

La multifuncionalidad de la actividad agropecuaria. Su papel en la protección de la salud, en la lucha contra el cambio climático y en la dinamización rural*

The multifunctionality of agricultural activity. Its role in the protection of health, in the fight against climate change and in the revival of rural

MARÍA DEL MAR MUÑOZ AMOR

Universidad Rey Juan Carlos. Paseo de los Artilleros s/n. 28032 – Vicálvaro. Madrid, (España).

mariadelmar.munoz@urjc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0020-9261>

Recibido: 1/03/23. Aceptado: 1/04/23.

Cómo citar: Muñoz Amor, M.^a del Mar, “La multifuncionalidad de la actividad agropecuaria. Su papel en la protección de la salud, en la lucha contra el cambio climático y en la dinamización rural”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 260 (2023): 114-184.



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

DOI: <https://doi.org/10.24197/reeap.260.2023.114-184>

Resumen: En el presente trabajo se plantearán varias cuestiones. Por un lado, se revisará la relación que existe entre el cambio climático y el sector agropecuario, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una actividad que presenta dos caras: tanto la de emisora de GEIs, como la de sumidero de CO₂.

Por otro lado, cómo, este sector, a través de sus prácticas se ha convertido en el garante de la salud de las personas, dado que también lo es de una alimentación suficiente, saludable y sostenible.

Finalmente, se reconocerá otro indudable -y cada vez más urgente- papel de este sector como dinamizador del mundo rural.

Palabras clave: Sector agropecuario; Cambio climático; Salud; Multifuncionalidad.

* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto TED2021-130900B-I00, Regeneración Urbana Climática (Reur-clima), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR, cuyos IP son Juan Antonio Chinchilla Peinado y Felipe Iglesias González.

Así mismo, la autora es miembro del Grupo de investigación de alto rendimiento en Transición Energética y Acción por el Clima. Global y Local (GLOCAL RES), de la Universidad Rey Juan Carlos.

Abstract: In the following paper, several questions will be raised. On the one hand, the relationship between climate change and the agricultural sector will be reviewed, taking into account that we are dealing with an activity that has two faces: both as a GHG emitter and as a CO2 sink.

On the other hand, how this sector, through its practices, has become the guarantor of people's health, given that it is also the guarantor of a sufficient, healthy and sustainable diet. Finally, another undoubted -and increasingly urgent- role of this sector as a revitalizer of the rural world will be recognized.

Keywords: Farming industry; Climatic change; Health; Multifunctionality of Farming industry.

INTRODUCCIÓN

Son muchas las cuestiones que, a fecha de hoy, van a incidir en la actividad diaria del sector agropecuario, al menos si nos referimos a las obligaciones de carácter jurídico administrativo. Baste para avalar esta afirmación el hecho de que, al incorporarse España el 1 de enero de 1986 a la por entonces Comunidad Económica Europea (actual Unión Europea), aquél se vio obligada a asumir todo el acervo comunitario en esta materia (que, además, en nuestro país estaba enfocado de forma casi exclusiva, desde la perspectiva del Derecho Civil).

La intención de este trabajo es la de plantear de qué modo el sector agropecuario se enfrenta a los que quizá sean sus principales retos en las próximas décadas: el cambio climático, por un lado, y la alimentación suficiente y “de calidad” a una población que se estima llegará a los 9.700 millones de personas en el 2050¹, por otro. Teniendo en cuenta, además, que la actividad agropecuaria respetuosa con el medio ambiente también favorece la calidad de vida y la buena salud de las personas. No cabe duda de que las diferentes prácticas de este sector terminan incidiendo en la calidad de los productos, de los que los consumidores son los últimos destinatarios. Es más, el modo de llevar a cabo esta actividad no será inocuo para estos, pues es evidente que no es lo mismo el consumo de productos ecológicos que el de aquellos en cuya producción se ha hecho uso de plaguicidas no naturales o de antibióticos para el ganado, por ejemplo.

Para ello, se procederá a analizar las políticas (y sus posteriores desarrollos normativos) que, desde el ámbito europeo, se han planteado en estos ámbitos; posteriormente, esta investigación descenderá al análisis de cómo, en el ámbito nacional, se han desarrollado aquellas, centrándose en

¹ Cifra establecida por la ONU U, <https://www.un.org/es/un75/shifting-demographics>, (14-4-2023)

la última parte del mismo en una norma autonómica, que nos parece pionera en cuanto al reconocimiento que de la actividad agraria y ganadera se hace en las dos variables que en este trabajo se analizan: como una de los protagonistas para la mitigación y adaptación del cambio climático, por un lado; como también protagonista de la capacidad para proveer alimentos suficientes y sostenibles, por otro. Lo que, además, la convierte también en pionera en cuanto a los instrumentos que en ella se establecen para posibilitar el cumplimiento de ambas variables. Nos estamos refiriendo a la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Si bien, antes de comenzar, sería interesante conocer algunos datos que nos ayuden a poner en contexto este trabajo. El primero de ellos se refiere a la relación que establece la OMS entre el fenómeno del cambio climático y las cifras de mortandad. Así, este organismo prevé que entre los años 2030 y 2050, el cambio climático sea el causante de unas 250.000 muertes anuales. Las principales causas derivadas de aquél que producirán este nivel de mortandad serán la malnutrición, el paludismo, la diarrea y el estrés calórico. Las razones son obvias, dado que el «cambio climático influye en los determinantes sociales y medioambientales de la salud, a saber, un aire limpio, agua potable, alimentos suficientes y una vivienda segura»².

Pero también esta organización reconoce la relación que existe entre la salud y una alimentación de calidad, al indicar que «la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs a partir de ahora) mediante mejoras del transporte y de las elecciones en materia de alimentos y uso de la energía pueden traducirse en mejoras de la salud».

1. EL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, ASÍ COMO EN LA GARANTÍA DE UNA ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE Y DE CALIDAD

1. 1. Punto de partida: datos y cifras del último informe del “Intergovernmental Panel on Climate Change” (IPCC): las personas, la tierra y el clima bajo los efectos del calentamiento mundial

² <<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>> (4-09-2022). En concreto, señala que, de las 250.000 muertes, 38.000 estarán causadas por exposición de personas ancianas al calor; 48.000 por diarrea; 60.000 por paludismo; y 95.000 por desnutrición infantil.

De nuevo resulta interesante señalar algunos datos que nos ayudarán a tomar conciencia de ese doble papel del sector agropecuario.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, conocido como IPPC por sus siglas en inglés, es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático.

De los trabajos del IPPC y a efectos de la presente aportación, interesan fundamentalmente los datos del «Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de GEIs en los ecosistemas terrestres».

El IPPC ha estructurado este informe en cuatro secciones: A) Las personas, la tierra y el clima bajo los efectos del calentamiento mundial; B) Opciones de respuestas de adaptación y mitigación; C) Facilitación de las opciones de respuesta; y D) Medidas a corto plazo³. En este apartado nos centraremos exclusivamente en el primero.

Si bien, antes de seguir adelante, ha de quedar claro que este trabajo se va a centrar exclusivamente en lo que a la actividad agropecuaria se refiere, lo que no obsta para que en algún momento se haga una referencia al sector AFOLU en su conjunto (es decir al sector agrícola, forestal, silvícola y de otros usos de la tierra, también conocido como LULUCF, por sus siglas en inglés), o al sector agroalimentario, puesto que aquel es el primer escalón de la cadena alimentaria.

³ En todo caso, para poder entender algunos de los datos que aquí se van a recoger es necesario conocer que las conclusiones que en él se plasman “se basa(n) en una evaluación de la evidencia subyacente y el acuerdo. El nivel de confianza se expresa mediante cinco calificativos: muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto, y aparece en letra cursiva (por ejemplo, nivel de confianza medio). Se han utilizado los siguientes términos para indicar la probabilidad de un resultado: prácticamente seguro, 99 % a 100 % de probabilidad; muy probable, 90 % a 100 %; probable, 66 % a 100 %; tan probable como improbable, 33 % a 66 %; improbable, 0 % a 33 %; muy improbable, 0 % a 10 %; extraordinariamente improbable, 0 % a 1 %. Se utilizan otras expresiones cuando resulta apropiado (sumamente probable, 95 % a 100 %; más bien probable, >50 % a 100 %; más improbable que probable, 0 % a <50 %; sumamente improbable, 0 % a 5 %). La evaluación de probabilidad figura en letra cursiva (por ejemplo, muy probable)”.

Por ello, nos remitimos al propio Informe del IPCC para conocer los distintos niveles de confianza que, para cada dato aquí recogido, en él se establecen.

En esta primera sección, el IPCC se centra en cuantificar diferentes aspectos relacionados con el sector agropecuario (como parte del AFOLU). Aspectos que, veremos, irán unidos unos a otros de forma inescindible. A saber,

i. De qué forma el cambio en el uso de la tierra y la rápida intensificación de su uso han contribuido a la creciente producción de alimentos, piensos y fibra, reconociendo cómo tanto la expansión de la superficie terrestre (por medio del cambio en el uso de la tierra) como el aumento del rendimiento (mediante el uso intensivo de las tierras) ha significado que el cultivo de cereales haya aumentado desde 1961 hasta 2017 en un 240 %», o que la producción de fibra (algodón) haya aumentado en un 162 % hasta 2013.

De la mano del aumento de la producción alimentaria han ido el crecimiento de la población mundial, así como los cambios en el consumo per cápita de alimentos, piensos, fibra, madera y energía, lo que ha significado, conforme a los datos disponibles desde 1961, una «tasa sin precedentes de uso de la tierra y agua dulce (nivel de confianza muy alto), y que la agricultura represente actualmente alrededor del 70 % del uso mundial de agua dulce.»⁴. Es más, estiman que «la erosión del suelo de los campos agrícolas es actualmente de 10 a 20 veces (sin labranza) a más de 100 veces (labranza convencional) superior a la tasa de formación del suelo».

Evidentemente, estos cambios conllevan una mayor demanda de alimentos y agua, lo que tendrá consecuencias para la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua, las emisiones terrestres de GEIs, el potencial de secuestro de carbono y la biodiversidad, produciendo su disminución, con la correspondiente pérdida de ecosistemas naturales (p. ej., bosques, sabanas, praderas naturales y humedales).

Finalmente, el IPCC termina reconociendo en este apartado los efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria, de forma que, por ejemplo, debido a este fenómeno, las tasas de crecimiento animal y de la productividad en los sistemas pastorales de África están disminuyendo o, las enfermedades y plagas agrícolas ya han reaccionado provocando aumentos y disminuciones de las infestaciones.

