

Sistemas alimentarios locales y producción agroalimentaria de proximidad. Su funcionalidad en la protección de tierras agrícolas

Local food systems and proximity agri-food production. Its functionality in the protection of agricultural land

PABLO AMAT LLOMBART

Facultad de ADE. Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n. Edificio 7j, 46022, Valencia. (España).
pabamlllo@urb.upv.es

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-7316-6771](https://orcid.org/0000-0001-7316-6771)

Recibido/Received: 01/10/2024. Aceptado/Accepted: 25/10/2024.

Cómo citar/How to cite: Amat Llombart, Pablo, “Sistemas alimentarios locales y producción agroalimentaria de proximidad. Su funcionalidad en la protección de tierras agrícolas”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 263 (2024): 287-317.

Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reap.263.2024.287-317>

Sumario: 1. Marco definitorio de los sistemas alimentarios locales y los productos agroalimentarios de proximidad. 2. Razones que impulsan el desarrollo y consolidación de los sistemas agroalimentarios locales y de proximidad. 3. La sostenibilidad de los sistemas alimentarios locales en instrumentos internacionales. El pacto de Milán de política alimentaria urbana de 2015. 4. Impacto del marco regulatorio de la PAC y su implementación en España en materia de producción alimentaria local y cadenas cortas de distribución. 4.1. La PAC 2014/2020, medidas de desarrollo rural y cadenas cortas de distribución: su incidencia en España. 4.2. La vigente PAC 2023/2027: objetivos, impacto y resultados. 4.3. Implementación de la PAC a nivel estatal: el plan estratégico de la PAC de España (el PEPAC). 5. La producción agrícola de proximidad, local y periurbana en aras de favorecer la protección de tierras agrícolas. Papel esencial del derecho. 6. El ejemplo de la legislación autonómica valenciana en la preservación de un espacio agrario periurbano: la Ley de la huerta valenciana de 2018. 6.1. Introducción al objeto y objetivos de la Ley 5/2018 de la huerta valenciana. La función social de la propiedad al rescate del abandono de fincas cultivables. 6.2. Instituciones para la puesta en producción de tierras agrarias en riesgo de abandono o infrautilizadas en el área de la huerta de Valencia. 7. Reflexiones, conclusiones y propuestas finales. Bibliografía.

Resumen: Los sistemas alimentarios locales y los productos agroalimentarios de proximidad se definen por su enfoque en la sostenibilidad y la reducción de la distancia entre productores y consumidores finales, los cuales impulsan la demanda de alimentos frescos y de origen local. El desarrollo y fomento de tales sistemas se aprecia en instrumentos internacionales, como el Pacto de Milán de 2015, o en políticas a nivel de la UE como la PAC. Ciertamente la PAC, en sus versiones 2014/2020 y 2023/2027, ha impactado positivamente en la producción agroalimentaria local y en las cadenas cortas de distribución en España. También la legislación autonómica española, y como ejemplo la Ley de la Huerta Valenciana de 2018, protege las tierras agrícolas y promueve la producción agraria local y periurbana, luchando contra el abandono de fincas agrícolas y fomentando la función social de la propiedad del suelo rústico, en aras de la sostenibilidad del territorio rural.

Palabras clave: Derecho agrario; sistemas alimentarios locales; alimentos de proximidad; sostenibilidad territorial.

Abstract: Local food systems and local agri-food products are defined by their focus on sustainability and reducing the distance between producers and consumers, which increasingly demand for fresh and local food. Its development can be seen in international instruments, such as the Milan Pact of 2015, or in EU policies such as the CAP. Certainly, the CAP in its 2014/2020 and 2023/2027 versions has positively impacted local production and short distribution chains in Spain. Also Spanish regional legislation, such as the Valencian Huerta Law of 2018, protects agricultural land and promotes local and peri-urban agricultural production, addressing the abandonment of farms and promoting the social function of rural land ownership, for the sake of sustainability of rural areas.

Keywords: Agricultural law; local food systems; local food; territorial sustainability.

1. MARCO DEFINITORIO DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS LOCALES Y LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DE PROXIMIDAD

Un sistema alimentario local es aquel que viene conformado por una red de producción, distribución y consumo de productos alimenticios, y que se desarrolla dentro de un espacio geográfico específico, ya sea una comunidad, región o localidad determinada.

El sistema abarca todos los procesos que intervienen en la cadena alimentaria, desde la producción agrícola y ganadera, hasta la comercialización y el consumo final de los productos alimenticios. Hacemos hincapié en la relevancia de mantener el conjunto de dichos procesos dentro de un ámbito geográfico cercano o de proximidad al consumidor final.

Los sistemas alimentarios locales (SAL) nacen, auspiciados por la sociedad civil, como una alternativa al modelo agroalimentario actualmente dominante, con la finalidad de constituir una solución a sus numerosas externalidades negativas. A pesar de que no existe consenso acerca del concepto, los SAL pueden definirse en atención a su fin: la construcción, dentro de un marco territorial delimitado, de cadenas de distribución —desde la producción hasta el consumo final— de productos alimenticios que tiendan a la sostenibilidad ambiental, la viabilidad económica y la equidad social. Todo ello con un fuerte componente de participación ciudadana que se manifiesta a través de lo que se conoce como “democracia alimentaria”¹.

Comprar y consumir productos alimentarios de proximidad o productos km 0 es cada vez más normal y habitual. Ya no es cosa de unos pocos consumidores que viven en áreas rurales, en su cercanía o en el entorno de las zonas más agrarias de nuestro país.

Los comercios de proximidad han florecido ya en la mayoría de ciudades, y están al alcance de casi todos. De hecho, en algunos casos se puede hablar incluso de un modelo económico de cierto éxito y con grandes perspectivas de crecimiento, dado el creciente interés de los consumidores por adquirir productos alimenticios de calidad, que muchas veces asocian a su frescura en términos de cercanía en el tiempo de su recolección o cosecha, así como a la cercanía de las explotaciones agroalimentarias donde se han obtenido.

La doctrina administrativista define el «sistema alimentario local» como aquel sistema alimentario que alberga dos elementos definitorios principales. De un lado, la proximidad física o territorial —que no administrativa— y la proximidad social entre los principales sujetos que interactúan en este sistema, es decir, productores, transformadores, distribuidores y consumidores².

A partir de ahí, podemos enumerar una serie de notas distintivas que caracterizan a un sistema alimentario local.

En primer lugar, tiene como punto de partida una producción local y localizada. Se centra en la producción de alimentos obtenida en la misma región o zona geográfica donde se van a consumir. La variedad de las unidades productivas agroalimentarias implicadas puede ir desde huertos comunitarios a explotaciones familiares, incluyendo las cooperativas agrícolas.

En segundo término, se trata de un sistema alimentario de distribución corta, también conocido como «cadena corta de distribución»³. La distribución de cercanía o de proximidad implica la reducción de la distancia entre los productores y consumidores, lo que puede incluir la venta directa del agricultor al consumidor en la propia explotación, la oferta en mercados

¹ MUÑOZ GÓMEZ, M.J. y SALAMERO TEIXIDÓ, L. (2024). La participación del derecho en la construcción de sistemas alimentarios locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. XV. nº. 1: p. 1.

² MUÑOZ GÓMEZ, M.J. y SALAMERO TEIXIDÓ, L. (2024). La participación del derecho en la construcción de sistemas alimentarios locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, cit.: p. 4.

³ Sobre el concepto de «canales cortos de comercialización», véase CARRETERO GARCÍA, A. (2023). La aportación de los canales cortos de comercialización al fomento de sistemas agroalimentarios más sostenibles. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº. 83: pp. 16 a 26.

agroalimentarios periódicos, en ferias locales especializadas y en tiendas de productos frescos o de temporada, entre otras opciones.

Los sistemas alimentarios locales favorecen conductas más responsables de consumo alimentario, dado que se fomenta el consumo de alimentos de temporada y de producción local o de proximidad, lo que puede contribuir a una dieta más saludable y sostenible, así como a la reducción de los niveles de desperdicio alimentario en los hogares familiares.

Además, otra de las características definitorias del sistema es su sostenibilidad ambiental. Se pretende implementar aquellas prácticas agropecuarias que sean más respetuosas con el medio ambiente, apostando por un racional y razonable aprovechamiento de los recursos naturales (tierra, agua, fertilizantes...), promoviendo la biodiversidad, las variedades vegetales locales, más adaptadas al entorno, y reduciendo el uso y abuso de insumos agroquímicos o materiales genéticamente modificados o transgénicos.

Por otra parte, desde una perspectiva social, el sistema alimentario local puede ser capaz de desarrollar y fortalecer lazos interpersonales y económicos dentro de la comunidad donde se implante. En efecto, un sistema alimentario local bien consolidado permite reforzar la economía local, crear empleos en la zona y fomentar la cohesión social, al involucrar a los miembros de la comunidad en la producción y el consumo de alimentos de proximidad, vinculados a la tierra, a las tradiciones y usos del lugar.

Enlazando con la característica anterior, aspectos de la cultura y la tradición locales relevantes para la comunidad pueden verse igualmente protegidos y fomentados, pues no resulta infrecuente que estos sistemas alimentarios estén vinculados a las tradiciones gastronómicas, culinarias y culturales de la región, lo que ayuda a preservar la identidad local y su historia.

En definitiva, un sistema alimentario local o de proximidad no solo apuesta por un modo alternativo y viable de producción agroalimentaria⁴ y de consumo de alimentos de calidad, sino que también promueve la sostenibilidad ecológico-ambiental, la economía local y el bienestar de la comunidad.

Centrándonos ahora en el primer eslabón de la cadena productiva agroalimentaria, esto es el sector productivo dentro del sistema alimentario local, interesa a los fines de este estudio aproximarnos al concepto de «productos de proximidad».

Por lo general, se entienden como productos de proximidad aquellos que son de temporada y han sido cultivados o producidos cerca de donde son finalmente vendidos y consumidos.

Por ejemplo, en el caso de las frutas, hortalizas y verduras, resulta relevante la relación de cercanía entre el centro de producción y el punto de venta o de consumo. Se trata de productos de la región y que son temporada, por lo tanto, no cultivados de modo más o menos artificial o forzado en invernaderos a lo largo de todo el año.

En cuanto al concepto de «proximidad», a veces son conocidos también como “productos de kilómetro 0”. La noción alude a aquellos que han sido producidos en un entorno ciertamente próximo al lugar de residencia del consumidor, considerando que la distancia entre la zona de producción agroalimentaria y el lugar final de consumo sea reducida o mínima. En suma, el concepto se refiere a la producción de alimentos que son cultivados, criados o elaborados en un radio espacial muy cercano a su lugar de consumo. La idea nuclear obedece a fomentar la

⁴ Como bien afirma MUÑIZ ESPADA, E. (2024). La ordenación normativa de un sistema agroalimentario local. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º. 84: p. 115, “La vulnerabilidad de los mercados agrarios exige constantemente evolucionar hacia nuevas formas de distribución. En el actual modelo orientado hacia una fuerte concentración de transformadores y distribuidores, los productores han de buscar cauces complementarios para la salida de sus productos”. Véase también al respecto CABALLERO LOZANO, J.M. (2024). La posición del empresario agrario en la negociación de los contratos agroindustriales y su fortalecimiento. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. n.º. 263: pp. 9-64.

compra y consumo de productos que hayan recorrido la menor distancia y tiempo que resulte posible desde su origen hasta la mesa del consumidor final.

Por cuanto atiende a la cuestión sobre la distancia máxima que habría de existir entre el productor en origen y el consumidor final, para poder calificar al sistema como generador de productos de proximidad, no existe realmente un consenso. En todo caso, hay que pensar que no puede tratarse realmente de cero kilómetros de distancia. Quizá se podría pensar en acotarla a un radio en torno a los 100 kilómetros entre el centro de producción y el de distribución o consumo.

En todo caso, el movimiento hacia el consumo de productos kilómetro 0 se vincula con tendencias sociológicas más amplias que preconizan una alimentación saludable, la sostenibilidad y la promoción de prácticas agrícolas responsables. Además, se puede ver como una respuesta a los sistemas alimentarios globalizados y en masa, que a menudo priorizan la eficiencia sobre la sostenibilidad local.

Por otra parte, no deben confundirse (como a veces sucede) los productos de proximidad con los productos ecológicos. Los ecológicos son productos que atienden a un específico sistema o método de producción agrícola certificado: la producción ecológica. Esta modalidad de producción viene regulada desde hace décadas por Reglamentos europeos, y actualmente por el Reglamento (UE) 2018/848, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos. Un producto ecológico es aquel que evita los conservantes, abonos y pesticidas químicos, evita el uso de OMG, y apuesta por las opciones más naturales de producción.

En definitiva, la apuesta por los sistemas alimentarios locales y por el aumento de la oferta de productos de proximidad constituye una baza firme para alcanzar objetivos de sostenibilidad ambiental, económica y social.