⁴ Estableciendo al respecto que “La expansión de zonas destinadas a la agricultura y la silvicultura, incluida la producción comercial, y la mejora de la productividad agrícola y forestal han respaldado el consumo y la disponibilidad de alimentos para una población cada vez mayor (nivel de confianza alto)”.

ii. Otra de las cuestiones que se plantean en este Informe es el relativo a la forma en que este sector participa en el cambio climático. Al este respecto el IPCC señala cómo el sector agropecuario despliega un doble papel: por un lado, es una fuente más de emisiones de CO₂ debido a la deforestación, el cultivo de suelos y la oxidación de productos madereros; mientras que, por otro, actúa como sumidero de aquellas a través del crecimiento forestal después de la extracción de madera y el abandono agrícola.

iii. Por último, y directamente relacionado con la participación de la actividad agropecuaria (por tanto, actividades exclusivamente agrícolas y ganaderas) como fuente de emisiones en el cambio climático, es necesario saber que:

a. Las emisiones antropógenas de NO₂ procedentes de los suelos se deben principalmente a la aplicación de nitrógeno, incluyendo en esta afirmación las ineficiencias (aplicación excesiva o sincronización deficiente con los tiempos de demanda de cultivos).

b. Debido al aumento de la deposición de estiércol en los pastizales gestionados, se ha producido un gran crecimiento de las emisiones procedentes de éstos. Señalándose a este respecto que “La ganadería en pastos y pastizales gestionados representó más de la mitad del total de las emisiones antropógenas de NO₂ procedentes de la agricultura en 2014.”

c. Las emisiones dentro de la actividad agrícola y procedentes de la expansión de las tierras agrícolas que contribuyen al sistema alimentario mundial representan entre el 16 % y el 27 % del total de las emisiones antropogénicas.

d. Se prevé que las emisiones procedentes de la producción agrícola sigan aumentando, impulsadas por el crecimiento de la población y de los ingresos y los cambios en los patrones de consumo.

Estos datos, sin duda, permiten entender la interrelación que existe entre las actividades agropecuarias, el cambio climático y la salud.

Ahora es momento, pues, de ver cómo, primero desde la UE, y después desde España, se afrontan las posibilidades que tiene este sector para revertir sus efectos negativos en materia de cambio climático, a la par que se convierten en los garantes de una alimentación sostenible, segura y de calidad.

1. 2. Reconocimiento desde la UE del papel del sector agropecuario en la lucha contra el cambio climático y en el abastecimiento alimentario sostenible y de calidad

En este apartado tendremos la oportunidad de comprobar cómo, desde la UE, se ha reconocido el papel que el sector agropecuario va a tener a la hora de enfrentar o abordar los retos a los que nos venimos refiriendo a lo largo de este trabajo. Reconocimiento que se ha producido principalmente a través del *soft law*⁵ aprobado para orientar las futuras políticas y normas (ya aprobadas o que en un futuro se aprueben).

Como se tendrá oportunidad de comprobar, el Pacto Verde va a suponer un punto de inflexión en lo que a este trabajo se refiere, pues dentro de las acciones clave de aquel, hay dos que van a concernir

⁵ Lo que, desde nuestro punto de vista, tiene una cara y una cruz. Así, señala García Matías, R., 2016, en “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”, en REALA, Nueva Época, 5, p.99, refiriéndose a la Agenda 2030 que “Por su contenido y su formulación, por los objetivos que persigue y por los actores a los que compromete, la Agenda 2030 se parece mucho más a un programa de Gobierno de la humanidad que a una agenda. Es un programa de Gobierno de la Humanidad, para cuyo cumplimiento los gobiernos de los países firmantes deberán, cuanto menos, inspirarse, al elaborar e implementar sus políticas, sus programas de gobierno, sus acciones y además rendir cuenta de su cumplimiento”. Por tanto, parece que este tipo de acuerdos o declaraciones, “de los organismos multilaterales, su carácter queda entre la obligación y la recomendación”. Esta podría ser la cruz.

La cara la refleja de forma muy clara Covilla Martínez, J.C., en “El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local”, 2019, REALA 12, al referirse a “la preferencia de medidas no coercitivas para precisamente cumplir con eficacia los fines de interés general. Esta tendencia demuestra entonces el interés del Estado de mostrarse como un aliado del particular que busca de manera amable promover, cambiando así las formas más tradicionales que llevaban inmersas la coerción”, siendo indistinto el instrumento que se use, pues lo que realmente interesa a las Administraciones Públicas “es la eficacia en el cumplimiento de sus decisiones, más que en la utilización de uno u otro instrumento”, p.99.

Cuestión esta última que hemos compartido durante mucho tiempo. Ocurre que, en estos momentos de emergencia climática, no tenemos claro que la naturaleza jurídica de este tipo de documentos sea la más adecuada. No sólo por la gravedad del asunto al que nos enfrentamos, sino también por la situación a la que nos ha llevado el uso del soft law para regular lo que tan evidente parecía ya desde, al menos, la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro 1992. No es este, en todo caso, lugar para explayarnos sobre las diferencias entre el hard y el soft law. Vid. al respecto, Galiana Saura, A., (2010), “Crisis de la capacidad regulativa y flexibilidad del Derecho”, en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 21, pp. 39-61

especialmente al sector agroalimentario y a su capacidad para lograr los beneficios supra mencionados: la Estrategia "De la Granja a la Mesa" y la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. Ambos, como se evidencia por sus títulos, se refieren a los dos aspectos que aquí se están ligando como forma de beneficio de la actividad agropecuaria: la lucha contra el cambio climático y la salud de las personas.

Ahora bien, no son éstos los únicos documentos europeos en los que se plantean estas cuestiones. También hay que tener en cuenta, por ejemplo, lo que al respecto se señaló en la Comunicación de la Comisión «El futuro de los alimentos y de la agricultura» (COM/2017/0713 final); en la modificación que en 2018 se produjo de la Directiva 2008/98/CE, Marco de Residuos para, entre otras muchas cuestiones, acabar con el despilfarro y desperdicio de los alimentos o, en la Ley Europea del Clima. Comencemos pues su estudio, adelantando ya que nos vamos a encontrar con varios planteamientos comunes en todos ellos, como por ejemplo, el propio reconocimiento en todos ellos de las posibilidades que ofrece la actividad agropecuaria en la lucha contra el cambio climático y en la garantía del abastecimiento de alimentos seguros y de calidad; su consideración como sector estratégico, que merece además un mayor reconocimiento por parte de la sociedad por los esfuerzos realizados durante la pandemia de la COVID; o las dificultades con las que se encuentra este sector⁶.

1.2.1. Comunicación de la Comisión «El futuro de los alimentos y de la agricultura» (COM/2017/0713 final)

Los días 11 y 12 de diciembre de 2017, la Comisión presentó al Consejo su Comunicación titulada “El futuro de los alimentos y de la agricultura” en la que se expusieron las líneas rectoras de lo que debería ser la futura PAC después del 2020. Una parte importante de esta Comunicación se ha centrado en los aspectos de carácter económico y burocrático a mejorar en relación con la PAC anterior, estableciendo cómo deberá ser la PAC post 2020 en este nuevo contexto económico, climático, medioambiental, social, tecnológico, industrial y político.

⁶ Son muchos los documentos que se han ido elaborando y aprobando para poner de manifiesto el papel del sector agropecuario frente al reto del cambio climático y de la suficiencia alimentaria. Sin embargo, la extensión limitada de este estudio nos obliga a centrarnos tan solo en aquellos que consideramos columna vertebral del sistema o política europea en la materia.

A efectos de este trabajo, lógicamente nos centraremos exclusivamente en lo que tiene que ver con el papel de la agricultura en la protección ambiental y en la provisión de alimentos sostenibles, de calidad y suficientes. Si bien antes, y por seguir la misma metodología planteada al inicio del mismo, se comenzará ofreciendo algunos datos recogidos en aquella y que, una vez más nos permitirán contextualizar el estado de la cuestión:

«El sector agrícola y el medio rural de la UE son decisivos para el bienestar de la Unión y su futuro. La agricultura de la UE es uno de los principales productores de alimentos del mundo, y garantiza la seguridad alimentaria a más de 500 millones de ciudadanos europeos. Los agricultores de la UE son también los primeros conservadores del medio natural, ya que están al cuidado de los recursos naturales del suelo, el agua, el aire y la biodiversidad en el 48 % de la tierra de la UE (los silvicultores un 36 % más) y facilitan sumideros de carbono esenciales y el suministro de recursos renovables para la industria y la energía. Al mismo tiempo, dependen directamente de estos recursos naturales. (...). El 55 % de los ciudadanos de la UE residen en zonas rurales, que constituyen importantes centros de empleo, ocio y turismo.» (apdo. 1).

Ocurre que este documento también reconoce las dificultades con las que se enfrenta este sector, debido a la climatología, los precios volátiles, las catástrofes naturales, la presión sobre los recursos naturales, o las plagas y enfermedades. Resultado de lo cual, “cada año, al menos el 20 % de los agricultores pierde más del 30 % de sus ingresos en relación con la media de los tres años anteriores” (apdo. 1).

Con esto, y tras reconocer esta Comunicación los resultados positivos alcanzados por la anterior PAC, se hizo eco de lo que aún quedaba por mejorar, para, entre otras cuestiones, hacer frente a los nuevos retos a los que nos estamos refiriendo a lo largo de este estudio. Para lo que estableció cuáles deberían ser las líneas maestras de la nueva PAC, que se podrían resumir en:

a) Una mayor intervención de los EEMM en el diseño de las políticas para la implantación de la nueva PAC, lo que permitirá adaptarlas a las características territoriales, sociales, económicas y medioambientales de cada EEMM (respondiendo así a la excelente filosofía de “Piensa globalmente, actúa localmente”).

b) Compromiso por parte de aquella con la acción del Acuerdo de París de la COP 21 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de Naciones Unidas.

Pues bien, para lograr estos ambiciosos objetivos, la *nueva* PAC, según este documento, debe desarrollarse a través de un variado grupo de actuaciones (lógicamente, sólo se enunciarán las que se consideran interesantes a efectos del presente trabajo):

- i. En relación con el cambio climático, se deberán intensificar (aún más de lo que ya están) las actuaciones del sector agropecuario relativas al cuidado del medio ambiente y el clima; conviniendo, además, cómo este tiene que contribuir a ello por varias razones: estamos ante uno de los sectores más vulnerables al cambio climático y, además los agricultores se han convertido en “gestores indispensables de los ecosistemas, los hábitats y los paisajes”.

Así pues, las *nuevas* medidas que se proponen se centran en el desarrollo de una agricultura inteligente, innovadora y con suficientes conocimientos; en la sustitución de “la actual arquitectura verde por un enfoque más específico a la par que más ambicioso y flexible”, lo que significa que serán los Estados Miembros (EEMM, a partir de aquí) los que diseñen las medidas de los pilares I y II y los que definan metas cuantificadas y planes estratégicos que permitan abordar las necesidades del medio ambiente y del clima a escala local; o en el fomento de la promoción de enfoques cooperativos y colectivos, implicando a los agricultores y a las partes interesadas, con el desarrollo de sistemas que integren la realización de inversiones en conocimiento y medio ambiente⁷.

- ii. Respecto a la salud, en esta Comunicación se plantea la necesidad de abordar las preocupaciones de los ciudadanos sobre la producción agrícola sostenible, incluidos la salud, la nutrición, los residuos alimentarios y el bienestar animal⁸.

⁷ A lo que se ha de añadir la simplificación del anterior sistema mediante una serie de requisitos para los pagos directos, un único conjunto de normas de gestión y control y una reducción de la carga administrativa para los EEMM y el agricultor.

⁸ Todo ello porque la sociedad es cada vez más consciente de la importancia que tiene “el acceso a una amplia variedad de alimentos que reporta mayores beneficios a la sociedad”. También aquí se reconoce, por un lado el papel de los agricultores como “auténticos guardianes de los sistemas de producción alimentaria” que pueden contribuir de forma crucial a una cadena alimentaria sostenible; por otro, el de la PAC como una de las «políticas de la UE que responde a las expectativas sociales en lo que respecta a la alimentación, en concreto, en relación con la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos y las normas en materia de bienestar de los animales y de medio ambiente».