2. RAZONES QUE IMPULSAN EL DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LOCALES Y DE PROXIMIDAD

Como sostiene la doctrina, razones de orden económico, abaratamiento de costes al reducir intermediarios en la transacción, nuevos gustos de los consumidores, práctica de otras opciones de acceso a la producción o valoración de la calidad de los bienes adquiridos directamente al productor o en el mismo municipio están detrás del impulso a los sistemas agroalimentarios locales. Este sistema se configuraría integrando en él la venta en canales cortos, la venta directa y la venta de proximidad de la producción agroalimentaria, como un medio de reforzar la rentabilidad de los pequeños productores y de estrechar vínculos entre productores y consumidores, y como medio alternativo o complementario a la venta convencional o de la cadena alimentaria larga⁵.

Veamos con mayor detenimiento los principales argumentos que, a nuestro parecer, justifican el apoyo decidido por parte del legislador y del resto de poderes públicos a los sistemas agrarios de proximidad.

En primer lugar, hay que destacar el posicionamiento de cada vez un mayor número de consumidores finales favorables a adquirir productos locales y de proximidad.

Entre los beneficios que el consumidor parece descubrir en estos productos, y que fundamentan su decisión de compra, se halla la mayor calidad y frescura de los productos agroalimentarios directamente adquiridos de la granja a la mesa. Así pues, razones de calidad y de salud alimentaria derivada de la bondad de tales productos, animan a su compra por el consumidor final y por las familias.

⁵ MUÑIZ ESPADA, E. (2024). La ordenación normativa de un sistema agroalimentario local. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º. 84: p. 116.

Parece evidente que en esta tipología de comercialización se reduce de forma considerable el tiempo transcurrido entre la recolección del producto y su consumo, por lo que las propiedades del alimento se mantienen intactas, naturales, sin necesidad de emplear métodos artificiales o químicos (y costosos) de conservación y mantenimiento en cuanto a las características organolépticas de los productos.

Cabe apuntar el ejemplo de las frutas o verduras de temporada, de producción local o de proximidad, las cuales, recolectadas en su justo momento, llegarán en breve lapso temporal frescas a la mesa del consumidor, en el momento de maduración óptimo, manteniendo así todas sus cualidades y propiedades nutritivas. Todo ello se traduce, por regla general, en productos con mayor aporte nutricional, más saludables y con sabores más auténticos, naturales e intensos.

Por otra parte, aunque resulte osado afirmar con rotundidad que todos los productos de proximidad sean más sanos que el resto de productos convencionales o de importación, lo que sí parece claro es que el consumidor final tiene un mayor conocimiento y control sobre su procedencia. Cabe sostener, por tanto, la existencia de una mayor facilidad de control y supervisión en relación a los productos locales y de proximidad: control por parte de las administraciones públicas competentes y demás organismos regulatorios, y un cierto control por parte del propio consumidor, conocedor directo de la procedencia de su adquisición, como en el caso de la compra directa al agricultor en la explotación agrícola.

En segundo lugar, cabe aducir razones de índole económica y productiva para apoyar los sistemas alimentarios de proximidad.

Ante todo, una mayor proximidad entre las áreas de producción y los centros de distribución local y directa, así como de consumo, implica una reducción de los costes de transacción. En el marco de la cadena alimentaria⁶, ello se traduce en menos costes de transporte y en la reducción del número de intermediarios en la cadena de suministro y distribución. De tal forma, implicado el agricultor en la comercialización directa de su propia producción, puede ver dignificado su esforzado trabajo con precios de venta finales más dignos y rentables. A su vez, al eliminarse o reducirse sustancialmente los costes de transacción e intermediarios de la cadena, el consumidor local podrá también beneficiarse de un mejor precio final de compra, sosteniendo en mejor modo la economía familiar.

Además, al incrementarse razonablemente la demanda de canales cortos y de productos alimentarios de proximidad, se generaría como efecto directo el aumento del interés por parte del sector primario productivo, mostrándose cada vez más proclive a derivar parte de su oferta

⁶ En materia de cadena alimentaria y en relación con la problemática que afecta al sector agroalimentario, la doctrina ha sido profusa desde la aprobación de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Entre otros autores, véase AMAT LLOMBART, P. (2022). *Relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria. Contratos alimentarios y prácticas desleales*, Reus. Madrid; AMAT LLOMBART, P. (2023). Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. n.º 261: pp. 232-233; CABALLERO LOZANO, J.M. (2024). La posición del empresario agrario en la negociación de los contratos agroindustriales y su fortalecimiento. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. n.º 263: pp. 9-64; CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. (2013). Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º. 62: pp. 9 a 32; DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. (2019). En torno a las prácticas desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. n.º. 273: pp. 131 a 154; MUÑIZ ESPADA, E. (2024). Los contratos alimentarios, problemas derivados de la determinación del precio, en *Las necesarias reformas legislativas de la nueva política agraria. Especial referencia a Castilla y León*, Aranzadi. Navarra: pp. 421 a 471; PALAU RAMÍREZ, F. y MARTÍ MIRAVALLS, J. (Dir.). (2022). *Retos en el sector agroalimentario: regulación, competencia y propiedad industrial*. Tirant lo Blanch. Valencia; RODRÍGUEZ CACHÓN, T. (2020). *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria. Estudio desde el análisis económico del Derecho*. Dykinson. Madrid; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (2016). Las relaciones contractuales en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En *Temas actuales de derecho agroalimentario*. Universidad Politécnica de Valencia: pp. 1 a 13.

agroalimentaria hacia tales circuitos cortos de comercialización, promoviendo a la suma un cierto reequilibrio de los precios en origen.

Pero, además, el hecho de apostar por productos de temporada, de proximidad y promocionar su consumo a nivel local, a la postre significa respaldar económicamente a la economía regional más cercana y local. Consecuentemente, ello supone apoyar al territorio que comparten productores y consumidores, coadyuvando a remunerar justa y dignamente el trabajo del agricultor de proximidad, local o regional.

En tercer lugar, podemos señalar indudables razones medioambientales a favor de la promoción de la producción agraria de proximidad.

Como se afirma, el modelo agroindustrial intensivo conlleva una acusada degradación de los ecosistemas naturales, por lo que resulta esencial reducir la huella ambiental y climática del actual sistema alimentario, proteger el medio ambiente y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad⁷.

En referencia a las numerosas externalidades ambientales negativas, un tercio del espacio terrestre está ocupado por la producción agrícola, contribuyendo a la deforestación y a la pérdida de la biodiversidad; además el sector agroalimentario genera un tercio de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. De lo anterior se deduce que el modelo agroalimentario reinante no es capaz de perdurar en el tiempo sin agotar los recursos naturales o dañar gravemente al medio ambiente, además de generar inequidades, de modo que es necesario un cambio que alcance la producción, la transformación, la distribución y el consumo de alimentos⁸.

En efecto, en comparación con el sistema agroalimentario dominante y convencional de producción y distribución alimentaria, desde una perspectiva ambiental, cabe defender que los sistemas agroalimentarios locales y de proximidad pueden resultar más beneficiosos a la hora de proteger el medio ambiente y mitigar los efectos del cambio climático global.

Por un lado, se suele asociar la producción de proximidad y local con medianas y pequeñas explotaciones agrarias de tipo familiar, conscientes de la importancia que deben otorgar a la calidad de sus productos y a la implementación de prácticas agrícolas sostenibles. Algunas de estas explotaciones aplican el sistema ecológico de producción o la producción integrada, ambos altamente sensibles y comprometidos con la problemática ecológica.

Por otro lado, una vez obtenidos, la distribución de los productos locales y de proximidad resulta mucho más sostenible que en otros sistemas productivos, ya que se consumen menos recursos naturales y combustible en el transporte hacia los centros de distribución o consumo. A la larga, favorecen la reducción de la huella ecológica, es decir, se reducen considerablemente las toneladas de emisiones de CO₂ a la atmósfera, responsables, en gran medida, del pernicioso cambio climático que venimos sufriendo.

Al respecto, si acudimos a la legislación estatal española, merece la pena destacar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En su artículo 18.g) se establece que, para prevenir la generación de residuos, las autoridades competentes adoptarán medidas cuyos fines serán al menos, los siguientes: reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares, de forma que se logre una reducción del 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y

⁷ CARRETERO GARCÍA, A. (2023). La aportación de los canales cortos de comercialización al fomento de sistemas agroalimentarios más sostenibles. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº. 83: p. 9.

⁸ MUÑOZ GÓMEZ, M.J. y SALAMERO TEIXIDÓ, L. (2024). La participación del derecho en la construcción de sistemas alimentarios locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, cit.: p. 2.

suministro para 2030, respecto a 2020, como contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Finalmente, desde el ámbito de la sostenibilidad territorial de la productividad agraria, en íntima conexión con la función ecológica de los sistemas de producción locales, destaca la función de los sistemas de proximidad en cuanto a la protección de los valores de las tierras agrícolas urbanas y periurbanas. Dejaremos el desarrollo de este apartado para más adelante.

En conclusión, por todos los argumentos, razones y motivos previamente expuestos, podemos afirmar que los sistemas agroalimentarios locales y las producciones de proximidad generan externalidades positivas de índole social, económica, medioambiental y territorial. Así pues, contribuyen tanto al bienestar personal del consumidor final, como al bienestar económico-social del sector agrario primario (productores de proximidad). Fomentan la economía rural local y regional, valorizando los productos de calidad y tradicionales. Favorecen la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, colaborando en la lucha contra el cambio climático. Asimismo, pueden revitalizar las tierras agrícolas cercanas a las ciudades y otros núcleos urbanos, permitiendo la conservación de dichos terrenos, su mantenimiento en producción y la pervivencia del paisaje característico de las áreas agrarias periurbanas.

3. LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS LOCALES EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. EL PACTO DE MILÁN DE POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA DE 2015

El Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, suscrito el 15 de octubre de 2015⁹, supone un acuerdo internacional que busca promover sistemas alimentarios sostenibles en las ciudades. Este pacto fue resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en las Ciudades, donde se reunieron representantes de diversas urbes para abordar los desafíos relacionados con la alimentación urbana.

El Pacto de Milán constituye un acuerdo internacional de ámbito municipal. Inicialmente fue firmado por más de 100 ciudades (la mayoría de ellas grandes ciudades), pero hoy son más de 200 las administraciones locales que han ratificado el acuerdo, distribuidas por los cinco continentes. Y de ellas 29 se ubican en territorio español.

Más que una simple declaración de principios, constituye una herramienta de trabajo concreta para las ciudades, ya que implica trabajar por un consumo sostenible desde todos los puntos de vista y aboga por un protocolo internacional, con la participación de ciudades de todo el mundo, para el desarrollo de sistemas alimentarios basados en los principios de sostenibilidad y justicia social.

Téngase en cuenta que las ciudades, espacios donde reside más de la mitad de la población mundial, juegan un papel estratégico para el desarrollo de los sistemas alimentarios sostenibles y la promoción de dietas saludables.

⁹ Sobre este instrumento internacional vid. MARTÍN, D. (2019). *Entre las agendas globales y la política territorial: estrategias alimentarias urbanas en el marco del Pacto de Milán (2015-2018)*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

<https://docta.ucm.es/entities/publication/c69fa43a-97d5-4416-ae23-57c5fab95230>

El autor se propone estudiar de qué manera las ciudades están abordando el problema del desarrollo vinculado a la seguridad alimentaria y sostenibilidad de los sistemas alimentarios urbanos. Para ello se analizan las causas y motivaciones por las cuáles progresivamente los gobiernos locales van asumiendo responsabilidades en el sector de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), estudiando particularmente los casos de las ciudades de Madrid (España), Quito (Ecuador) y Valencia (España). Concluye que tanto el Pacto de Milán como las estrategias alimentarias son respuestas políticas que dan los gobiernos locales frente a las repercusiones sociales y ambientales que genera el actual sistema alimentario, regido por cadenas globales de aprovisionamiento y atado a la lógica financiera dentro del sistema capitalista mundial.

En efecto, los sistemas alimentarios actuales están llamados a ofrecer un acceso constante y garantizado a una variedad de alimentos adecuados, seguros, locales, justos, saludables y nutritivos para todos.

Además, con el tiempo, el abastecimiento alimentario de las ciudades se enfrentará a diferentes obstáculos, destacando entre ellos el desequilibrio en términos de acceso y distribución de alimentos.

Así pues, los principales objetivos del Pacto de Milán incluyen:

1. Promover la seguridad alimentaria, asegurando que todas las personas tengan acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos.

2. Fomentar la sostenibilidad, impulsando prácticas agrícolas y de consumo que sean respetuosas con el medio ambiente y que reduzcan el desperdicio de alimentos.

3. Impulsar la economía local, apoyando a los productores locales y fomentando el consumo de alimentos de proximidad, lo que también contribuye a la economía local.

4. Involucrar a la comunidad, promoviendo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con la alimentación y la agricultura urbana.

Desde la perspectiva del sector primario de la producción agraria, el Pacto de Milán considera que las empresas agrícolas familiares y los pequeños productores de alimentos (con especial énfasis en las mujeres productoras de diferentes países), deben jugar un papel fundamental en el abastecimiento de alimentos a las ciudades y los territorios colindantes, contribuyendo a preservar sistemas alimentarios resilientes, justos y culturalmente adecuados.

Además, se considera que la agricultura urbana y periurbana ofrece diferentes oportunidades para la conservación e integración de la biodiversidad en el contexto urbano/regional, así como en los sistemas alimentarios.

Adentrándonos en el contenido específico del instrumento internacional, el Pacto de Milán establece un Marco Estratégico de Acción, si bien de carácter voluntario.

Su propósito es ofrecer una serie de opciones estratégicas a las ciudades interesadas en lograr sistemas alimentarios más sostenibles. A tal fin, se tienen en cuenta una serie de compromisos, objetivos y metas, agrupados en campos temáticos.

Por lo que atiende al objeto de este trabajo, nos centraremos en el bloque de acciones recomendadas cuya misión esencial es “promover la producción alimentaria” (acciones 20 a 26 del Pacto de Milán), y que resultan de sumo interés.

Así, la acción número 20 consiste en promover y consolidar la producción y la transformación alimentaria urbana y periurbana a través de enfoques sostenibles, e integrar la agricultura urbana y periurbana en los programas municipales para la resiliencia.

La acción número 21 implica promover la coherencia en las interacciones entre las ciudades y la producción y transformación alimentaria en las áreas rurales colindantes, centrándose en los pequeños productores y empresas agrícolas familiares, con atención especial a mujeres y jóvenes.

Por su parte, la acción número 22 apuesta por adoptar un enfoque ecosistémico para orientar una planificación holística e integrada del uso del territorio. Ello implica fomentar la cooperación entre autoridades urbanas y rurales y otros entes para el manejo de los recursos naturales, combinando las características del territorio con estrategias para la reducción de los riesgos ambientales, a fin de aumentar la producción ecológica, la protección de la biodiversidad y del suelo agrícola, la adaptación a los cambios climáticos, el turismo y el tiempo libre, así como otros servicios ecosistémicos.

La acción número 23 consiste en proteger y permitir el acceso a la propiedad de tierras para una producción alimentaria sostenible en las áreas urbanas y periurbanas, incluyendo parcelas para huertos comunitarios y pequeños productores, por ejemplo, a través de bancos de tierras o fideicomisos de tierra comunitaria. Asimismo, pretende asegurar el acceso a tierras

municipales para la producción agrícola local, y promover la integración con planes y programas de uso del territorio y de desarrollo urbano.

La acción número 24 trata de fomentar la distribución de servicios para los productores alimentarios en las ciudades y zonas colindantes, incluida la formación técnica y la asistencia financiera (concesión de crédito, implementación de tecnologías, seguridad alimentaria, canales de acceso al mercado, etc.). De tal modo se impulsa la creación de un sistema alimentario multigeneracional y económicamente sostenible, que promueva prácticas como el uso de abonos derivados de residuos alimentarios, de aguas residuales, de energía generada por residuos, etc.

Mediante la acción número 25 se pretende apoyar a las cadenas de suministro cortas, las organizaciones de productores, las redes y las plataformas de productor a consumidor, y otros sistemas de mercado que integren las infraestructuras sociales y económicas para un sistema alimentario urbano que conecte las áreas urbanas con las rurales. Esto podría incluir iniciativas de la sociedad civil y de economía social y solidaria, así como sistemas de mercado alternativos.

Finalmente, la acción número 26 promueve la mejora de la gestión y la reutilización de las aguas (residuales) en la agricultura y la producción alimentaria, a través de políticas y programas que adopten enfoques participativos.

En definitiva, las acciones 20 a 26 del Pacto de Milán son fundamentales para construir sistemas alimentarios urbanos más sostenibles, inclusivos y resilientes, promoviendo un enfoque holístico que involucra a toda la comunidad. Dicho planteamiento refleja un enfoque integral hacia la producción agraria, buscando no solo aumentar la producción, sino hacerlo de manera que se respete el medio ambiente y se promueva el bienestar de las comunidades rurales.

4. IMPACTO DEL MARCO REGULATORIO DE LA PAC Y SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA EN MATERIA DE PRODUCCIÓN ALIMENTARIA LOCAL Y CADENAS CORTAS DE DISTRIBUCIÓN

4.1. La PAC 2014/2020, medidas de desarrollo rural y cadenas cortas de distribución: su incidencia en España

La anterior Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea, desarrollada durante el periodo de programación 2014-2020¹⁰, supuso un fuerte aliciente legislativo y financiero para la mejora del desarrollo rural de los países miembros y por extensión para el conjunto de la Unión, a cuyo fin se apostó, entre otras iniciativas, por la promoción de las cadenas cortas de distribución.

Ciertamente, entre los objetivos de desarrollo rural de la PAC 2014-2020, se encontraba el de la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, así como el fomento de la competitividad de la agricultura. Esto incluía la diversificación de la economía rural, la creación de empleo y la mejora de infraestructuras.

Fruto de la aplicación a nivel estatal del segundo pilar de la PAC, dedicado al desarrollo rural, fue la aprobación de Programas de Desarrollo Rural (PDR) que cada Estado miembro de la UE implantó y desarrolló en su territorio, financiados en parte por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Estos programas incluyeron medidas para apoyar la modernización de explotaciones, la formación de agricultores y la promoción de prácticas sostenibles.

Desde la perspectiva de la normativa comunitaria de la PAC 2014-2020, destacó, dentro del segundo pilar, el Reglamento (UE) n.º. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo

¹⁰ Sobre la PAC 2014/2020, puede consultarse AMAT LLOMBART, P. (2018). Principios jurídicos informadores, orientadores y de aplicación de la Política Agrícola Común Europea: 2014-2020. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º. 72: pp. 7-30, así como la doctrina citada en dicho artículo científico.

Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

Respecto a la «cadena corta de distribución», dicho Reglamento la definía como “aquella cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores” (art. 2.1.m).

En efecto, las cadenas cortas de distribución se refieren a la venta directa de productos agrícolas desde el productor al consumidor, eliminando intermediarios. Esto puede incluir mercados locales, ferias agrícolas y venta directa en granjas y explotaciones. Se trata de fomentar la construcción de modelos alternativos de distribución de alimentos¹¹.

Y en cuanto a las medidas de fomento y apoyo, en concreto dentro del bloque de medidas de desarrollo rural a implementar, el artículo 35 del Reglamento 1305/2013 contemplaba un bloque de medidas englobadas bajo el título de «Cooperación».

La ayuda se concedía para fomentar formas de cooperación entre al menos dos entidades, y en particular “las actividades de promoción en un contexto local relacionadas con el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales”.

En aplicación de esta medida en España, entre 2014 y 2020 casi 18.000 explotaciones agrarias recibieron ayudas del FEADER para participar en regímenes de calidad, mercados cortos, circuitos de distribución y agrupaciones y organizaciones de productores. Las medidas para cadenas cortas de este periodo ayudaron a mejorar la posición del agricultor en la cadena de valor, siendo Cataluña, Galicia, País Vasco y Castilla-La Mancha algunas de las Comunidades que decidieron potenciar el asociacionismo y la mejora de la capacidad de negociación del agricultor empleando estas medidas.

Por consiguiente, la PAC 2014-2020 ha incentivado la producción local y el consumo de productos frescos, lo que no solo beneficia a los agricultores al aumentar sus ingresos, sino que también promueve la sostenibilidad y reduce la huella de carbono asociada al transporte de alimentos.

Se han apoyado iniciativas locales, que promueven la colaboración entre productores y consumidores, como cooperativas y asociaciones de agricultores, que facilitan la creación de redes locales y el fortalecimiento de la economía rural.

La PAC también ha promovido la educación y conciencia del consumidor, mediante campañas de sensibilización para educar a los consumidores sobre los beneficios de comprar productos locales, lo que puede aumentar la demanda y fortalecer las cadenas cortas de distribución.

En conclusión, la PAC 2014-2020 a nivel de la UE y en España, ha buscado no solo mejorar la competitividad del sector agrícola, sino también fomentar un desarrollo rural sostenible y dinámico. Las cadenas cortas de distribución han sido una herramienta clave para lograr estos objetivos, al conectar a los productores con los consumidores de manera más directa y eficiente, beneficiando tanto a la economía local como al medio ambiente.

En el vigente periodo de programación y aplicación de la PAC 2023-2027 la mayoría de regiones en España siguen apoyando la financiación e impulso de estas medidas.

4.2. La vigente PAC 2023/2027: objetivos, impacto y resultados

En estos momentos ya se encuentra en plena vigencia y aplicación la nueva PAC para el periodo de programación 2023-2027.

¹¹ Al respecto puede consultarse a RUIZ OSORO, P. (2013). Distribución agroalimentaria: Impactos de las grandes empresas de comercialización y construcción de circuitos cortos como redes alimentarias alternativas. *Cuadernos de trabajo Hegoa*. n.º. 61: pp. 1-82.

La norma marco de la PAC es el Reglamento 2115/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común.

La nueva PAC, aunque conserva los elementos esenciales de la PAC anterior, pasa de ser una política dedicada a describir los requisitos a cumplir por los beneficiarios finales de las ayudas, a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a tres objetivos generales (art. 5):

- 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; contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la UE, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;
- c) Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

A su vez, el logro de tales objetivos generales se pretende alcanzar mediante diversos objetivos específicos (art. 6), entre los que destacamos los siguientes:

1. Apoyar una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la UE, a fin de mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo y la diversidad agrícola, así como garantizar la sostenibilidad económica de la producción agrícola en la Unión;
2. Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas a corto y largo plazo;
3. Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor;
4. Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire;
5. 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.

Ahora bien, el Reglamento 2115/2021 ya no recoge expresamente el concepto de «cadena corta de distribución»¹², ni se contempla dicha institución como medida específica de desarrollo rural. Ello no obstante, entendemos que la figura sigue siendo un baluarte significativo para ayudar a lograr los actuales objetivos generales y específicos de la PAC.

De hecho, si nos fijamos en el Anexo I del Reglamento 2115/2021, donde se describen una serie de «indicadores de impacto» y de «resultados», allí se contempla como objetivo transversal de la PAC e impacto esperado, el de “mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor alimentaria”.

Y para alcanzar dicho objetivo e impacto, se establece el indicador de resultado número 10 (R. 10), el cual consiste en “mejorar la organización de la cadena de suministro, aumentando el porcentaje de explotaciones agrícolas que participan en: 1. Mercados locales; 2. Circuitos de distribución cortos”.

Por consiguiente, podemos afirmar que la Política Agraria Común 2023-2027 sigue apoyando a los mercados locales y los circuitos de distribución cortos, reconociendo su importancia para la sostenibilidad económica, social y ambiental¹³.

¹² Vid. CROTTA, C.V., CENDÓN, M.L., BRUNO, M.P. (2024). Alimentación saludable: Una revisión de la literatura para una definición integral en el marco de los circuitos cortos de comercialización. *Estudios Rurales*. Vol. 14. n.º. 29.

¹³ Comparten esta opinión autores como MUÑIZ ESPADA, E. (2024). La ordenación normativa de un sistema agroalimentario local. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º. 84: p. 115, para quien “la reciente normativa de la PAC refuerza aún más, como complemento, la promoción de los sistemas agroalimentarios locales, cuyo eje recae, entonces, sobre la territorialidad como elemento vertebrador y transversal; territorio implica un modelo integrado de desarrollo, una superación del fundo como elemento básico de la agrariedad”. Y a tal fin, no sin razón, la autora propone que “si esto es lo que se quiere, para su efectivo funcionamiento tendría mayor eficacia regular

La PAC 2023-2027 apoya la producción local fomentando a su vez los mercados agroalimentarios locales. El hecho de promover la producción local de alimentos, supone un incentivo a los agricultores para que cultiven productos que se consuman en sus comunidades. Esto no solo beneficia a los productores, sino que también fortalece la economía local. A tal fin se apoyan las iniciativas que facilitan la comercialización directa entre productores y consumidores, como mercados de agricultores, ferias y tiendas de productos locales. Estas iniciativas ayudan a reducir la dependencia de cadenas de suministro largas y complejas.

La PAC 2023-2027 apoya igualmente los circuitos de distribución cortos, con el objetivo de la reducción de intermediarios en la cadena alimentaria. La creación de circuitos de distribución cortos ciertamente elimina intermediarios, permitiendo que los agricultores obtengan un mayor porcentaje del precio final de sus productos. Esto puede incluir la venta directa en granjas y explotaciones agrarias, cooperativas y plataformas digitales, entre otras iniciativas. Con dicho objetivo en mente, se prevén incentivos financieros, ayudas y subvenciones para proyectos que desarrollen y fortalezcan estos circuitos de distribución, facilitando la inversión en infraestructuras y tecnología que permita una mejor conexión entre productores y consumidores.

En materia de sostenibilidad y resiliencia, la PAC 2023-2027 enfatiza la importancia de implementar prácticas agrícolas sostenibles que no solo beneficien a los agricultores, sino que también protejan el medio ambiente y los recursos naturales. Esto incluye la promoción de la agricultura ecológica y la reducción de la huella de carbono asociada al transporte de alimentos. En íntima conexión con los principios de sostenibilidad ambiental, mediante el fortalecimiento de los mercados locales y los circuitos cortos de distribución, se busca aumentar la resiliencia de las comunidades rurales frente a las crisis económicas, subidas de precios de los insumos agrícolas/ganaderos y cambios en el mercado, asegurando un suministro de alimentos más estable y accesible, así como precios dignos para el agricultor.