Para abordar estas preocupaciones, entre las medidas que se plantean se encuentra, por ejemplo, la de «modernizar las normas en materia de producción ecológica, incrementando el atractivo de las IGP para los agricultores y los consumidores y facilitando su gestión, o apoyando los objetivos de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas»; o «abordar problemas graves de salud como los relacionados con la resistencia a los antimicrobianos causada por el uso inadecuado de los antibióticos. (...) fomentar asimismo el uso de nuevas tecnologías, la investigación y la innovación para reducir los riesgos para la salud pública». Un dato que aparece en este documento relacionado con la anterior afirmación: más de la mitad de la población adulta padece sobrepeso, “lo que contribuye a una alta prevalencia de enfermedades relacionadas con la dieta (como varios tipos de cáncer)”.

No se olvida tampoco esta Comunicación del papel de los agricultores y de la PAC en la reducción de las pérdidas y los residuos de alimentos, a través del fomento de mejores prácticas de producción y transformación, o apoyando la conversión del patrón de consumo lineal en consumo circular, reconociendo el desperdicio de alrededor del 20 % de los alimentos producidos.

1.2.2. El Pacto Verde Europeo⁹

El Pacto Verde se aprobó con el compromiso de los veintisiete EEMM de la UE de convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Por lo que, las acciones que se adoptarán para cumplir con este objetivo harán que la UE transforme su economía a una economía digital, competitiva, pero, sobre todo, circular (y por tanto eficiente en el uso de los recursos, de forma, además que el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos) y justa.

Pues bien, este documento es el ineludible punto de inflexión ya mencionado por dos razones. La primera de ellas es que los dos documentos que se van a analizar posteriormente son producto de este Pacto, es decir, surgen para dar respuesta a sus objetivos¹⁰. La segunda, es

⁹ COM(2019) 640 final.

¹⁰ Como se indicó al inicio de este apartado, el Pacto Verde ha supuesto un punto de inflexión en relación con el contenido de este trabajo al incluir como acciones clave dos que atañen especialmente al sector agroalimentario: la Estrategia "De la Granja a la Mesa" y la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. En el cuerpo del texto se señalará, por ser el apartado más extenso, lo que en este Pacto se adelanta

que el sector agropecuario es uno de los que necesariamente va a tener que transformarse para así poder lograr la neutralidad climática para el 2050, objetivo primordial de aquél¹¹. Es más, el Pacto Verde considera que tanto los agricultores como los pescadores son piezas esenciales para gestionar la transición.

En efecto, esta transformación se convierte en obligatoria porque, entre otras cuestiones, «La producción de alimentos sigue contaminando el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales y, a la vez, una parte importante de los alimentos se desperdicia», (apdo. 2.1.6); si bien, señala, uno de los instrumentos para reforzar los esfuerzos del sector agropecuario para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad será la PAC, pues el 40% del presupuesto asignado a ella habrá de destinarse a la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias.

Una de las cuestiones fundamentales, a efectos de este trabajo, del Pacto Verde, se refiere a cómo deberá desarrollarse la PAC post 2020, aludiendo para ello a los Planes Estratégicos Nacionales, y que, iremos viendo, serán los que den respuesta a esa necesaria flexibilización y

respecto a lo que luego será la Estrategia «De la granja a la mesa». Por su parte y respecto a la segunda de las Estrategias, el Pacto Verde, partiendo del reconocimiento que se hace en su apartado 2.1.7. de cómo “la erosión de la biodiversidad a escala mundial, (es) causada principalmente por los cambios en la utilización de la tierra y el mar, la explotación directa de los recursos naturales”, plantea el papel que han de cumplir los planes estratégicos nacionales en el marco de la PAC como mecanismo de incentivación de los gestores forestales a la hora de preservar, plantar y gestionar los bosques de forma sostenible.

¹¹ El Pacto Verde, como señala en su Cdo. 2 el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 (considerados como la legislación europea del clima), se trata de una «estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos». Hoja de ruta que también aspira «a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la Unión, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. Al mismo tiempo, esa transición debe ser justa e integradora, sin dejar a nadie atrás».

localización que se pide para la *nueva* PAC¹². Planes que, además, deberán estar redactados de forma que conduzcan “a la utilización de prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura y unas normas más estrictas en materia de bienestar de los animales.” (apdo. 2.1.6), reconociendo, en todo caso, que deberán ser más ambiciosos en relación con el uso de plaguicidas químicos, abonos y antibióticos. Más adelante tendremos la oportunidad de volver a referirnos a ellos, al revisar el Plan Estratégico Español (PEPAC)¹³.

Evidentemente, este Pacto también se remite a la futura Estrategia «De la granja a la mesa» en aquello que se refiere al consumo de alimentos sostenibles y el fomento de una alimentación saludable, adelantando ya el problema que supone el despilfarro de alimentos. En este caso y como una de las posibles medidas a adoptar para minorar este despilfarro -y el malgasto también de recursos naturales que quedan inutilizados-, este Pacto plantea la de ofrecer una adecuada información a los consumidores sobre cuestiones tales como el origen de los alimentos o su huella ecológica.

Entendemos que no tiene sentido señalar mucho más de este documento, dado que, sin duda, se trata de un *borrador o boceto* (quién sabe si por su condición de *soft law*) a partir del cual habrán de desplegarse todas las políticas y medidas clave necesarias para hacerle realidad. En efecto, como se establece en su propia Introducción el Pacto Verde Europeo es una “hoja de ruta inicial” que dispone en su Anexo un cronograma de todas las que serán actuaciones necesarias para convertir en el 2050 a Europa en el primer continente climáticamente neutro, reducir las emisiones de GEIS en el 2030 en al menos en un 55% respecto a las que había en 1990, o plantar 3.000 millones de árboles también para el 2030¹⁴.

¹² Para la Comisión Europea, la mejora del marco de la PAC en lo que a su aplicación y enfoque se refiere, implicará la obtención de mejores resultados en materia de lucha contra el cambio climático y garantía de alimentos suficientes, de calidad y sostenible.

¹³ Llama la atención el hecho de que, cómo en el momento de redactar el Pacto Verde ya se preveía un posible retraso a la hora de aplicar la nueva PAC, en él se estableciera la necesidad de que los planes estratégicos nacionales para la agricultura “reflejen plenamente la ambición del Pacto Verde y de la Estrategia «de la granja a la mesa»”.

¹⁴ En todo caso, para más sobre ello, vid. Muñoz Espada, E. (2021), “El Pacto Verde de la UE 2020. Consecuencias jurídico-privadas”, en *Transición ecológica y desarrollo rural*, Pamplona, Aranzadi, pp. 311-360.

Es por eso por lo que se hace necesario conocer más a fondo las estrategias a las que se ha remitido este, para conocer cuál va a ser el papel del sector agropecuario en relación con la lucha contra el cambio climático y la alimentación saludable y sostenible. Cuestión que se hará en los siguientes subapartados.

1.2.3. La Estrategia “De la Granja a la mesa”, para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, COM (2020) 381 final¹⁵

La Comisión presentó en mayo de 2020 la conocida como Estrategia «De la Granja a la Mesa», considerándose esta como una de las iniciativas clave en el marco del Pacto Verde Europeo y, cuya finalidad es la de desarrollar un sistema alimentario europeo sostenible en todas sus fases, desde la producción hasta el consumo¹⁶.

En esta Comunicación también se reconocen “los vínculos intrínsecos entre personas sanas, sociedades sanas y un planeta sano”. Constatando así mismo que esta Estrategia es un “componente fundamental de la agenda de la Comisión para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas”.

En esta Estrategia se pone de relieve la importancia de un sistema alimentario sólido y resiliente, considerándolo como el elemento nuclear que cierre el círculo respecto al, desde nuestro punto de vista infravalorado hasta ahora, sector primario y, preconiza la necesaria relación entre “La creación de un entorno alimentario favorable que facilite la elección de dietas saludables y sostenibles” y los beneficios que ello sin duda aportará a la salud y a la calidad de vida de los consumidores.

¹⁵ Vid. Fernando Pablo, M., (2021), “La agro-ganadería climática y el mundo rural: oportunidades y desafíos”, en *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Pamplona, Aranzadi, pp. 63-64, donde se pone de manifiesto que también existieron estudios en los que se señalaba que los efectos positivos que se obtendrían con la puesta en práctica de esta Estrategia en relación con las reducciones de GEIs, no iban a ir necesariamente acompañados de efectos positivos en el sector agropecuario.

¹⁶ Esta Comunicación se estructura en cuatro apartados, de los que interesan principalmente el primero y el segundo. En el primero, se justifica el porqué es necesario que este sector actúe, modernizando la PAC, para luchar contra el cambio climático y la provisión de alimentos sostenibles, suficientes y de calidad. En el segundo, se establecen los objetivos que han de perseguirse desde la PAC post 2020.

Como en el documento anterior, en esta Comunicación se plantean diferentes frentes de actuación que convierte en sus objetivos. Los que a efectos de este trabajo interesan son los siguientes:

1. *Garantizar una producción alimentaria sostenible.* En consonancia con la anterior Comunicación, aquí también apuesta la Comisión por la tecnología y la digitalización como instrumentos para una rápida transformación de los métodos de producción del sector agropecuario. Instrumentos que, junto con los basados en la propia naturaleza, permitirán la mejora de los resultados climáticos y medioambientales, el aumento de su resiliencia frente al cambio climático y la reducción y optimización del uso de insumos (por ejemplo, de los plaguicidas o de los fertilizantes).

Tras enumerar los retos más importantes que para garantizar esta producción sostenible se va a encontrar el sector objeto de nuestro estudio (tales como plaguicidas químicos, nuevas amenazas fitosanitarias, exceso de nutrientes, GEIs¹⁷, la resistencia a los antimicrobianos, el bienestar animal, etc), este documento, siguiendo la misma metodología que el anterior, recoge ejemplos de cómo afrontarlos: mediante la captura de carbono como nuevo modelo de negocio; mediante “biorrefinerías avanzadas que producen biofertilizantes, piensos proteicos, bioenergía y sustancias bioquímicas”, como práctica acorde con la economía circular; o mediante la rotación de cultivos y la escardadura mecánica, como técnica de control alternativa a los plaguicidas químicos para la gestión integrada de plaga¹⁸.

Para finalizar, este apartado se refiere también a la PAC y a la importancia que su apoyo tiene para una transición hipocarbónica, sostenible y justa, remitiendo a la importante fuente de financiación con la que, para impulsar las prácticas sostenibles, van a contar los

¹⁷ Señalando cómo la agricultura es responsable del 10,3 % de las emisiones de GEIs de la UE y casi el 70 % de sus emisiones proceden del sector de los animales: metano y óxido nitroso.

¹⁸ A la vez que establece cuál será la intervención de la Comisión para lograr estos objetivos: por ejemplo, en relación con las plagas y enfermedades emergentes, impulsar “nuevas técnicas innovadoras, como la biotecnología y el desarrollo de bioproductos”; o, analizar el potencial de las nuevas técnicas genómicas para mejorar la sostenibilidad durante toda la cadena de suministro alimentario.

nuevos «regímenes ecológicos», de los que en breve tendremos la oportunidad de hablar¹⁹.

2. *Garantizar la seguridad alimentaria.* En relación con este objetivo, la Estrategia reconoce cómo “Un sistema alimentario sostenible debe garantizar un suministro suficiente y variado de alimentos inocuos, nutritivos, asequibles y sostenibles a las personas en todo momento, especialmente en tiempos de crisis”, como ha ocurrido durante la pandemia del COVID19. Lo cierto es que el estudio de esta estrategia (y de otras posteriores) no se puede hacer de forma aislada o estanca y sin tener en cuenta los efectos que aquella ha tenido en el sector que nos ocupa: en primer lugar, la COVID19 ha puesto de manifiesto la importancia de los trabajadores agroalimentarios, considerándolos *personal crítico* (y a los que, precisamente por esta calificación, debiera de garantizarse el respeto de los principios fundamentales consagrados en el pilar europeo de derechos sociales, señala el documento «De la granja a la mesa» en su apdo. 2.2.). En segundo lugar, la pandemia ha obligado a la UE a reconsiderar la necesidad de proporcionar un nuevo marco a este sector para afrontar las amenazas crecientes, así como a plantearse la necesidad de evaluar la resiliencia del sistema alimentario y de elaborar un plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria.
3. *Reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.* Esta Estrategia se compromete a “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita en el comercio minorista y por los consumidores de aquí a 2030 (meta 12.3 de los ODS)” (apdo. 2.5.), partiendo para ello del reconocimiento de que las políticas de reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos están estrechamente relacionadas con las “políticas sobre la recuperación de nutrientes y materias primas secundarias, la producción de piensos, la inocuidad de los alimentos, la biodiversidad, la bioeconomía, la gestión de residuos y la energía renovable” (apdo. 2.5.). La principal medida que en ella se plantea para lograr este objetivo se refiere a la aprobación de una nueva metodología para medir el desperdicio de alimentos,

¹⁹ Sobre la sostenibilidad de los alimentos y su comercio, *vid.* Muñiz Espada, E., (2022), “Sostenibilidad y comercio de alimentos. Encaje de una propuesta legislativa”, en *Transformación hacia la sostenibilidad/Sustainability and food trade. Fit of a legislative proposal, Transformation towards sustainability*, Navarra, Aranzadi, pp. 41- 69.

proponiéndose además objetivos jurídicamente vinculantes; del mismo modo, se integrará la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos en otras políticas de la UE y, se revisarán las normas comunitarias para integrar en ellas los estudios de consumo y las investigaciones sobre pérdidas de alimentos en la fase de producción.

Como cierre de este análisis, valga lo que en esta Estrategia se indica sobre la relación entre una agricultura (y ganadería) sostenible, y la salud de las personas: “Si las dietas europeas se adecuaban a las recomendaciones dietéticas, la huella ambiental de los sistemas alimentarios se reduciría considerablemente” (apdo. 1).

1.2.4. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, COM (2020) 380 final

Es evidente, como señala esta Estrategia, que el sector agrícola tiene una fuerte dependencia de la biodiversidad, y de los servicios ecosistémicos que ésta presta (abastecimiento de agua para riego, uso del suelo, polinización, etc.). Pero es que, además, la biodiversidad se nos antoja absolutamente fundamental para salvaguardar la seguridad alimentaria. Es por ello que su pérdida es otra de las amenazas con las que se enfrentan los sistemas alimentarios. De nuevo, se respaldará esta afirmación con datos: más del 75 % de los distintos tipos de cultivos alimentarios en el mundo depende de la polinización animal²⁰.

Las medidas que se proponen para luchar contra estas presiones y sus consecuencias (y, que interesan a efectos del presente trabajo) se recogen en el apartado denominado “*Traer la naturaleza de vuelta a las tierras agrícolas*”, en el que nos encontramos, además, con el *recurrente* reconocimiento de la labor de “guardianes de nuestra tierra” del sector agropecuario. Así mismo, se señala el carácter complementario que tienen

²⁰ Datos que se han extraído, señala esta estrategia, de los siguientes informes: The Global Risks Report 2020, Foro Económico Mundial (2020); State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2019); y, IPBES (2019), Resumen para los encargados de la formulación de políticas.

estas medidas en relación con las planteadas en la Estrategia “De la Granja a la mesa” y en la PAC post 2020²¹.

- Tres son las cuestiones en las que se va a centrar el apartado 2.2.2.:
- i. En la “alarmante disminución” de los insectos polinizadores, considerados “indicadores clave de la salud de los agroecosistemas y vitales para la producción agrícola y la seguridad alimentaria”. Es por ello que la medida planteada para revertir esta situación será la de la revisión de la iniciativa de la UE sobre los polinizadores²² para, así, llegar a alcanzar los objetivos planteados en la misma: reducción en un 50 % del uso global de plaguicidas químicos y de otro tipo de plaguicidas más peligrosos antes de 2030; y que al menos el 10 % de la superficie agraria vuelva a estar ocupado por elementos paisajísticos de gran diversidad²³.

Este último objetivo se traduce en la obligación para los EEMM de aplicarle «a una escala geográfica menor para garantizar la conectividad entre hábitats, especialmente por medio de los instrumentos y los planes estratégicos de la PAC, en consonancia con la Estrategia «de la granja a la mesa», mediante la ejecución de la Directiva de hábitats» (apdo. 2.2.2.).

- ii. Con la misma intensidad se plantea el papel y valor añadido de la agroecología (que crea empleo y atrae a jóvenes agricultores; proporciona entre un 10 y un 20 % más de puestos de trabajo por hectárea que las explotaciones convencionales; crea valor añadido para los productos agrícolas; proporciona alimentos saludables y mantiene la productividad; aumenta la fertilidad del suelo y la biodiversidad, y reduce la huella de la producción de alimentos).

Es por ello que este documento plantea como objetivo que al menos el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se dediquen a la agricultura ecológica de aquí a 2030. La medida que propone para ello es la de

²¹ Aunque este es el apartado al que mayor espacio dedica la Estrategia, también se pueden encontrar referencias al sector agropecuario en las acciones dedicadas en este documento a la ocupación del suelo y recuperación de los ecosistemas edáficos (apartado 2.2.3) o en el apartado titulado *Reducir la contaminación* (2.2.9.).

²² [COM(2018) 395]

²³ Tales como “las franjas de protección, las tierras retiradas de la producción sobre la base o no de la rotación, los setos, los árboles no productivos, los muros de terraza y los estanque”; medidas que, además de proporcionar espacio a los animales y plantas silvestres, a los polinizadores y a los reguladores naturales de plagas, también servirán para aumentar la captura de carbono, prevenir la erosión y el agotamiento del suelo, filtrar el aire y el agua y facilitar la adaptación al cambio climático.

redactar un plan de acción sobre agricultura ecológica²⁴ en el que se ajuste la producción a la demanda, y se haga más atractiva esta práctica, tanto para agricultores como consumidores.

iii. Finalmente, este apartado de esta Estrategia se refiere a los beneficios que implican para la salud la diversidad genética, así como las variedades tradicionales de cultivos y razas (que proporciona una alimentación más variada y nutritiva). Por lo que, para abordar la actual disminución de tal diversidad, de nuevo plantea como medida la revisión de normas, en este caso, de comercialización de variedades tradicionales de cultivos; o facilitar el acceso al mercado de variedades tradicionales y adaptadas a las condiciones locales.

1.2.5. Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)

En las Conclusiones del Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2019, se tomó la necesidad de alcanzar una UE climáticamente neutra en el 2050, para así respaldar los objetivos del Acuerdo de París. Así mismo, se estableció la conveniencia de que existiera un marco legal en el que se establecieran instrumentos, incentivos, medidas de apoyo e inversiones adecuados para garantizar la transición justa y sostenible social y económicamente.

Es así como se llegó a la conocida como Ley Europea del Clima considerándose además un importante componente del Pacto Verde Europeo.

Lo cierto es que, en relación con el sector agroganadero sólo se ha localizado una mención expresa en el Considerando 22 de esta norma, en el que se reconoce el papel tan esencial de los sumideros de carbono en la transición a la neutralidad climática, remitiéndose por ello a la tarea de los sectores de la agricultura, la silvicultura y el uso del suelo. Al igual que se remite a lo señalado en la «Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente»

²⁴ En fase de Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo (2021/2239(INI))

respecto a la promoción del nuevo modelo de negocio ecológico basado en la captura de carbono en suelos agrícolas.

En todo caso, entendemos que le será plenamente aplicable lo que en su artículo 10 se establece respecto a las hojas de ruta voluntarias indicativas para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de la Unión de aquí a 2050, así como respecto al diálogo a escala e intercambio de mejores prácticas que la Comisión facilitará entre las partes interesadas²⁵.

1.3. También desde la UE se ha exigido de forma muy temprana que este sector fuera respetuoso con el medio ambiente: la política agraria común.

1.3.1. Brevísimo recorrido histórico por la PAC. Desde su origen como actividad eminentemente intensiva y productivista hasta el reconocimiento de su papel en la lucha contra el cambio climático²⁶.

- i. Del nacimiento de la PAC en los años 50 del S. XX a la incorporación del segundo pilar de la Política Agraria Común sobre Desarrollo Rural

El contexto histórico en el que nació la Política Agraria Común (PAC, a partir de ahora) es fundamental para entender su situación a fecha de hoy.

El origen de la PAC se remonta a los años 50, con una Europa marcada por los años de guerra, y donde la agricultura había quedado paralizada, no pudiendo llegar a garantizarse el abastecimiento de alimentos.

Es esta situación la que explica que el objetivo central de esta primera PAC fuera el de fomentar la mejora de la productividad agrícola, consiguiendo así que los consumidores dispusieran de un suministro estable de alimentos a precios asequibles, y garantizar un sector agrícola viable.

²⁵ Señala este precepto que «La Comisión colaborará con los sectores de la economía de la Unión que opten por elaborar voluntariamente hojas de ruta indicativas para alcanzar el objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1. La Comisión supervisará la elaboración de dichas hojas de ruta. Su colaboración conllevará facilitar el diálogo a escala de la Unión y el intercambio de mejores prácticas entre las partes interesadas pertinentes».

²⁶ Lo recogido en este apartado proviene de Muñoz Amor, M.M. (2017), *El Contrato Territorial en la Agricultura Multifuncional*, Madrid, Reus.

Para ello, a través de la PAC, lo que se hizo fue ofrecer a los agricultores subvenciones y sistemas que garantizaran precios elevados, proporcionándoles además incentivos para incrementar la producción²⁷.

Sin embargo, este modelo se basaba no sólo en la mecanización de las explotaciones, sino también en la extensión del modelo agroquímico, no teniéndose en cuenta «las externalidades negativas que iba generando»²⁸, como, por ejemplo, los continuos excedentes de los principales productos agrícolas que se empezaron a obtener a partir de los años 80 del siglo pasado. Circunstancia esta que, además de provocar distorsiones en algunos mercados mundiales que no siempre redundaron en interés de los agricultores, se convirtió en algo impopular entre los consumidores y los contribuyentes, puesto que ya por esas fechas, además de haber mayor conciencia de las carencias de los países en vías de desarrollo, también la había de los impactos, no precisamente positivos, que diversas actividades (entre la que se encuentra la agropecuaria) producían en el medio ambiente²⁹.

Probablemente esta creciente preocupación social por el desarrollo sostenible de la agricultura fue el germen de la política agroambiental. De hecho, se puede concluir que existen dos hitos históricos fundamentales para la que era hasta entonces una PAC centrada exclusivamente en la regulación de los mercados.

El primero de ellos fue la inclusión en el Reglamento CEE 797/85, de 12 de marzo, relativo a la mejora de las estructuras agrarias, del artículo 19, en el que se establecían medidas de protección para algunas zonas sensibles desde un punto de vista medioambiental.