Finalmente, en materia de educación y conciencia del consumidor, la PAC también contempla la realización de campañas para educar a los consumidores sobre los beneficios de consumir productos locales, lo que puede aumentar la demanda y fortalecer aún más los circuitos de distribución cortos.

Para concluir, cabe sostener que la PAC 2023-2027, heredera de la anterior, refuerza el compromiso de la Unión Europea con el apoyo a los mercados locales y los circuitos y cadenas cortas de distribución. Al hacerlo, busca no solo mejorar la rentabilidad de los agricultores, sino también promover un sistema alimentario más sostenible y resiliente, que beneficie a las comunidades rurales, a los consumidores y al medio ambiente.

4.3. Implementación de la PAC a nivel estatal: el Plan Estratégico de la PAC de España (el PEPAC)

En aplicación de la PAC, el vigente Plan Estratégico de la PAC de España¹⁴ (PEPAC, documento que suma casi 3000 páginas), se elaboró y aprobó en cumplimiento del mandato planteado por el Reglamento 2115/2021. El Plan se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 2023.

El Plan estratégico responde a la consecución de los objetivos generales y específicos de la PAC, en su adaptación a nuestro país, para lo que resulta imprescindible lograr ciertos resultados concretos.

jurídicamente de modo conjunto y unitario todas las instituciones que confluyen en el sistema agroalimentario local: una regulación *ad hoc* en nuestro ordenamiento relativa a la venta directa de productos propios, o de productos típicos locales o geográficamente localizados”.

¹⁴ Sobre el PEPAC español, véase: MORIES JIMÉNEZ, M.T. (2024). *Las ayudas derivadas del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC 2023-2027) y sus implicaciones en el IRPF*. Reus. Madrid.

Pues bien, el PEPAC también contempla el resultado R.10, esto es, el relativo a la mejora en la organización de la cadena de suministro, lo que implica, como hemos visto, aumentar el porcentaje de explotaciones agrícolas que participan en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, entre otras acciones.

Según el PEPAC 2023-2027, el impulso a los mercados locales y a las cadenas cortas de distribución, contribuye a estos objetivos:

1. Contribuir a una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la Unión, a fin de mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo y la diversidad agrícola, así como velar por la sostenibilidad económica de la producción agrícola en la Unión.

2. Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas, a corto y largo plazo.

3. Mejorar la posición del agricultor en la cadena de valor.

4. 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.

5. Mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular de alimentos de alta calidad, seguros y nutritivos producidos de forma sostenible, así como a la reducción del despilfarro de alimentos.

Por lo tanto, en cuanto a lo que interesa a los fines de este estudio, el PEPAC de España para 2023-2027 busca fortalecer la sostenibilidad del sector agrario, promover la producción local y mejorar la cadena de distribución.

Así, se promueve en este ámbito la consecución de dos objetivos principales.

El primero, fomentar la producción local. Para ello pretende apoyar a los agricultores y ganaderos locales para aumentar la producción de alimentos de proximidad, así como promover la diversidad de cultivos y la agricultura ecológica.

Y el segundo, desarrollar cadenas cortas de distribución, a fin de facilitar la comercialización directa entre productores y consumidores, incentivando la creación de cooperativas y asociaciones de productores.

Como estrategias clave para alcanzar dichos objetivos se plantean las siguientes:

1. Incentivos económicos: en forma de ayudas directas a los productores que participen en mercados locales, o subvenciones para la creación de infraestructuras de almacenamiento y distribución.

2. Formación y asesoramiento: generando programas de capacitación para agricultores sobre prácticas sostenibles y gestión de la cadena de suministro, y proporcionando asesoramiento técnico sobre normativas y certificaciones de calidad.

3. Promoción de productos locales: diseñando campañas de marketing que destaquen los beneficios de consumir productos locales, y promocionando las ferias y eventos para conectar a productores con consumidores.

Respecto a las medidas específicas susceptibles de facilitar las anteriores metas, podemos citar las siguientes:

a) Creación de plataformas digitales. Se trata del desarrollo de aplicaciones informáticas (APPs) y plataformas telemáticas (incluso en redes sociales) que faciliten la venta directa de los productos agrícolas, así como la integración de sistemas de pago y logística para simplificar el proceso de compra. Se trata de implementar las modernas TICs al servicio de la venta de productos agrarios y alimentarios de proximidad.

b) Regulación y apoyo a los mercados locales, mediante el establecimiento de normativas que favorezcan los mercados de proximidad, y el apoyo a la creación de espacios de venta como mercados municipales, entre otras iniciativas.

c) Colaboración con entidades locales. Resulta imprescindible para el éxito de las iniciativas forjar alianzas con ayuntamientos, entidades y organizaciones locales, y con la

sociedad civil, para fomentar conductas de consumo responsable, así como para difundir programas de educación a fin de sensibilizar sobre la importancia de los productos locales para la economía de la comunidad.

Los principales indicadores de éxito de las medidas implementadas, podrían consistir en los siguientes:

- Aumento en la participación de mercados locales. Medir el crecimiento de mercados locales en relación con las ventas totales de productos agrícolas.
- Satisfacción del consumidor. Realización de encuestas para evaluar la percepción de los consumidores sobre la calidad y disponibilidad de productos locales.
- Sostenibilidad ambiental. Evaluar el impacto ambiental de las prácticas agrícolas locales y su contribución a la biodiversidad.

En definitiva, el Plan Estratégico de la PAC de España 2023-2027 puede impulsar la revitalización de la agricultura local y el fortalecimiento de las cadenas cortas de distribución. La implementación efectiva de estas estrategias puede resultar en un sistema alimentario más sostenible, resiliente y conectado con las comunidades locales.

5. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE PROXIMIDAD, LOCAL Y PERIURBANA EN ARAS DE FAVORECER LA PROTECCIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS. PAPEL ESENCIAL DEL DERECHO

Entendemos por «agricultura periurbana»¹⁵ al conjunto de prácticas agrícolas y de producción de alimentos que se llevan a cabo en las áreas que rodean a las ciudades y se ubican junto a los límites de las zonas urbanas y su periferia.

Este tipo de agricultura, geográficamente muy localizada en la proximidad de entornos urbanizados, se caracteriza por una serie de elementos clave característicos.

Por un lado, en lógica consonancia con su definición, se caracteriza por la proximidad a los mercados urbanos. De tal forma la agricultura periurbana permite a los productores acceder fácilmente a dichos mercados, lo que simplifica y agiliza la venta de sus productos frescos, aumentando la rentabilidad marginal del sector primario ante una previsible disminución de los costes de transacción (por ejemplo, de transporte, de intermediación, etc.).

No es infrecuente que en estas áreas periurbanas se cultive una variedad y diversidad de productos, incluyendo frutas, verduras, tubérculos, hierbas aromáticas y flores, los cuales son cada vez más demandados por los consumidores de la ciudad. Por tales motivos, frecuentemente la agricultura periurbana fomenta conexiones entre los agricultores y la comunidad urbana cercana, promoviendo el consumo de proximidad y el apoyo a la economía local.

Otra de las funciones esenciales que desempeña este tipo de agricultura es el impulso a la sostenibilidad y la seguridad alimentaria. Efectivamente, la agricultura periurbana de proximidad puede contribuir a la sostenibilidad del sistema alimentario, al reducir la dependencia de alimentos que deban ser transportados desde regiones lejanas o desde el extranjero. A su vez, promueve la seguridad alimentaria al aumentar la disponibilidad de alimentos frescos y saludables en la cercanía de las ciudades.

¹⁵ Este concepto, y por extensión la materia que comprende, ha sido objeto de numerosa literatura científica desde hace décadas, la cual aborda el fenómeno desde una perspectiva multidisciplinaria (agronómica, económica, sociológica, jurídica...). Puede consultarse, entre otros muchos, ALFRANCA BURRIEL, O. y PUJOLÀ CUNILL, M. (2009). *Agricultura periurbana*. Universidad Politécnica de Cataluña. Servicio de Publicaciones; NIETO, A. (1994). La Agricultura periurbana. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº 10: pp. 7-12; YACAMÁN OCHOA, C., SANZ SANZ, M.E. y MATA OLMO, R. (2020). *Agricultura periurbana y planificación territorial: de la protección al proyecto agrourbano*. Universidad de Valencia; FANTINI, A. (2016). *Cultivando ciudades. La agricultura urbana y periurbana como práctica de transformación territorial, económica, social y política*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.

Asimismo, en términos de impacto ambiental, este modelo productivo también tiene implicaciones y externalidades positivas, tales como fomentar la reducción de la huella de carbono, al disminuir la necesidad de transporte de productos agrícolas a largas distancias.

Finalmente, desde la perspectiva de la función territorial, la agricultura periurbana tiene la virtualidad de poner en valor y aprovechar terrenos marginales, no utilizados o subutilizados, poniendo en producción activa terrenos baldíos, terrenos agrícolas abandonados, jardines comunitarios, huertos urbanos, solares o terrenos en azoteas.

En suma, la agricultura periurbana constituye una práctica que no solo busca la producción de alimentos, sino que también promueve la sostenibilidad, la seguridad alimentaria, la conexión entre las áreas urbanas y rurales, así como la revitalización territorial y recuperación productiva de terrenos periurbanos en peligro de degradación ambiental.

Acotando seguidamente nuestro interés al ámbito de la agricultura periurbana que forma parte del área metropolitana de las ciudades del Mediterráneo —donde destacan sobremanera sus huertas tradicionales—, podemos señalar que estos espacios cumplen con las características propias de una unidad socio-ecosistémica o sistema socioecológico¹⁶.

En efecto, nos encontramos con una serie de ecosistemas agronómicos complejos, generados a través de un proceso de evolución adaptativa entre la actividad humana y la naturaleza. En lo que interesa a este trabajo, esos caracteres pueden ser fácilmente atribuidos a la huerta periurbana de Valencia¹⁷ y de Murcia, por apuntar dos ejemplos significativos en España.

Así pues, a estos espacios periurbanos cabe atribuirles un alto potencial en cuanto a su aportación a la sostenibilidad del territorio, desde un enfoque amplio e integrador de todas sus dimensiones, dada la elevada integración que presentan entre sociedad y naturaleza. De ahí la necesidad de conservarlos, restaurarlos y potenciarlos socio-económicamente.

Tales aspectos están siendo progresivamente considerados, incorporados y regulados en España a través del marco jurídico nacional y autonómico. Destaca en dicha labor, de manera especial, el legislador de la Comunidad Valenciana.

Desde el poder legislativo se reconocen los valores que representan tales espacios y se pretende reaccionar ante las serias advertencias de estudios internacionales que demuestran que dichas áreas han sido fuertemente castigadas durante los periodos de liberalismo económico, que han generado una fuerte presión inmobiliaria especulativa sobre el territorio, expandiendo la ciudad hacia su periferia y reduciendo el espacio agrícola.

En efecto, los desmedidos y descontrolados desarrollos urbanísticos, industriales o terciarios (expansión urbana de la ciudad, construcción de infraestructuras de transporte, etc.), así como los efectos perniciosos que generan, desvelan sobremanera a las instituciones de la Unión Europea, especialmente al Comité Económico y Social (CESE). Este organismo está seriamente preocupado por el desarrollo rural y empeñado en asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social de las zonas rurales de Europa. Así se recoge en su Dictamen 2005/C 74/12 sobre agricultura periurbana. En él se acusa a dicho desarrollo como el factor que “fagocita el territorio en detrimento del espacio productivo agrario, generando crecientes espacios agrarios marginales o con agriculturas no competitivas”.

Asimismo, “las funciones medioambientales, sociales y económicas que también realizan los espacios agrarios, tienen en las áreas periurbanas una mayor relevancia que en el resto del territorio. En estas áreas el suelo agrario actúa como pulmón verde de las grandes urbes; estas

¹⁶ Vid. RUIZ BALLESTEROS, E. Socioecosistemas y resiliencia socio-ecológica: Una aproximación compleja al medio ambiente. *Complejidad y Ciencias Sociales*. Coord. por Esteban Ruiz Ballesteros, José Luis Solana Ruiz. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía: pp. 295-331.

¹⁷ DELIOS ESPAÑA, E. (1993). La agricultura en el área periurbana de Valencia (L'Horta Nord): evolución reciente de las estructuras agrarias. *Méditerranée: Revue Géographique des Pays Méditerranéens*. Vol. 77. n.º. 1-2 (Ejemplar dedicado a: Les territoires du périurbain de la Méditerranée septentrionale): pp. 13-16.

áreas son un elemento fundamental en la ordenación territorial que impiden el crecimiento ilimitado de las ciudades, generan paisaje y humanizan los entornos urbanos. Por el contrario, su función económica, fundamental para el mantenimiento y las perspectivas de futuro de los espacios agrarios, se ve reducida por la presión urbanística que deben soportar y por la escasa importancia productiva que se les atribuye en el marco general de la economía de las áreas periurbanas”.