El segundo fue la celebración de la Cumbre para la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Esta Cumbre es considerada como un punto de inflexión a efectos de la PAC pues en ella se hizo hincapié, de forma indirecta, en una agricultura respetuosa con el medio ambiente. Así establece su Principio octavo que “Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor

²⁷ Por ejemplo, mediante subsidios a las inversiones agrícolas que favorecieran el crecimiento de las explotaciones o la gestión de conocimientos tecnológicos.

²⁸ Velasco Arranz, A.M., Moyano Estrada, E., (2006), “Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura”, en *Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Iesa Working Paper Series, WP 14-06*, Documento de Trabajo, p.2.

²⁹ No olvidemos que en 1972 tuvo lugar la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente, más conocida como Conferencia de Estocolmo, en la que, entre otras muchas cuestiones, se acuñó el concepto de Desarrollo Sostenible.

calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.”³⁰.

A partir de ahí y, debido a la influencia de los países anglosajones (Alemania y Reino Unido, sobre todo, pero también Holanda, Suecia y Dinamarca), las políticas agrarias se empezaron a perfilar a través de las reformas que de la misma se fueron haciendo sucesivamente, teniendo en cuenta «lo que algunos autores han denominado *greening process* para referirse a la presencia cada vez más fuerte en ellas de los criterios ambientales y de sostenibilidad»³¹.

Para un mejor entendimiento de la evolución de la PAC hacia su actual ecologización, se procederá a indicar de forma muy breve cuáles han sido las principales novedades desde entonces.

La Agenda 2000

A efectos del presente trabajo, de estas transformaciones interesa especialmente la que se produjo por medio de la conocida como Agenda 2000, pues entre sus prioridades, destacaron las relativas al «Respeto del medio ambiente y compatibilidad de los métodos de producción con las exigencias medioambientales y de bienestar de los animales» y las relativas a «Las acciones de desarrollo rural».

Pero es que, además, tras esta modificación comenzó a reconocerse el papel tan fundamental que los agricultores habrían de jugar «en la gestión de los recursos naturales y en la salvaguardia del paisaje rural» y, por tanto, se abordó la necesaria «Garantía de un nivel de vida equitativo de la población agrícola», incorporándose los conceptos de modulación y de redistribución de ayudas a las rentas de los agricultores.

Por último y relacionado con el contenido de este trabajo, se estableció la relación entre La calidad y la seguridad alimentaria, y la competitividad y la protección de los consumidores³².

ii. De los dos pilares de la PAC hasta el 2020.

³⁰ <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>>, (17-9-2022).

³¹ Velasco Arranz, A.M., Moyano Estrada, E., (2006), *op. cit.*, p. 9. Más sobre ello en Muñoz Amor, M.M., 2017, *op. cit. in totum*.

³² <http://evp-fraktion.eu/Activities/PoliticalThemes/agriculture_es.asp> (17-09-2022).

A partir de este momento, la PAC fue evolucionando en función de las necesidades que se iban percibiendo, ya no exclusivamente en el sector agropecuario, sino también en el entorno rural en el que este se desarrollaba. Las siguientes modificaciones fueron pues afianzando las potencialidades de ambos pilares.

La Reforma de 2003

La siguiente reforma que se produjo y que es igualmente interesante a efectos de este trabajo, es la que tuvo lugar en el 2003, pues a través de ella se introdujo lo que se conoce como la “condicionalidad”. Lo que significaba que para que los agricultores pudieran beneficiarse de las ayudas procedentes de los Fondos Europeos tendrían que respetar una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos, de sanidad vegetal y de bienestar de los animales, pues en caso contrario verían reducirse sus ayudas directas. Sin duda esta reforma trató de dar respuesta a la inquietud de los consumidores acerca de la seguridad y la calidad de la alimentación y a la preocupación por el bienestar de los animales. Es más, en esta reforma se siguió profundizando en el segundo pilar de la PAC, manifestando de nuevo cómo el sector agropecuario desempeñaba un especial protagonismo en diversos sectores como la salud de las personas, la conservación de los espacios naturales, del paisaje rural y en el dinamismo de la vida rural³³.

La Reforma de 2013

Las reformas posteriores: el conocido como “chequeo” de 2009, y la reforma de 2013 (desarrollada a través de los Reglamentos (UE) n° 1303 a 1308/2013), supusieron, respectivamente, una consolidación de lo acordado en la reforma de 2003 y la última fase (más bien penúltima) del proceso de adaptación de la PAC a la política ambiental. De esta última reforma, se quisieran destacar varias cuestiones.

La primera de ellas es la de que produjo la sustitución de los pagos únicos por explotación, por un sistema de pagos por niveles o estratos, entre los que se incluyó un “pago verde” para bienes públicos medioambientales. Como se establece en el Reglamento 1307/2013 (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el

³³<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/107/los-instrumentos-de-la-pac-y-sus-reformas>> (17-09-2022). *Vid* también, Muñoz Amor, M.M., *ob. cit.* (2012 y 2017).

que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común (y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo), uno de los objetivos de la nueva PAC era el de mejorar el comportamiento medioambiental del sector agropecuario. Lo que se hizo a través de un componente de “ecologización” obligatorio de los pagos directos, lo que implicaba que los EEMM debían dedicar una parte de sus límites máximos nacionales de aquellos pagos a un pago anual destinado a prácticas obligatorias que debían seguir los agricultores para abordar, prioritariamente, los objetivos de la política climática y medioambiental.

Estas prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente fueron las relativas a la diversificación de cultivos; el mantenimiento de pastos permanentes, incluidos los huertos tradicionales en que se cultivan árboles frutales con escasa densidad en pastos permanentes y el establecimiento de las superficies de interés ecológico (SIE)³⁴.

La segunda cuestión que quiere destacarse de esta reforma está relacionada con los dos pilares de la PAC. En efecto, con ella se amplió la flexibilidad entre ambos pilares, de modo que desde 2015, los Estados miembros (EEMM, a partir de ahora) tuvieron la posibilidad de transferir fondos inicialmente asignados en ambos sentidos (del primer pilar al segundo pilar, hasta el 15 %, y del segundo al primero, hasta el 25 %)³⁵.

Por último, la tercera cuestión importante de esta reforma es la de que, a través de la misma se instauró un enfoque más integrado, específico y territorial para el desarrollo rural, que quedaría plasmado en el Reglamento 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, con el que se contribuiría a la «Estrategia Europa 2020»³⁶ así como al desarrollo en la UE de un sector agrícola más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental; más respetuoso con el clima y más resistente a los cambios climáticos; así como, más competitivo e innovador (art. 3).

³⁴ Más sobre este tipo de prácticas en Muñoz Amor, M.M. (2018) “Las consideraciones climáticas en la nueva Política Agrícola Común” en *Políticas Locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica*, INAP, Madrid, Capítulo 21, pp. 653-683.

³⁵ En <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/107/los-instrumentos-de-la-pac-y-sus-reformas>> (17-9- 2021).

³⁶ EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM/2010/2020 final).

De modo que una de las seis prioridades que se establecieron en esta política de desarrollo rural para el periodo 2014-2020 fue la de “Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático” entre otros en el sector agrario (art. 5.5) para:

- a) lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura;
- b) lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos;
- c) facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía;
- d) reducir las emisiones de GEIs y de amoníaco de procedentes de la agricultura;
- e) fomentar la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y forestal.

Además, y como novedad, se estableció que todas las prioridades de desarrollo rural deberían contribuir a los objetivos transversales de fomento de la innovación, medio ambiente y contribución a la mitigación y adaptación del cambio climático. Lo que se tradujo en la obligación por parte de los EEMM de destinar un mínimo obligatorio del 30% de los fondos provenientes del FEADER a medidas relativas a agroambiente y clima

Claro está que, con el Reglamento 1305/2013 se derogó el Reglamento (CE) nº 1698/2005.

1.3.2. La PAC post 2020 en plena crisis climática y saliendo de la sanitaria

No es este el lugar para explayarnos sobre la conocida como PAC post 2020, si bien es imprescindible plantear de forma sintética cuáles son las principales novedades que en ella se incorporan, dado que todos los documentos *supra* comentados remite de forma repetitiva a ella. Veamos en qué consisten aquellas.

La nueva PAC se ha comenzado a aplicar de forma íntegra el 1 de enero del 2023, a pesar de que estaba prevista para enero del 2021³⁷. Vigente del 2023 al 2027 se fundamenta en tres reglamentos:

³⁷ Retraso que fue producto de la inicial falta de acuerdo respecto, fundamentalmente, a las cuestiones relacionadas con el presupuesto a largo plazo de la UE. Esto implicó

- i. El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con los planes estratégicos de la PAC que deben elaborar los EEMM, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1305/2013 y (UE) 1307/2013.
- ii. El Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013.
- iii. El Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

En este apartado nos centraremos exclusivamente en el primero de ellos, exponiendo en primer lugar cuáles son las principales novedades relativas a las cuestiones generales, para después centrarnos exclusiva y brevemente en las de carácter ambiental.

En cuanto a las novedades de carácter general, nos encontramos con que, en esta PAC post 2020,

- i. Se plantean los objetivos a escala de la UE. Es decir, que se van a establecer unos objetivos comunes para toda la PAC

que el periodo comprendido entre el 2021 y el 2022 se amparara bajo el Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1305/2013, (UE) 1306/2013 y (UE) 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y 2022, de carácter transitorio. Reglamento en el que, básicamente, se prorrogaron la mayor parte de las normas vigentes establecidas en el marco de la PAC 2014-2020.

determinados en base a los tres pilares de la sostenibilidad (social, ambiental y económico), *ex* artículo 5 y arts. 8 y ss. del Reglamento 2021/2115³⁸); un conjunto de instrumentos genéricos para lograr aquellos objetivos; y un conjunto común de indicadores de resultados a escala de la UE (*ex* artículo 7 y ss).

A su vez, los objetivos comunes se van a dividir en nueve objetivos específicos (*ex* artículo 6), también determinados en base a los tres pilares de la sostenibilidad (social, ambiental y económico)³⁹.

³⁸ Estos objetivos generales son:

En relación con la *pata* de la economía: fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;

En relación con la del medio ambiente y clima: apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

En relación con la *pata* social: fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

³⁹ Y que son:

Desde el punto de vista social y económico: (i) apoyar una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la Unión a fin de mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo y la diversidad agrícola, así como garantizar la sostenibilidad económica de la producción agrícola en la Unión; (ii) mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor; (iii) mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas a corto y largo plazo, también mediante una mayor atención a la investigación, la tecnología y la digitalización; (iv) atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales; (v) 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; (vi) mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, incluida la demanda de alimentos de buena calidad, seguros y nutritivos producidos de forma sostenible, reducir el desperdicio de alimentos, mejorar el bienestar animal y combatir la resistencia a los antimicrobianos.

Desde el punto de vista ambiental: (i) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible; (ii) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química; (iii) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes.

Ocurre que, en la nueva PAC, cada EEMM tendrá libertad para elegir dentro de los instrumentos genéricos, las intervenciones específicas que considere más eficaces en función de sus concretos objetivos (y que habrán de determinarse tras una evaluación clara de las necesidades de sus sectores agropecuarios y de su mundo rural).

- ii. Tras el análisis de las necesidades al que nos acabamos de referir, *ex* artículos 8 y 9, cada EEMM tiene que elaborar un Plan Estratégico (que deberá ser aprobado por la Comisión Europea), en el que se concrete cómo se va a hacer uso de la financiación de la PAC; en el que se establezcan el/los objetivos específicos/s que ha seleccionado conforma a dichas necesidades; y en el que se determinen los instrumentos seleccionados para alcanzarlos.
- iii. Posteriormente, los EEMM tendrán que presentar informes de resultado a la Comisión en los que, mediante los indicadores de resultados (*ex* art. 7), se comunique el estado del cumplimiento de aquellos objetivos/s específicos. La Comisión podrá proponer recomendaciones tras el análisis de estos informes.