Es en este punto cuando el derecho y la legislación deben acudir en auxilio de estos espacios territoriales rurales y periurbanos y de los relevantes valores que atesoran para el disfrute de la sociedad. El derecho como garantía de la función social del territorio y de la agricultura.

Ciertamente, la aprobación de instrumentos eficaces de planificación territorial y legislaciones que protejan, potencien y desarrollen las actividades agrarias, el suelo que las acoge, en tanto que recurso necesario y bien común, constituye la primera medida para fortalecer la conservación de los espacios agrarios periurbanos y revitalizar la agricultura local¹⁸.

Las iniciativas de los poderes públicos en dicho ámbito requerirán, por un lado, elevadas dosis de responsabilidad, de coraje y de liderazgo político, y por otro, el adecuado impulso de políticas legislativas proteccionistas del territorio, que a la postre se vean plasmadas en disposiciones de Derecho público (por ejemplo, derecho administrativo, derecho ambiental, urbanístico, etc.) y de Derecho privado (como derecho civil o derecho agrario), en la medida en que puedan influir e incidir sobre los elementos y bienes objeto de una merecida y necesitada tutela por el Estado, Comunidades Autónomas y municipios (medio rural, bienes agrarios, entornos periurbanos), frente a excesos y agresiones que amenazan su supervivencia.

En particular, deberá desempeñar un papel esencial el Derecho ambiental, fundamentado en el apartado 2 del artículo 45 de la Constitución Española, donde se señala que: “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Así, el precepto constitucional impone a los poderes públicos el supremo deber de conservación del medio ambiente, un bien intrínsecamente valioso por sí mismo, pero sobre todo para su disfrute por la sociedad en su conjunto.

El propio Tribunal Constitucional¹⁹ vincula dicho deber al principio de “no regresión ambiental”, consistente en la prohibición a los poderes públicos de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado. Dicho principio queda encuadrado, a su vez, dentro de los derechos humanos de tercera generación, en tanto que se incluye tanto la preservación de lo existente como las dinámicas tendentes a su mejoramiento para futuras generaciones.

6. EL EJEMPLO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VALENCIANA EN LA PRESERVACIÓN DE UN ESPACIO AGRARIO PERIURBANO: LA LEY DE LA HUERTA VALENCIANA DE 2018

¹⁸ MARZAL RAGA, R. (2024). La protección de tierras agrícolas desde el derecho administrativo urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. XV. nº. 1: pp. 1-40. La autora aborda con espíritu crítico los mecanismos que el Derecho urbanístico ofrece para la protección de las tierras agrícolas, en especial las urbanas y periurbanas. La interrelación de las dimensiones urbanísticas, ambientales y culturales se amalgaman a través de la planificación administrativa, y posiciona al plan como instrumento aglutinador capaz de integrar todas las dimensiones. El estudio teórico de las distintas técnicas, tanto a nivel estatal como autonómico y europeo, se complementa con el análisis del modelo escogido para el espacio de la huerta de Valencia, donde el instrumento sectorial de ordenación territorial se erige en piedra de toque de toda la regulación, y muestra la capacidad del Derecho urbanístico para ofrecer una respuesta ambiciosa a las necesidades de las tierras agrícolas.

¹⁹ Entre otras resoluciones, en su Sentencia 134/2019, de 13 de noviembre de 2020.

6.1. Introducción al objeto y objetivos de la Ley 5/2018 de la huerta valenciana. La función social de la propiedad al rescate del abandono de fincas cultivables

Desde el ámbito de la política y la legislación implementada en la Comunidad Valenciana, la Ley 5/2018, de 6 de marzo de la Huerta de Valencia (en adelante LHV), apuesta por la dignificación de su territorio rural y las actividades agrarias que en él se desarrollan.

Pretendemos analizar en este epígrafe —con la brevedad a que obliga la extensión propia de un artículo científico— la aportación de la LHV en beneficio de la potenciación de la huerta valenciana como espacio periurbano merecedor de tutela, respeto y amparo por los poderes públicos en beneficio de la sociedad.

A tal fin, por un lado, abordando la materia desde la perspectiva socio-ambiental, debemos partir del impulso a la provisión de servicios ecosistémicos que dichos espacios proporcionan a la ciudadanía (tales como paisaje en buen estado, zonas de esparcimiento, conservación de tierras, reducción de gases de efecto invernadero, oferta de productos agrícolas de proximidad, ecológicos, naturales y de calidad, etc.).

Por otro lado, desde el ámbito de la ciencia y la técnica jurídica, analizaremos sucintamente la implantación de determinadas instituciones jurídicas (entre otras, intermediación, banco de tierras, suelo infrautilizado, arrendamiento forzoso...), cuyo impulso y fortalecimiento es susceptible de revitalizar el uso agrario de tierras periurbanas, sobre todo de parcelas degradadas, abandonadas e infrautilizadas, con base en el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

Entrando en materia, la primera labor es detectar y poner de manifiesto las amenazas que afectan al espacio periurbano sujeto a ordenación.

Como principal nota negativa debemos apuntar que, la huerta valenciana, en cuanto paisaje productivo y cultural de incalculable valor, está seriamente amenazado de desaparición por la presión de la actividad urbanística, las infraestructuras de movilidad, así como la crisis y abandono de la actividad agraria.

La LHV pone sobre la mesa uno de los temas críticos de la huerta como es el estado de abandono o infrautilización de muchas parcelas agrícolas, que podrían ser cultivadas por una tercera persona o empresa que se dedique a la actividad agrícola a pleno rendimiento. No en vano el Capítulo IV de la LHV incluye entre las cuestiones críticas que sufre la huerta valenciana el abandono y la infrautilización de parcelas agrícolas, introduciendo el concepto legal de «suelo agrario infrautilizado» en su artículo 26.1.

Teniendo en cuenta los datos recogidos a partir de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana²⁰, ya en 2011 se estimaba que de las 11.000 hectáreas de huerta de Valencia, al menos 1.500 hectáreas de tierras de cultivo se encontraban en estado de abandono, tendencia negativa a buen seguro incrementada en los últimos años.

De hecho, téngase en cuenta que la superficie agrícola de la Comunidad Valenciana dejada de cultivar aumentó en 2022 en 6.437 hectáreas, lo que supone un incremento interanual del 3,9%, dato que de esta forma “pulveriza su récord histórico” con un total de 171.386 hectáreas abandonadas. Así, se desprende de un estudio de la Asociación Valenciana de Agricultores (AVA-ASAJA) elaborado a partir de la encuesta Esysce del Ministerio de Agricultura²¹.

²⁰ <https://mediambient.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/estrategia-territorial-de-la-comunitat-valenciana-77496>

²¹ NAVARRO, N. (2023). Paisaje de la agricultura valenciana: más huertos urbanos y abandono sobre todo de los cítricos. *La Vanguardia. Comunidad Valenciana*. 04/02/2023. <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20230204/8731485/paisaje-agricultura-valenciana-huertos-urbanos-abandono-citricos.html>

Los datos deben resultar no solo alarmantes, sino determinantes a la hora de promover todas las medidas capaces de lograr la reactivación de la huerta, pues sin actividad agraria no hay campo vivo.

No olvidemos que la huerta de Valencia constituye uno de los paisajes agrarios más relevantes y singulares del mundo mediterráneo. Es un espacio de acreditados valores productivos, ambientales, culturales, históricos y paisajísticos, merecedor de un régimen de protección y dinamización que garantice su recuperación y pervivencia para las generaciones futuras²².

Además, este espacio genera una producción agrícola de proximidad que permite disponer a la población del área metropolitana de Valencia de productos hortofrutícolas de alta calidad con costes reducidos de transporte y menores emisiones de gases de efecto invernadero. Esta producción se ve favorecida por un suelo de alta capacidad agronómica, el cual es un recurso natural escaso en la Comunidad Valenciana.

Por tanto, se pretende la preservación de la huerta como un sistema productivo, ambiental y cultural integrado, cuyo elemento básico son las personas que se dedican a la agricultura. No se puede proteger la huerta desde una visión museística y petrificada de este espacio, sino que lo que se pretende con la LHV, y los instrumentos que la desarrollan, es configurar un espacio vivo y sostenible desde la triple dimensión económica, ambiental y social.

Por tales razones, la Ley 5/2018 se focaliza en establecer un marco regulador de los usos del suelo y medidas de gestión y financiación de la actividad agraria que fomenten el mantenimiento de la actividad productiva, la mejora de las condiciones de vida de las personas que se dedican a la agricultura y la preservación de la Huerta de Valencia, frente a las presiones de naturaleza urbanística que amenacen su sostenibilidad (art. 1 LHV).

A su vez, la LHV tiene como misión establecer órganos, definir instrumentos de ordenación, gestión y medidas de naturaleza urbanística para la recuperación de los espacios de huerta, así como la dinamización y desarrollo de la actividad agraria en la misma (así se desprende del art. 2, letras c, d, e, f y g).

A la vista del contenido del artículo 2 de la LHV (Objetivos específicos), podemos confirmar la visión “agrarista” que pretende imprimirse desde la Administración pública a las actuaciones y medidas territoriales a implementar sobre la huerta de Valencia. En ese sentido, entre otras finalidades la ley se propone garantizar una conservación activa de los suelos de la huerta y sus múltiples valores, establecer un régimen de usos y actividades compatibles con la protección de los valores de la huerta, así como recuperar y poner en valor espacios degradados de la huerta, y potenciar una huerta productiva y rentable.

En el ámbito de la planificación y ordenación del territorio, la Ley 5/2018 ofrece cobertura y sustento a la aplicación del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta Valenciana (PAT 2018)²³, dirigido a la protección y recuperación de los espacios que poseen vinculación con la actividad agrícola, tal y como se recoge en su objeto.

Además, el objeto de la LHV de 2018, por tanto, guarda plena coherencia con lo previsto en la normativa estatal recogida en la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual insta (a lo largo de su Capítulo III) a adoptar directrices estratégicas de ordenación rural y planes específicos por zona rural.

Resulta en este punto de gran relevancia hacer hincapié en el artículo 4 de la LHV, que determina la «función social y pública» de la Huerta de Valencia. En particular, se destaca el hecho de que la actividad agraria, así como el patrimonio natural, cultural y paisajístico de este espacio periurbano, desempeñan una función social relevante, al favorecer el desarrollo del

²² Vid. AMAT LLOMBART, P. y SOSA ESPINOSA, A. (2019). Medio rural y agricultura periurbana: la ley de la huerta valenciana y función social de la propiedad. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº. 74: pp. 7-44.

²³ El PAT Huerta de Valencia puede consultarse en el siguiente sitio de internet:

<https://mediambient.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-valencia>

sector agrario, la soberanía alimentaria, el bienestar de las personas, el uso sostenible del territorio y la prevención del cambio climático (art. 4.1 LHV).

En este sentido, la dimensión económica de la huerta obliga a regular la función social de la propiedad que configura el contenido esencial del derecho, mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines de desarrollo económico, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales.

En sede de función social de la propiedad, se ha dicho que la propiedad, hoy, no puede ser definida solo desde el art. 348 del Código civil; hay que definirla también con el art. 33 de la Constitución Española, y así resulta ser el derecho de gozar y disponer de una cosa, con las limitaciones y deberes que las leyes impongan para el logro de su función social, atendida la trascendencia para la colectividad del objeto sobre el que recae. La propiedad sigue siendo un ámbito de prerrogativa del individuo, un derecho subjetivo. La novedad estriba en que el derecho del propietario debe cumplir finalidades sociales, servir también a las necesidades de la colectividad²⁴.

Del artículo 33.2 de la CE se desprende que la función social del derecho de propiedad privada delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. La constitucionalización de la función social de la propiedad supone un paso decisivo en el tránsito desde un concepto de propiedad liberal-individualista hacia una nueva concepción de la propiedad basada en la idea de tutela de intereses generales y colectivos que trascienden al mero beneficio privado, pero que en todo caso deberá coexistir con el principio del aprovechamiento exclusivo de los bienes por parte del titular del dominio.

Por consiguiente y en vista de lo arriba establecido, la falta de cultivo de las fincas agrícolas dotadas de infraestructuras por abandono de las mismas supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios y un auténtico despilfarro de recursos públicos. Por ello, es obligación de la Generalitat Valenciana facilitar los cauces que permitan tanto mantener estas tierras en cultivo como promover el acceso a las propiedades agrícolas a aquellos profesionales agrarios que, en sustitución de sus titulares, pretendan dinamizar la actividad agraria en la huerta.

En cumplimiento de la función social de la propiedad del suelo rústico ubicado en la huerta de Valencia, sobre todo en presencia de fincas agrícolas abandonadas e infrautilizadas, la LHV introduce ciertas instituciones destinadas a tratar de paliar tales problemas.