Estas novedades a las que nos acabamos de referir otorgan a esta nueva PAC, sin duda, una mayor flexibilidad al adoptar definitivamente el lema “Piensa globalmente, actúa localmente”, cuestión que, además, venía siendo reclamada por el propio sector y de la que se ha hecho eco el Pacto Verde o la Estrategia “De la granja a la mesa”. Así mismo, implican que estamos hablando de una política basada en resultados, desde el momento en que los EEMM tienen que notificar anualmente sus logros.

Respecto al cambio climático (y protección ambiental) nos encontramos ante lo que se conoce como “La nueva arquitectura verde de la PAC”⁴⁰. Partiendo de que, de forma genérica, en esta nueva PAC se percibe un mayor nivel de ambición en cuanto al medio ambiente y la acción por el clima, lo que evidentemente posibilitará la contribución a los

⁴⁰ Vid. al respecto Rodríguez-Chaves Mimbreno, B. (2021), “El Pacto Verde, Next Generation UE y la PAC 2021-2027. Tres instrumentos que marcarán el futuro del desarrollo rural en la Unión Europea”, en *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 240-251. En sentido similar, Muñiz Espada, E., (2021), *op. cit.*

objetivos del Pacto Verde Europeo⁴¹, los nuevos instrumentos que se utilizan para conseguir estos objetivos son los siguientes:

i. Los eco esquemas (o eco regímenes, incluidos en el Pilar I)

Establecidos en el artículo 31 del Reglamento (UE) 2021/2115 y que, sin duda, es lo que más interesa aquí. Se trata de una remuneración para las explotaciones agropecuarias que desarrollen de forma voluntaria prácticas agrícolas o ganaderas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Pero no cualquiera, sino, las prácticas o medidas *adicionales* - es decir, que tengan un nivel de exigencia mayor que la derivada del cumplimiento de la condicionalidad (que constituye la línea de base de partida)-. Estamos pues ante lo que se podría denominar la *responsabilidad corporativa* aplicada al sector agropecuario. Estas prácticas serán definidas por cada EEMM en sus Planes Estratégicos⁴². Dado que se considera la “ayuda más verde” de la nueva PAC, podría establecerse una analogía respecto a los anteriores *pagos verdes*.

Lo que persigue por la PAC con estos “eco regímenes” (incluidos en el primer pilar de la PAC y financiados vía FEAGA) es incentivar a los agricultores y ganaderos para que introduzca en su actividad diaria métodos más ambiciosos que los puramente obligatorios establecidos en la PAC. Por cierto, que esta intervención no se debe confundir con las ayudas a la producción ecológica del segundo pilar actual de la PAC, sobre la que ciertamente también se ha profundizado en esta nueva PAC.

ii. Una *nueva* condicionalidad *reforzada*, (incluida en el Pilar I).

La condicionalidad supone un pago compensatorio a las rentas de los agricultores y ganaderos por practicar formas de producción que nos

⁴¹ Que son, a nuestros efectos, los siguientes: Reducir el uso de pesticidas de síntesis químicos, de fertilizantes y antimicrobianos, aumentar la superficie de agricultura ecológica, proteger y recuperar la biodiversidad (polinizadores y elementos de paisaje de alta diversidad).

⁴² Conforme a lo establecido en el Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC), las prácticas que generarán estas ayudas serán, por ejemplo, la rotación de cultivos y la siembra directa en tierras de cultivo; las cubiertas vegetales e inertes en el caso de cultivos leñosos; la siega sostenible; el establecimiento de islas y márgenes de biodiversidad; el pastoreo extensivo en los pastos; así como el establecimiento de espacios de biodiversidad en tierras de cultivo y cultivos permanentes. En todo caso, más adelante se volverá sobre ello.

permitirán mantener nuestro patrimonio natural y traspasárselo a las futuras generaciones y consumir alimentos seguros.

En la PAC post 2020 se sigue manteniendo (*ex artículo 12 a 14 y Anexo III del Reglamento 2021/2115*), si bien ahora, se integran en ella las tres medidas de las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (conocidas como *Greening*).

Por su parte, otra de las novedades de esta nueva PAC es que la protección se amplía (y, por tanto, refuerza) a otro tipo de espacios naturales, tales como los humedales y las turberas.

Para terminar, por primera vez se incluye la Condicionalidad Social (art. 14 Reglamento 2121/2115). Conforme a ésta, los agricultores que reciban algún pago (indistintamente del pilar del que provenga), tendrán que cumplir con determinadas disposiciones relacionadas todas ellas con la seguridad y la salud de los trabajadores, pudiendo verse reducidas sus ayudas en caso de no hacerlo (desde nuestro punto de vista estamos ante otro punto de inflexión sustancial).

En definitiva, esta condicionalidad social refuerza las buenas prácticas laborales en las explotaciones agrícolas y ganaderas, lo que sin duda irá en beneficio del desarrollo rural y ayudará a su dinamización. En este caso, nos encontramos ante una novedad que incide en esta condición más justa y social de la nueva PAC.

Tan solo queda por decir que, de modo continuista en este caso, para ser beneficiario de los pagos directos habrá de cumplirse con determinados requisitos y obligaciones en relación con las Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales (BCAM, art. 13 Reglamento 2021/2015) así como con los Requisitos Legales de Gestión (RLG). Cumplimiento que será condición *sine qua non* para poder percibir otras ayudas más exigentes ambientalmente (los “eco esquemas” u otras ayudas de carácter agroambiental).

1.4. La lucha en la UE contra la pérdida y el desperdicio de alimentos en el sector agropecuario. La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas y la economía circular

Una vez más, iniciamos este apartado aportando datos. En este caso, ofrecidos por la FAO en su Informe “Pérdidas y desperdicio de alimentos a nivel mundial: alcance, causas y prevención”, (Roma, 2011), y conforme al cual, «un tercio de la producción alimentaria destinada al consumo humano en el mundo es perdida o desperdiciada (equivalente a 1,300 millones de toneladas/año) mientras 1000 millones de personas sufren hambre»⁴³. Informe que también señaló que *la cadena de desperdicios comienza en los campos y las ganaderías*, continúa a lo largo de la fase de transformación y comercio y termina en nuestras cocinas. De modo que, de 95 a 115 kg. de alimentos per cápita acaban cada año en los cubos de la basura de nuestras casas, muchos de ellos perfectamente comestibles y aptos para el consumo. Centrándonos en la UE, la última cuantificación de los niveles europeos de desperdicio de alimentos (Eurostat, 2022), se pone de manifiesto que el 69% del desperdicio de alimentos de la UE se produce en los sectores doméstico, de servicios alimentarios y minorista, y los sectores de *producción* y transformación contribuyen con el 31% restante.

Pues bien, señala con gran acierto Bourges, L⁴⁴. que este problema no se circunscribe exclusivamente a que, «cuanto se tira, en alguna parte –aun cercana– hay gente que sufre carencia alimentaria». Existe otro problema añadido, que no deja de ser igualmente importante (también desde el punto de vista moral, sin duda, aporto yo) que es el del «impacto ambiental que genera la producción (transformación y distribución incluidas) de ese alimento que no cumple su destino final (alimentar). Por tanto, el desperdicio alimentario genera un efecto social negativo (la persistencia de un derecho a la alimentación insatisfecho), e implica una pérdida económica y un impacto ambiental negativo ineficaz (sin cumplir su fin). En otras palabras, todo alimento tiene un costo económico y ambiental y un fin social (alimentar), si ese fin finalmente no se cumple, los costos se pierden y los recursos naturales se han visto afectados inútilmente.»⁴⁵.

El sector agropecuario, como no puede ser de otra forma, ha tenido que irse adaptando a este problema, como también al de la calidad y

⁴³ <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/fr/> (4-03-2023). En la UE, esto supone alrededor de 87,6 millones de toneladas de alimentos cada año, <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/food-losses-waste/> (4-03-2023)

⁴⁴ En “Calidad y seguridad alimentarias europeas: ¿lujo y necesidad o un enfoque global extendido?», (2016), en *REDUR* 14, p. 28.

⁴⁵ Bourges, L., (2016), *op. cit.*, pp. 17-29

seguridad alimentaria⁴⁶. Todos ellos están íntimamente relacionados entre sí, porque, entre los retos a los que se tiene que enfrentar el asunto de la seguridad alimentaria, se encuentra el de los residuos, como se pone de manifiesto en el documento “Cumplir con la seguridad alimentaria y la nutrición de la UE en 2050. Desafíos futuros y preparación de políticas”⁴⁷.

Por todas estas cuestiones, en la UE se ha abordado este último asunto desde la perspectiva de la economía circular, de manera que, instándose en primer lugar a la prevención de los residuos originados por la pérdida y el desperdicio de alimentos, cuando ello no sea posible, se plantea la adopción de medidas para reutilizar, reciclar o utilizar los alimentos para otros fines⁴⁸.

Es por ello que la política de la UE dirigida a solucionar el problema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos va a girar en torno a dos normas. La primera, de carácter vinculante, es la Directiva marco de la UE sobre los residuos, que, tras la modificación de ésta en 2018:

- Da cabida a la definición de “biorresiduo” y de “residuos alimentarios”⁴⁹;
- Incorpora en el artículo 9 (prevención de residuos), la obligación de los EEMM de reducir la generación de residuos alimentarios a

⁴⁶ En el 2008 se aprobó el Libro Verde sobre la calidad de los productos agrícolas (COM (2008) 641 final), en el que se reconoció que la calidad significaba responder a las expectativas del consumidor, y que hacía referencia a las características de los productos –métodos de producción incluidos– “que los agricultores desean hacer conocer mejor y que los consumidores desean conocer”.

En 2000 se aprobó el Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria, COM (99)719 final, del 12 enero 2000, que dio lugar al Reglamento (CE) n°178/2002 del Parlamento y del Consejo del 28 enero 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Las posteriores crisis sanitarias hicieron que la legislación fuera adaptándose y desarrollándose hacia un nuevo enfoque, que abarca toda la cadena alimentaria y que ha quedado plasmado en la Estrategia supra mencionada “De la Granja a la Mesa”, con sus desarrollos legislativos posteriores.

⁴⁷ Para saber más sobre las causas de las pérdidas y desperdicios de alimentos, vid. Carretero García, A., (2016), en “¿Desechados por “feos”? Nueva plataforma europea contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos”, en *Revista CESCO de Derecho de Consumo* 20, p. 113-120

⁴⁸ Ex Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, COM(2015)614 final.

⁴⁹ En su artículo 3 en el que se recogen las definiciones.

lo largo de toda la cadena alimentaria, así como en diferentes actividades: venta minorista, otros tipos de distribución de alimentos, restaurantes y servicios alimentarios, y hogares;

- También en el artículo 9 incorpora la obligación de supervisar y evaluar la aplicación de sus medidas de prevención de residuos alimentarios⁵⁰;
- Obliga a los EEMM a adoptar, en el marco de sus programas de prevención de residuos, programas nacionales específicos para la prevención de los residuos alimentarios.