6.2. Instituciones para la puesta en producción de tierras agrarias en riesgo de abandono o infrautilizadas en el área de la huerta de Valencia

a) Introducción

Según afirma el preámbulo de la LHV, a propósito del capítulo cuarto, cuestión por otra parte que ha salido a la palestra recurrentemente en este trabajo, “uno de los temas críticos de la huerta valenciana es el estado de abandono o infrautilización de muchas parcelas agrícolas que pudieran ser cultivadas por una tercera persona o empresa que se dedique a la actividad agrícola a pleno rendimiento. En este sentido, la dimensión económica de la huerta obliga a regular la función social de la propiedad que configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines de desarrollo económico, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses

²⁴ LÓPEZ LÓPEZ, A.M. (2000). El derecho de propiedad. En LÓPEZ, MONTÉS y ROCA (Dir.). *Derecho civil. Derechos reales y derecho inmobiliario registral*. Tirant lo Blanch. Valencia: p. 169.

individuales. La función social de la propiedad, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad”.

Se llega a la conclusión final de que “la falta de cultivo de las fincas agrícolas dotadas de infraestructuras por abandono de las mismas supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios y un auténtico despilfarro de recursos públicos”.

Por ello, es obligación de la administración valenciana (la Generalitat Valenciana) facilitar los cauces que permitan tanto mantener dichas tierras en cultivo, como promover el acceso a las propiedades agrícolas a aquellos profesionales agrarios que, en sustitución de sus titulares, pretendan dinamizar la actividad agraria en la huerta.

Veamos seguidamente las previsiones normativas que, a tal loable fin, dedica la LHV.

b) Intermediación para fomentar la cesión del uso de tierras agrícolas que dejen de ser explotadas por su titular

El artículo 25 de la LHV lleva por título «Mecanismos de intermediación», y dispone literalmente lo siguiente:

“El Consejo de la Huerta de Valencia, en colaboración con la conselleria competente en materia de agricultura y desarrollo rural y las administraciones locales, es el competente para llevar a cabo actividades de intermediación para la cesión de uso de tierras, tales como la coordinación de iniciativas locales previas o la articulación de un banco de tierras dentro del ámbito territorial de aplicación de esta ley; así como actividades de promoción, sensibilización, comunicación en torno a los mecanismos de cesión del uso de tierras, con el objetivo de favorecer la continuidad de la actividad agraria en aquellas fincas que dejen de ser explotadas por su titular. En este sentido se impulsarán fórmulas de cesión de uso que salvaguarden el derecho del propietario y que permitan la obtención de rentas”.

El artículo 25 no define el alcance de dicha intermediación pública, pues simplemente se limita a mencionar que el objetivo es llevar a cabo “actividades de intermediación para la cesión de uso de tierras”, citando seguidamente algunas como el banco de tierras.

Sin embargo, sí especifica las administraciones encargadas de impulsar y gestionar tales medidas. Por un lado, la conselleria encargada de la agricultura (actualmente la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca²⁵), y por otro lado las autoridades locales. También señala la entidad competente de llevar a cabo dicha labor de intermediación: el Consejo de la Huerta de Valencia²⁶.

El Consell de l’Horta de València, adscrito a la Conselleria de Agricultura, es un consorcio con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para obrar. Disfruta de autonomía en su organización y en la administración del patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines.

Fue constituido mediante Resolución de 6 de junio de 2019, por la que se publicó el Convenio a tal fin entre la Generalitat Valenciana, la Diputación Provincial de Valencia y el Ayuntamiento de València.

Tiene por objetivo principal garantizar el futuro de la huerta y de las personas que se dedican a la agricultura, promoviendo la dinamización de las actividades agrarias en la huerta de Valencia, así como impulsando un sistema agroalimentario local.

Por lo que aquí interesa, entre las funciones del Consejo se incluye la de realizar funciones de gestión y mediación para facilitar la cesión de uso o el arrendamiento de parcelas agrarias o

²⁵ <https://agricultura.gva.es/es>

²⁶ <https://consellhorta.gva.es/es>

fincas rústicas sin cultivar (art. 41.d). También establecerá un registro de productores de la Huerta de Valencia y promoverá la cooperación entre los mismos.

El objetivo es favorecer la continuidad de la actividad agraria en aquellas fincas que dejen de ser explotadas por su titular. En todo caso, se impulsarán fórmulas de cesión de uso que salvaguarden el derecho del propietario y que permitan la obtención de rentas. Esta mención lleva sin duda a pensar en el clásico contrato del arrendamiento de fincas rústicas o de explotaciones agrarias, regulado en líneas generales en el Código civil y de manera especial en la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, aparte de en la normativa autonómica o foral.

El artículo 25 de la LHV no define con precisión el alcance de las actividades de intermediación que el Consejo de la Huerta puede llevar a cabo en relación con la cesión del uso de tierras no cultivadas. Más bien a modo ejemplo enunciativo dispone que podrán consistir en la “coordinación de iniciativas locales previas” o en la “articulación de un banco de tierras”.

En todo caso, el Consejo de la Huerta de Valencia lleva a cabo actividades de promoción, sensibilización y comunicación en torno a los mecanismos de cesión del uso de tierras para favorecer el cultivo de campos abandonados y la mejora de la rentabilidad de las explotaciones agrarias (arts. 25 y 41.d) de la LHV).

Por lo que respecta al Banco de Tierras Agrícolas de Valencia (Banc de Terres de València²⁷), viene impulsado por la Diputación de Valencia, el Ayuntamiento de Valencia y el Consejo Agrario, quienes gestionan esta iniciativa.

Consiste en un registro administrativo municipal, de carácter público, integrado por parcelas aptas para la explotación agrícola, cuyos propietarios han solicitado voluntaria y gratuitamente la inclusión en el banco de tierras. Este registro funciona como un instrumento para poner en contacto la oferta y la demanda de parcelas cultivadas o cultivables ubicadas en el término municipal de Valencia.

Entre otros objetivos, con la iniciativa del banco de tierras se pretende incentivar a los propietarios de parcelas abandonadas, en riesgo de abandono o en producción, a ponerlas en cultivo por terceras personas. De tal forma se contribuye a reducir problemas ambientales y socioeconómicos, como el incremento del riesgo de incendio, la proliferación de plagas y de roedores, la erosión del suelo, los vertidos incontrolados de desechos, la degradación paisajística, etc. A la vez se evita la pérdida del bagaje y tradición cultural que representa la interrupción en la transmisión, a las futuras generaciones, de los conocimientos sobre las prácticas agrícolas asociadas a la huerta de Valencia.

Por otra parte, cabe citar algunos de los beneficios asociados a la iniciativa del banco de tierras.

Para los propietarios de tierras no cultivadas, el hecho de incluir sus parcelas en el banco de tierras, de forma voluntaria y gratuita, puede permitirles obtener nuevos ingresos (mediante la formalización de arrendamientos), evitarles costes de mantenimiento, así como mantener la capacidad agronómica y productiva de sus tierras. Téngase en cuenta que la titularidad sobre la propiedad de las fincas no se altera, manteniendo el propietario intactos sus derechos y obligaciones sobre la propiedad.

Los interesados (propietarios y futuros arrendatarios rústicos) pueden obtener asesoramiento jurídico gratuito para formalizar el contrato de arrendamiento que se adapte a las necesidades de las partes, a la vez que se facilitan modelos de contratos.

El acuerdo entre propietarios y personas interesadas en cultivar las tierras es libre, no participando el banco de tierras ni el Ayuntamiento de Valencia en los aspectos relacionados con la duración del acuerdo, las condiciones económicas, etc.

²⁷ <https://valencia.consellagrari.com/es/banco-de-tierras>

El propietario podrá solicitar la retirada de la parcela del banco de tierras en cualquier momento, si bien en el caso de tener la tierra arrendada a un tercero, se deberá respetar el plazo previsto en el acuerdo suscrito.

Finalmente, se ofrece a las partes un servicio de mediación gratuito para la gestión y resolución de conflictos que pueda generar la interpretación y ejecución de los contratos.

c) Régimen aplicable al suelo agrario infrautilizado

Según lo establecido en el artículo 26.1 de la LHV, se entenderá por «suelo agrario infrautilizado» aquel en el que concurran una o diversas de las siguientes circunstancias:

a) Suelos en proceso de degradación, sin un mínimo trabajo, agricultura de conservación, mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada y otras medidas correctoras.

b) Suelos donde las malas prácticas agrarias o usos inconvenientes hacen que presenten riesgo de aparición de fuego, invasión de malas hierbas, plagas o enfermedades que puedan causar daños a la propia parcela o a parcelas contiguas, o pongan en riesgo las condiciones ambientales de su entorno o la salud pública, o aquellos que por sus funciones de defensa ante incendios forestales se tengan que labrar.

c) Suelos agrarios que permanezcan sin práctica relacionada con la producción y cultivo de productos agrícolas, ni destinados a la cría ni al mantenimiento de animales, ni destinados a actividades complementarias vinculadas con la actividad agraria durante tres años consecutivos, salvo que razones de carácter agronómico o ambiental, debidamente motivadas, lo justifiquen, o se justifique por cuestiones de pérdida de rentabilidad continuada no atribuible a la gestión de la persona titular.

Se requiere de la previa declaración administrativa, que se producirá tras un procedimiento administrativo contradictorio que incluirá el ofrecimiento de otras medidas menos limitativas del derecho de propiedad²⁸.

Por su parte, en el artículo 27 de la LHV se contienen y describen algunas pautas y trámites sobre el procedimiento para la declaración de suelo agrario infrautilizado.

El punto de partida que pone en marcha el procedimiento administrativo de declaración de infrautilización de una parcela agraria, parece situarse en una actuación de inspección por parte de los servicios técnicos de la Conselleria de Agricultura. Así, tras comprobar la existencia de una parcela agrícola infrautilizada, los indicados servicios “levantarán acta de inspección, informarán a su titular de las consecuencias del mantenimiento de la situación de suelo agrario infrautilizado y procederán a la declaración de suelo agrario infrautilizado”.

En todo caso, el procedimiento de declaración de suelo agrario infrautilizado respetará el derecho de los afectados a formular alegaciones y su derecho de audiencia.

Al finalizar el trámite, podrá concluir con una resolución declarativa de suelo agrario infrautilizado, y los efectos subsiguientes a dicha declaración pueden ser diversos.

En primer lugar, la Conselleria de Agricultura efectuará un seguimiento de la utilización de las parcelas declaradas como infrautilizadas. La finalidad, evidentemente, es la de verificar si sus propietarios, titulares o responsables palían, evitan o corrigen voluntariamente las circunstancias que dieron lugar a la declaración.

En segundo lugar, la situación podría derivar en la inscripción forzosa de la parcela en el inventario de suelo infrautilizado creado al efecto.

Para que dicha inscripción tenga lugar, deben darse dos condiciones:

1. Que haya transcurrido el plazo de un año desde la declaración.

²⁸ MARZAL RAGA, R. (2024). La protección de tierras agrícolas desde el derecho administrativo urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. XV. nº. 1: pp. 31 y 33, quien además señala que “para garantizar el valor productivo de este espacio tan singular y su uso público, la Ley 5/2018 establece el estatuto de la propiedad del suelo dirigido a impedir el abandono o infrautilización de las parcelas agrícolas”.

2. Que se hayan mantenido las circunstancias que dieron lugar a la misma.

Un tercer efecto se deriva de la inscripción de la parcela en el citado inventario de suelo infrutilizado. En el plazo de un año desde la inscripción, el titular de la parcela debe forzosamente elegir una de las siguientes opciones:

1) La realización de medidas correctoras en la parcela.

La medida no comporta la pérdida del uso ni la posesión de la finca, pero sí la de cumplir con ciertas obligaciones de mejora de la tierra.

2) La cesión temporal de la finca a favor de tercera persona, mediante cualquier negocio jurídico válido en derecho, en el que constará de manera expresa que la tercera persona se compromete a evitar la infrutilización del suelo.

La medida recuerda, hasta cierto punto, a los contratos de arrendamiento rústico forzoso, si bien queda en la mano del propietario optar por esta posibilidad.

3) La incorporación de la parcela en el mecanismo de intermediación gestionado por el Consejo de la Huerta de Valencia o, en su caso, por la entidad local u órgano adscrito a la administración pública que actúe en el ámbito territorial de la ley, que solicite el titular del suelo para facilitar su uso agrario.

4) La incorporación de la parcela a la iniciativa de gestión común que solicite el titular para facilitar la gestión de su uso.

Para verificar el cumplimiento de la opción por parte del titular de la parcela, este deberá, ante todo, notificar la opción escogida ante la administración competente.

Una vez que la decisión de la persona interesada haya tenido entrada formalmente en el registro del órgano competente, esta deberá llevarse a cabo en el plazo de seis meses siguientes contados desde tal fecha.

d) Declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra

En el supuesto de que, tras la declaración de suelo infrutilizado, hubiera transcurrido un año sin que conste formalmente a la Administración (vía registro de entrada) la elección escogida por el titular de la parcela afectada de entre las diversas opciones que le brinda la ley, la Conselleria de Agricultura podrá iniciar el procedimiento de declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, previsto en el artículo 28 de la LHV.

Nos encontramos ante un nuevo procedimiento administrativo, iniciado de oficio por la administración competente, que obedecerá a la existencia y verificación de una serie de condiciones objetivas presentes en la parcela agrícola.