La otra *pata* en la que se apoyará la UE (y directamente relacionada con la Directiva Marco de Residuos), es el plan de acción para la economía circular⁵¹. Partiendo de que, señala este documento, se espera adoptar medidas para reducir el desperdicio alimentario así como un método común de medida; mejorar las prácticas en materia de indicación de la data de consumo y adoptar instrumentos para alcanzar el objetivo mundial de desarrollo durable disminuyendo a la mitad los desperdicios alimentarios para el 2030, señala además la Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” que se ha de llevar a cabo una “... transición a una economía más circular”, en la que el valor de los productos, materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos. Reconociendo así mismo, que ello constituye una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una

⁵⁰ Información que pasarán a la Comisión que, a más tardar el 31 de diciembre de 2023, valorará la viabilidad de establecer un objetivo para la reducción de los residuos alimentarios a escala de la Unión que deba cumplirse para 2030, sobre la base de los datos facilitados por los Estados miembros. Así mismo, la Comisión ha aprobado la Decisión de Ejecución (UE) 2021/19 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020 por la que se establece una metodología común y un formato para la comunicación de datos sobre la reutilización de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo adoptará, sobre la base de los resultados de la labor realizada por la Plataforma de la UE sobre pérdidas y residuos alimentarios, a fin de completar la Directiva Marco de Residuos.

⁵¹ Hasta la fecha, señala González Vaqué, L., (2016), «el tratamiento legal de los residuos alimentarios se ha incluido de forma extensiva en el de los residuos en general, sin tener en cuenta su especificidad y que son, a menudo, el resultado de un evitable despilfarro de alimentos», en “¿Del consumo sostenible a una economía circular?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo* 17, p. 181

economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva⁵².

Además, recordemos cómo entre los ODS que la UE se comprometió a cumplir se encontraba el 12.3, cuyo objetivo es el reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per cápita a nivel minorista y de consumo para 2030, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro de alimentos.

Para finalizar este apartado, queda por decir que en 2016 se creó la Plataforma Europea contra las pérdidas y el desperdicio alimentario (producto de la Comunicación de economía circular), cuyo objetivo es el de apoyar a todos los actores para definir las medidas necesarias para prevenir el desperdicio de alimentos; compartir las mejores prácticas; y evaluar los progresos realizados a lo largo del tiempo, dado que, no hay una sola causa con una solución porque la cadena alimentaria es un sistema complejo y dinámico. Todos los actores de la cadena alimentaria deben trabajar juntos para encontrar soluciones, desde los agricultores, procesadores, fabricantes y minoristas hasta los propios consumidores. Los responsables políticos, los científicos investigadores, los bancos de alimentos y otras ONG también desempeñan un papel importante⁵³.

2. RECONOCIMIENTO EN ESPAÑA DEL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EN EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO SOSTENIBLE Y DE CALIDAD

En este apartado se hará un análisis de algunas de aquellas normas que consideramos fundamentales para entender de qué modo en España se van a desplegar las políticas y estrategias Europeas *supra* comentadas. Así, en primer lugar, se revisará el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC, a partir de ahora). Después, se señalará lo que respecto al sector agropecuario (y agroalimentario) recogen tanto la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (norma algo anterior a la legislación europea sobre el clima). Finalmente, se analizarán, por un lado, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una

⁵² Para más sobre cómo en la Comunicación de 2015 se plantea la gestión de los residuos del sector alimentario, González Vaqué, L., *ob. cit.*, pp. 182 a 185.

⁵³ [https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170120STO59356/economia-circular-nuevos-objetivos-de-reciclaje-de-la-ue \(7-03-2023\)](https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170120STO59356/economia-circular-nuevos-objetivos-de-reciclaje-de-la-ue (7-03-2023))

economía circular, y por otro el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario⁵⁴.

En todo caso, todo ello se hará de una forma algo más sintética que la realizada en apartados anteriores, puesto que entendemos que las cuestiones y nociones principales ya han quedado expuestas en aquellos.

2.1. El plan estratégico de la PAC en España⁵⁵

Como no puede ser de otra manera, en respuesta a la PAC en la UE, en España se ha aprobado el correspondiente Plan Estratégico (PEPAC).

Si bien, antes de seguir adelante, de nuevo traemos aquí datos interesantes sobre el sector que nos ocupa. Así, el sector agropecuario (y agroalimentario) en España contribuye en más de un 10% a la economía española, dando empleo a más de 2,6 millones de personas; además, tiene un alto grado de internacionalización con exportaciones superiores a 55.000 millones de euros anuales y una balanza comercial que presenta un saldo exportador neto de unos 20.000 millones de euros. Tal es así que España se ha convertido en el octavo país del mundo y el cuarto de la UE por valor de nuestra balanza comercial agroalimentaria.

Desde el punto de vista del equilibrio territorial, este sector también tiene un gran valor debido a su multifuncionalidad (sobre lo que se hablará algo más adelante), pues, al desarrollarse prácticamente todas sus actividades en zonas rurales, ello podrá ayudar a afrontar el reto demográfico, el equilibrio territorial y la lucha contra la despoblación.

⁵⁴ Somos conscientes de que, por la gran extensión que desbordaría con creces las limitaciones establecidas para este trabajo, en el apartado dedicado a la normativa europea no se han incluido la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al “Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible” COM (2008)0397 final), ni la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, COM (2020) 98 final). Razón por la que también se hace imposible entrar a analizar en el apartado dedicado a la normativa española lo que respecto al contenido de este trabajo se plantea en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

⁵⁵ Debido a la ingente extensión del PEPAC español, 2969 páginas, para la presente exposición se ha utilizado el “Resumen del PEPAC español (2023-2027) aprobado por la Comisión Europea” (https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/resumen-pac-es_tcm30-627662.pdf).

Conocido esto, recordemos que la razón por la que el Reglamento 2021/2115 exige que cada EEMM se dote de un PEPAC, estriba en lograr una mayor coherencia y flexibilidad en las distintas intervenciones o medidas que cada uno de ellos adopte e incluya en aquel. La coherencia y flexibilidad se pondrán de manifiesto desde el momento en que cada EEMM seleccione las medidas que sean más favorables a las circunstancias locales y rurales de cada uno de ellos, sobre la base de la situación y necesidades específicas⁵⁶. En definitiva, como ya se ha indicado en relación con la PAC Post 2020, los PEPAC responden al conocido lema de “Piensa globalmente, actúa localmente”.

Pues bien, el 31 de agosto de 2022, mediante la Decisión de ejecución de la Comisión de 31.8.2022 (CCI: 2023ES06AFSP001) ésta aprobó el Plan Estratégico de la PAC de España. Su objetivo no es otro que el “desarrollo sostenible de la agricultura, la alimentación y zonas rurales para garantizar la seguridad alimentaria de la sociedad a través de un sector competitivo y un medio rural vivo” (Resumen PEPAC, p. 8)⁵⁷.

⁵⁶ En todo caso y para saber más sobre cómo se han detectado las diferentes necesidades del sector agropecuario respecto a cada uno de los nueve objetivos específicos supra mencionados, *vid.* <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/plan-estrategico-pac.aspx> (17-03-2023). También aquí se puede acceder al cronograma de las acciones previstas para una correcta implementación del PEPAC.

⁵⁷ Hay que tener en cuenta que las medidas del PEPAC serán complementarias a otras medidas alineadas con los objetivos de aquel, conocido como el paquete normativo de acompañamiento al PEPAC, entre las que destacan el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias; el Real Decreto 992/2022, de 29 de noviembre, por el que se establece el marco de actuación para un uso sostenible de antibióticos en especies de interés ganadero; el Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte; Real Decreto 1050/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios; el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios; o el Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal, y se modifican varios reales decretos. A lo que habría que añadir el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios, fruto éste de la Estrategia “De la granja a la mesa”.

Pasando al estudio de los aspectos que a efectos del presente trabajo interesan, ¿qué se establece en el PEPAC respecto a los eco regímenes y a la condicionalidad reforzada? Veámoslo.

i. Los eco regímenes⁵⁸

No hay diferencia respecto a la PAC post 2020 en cuanto a su condición, obviamente, pues se trata de prácticas que tienen un nivel de exigencia mayor que la derivada del cumplimiento de la condicionalidad o de cualquier otra legislación en vigor de carácter medioambiental, que incluya requisitos de cumplimiento obligatorio.

Donde sí habrá diferencia es en las prácticas (o eco regímenes) que ha seleccionado España (en virtud de esa flexibilización y coherencia perseguida por esta PAC post 2020 y ya comentado *supra*) y que se han clasificado en función de la temática, objetivos y tipo de superficie sobre la que se desarrollan. Así, para la temática “Agricultura baja en carbono”, cuyo objetivo es el de “mejorar la estructura de los suelos, reducir la erosión y la desertificación, aumentar el contenido en carbono de estos y reducir las emisiones”, las prácticas previstas son: el pastoreo extensivo, la siembra directa, la cubierta vegetal espontánea o sembrada y, la cubierta inerte.

Mientras que, para la temática “Agroecología”, cuyo objetivo principal será el de “Favorecer la biodiversidad asociada a espacios agrarios, los paisajes y la conservación y la calidad de los recursos naturales, agua y suelo”, las prácticas previstas serán las siguientes: isla de biodiversidad, la rotación de cultivos con especies mejorantes y, el establecimiento de espacios de biodiversidad o gestión de la lámina del agua.

En cuanto al carácter de este tipo de prácticas, estas tendrán carácter general; se trata de prácticas van a cubrir todos los usos posibles del suelo (pastos permanentes y temporales, tierras de cultivos herbáceos y tierras de cultivos permanentes) y, según el modelo de explotación, se elegirá una u otra práctica, si bien, sobre una misma hectárea, solo podrá computar una práctica.

Por último, queda por señalar que las explotaciones que quieran acudir a los eco regímenes deberán estar inscritas en el Registro de Explotaciones

⁵⁸ Apdo. 5.1 del PEPAC, pp. 607 a 725. Sobre los eco regímenes, vid. Muñoz Espada, E., (2021), *op cit.*, pp. 311-360.

Agrarias (REA) o en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA).

ii. La condicionalidad reforzada⁵⁹

Como se señaló *supra*, la condicionalidad responde al nivel mínimo de compromiso medioambiental y climático de carácter obligatorio. Por tanto, se trata de normas y buenas prácticas agrarias y medioambientales que cualquier persona que quiera beneficiarse de las ayudas de la PAC (directas, o de los pagos por superficie y animales de desarrollo rural, como son los compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión, zonas con limitaciones naturales, Red Natura 2000) deberá cumplir en relación al clima y medio ambiente, la salud pública y la fitosanidad y el bienestar animal.

La condicionalidad en el PEPAC cuenta con 11 Requisitos Legales de Gestión (RLG), es decir, las normas europeas a las que se han de ajustar las prácticas; y 10 Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), definidas por el FEGA como las «obligaciones de un beneficiario de ayudas de la PAC cuyo respeto, junto con el de los Requisitos Legales de Gestión (RLG), conducirá al cumplimiento de la condicionalidad.».

El *refuerzo* se va a plantear a través de la inclusión de normas, en relación con los RLG, que anteriormente aparecían incluidas en el pago verde o *greening*, con exigencias mayores que las de la anterior PAC, en concreto, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (RLG 1), y la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (RLG 8). Respecto a las BCAM, se han añadido las relativas a la protección de humedales y turberas (BCAM 2) y la fertilización sostenible (BCAM 10).

Por último, queda por señalar que el incumplimiento de estas normas podría suponer para el beneficiario de los pagos directos una disminución, e incluso la exclusión, de los mismos, dado que el sistema de reducciones y exclusiones de las ayudas directas a través de la condicionalidad tiene como finalidad estimular el cumplimiento de la normativa existente por parte de agricultores y ganaderos en sus diferentes ámbitos.