La clave de esta declaración lo constituye el hecho de que, pese al tiempo transcurrido, las advertencias previas y pese a las propuestas de mejora de la situación brindadas al titular, sigan manteniéndose las circunstancias que motivaron la declaración de parcela infrutilizada, después de inscribirla en el inventario de suelo infrutilizado.

Además, en el procedimiento deberá acreditarse la existencia de graves motivos de orden económico, social o ambiental, así como el abandono total de la parcela afectada.

El procedimiento para la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, se regirá por la legislación general sobre expropiación forzosa.

En cuanto a las consecuencias legalmente previstas tras la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, pueden ser de dos tipos:

1) Cesión temporal del uso de la parcela o parcelas al Consejo de la Huerta de Valencia, por un plazo no inferior a diez años ni superior a treinta.

Según la LHV, nos hallamos ante una “expropiación del derecho de uso y aprovechamiento de las tierras de cultivo”.

2) Licitación pública del uso del suelo con declaración de incumplimiento de la función social por ser un suelo agrario infrutilizado. Dicho procedimiento de licitación no lo es para

proceder a la venta en pública subasta de la parcela, sino para ofrecer la licitación de un contrato de arrendamiento sobre la misma.

Las bases de licitación del contrato de arrendamiento exigirán un compromiso de cultivo de las tierras arrendadas y fijarán los criterios de selección, en los que, además de la modalidad de contrato, precio y plazos del arrendamiento o cesión, se podrán tener en cuenta las mejoras de tipo agrario, ambiental o paisajístico que se tendrán que introducir en la explotación, así como cualquier otro criterio que considere la administración competente, en particular criterios sociales y que incrementen la presencia de las mujeres y personas jóvenes en las actividades de la huerta.

7. REFLEXIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

1. La decidida apuesta por los sistemas alimentarios locales y por el aumento de la oferta de productos de proximidad constituye una baza firme para alcanzar objetivos de sostenibilidad ambiental, económica y social. Ciertamente, el sistema favorece la sostenibilidad ecológico-ambiental, la economía local y el bienestar de la comunidad. Se fomentan conductas de consumo alimentario responsable, reduciendo los niveles de desperdicio alimentario en los hogares. A la vez permite reforzar la economía local y el sector primario (ventas directas de los agricultores al consumidor final), ayudando a preservar la identidad local y cultural de la región.

Por ello, procurar un marco definitorio seguro, a nivel legislativo y doctrinal, de dichas instituciones, supone una premisa esencial para garantizar el adecuado desarrollo del sistema productivo agroalimentario, habida cuenta de los beneficios que se derivan para la sociedad en su conjunto y a nivel local.

2. El apoyo decidido al desarrollo y consolidación de los sistemas agroalimentarios locales y de proximidad por parte del legislador comunitario, español y autonómico, así como por el resto de poderes públicos, se sustenta en diversas razones de hondo calado.

Entre otras la mayor facilidad de control y supervisión por parte de los poderes públicos en relación a los productos ofertados. También se pueden alegar razones de índole económica y productiva, tales como la reducción de costes de transacción (menos costes de transporte) y la reducción del número de intermediarios en la cadena de suministro y distribución, lo que abundará en una remuneración más justa y digna para el trabajo del agricultor de proximidad. El consumidor final también podrá beneficiarse de un mejor precio de compra, al respaldar económicamente la economía regional más cercana y local.

Indudablemente se ponen de manifiesto razones medioambientales, pues la producción agraria de proximidad protege en mayor medida el medio ambiente y es capaz de ayudar a mitigar los efectos del cambio climático, habida cuenta de que la distribución de los productos locales y de proximidad resulta mucho más sostenible que en otros sistemas productivos vinculados a cadenas largas de distribución.

Asimismo, desde el ámbito de la sostenibilidad territorial de la productividad agraria, en íntima conexión con la función ecológica de los sistemas de producción locales, destaca la función de los sistemas de proximidad en cuanto a la protección de los valores de las tierras agrícolas urbanas y periurbanas

En definitiva, cabe afirmar que los sistemas agroalimentarios locales y las producciones de proximidad generan un buen número de externalidades positivas de índole social, económica, medioambiental y territorial. Contribuyen al bienestar personal del consumidor final, así como al bienestar económico-social del sector agrario primario (productores de proximidad). Fomentan la economía rural local y regional, valorizando los productos de calidad y tradicionales. Favorecen la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, colaborando en la lucha contra el cambio climático. Asimismo, pueden revitalizar las tierras agrícolas cercanas a las ciudades y otros núcleos urbanos,

permitiendo la conservación de dichos terrenos, su mantenimiento en producción y la pervivencia del paisaje característico de las áreas agrarias periurbanas.

3. Ciertos convenios, acuerdos e instrumentos internacionales —entre los que destaca el pacto de Milán de política alimentaria urbana de 2015— promueven la sostenibilidad de los sistemas alimentarios locales en ciudades de todo el mundo. El Pacto de Milán implica trabajar por un consumo sostenible desde una perspectiva multifactorial, de forma que los sistemas alimentarios actuales puedan llegar a ofrecer acceso constante y garantizado a una variedad de alimentos adecuados, seguros, locales, justos, saludables y nutritivos para todos. Asimismo, entre las acciones planteadas, destaca el apoyo a los productores locales y el fomento del consumo de alimentos de proximidad, lo cual a su vez impulsará la economía local. Las acciones 20 a 26 del Pacto de Milán devienen fundamentales para implementar y consolidar sistemas alimentarios urbanos más sostenibles, inclusivos y resilientes, promoviendo un enfoque holístico que involucre a toda la comunidad. Dicho planteamiento contempla la producción agraria desde un enfoque integral, en el sentido de procurar no únicamente aumentar la producción, sino hacerlo de manera que se respete el medio ambiente y se promueva el bienestar de las comunidades rurales.

4. La PAC de la Unión Europea 2014-2020, supuso un fuerte aliciente legislativo y financiero para la mejora del desarrollo rural de los países miembros y por extensión para el conjunto de la Unión, a cuyo fin se apostó por las actividades de promoción en un contexto local relacionadas con el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales. El Reglamento de desarrollo rural 1305/2013 la definió como aquella cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores.

En España, entre 2014 y 2020 casi 18.000 explotaciones agrarias recibieron ayudas del FEADER para participar en regímenes de calidad, mercados cortos, circuitos de distribución y agrupaciones y organizaciones de productores. Por consiguiente, la PAC 2014-2020 ha incentivado la producción local y el consumo de productos frescos, lo que no solo beneficia a los agricultores al aumentar sus ingresos, sino que también promueve la sostenibilidad y reduce la huella de carbono asociada al transporte de alimentos. La PAC ha promovido la educación y conciencia del consumidor, mediante campañas de sensibilización para educar a los consumidores sobre los beneficios de comprar productos locales, lo que puede aumentar la demanda y fortalecer las cadenas cortas de distribución.

En suma, la PAC 2014-2020 a nivel de la UE y en España, ha buscado no solo mejorar la competitividad del sector agrícola, sino también fomentar un desarrollo rural sostenible y dinámico. Las cadenas cortas de distribución constituyen una herramienta clave para lograr estos objetivos, al conectar a los productores con los consumidores de manera más directa y eficiente, beneficiando tanto a la economía local como al medio ambiente.

En el marco de la vigente PAC 2023-2027, el Reglamento 2115/2021 ya no contempla el concepto de «cadena corta de distribución», ni se incluye dicha institución como medida específica de desarrollo rural. Sin embargo, la figura continúa siendo un baluarte significativo para alcanzar los actuales objetivos generales y específicos de la PAC, entre ellos el objetivo transversal de “mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor alimentaria”. A tal fin, uno de los indicadores de resultado previstos consiste en mejorar la organización de la cadena de suministro, aumentando el porcentaje de explotaciones agrícolas que participen en mercados locales y en circuitos de distribución cortos. Por consiguiente, cabe afirmar que la PAC 2023-2027 sigue apoyando a los mercados locales y los circuitos de distribución cortos, reconociendo su importancia para la sostenibilidad económica, social y ambiental. La PAC 2023-2027 apoya la producción local, fomentando a su vez los mercados agroalimentarios locales. Apoya igualmente los circuitos de distribución cortos, con el objetivo de la reducción

de intermediarios en la cadena alimentaria. En conclusión, la PAC 2023-2027 refuerza el compromiso de la Unión Europea respecto al apoyo a los mercados locales y los circuitos y cadenas cortas de distribución. Al hacerlo, busca no solo mejorar la rentabilidad de los agricultores, sino también promover un sistema alimentario más sostenible y resiliente, que beneficie a las comunidades rurales, a los consumidores y al medio ambiente.

En España, el PEPAC para 2023-2027 —en vigor desde el 1 de enero de 2023— pretende fortalecer la sostenibilidad del sector agrario, promover la producción local y mejorar la cadena de distribución, así como fomentar la producción local. Para ello, aboga por apoyar a los agricultores y ganaderos locales para aumentar la producción de alimentos de proximidad, así como promover la diversidad de cultivos y la agricultura ecológica, y desarrollar cadenas cortas de distribución, a fin de facilitar la comercialización directa entre productores y consumidores, incentivando la creación de cooperativas y asociaciones de productores.

En definitiva, el Plan Estratégico de la PAC de España 2023-2027 es susceptible de impulsar la revitalización de la agricultura local y el fortalecimiento de las cadenas cortas de distribución. La implementación efectiva de estas estrategias puede resultar en un sistema alimentario más sostenible, resiliente y conectado con las comunidades locales.

5. La «agricultura periurbana» consiste en el conjunto de prácticas agrícolas y de producción de alimentos que se llevan a cabo en las áreas que rodean a las ciudades y se ubican junto a los límites de las zonas urbanas y su periferia. Constituye una práctica que no solo busca la producción de alimentos, sino que también promueve la sostenibilidad, la seguridad alimentaria, la conexión entre las áreas urbanas y rurales, así como la revitalización territorial y recuperación productiva de terrenos periurbanos en peligro de degradación ambiental.

La importancia del medio rural y de la agricultura periurbana, en particular, por su notable carácter multifuncional para la sociedad en su conjunto, derivada de su capacidad como preservadora del medio natural y proveedora de servicios ecosistémicos, convierten a este medio y su actividad tradicional en necesidad y recurso para la sociedad global.

Cabe atribuir a dichos espacios periurbanos un elevado potencial en cuanto a su aportación a la sostenibilidad del territorio, desde un enfoque amplio e integrador de todas sus dimensiones, dado el elevado nivel de integración entre sociedad y naturaleza que estas áreas presentan. De ahí la necesidad de conservarlos, restaurarlos y potenciarlos socio-económicamente.

Por ello, el derecho y la legislación deben acudir en auxilio de los espacios territoriales rurales y periurbanos, en defensa de los relevantes valores que atesoran para el disfrute de la sociedad. El derecho debe actuar como garantía de la función social del territorio y de la agricultura.

En los últimos tiempos hemos asistido a la aprobación de legislaciones basadas en políticas territoriales, que reconocen su papel en la producción de externalidades positivas y para el desarrollo sostenible, teniendo como objetivo su fortalecimiento, que pasa por apoyar e impulsar la actividad agraria como forma de mantener los modos de vida rurales y las múltiples funciones que desempeña.

Las iniciativas de los poderes públicos en dicho ámbito requerirán, por un lado, elevadas dosis de responsabilidad, de coraje y de liderazgo político, y por otro, el adecuado impulso de políticas legislativas proteccionistas del territorio, que a la postre se vean plasmadas en disposiciones de Derecho público (por ejemplo, derecho administrativo, derecho ambiental, urbanístico, etc.) y de Derecho privado (como derecho civil o derecho agrario), en la medida en que puedan influir e incidir sobre los elementos y bienes objeto de una merecida y necesitada tutela por el Estado, Comunidades Autónomas y municipios (medio rural, bienes agrarios, entornos periurbanos), frente a excesos y agresiones que amenazan su supervivencia.

6. En presencia de los valores de las áreas rurales periurbanas merecedoras de protección y salvaguardia, y a la vista de las inminentes amenazas, la degradación y abandono de los elementos que configuran la zona a proteger, la legislación de la Comunidad Valenciana sobre

la materia se plantea —junto a otras medidas de planificación urbanística y de desarrollo rural/agrario— impulsar desde los poderes públicos mecanismos institucionales, legales y financieros necesarios a fin de reactivar en positivo los usos de la tierra cultivable de la huerta, otorgando preeminencia al uso agrícola de parcelas abandonadas, desatendidas o degradadas por sus tenedores o propietarios, en pro de fortalecer y recuperar la huerta periurbana, fagocitada por los desarrollos urbanísticos, industriales y terciarios desde finales del siglo XX.

Ciertamente, la huerta valenciana, en cuanto paisaje productivo y cultural de incalculable valor, está seriamente amenazada de desaparición por la presión de la actividad urbanística, las infraestructuras de movilidad, así como la crisis y abandono de la actividad agraria. En efecto, uno de los temas críticos de la huerta es el estado de abandono o infrutilización de muchas parcelas agrícolas, que podrían ser cultivadas por una tercera persona o empresa que se dedique a la actividad agrícola a pleno rendimiento.

La huerta genera una producción agrícola de proximidad, que permite disponer a la población del área metropolitana de Valencia de productos hortofrutícolas de alta calidad, con costes reducidos de transporte y menores emisiones de gases de efecto invernadero. Esta producción se ve favorecida por un suelo de alta capacidad agronómica, el cual es un recurso natural escaso en la Comunidad Valenciana.

Por ello se pretende la preservación de la huerta como un sistema productivo, ambiental y cultural integrado, cuyo elemento básico son las personas que se dedican a la agricultura. No se puede proteger la huerta desde una visión museística y petrificada de este espacio, sino que lo que pretende la LHV y los instrumentos que aprueba, es configurar un espacio vivo y sostenible desde la triple dimensión económica, ambiental y social.

En suma, cabe confirmar la visión “agrarista” que pretende imprimirse desde la Administración pública a las actuaciones y medidas territoriales a implementar sobre la huerta de Valencia. Entre otras finalidades la LHV se propone garantizar una conservación activa de los suelos de la huerta y sus múltiples valores, establecer un régimen de usos y actividades compatibles con la protección de los valores de la huerta, así como recuperar y poner en valor espacios degradados de la huerta, y potenciar una huerta productiva y rentable.

7. La dimensión económica de la huerta de Valencia obliga a regular la función social de la propiedad, que configura el contenido esencial del derecho, mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines de desarrollo económico, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales.

La constitucionalización de la función social de la propiedad supone un paso decisivo en el tránsito desde un concepto de propiedad liberal-individualista hacia una nueva concepción de la propiedad basada en la idea de tutela de intereses generales y colectivos que trascienden al mero beneficio privado, pero que en todo caso deberá coexistir con el principio del aprovechamiento exclusivo de los bienes por parte del titular del dominio.

Por consiguiente, la falta de cultivo de fincas agrícolas por abandono o infrutilización de las mismas, pese a estar dotadas de infraestructuras productivas, supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios y un auténtico despilfarro de recursos públicos. Deben, por tanto, implementarse con eficacia los cauces que permitan mantener tales tierras en producción y cultivo, así como promover el acceso al uso y disfrute de las propiedades agrícolas a aquellos profesionales agrarios que, en sustitución de sus titulares, se comprometan a dinamizar la actividad agraria en la huerta.

8. En aras de procurar un mejor cumplimiento de la función social y pública de la tierra, la LHV introduce mecanismos legales para incentivar el uso de las parcelas de huerta, imponiendo deberes legales de cuidado y mantenimiento de las parcelas a los propietarios que las desatiendan o hayan permitido o causado su degradación. Se apoya la cesión del uso de tierras no explotadas a través, en primer lugar, de actividades de intermediación (cuyo régimen

queda a la espera de un futuro desarrollo legislativo, si bien parece evidente que se trata de la figura del banco de tierras), llegando en circunstancias extremas a proponer la expropiación del uso de la tierra para garantizar el cumplimiento de dicha función social de la propiedad, en beneficio de intereses colectivos superiores.

Así, por un lado, la LHV promueve instituciones para la puesta en producción de tierras agrarias en riesgo de abandono o infrautilizadas en el área de la huerta de Valencia.

Fomenta mecanismos de intermediación para incentivar la cesión del uso de tierras agrícolas que dejen de ser explotadas por su titular. La Ley no define el alcance de dicha intermediación pública, pues simplemente se limita a mencionar que el objetivo es llevar a cabo “actividades de intermediación para la cesión de uso de tierras”, citando seguidamente algunas como el banco de tierras.

El Consejo de la Huerta de Valencia tiene por misión ejecutar las funciones de gestión y mediación para facilitar la cesión de uso o el arrendamiento de parcelas agrarias o fincas rústicas sin cultivar. El objetivo es favorecer la continuidad de la actividad agraria en aquellas fincas que dejen de ser explotadas por su titular. En todo caso, se impulsarán fórmulas de cesión de uso que salvaguarden el derecho del propietario y que permitan la obtención de rentas. Esta mención lleva sin duda a pensar en el clásico contrato del arrendamiento de fincas rústicas o de explotaciones agrarias, regulado en líneas generales en el Código civil y de manera especial en la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, aparte de en la normativa autonómica o foral.

El Banco de Tierras Agrícolas de Valencia, consiste en un registro administrativo municipal, de carácter público, integrado por parcelas aptas para la explotación agrícola, cuyos propietarios han solicitado voluntaria y gratuitamente la inclusión en el banco de tierras. Este registro funciona como un instrumento para poner en contacto la oferta y la demanda de parcelas cultivadas o cultivables ubicadas en el término municipal de Valencia.

9. Por otro lado, la LHV prevé un régimen aplicable al suelo agrario infrautilizado. En primer lugar, define qué se entiende por «suelo agrario infrautilizado», en suma, aquel en el que se aprecien y se acrediten una o diversas circunstancias desfavorables en términos de uso razonable y apropiado de la tierra rústica cultivable.

Se articula un procedimiento administrativo para la «declaración de suelo agrario infrautilizado». En caso de que se dicte resolución declarativa de suelo agrario infrautilizado, los efectos subsiguientes a la misma pueden ser diversos: a) seguimiento de la utilización de las parcelas declaradas como infrautilizadas, a fin de que el titular palíe, evite o corrija voluntariamente las circunstancias que dieron lugar a la declaración o b) inscripción forzosa de la parcela en el inventario de suelo infrautilizado.

En caso de inscripción forzosa, el titular de la parcela deberá elegir una de las siguientes opciones: 1) realización de medidas correctoras en la parcela; 2) cesión temporal de la finca a favor de tercera persona, mediante cualquier negocio jurídico válido en derecho; 3) incorporación de la parcela en el mecanismo de intermediación gestionado por el Consejo de la Huerta de Valencia; 4) incorporación de la parcela a una iniciativa de gestión común.

Transcurrido un año sin que conste formalmente a la Administración la elección escogida por el titular de la parcela afectada, de entre las diversas opciones que le brinda la ley, procederá la declaración de «incumplimiento de la función social del uso de la tierra», a cuyo buen fin deberá acreditarse la existencia de graves motivos de orden económico, social o ambiental, así como el abandono total de la parcela afectada.

Las consecuencias legalmente previstas de esta nueva declaración son: 1) Cesión temporal del uso de la parcela o parcelas al Consejo de la Huerta de Valencia, entre 10 y 30 años; 2) Licitación pública del uso del suelo, pero no para proceder a la venta en pública subasta de la parcela, sino para ofrecer la licitación de un contrato de arrendamiento sobre la misma.

Las bases de licitación del contrato de arrendamiento exigirán un compromiso de cultivo de las tierras arrendadas por el interesado en contratar el arriendo de la parcela.

10. Nadie puede negar que, en pura teoría de política legislativa programática, el objeto que persigue la ley resulta hasta cierto punto loable, en la medida en que se propone “la preservación, recuperación y dinamización de la huerta como espacio con reconocidos valores agrarios, ambientales, paisajísticos, arquitectónicos, históricos, culturales y antropológicos, que son determinantes para el progreso económico, la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión sostenible del área metropolitana de Valencia, promoviendo la rentabilidad y viabilidad económicas de la actividad agraria”.

Lo que ya no está tan claro y está por ver, es si una política legislativa como la que se plasma en la LHV, tan intervencionista e incluso con visos de radicalidad, logrará dar los frutos esperados y prometidos, o bien quedará —como en otras ocasiones— en una mera manifestación de buenas intenciones que finalmente se vean frustradas por falta de implementación en la práctica, por falta de impulso político o institucional, ausencia de apoyo local territorial o escasez de financiación.

En definitiva, nos encontramos con una legislación autonómica valenciana fruto de una política legislativa ciertamente radical y ambiciosa, en su propuesta intervencionista desde el ámbito de lo público, pero que podría verse frustrada por la falta de implementación en la práctica, por la falta de impulso político, institucional y económico e incluso por la ausencia del apoyo local territorial a las iniciativas implementadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFRANCA BURRIEL, O. y PUJOLÀ CUNILL, M. (2009). *Agricultura periurbana*. Universidad Politécnica de Cataluña. Servicio de Publicaciones.
- AMAT LLOMBART, P. (2018). Principios jurídicos informadores, orientadores y de aplicación de la Política Agrícola Común Europea: 2014-2020. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º 72: pp. 7-30.
- AMAT LLOMBART, P. (2022). *Relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria. Contratos alimentarios y prácticas desleales*. Reus. Madrid.
- AMAT LLOMBART, P. (2023). Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. n.º 261: pp. 185-241.
- AMAT LLOMBART, P. y SOSA ESPINOSA, A. (2019). Medio rural y agricultura periurbana: la ley de la huerta valenciana y función social de la propiedad. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º 74: pp. 7-44.
- CABALLERO LOZANO, J.M. (2024). La posición del empresario agrario en la negociación de los contratos agroindustriales y su fortalecimiento. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. 263: pp. 9-64.
- CARRETERO GARCÍA, A. (2023). La aportación de los canales cortos de comercialización al fomento de sistemas agroalimentarios más sostenibles. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. n.º 83: pp. 7-50.

- CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. (2013). Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº. 62: pp. 9-32.
- CROTTA, C.V., CENDÓN, M.L., BRUNO, M.P. (2024). Alimentación saludable: Una revisión de la literatura para una definición integral en el marco de los circuitos cortos de comercialización. *Estudios Rurales*. Vol. 14. nº. 29.
- DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. (2019). En torno a las prácticas desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. nº. 273: pp. 131-154.
- DELIOS ESPAÑA, E. (1993). La agricultura en el área periurbana de Valencia (L'Horta Nord): evolución reciente de las estructuras agrarias. *Méditerranée: Revue géographique des pays méditerranéens*, Vol. 77, Nº. 1-2 (Ejemplar dedicado a: Les territoires du périurbain de la Méditerranée septentrionale): pp. 13-16.
- FANTINI, A. (2016). *Cultivando ciudades. La agricultura urbana y periurbana como práctica de transformación territorial, económica, social y política*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- LÓPEZ LÓPEZ, A.M. (2000). El derecho de propiedad. En LÓPEZ, MONTÉS y ROCA (Dir.). *Derecho civil. Derechos reales y derecho inmobiliario registral*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- MARTÍN, D. (2019). *Entre las agendas globales y la política territorial: estrategias alimentarias urbanas en el marco del Pacto de Milán (2015-2018)*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/entities/publication/c69fa43a-97d5-4416-ae23-57c5fab95230>
- MARZAL RAGA, R. (2024). La protección de tierras agrícolas desde el derecho administrativo urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. XV. nº. 1: pp. 1-40.
- MORIES JIMÉNEZ, M.T. (2024). *Las ayudas derivadas del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC 2023-2027) y sus implicaciones en el IRPF*. Reus. Madrid.
- MUÑIZ ESPADA, E. (2024). La ordenación normativa de un sistema agroalimentario local. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº. 84: pp. 113-152.
- MUÑIZ ESPADA, E. (2024). Los contratos alimentarios, problemas derivados de la determinación del precio. *Las necesarias reformas legislativas de la nueva política agraria. Especial referencia a Castilla y León*. Aranzadi. Navarra: pp. 421-471.
- MUÑOZ GÓMEZ, M.J. y SALAMERO TEIXIDÓ, L. (2024). La participación del derecho en la construcción de sistemas alimentarios locales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. XV. nº. 1: pp. 1-10.
- NAVARRO, N. (2023). Paisaje de la agricultura valenciana: más huertos urbanos y abandono sobre todo de los cítricos. *La Vanguardia. Comunidad Valenciana*. 04/02/2023.

<https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20230204/8731485/paisaje-agricultura-valenciana-huertos-urbanos-abandono-citricos.html>

- NIETO, A. (1994). La Agricultura periurbana. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. nº 10: pp. 7-12.
- PALAU RAMÍREZ, F. y MARTÍ MIRAVALLS, J. (Dir.). (2022). *Retos en el sector agroalimentario: regulación, competencia y propiedad industrial*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- RODRÍGUEZ CACHÓN, T. (2020). *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria. Estudio desde el análisis económico del Derecho*. Dykinson. Madrid.
- RUIZ BALLESTEROS, E. (2013). Socioecosistemas y resiliencia socio-ecológica: Una aproximación compleja al medio ambiente. *Complejidad y Ciencias Sociales*. Coord. por Esteban Ruiz Ballesteros, José Luis Solana Ruiz. Sevilla. Universidad Internacional de Andalucía: pp. 295-331.
- RUIZ OSORO, P. (2013). Distribución agroalimentaria: Impactos de las grandes empresas de comercialización y construcción de circuitos cortos como redes alimentarias alternativas. *Cuadernos de trabajo Hegoa*. nº. 61: pp. 1-82.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (2016). Las relaciones contractuales en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En *Temas actuales de derecho agroalimentario*. Universidad Politécnica de Valencia: pp. 1 a 13.
- YACAMÁN OCHOA, C., SANZ SANZ, M.E. y MATA OLMO, R. (2020). *Agricultura periurbana y planificación territorial: de la protección al proyecto agrourbano*. Universidad de Valencia.