⁵⁹ Apdo. 3.10 del PEPAC, pp. 419 a 438

2.2.Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Es el momento de hacer un análisis de esta norma (LCC, a partir de ahora), para ver cuáles de sus preceptos establecen alguna obligación para el sector agropecuario.

Nos encontramos con que es en los artículos 22 a 26 donde la LCC contempla diversas actuaciones que, de un modo u otro, afectarán (conforme a lo que se ha ido viendo a lo largo de este trabajo) al sector objeto de nuestro estudio.

Lo que en ellos plantea esta norma es la integración (o consideración) del cambio climático en la *seguridad y dieta alimentarias* (artículo 22); en la *salud pública* (artículo 23); en la *protección de la biodiversidad* (artículo 24); y en el *desarrollo rural* (comprendiendo, dentro de este concepto, y a efectos de esta norma, la *política agraria*, política forestal y energías renovables, artículo 25). En todo caso, para proceder a esa integración será necesaria la intervención de las AAPP a través de sus medidas de fomento que habrán de plasmarse en instrumentos de carácter programático o planificador⁶⁰.

Ahora bien, es realmente en el artículo 26 donde se menciona expresamente al sector agropecuario, aunque las obligaciones en él incluidas no van dirigidas expresamente a este, sino que implican un nuevo *despliegue* de actuaciones por parte de las AAPP⁶¹, que deberán:

- i. Promover «la *identificación, clasificación, cartografía, aumento y mejora de los sumideros de carbono*, incluidos los sumideros de carbono azul definidos por el Grupo

⁶⁰ Por ejemplo, en relación con la seguridad y la dieta alimentaria, señala el artículo 22 que las AAPP fomentarán la mejora del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en la seguridad y la dieta alimentarias; o el diseño y la inclusión dentro del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, de los objetivos estratégicos concretos, indicadores asociados y medidas de adaptación, encaminados a mitigar los riesgos en la seguridad alimentaria asociados al cambio climático, incluidos la aparición de riesgos emergentes alimentarios.

En relación con la protección de la biodiversidad, señala el artículo 24.2 que «en el plazo de tres años desde la aprobación de la ley, se presentará a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente una *estrategia* específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, (...)». Cursivas de la autora.

⁶¹ Cursivas de la autora.

- Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, así como su evaluación y contabilización a partir de las fuentes de información existentes.».
- ii. Adoptar «las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.».
 - iii. Fomentar «las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente aquellas que proporciona el sector agrario y forestal, así como el uso de la biomasa de origen primario como fuente de materiales, los productos forestales de los montes como materias primas con ciclo de vida óptimo, servicios ecosistémicos y energía de origen renovable y sostenible». Fomento que «se llevará a cabo en el marco del necesario apoyo a la bioeconomía como motor de desarrollo de las zonas rurales, (...)».

De lo hasta aquí expuesto y sumándonos a lo que señala un importante sector doctrinal, parece que estamos ante una «Ley de habilitación, más que de directa aplicación a los ciudadanos. La gran mayoría de los preceptos de la ley se dirigen a la acción del Gobierno y de las Administraciones públicas. (...). Es más, una ley habilitadora de futuras acciones gubernamentales que una ley de aplicación directa a la ciudadanía.» Lo que va a implicar que «la consecución de los objetivos de la ley no depende de la mera ejecución de la ley, sino que estará condicionada al desarrollo que se haga de sus genéricas previsiones.»⁶².

Siendo esto así debido, probablemente, a los *vaivenes* que tuvieron lugar en el proceso de elaboración de esta norma. Sobre ello señala LÓPEZ RAMÓN, F., que se trató de un “proceso de elaboración, (que ha sido)

⁶² Alenza García J.F., (2021), que añade que «Es el caso de las disposiciones sobre planes y estrategias (arts. 3 a 6, 17 a 25, 27, disp. adic. 9ª), sobre medidas de fomento (arts. 8, 11, 12, 14.1, 16, 26, disp. adic. 8ª) sobre futuros desarrollos reglamentarios y reformas legales (arts. 7.2, 13.2, 15.9, 16.1, 30.1, 31.1, 35, 36, 39.1 y 40, disp. adic. 4ª, 6ª y 7ª), o sobre obligaciones de información y de vigilancia (art. 15 y 40)», en “Una ley para una nueva era (sobre la Ley española de cambio climático y transición energética)”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, pp. 38-39 (cica.es)

lento y difícil debido a la confluencia de variados impulsos, presiones, incidencias e incógnitas”, remitiéndose para ello a todo el *iter* que se produjo antes de su definitiva aprobación: anteproyectos presentados en primer lugar por un gobierno del partido popular; posterior moción de censura llevada a cabo por el bloque progresista, lo que paralizó el proyecto durante un tiempo; la también complicada relación (coalición) entre los miembros del gobierno; y, como no puede ser de otra manera, la obligación que tenía España de desarrollar las «iniciativas internacionales, europeas, comparadas y nacionales que iban condicionando las posibilidades y multiplicando los compromisos formales y sustanciales» (esto es, el Marco Estratégico de Energía y Clima (2019) integrado, a su vez, por tres documentos para el período 2021-2030: la Estrategia de Transición Justa; el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima; y la propia Ley de Cambio Climático y Transición Energética).

Pero es que, estos vaivenes también han sido una de las causas del también complejo contenido de esta norma. De nuevo sumándonos a la doctrina ya señalada, esta considera que la LCC es, en cuanto a su contenido, demasiado ambiciosa, dejando pendiente su cumplimiento a un posterior efectivo desarrollo. En efecto, señala aquella que no estamos precisamente ante una Ley de mandatos jurídicos vinculantes, *hard law*, sino ante una norma que, teniendo como principal destinatario a las Administraciones Públicas, ha dejado casi todo a un abundante desarrollo normativo de futuras (o presentes, añadimos nosotros) Estrategias, Planes y medidas, instrumentos que, en todo caso, se consideran carácter *soft law*. Al respecto, señala acertadamente López Ramón, F., que «la Ley de Cambio Climático no es una norma donde primen los contenidos regulatorios directos. En buena medida es una ley planificadora, pues articula un conjunto de sucesivos planes, estrategias, reglamentos y otros documentos.»⁶³.

A las futuras obligaciones, *condicionadas* a un efectivo cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de las mismas, debe unírsele el hecho de que la LCC presente un contenido demasiado heterogéneo. Sobre

⁶³ López Ramón, F., (2021), en “Notas de la ley de cambio climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, pp. 17. En sentido similar se ha pronunciado Fernández de Gatta, D., (2021) en “La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (entre la expectación y una cierta decepción)” en *Foro, Nueva época*, vol. 24, 2. Para Alenza García, J.F., (2021), *op. cit.* se trata de una ley de “Asimétrica densidad normativa: carácter programático de gran parte de las disposiciones legales”.

ello, Alenza García (2021) manifiesta que ello «explica dos características llamativas de la LCCTE: su transversalidad y la pluralidad de técnicas jurídicas empleadas. Por lo que se refiere a la transversalidad *son muchas las disposiciones de la ley –especialmente las relativas a la adaptación al cambio climático– que se proyectan sobre todas las políticas públicas que tienen algún tipo de incidencia climática (...)*. gran diversidad de instrumentos jurídicos para impulsar las reformas. Se utilizan instrumentos tradicionales en la lucha contra el cambio climático (como las prohibiciones y limitaciones de determinadas actividades o sustancias, las medidas de fomento, o los clásicos instrumentos de planificación y programación), pero, además, se potencia la utilización de otros instrumentos jurídico-ambientales, hasta ahora infrautilizados, como la fiscalidad, la contratación pública y la actividad presupuestaria».

Por tanto, parece evidente que la limitada referencia que la LCC hace al sector objeto de este estudio, tiene mucho que ver con aquellos *vaivenes* que sin duda marcaron su contenido y estructura.

2.3. Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y su relación con la economía circular

Como señala Bourges, L.⁶⁴, “Las cuestiones de calidad y de seguridad alimentaria se insertan perfectamente en el nuevo enfoque integral con el que se aborda la agricultura y que se adopta a nivel económico”, como se deduce de la Comunicación Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular, COM(2015)614 final.

Es por ello que en este apartado se hará, en primer lugar, un análisis del Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, para, posteriormente, detenernos brevemente en lo que respecto al desperdicio alimentario se establece en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

2.3.1. Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

A diferencia de lo que sucede con la LCC, el proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (LPPDA, a partir de ahora), es un texto absolutamente vinculante. Concebido como *hard*

⁶⁴ *Op. Cit.* (2016), pp. 17-29

law sin ningún género de dudas y que, por tanto, contiene su correspondiente Capítulo (el VI) en el que se regula el régimen sancionador.

Decimos que no cabe ninguna duda acerca del carácter jurídicamente vinculante de esta norma porque es el propio legislador el que, de alguna manera, lo recuerda en su Exposición de Motivos, al indicar al final de su apartado II e inicio del III que, «Desde el principio se consideró que esta Estrategia debía *instrumentarse mediante recomendaciones, acuerdos voluntarios y autorregulación*, pues se entendía que debían ser los propios agentes de la cadena alimentaria los que mostrasen su compromiso y se adhiriesen a la Estrategia convencidos por sí mismos de la necesidad de actuar para reducir este problema. (...) No obstante, los esfuerzos realizados en la lucha contra el desperdicio alimentario parecen haber sido insuficientes. Por ese motivo, y debido a que el problema de las pérdidas y el desperdicio alimentario afecta a todos los eslabones de la cadena de suministro y que numerosos factores influyen en él, parece evidente la necesidad de contar con una norma que fomente la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario». Carácter que se echa de menos, desde nuestro punto de vista al menos, en la LCC.

Sabido esto, no podemos seguir el análisis de este proyecto sin recoger los datos y cifras que permiten entender la magnitud del problema que el desperdicio alimentario supone. Así, *ex* Exposición de Motivos, podemos saber que «a lo largo de toda la cadena alimentaria se producen niveles significativos de pérdidas y desperdicio alimentario, desde la producción hasta el consumo. Solamente entre las fases de la postcosecha y la venta minorista se pierde hasta el 14 % de la cantidad de alimentos que se producen en todo el mundo». Además, en ella se indica que «El desperdicio de alimento es responsable de la cuarta parte de las emisiones totales del sistema agroalimentario, lo que en términos absolutos representa en torno a una tonelada de CO₂ per cápita al año. Los alimentos desperdiciados añaden un inasumible coste de oportunidad en recursos empleados, ya que absorben una ingente cantidad de insumos que no fructificarán e impiden el uso del suelo para otros fines (dos millones de hectáreas se han deforestado para producir alimentos que no se han consumido). Casi un 30 % de la superficie agrícola del mundo se usa anualmente para producir alimentos que se pierden o desperdician»⁶⁵.

⁶⁵ Así mismo, en este apartado se señalan los variados motivos por los que se pueden producir las pérdidas y que, a efectos de este trabajo son los siguientes: la utilización

En todo caso, de esta Exposición de Motivos nos interesan también dos afirmaciones, dado que se refieren expresamente al sector agropecuario. La primera de ella es la de que, ya desde el primer documento europeo sobre el desperdicio alimentario, la “Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE”, se hacía hincapié “en que la agricultura, por su propia naturaleza, es eficiente en el uso de recursos y puede desempeñar un papel fundamental y de avanzada en la lucha contra el desperdicio de alimentos”.

La segunda es la de que las actuaciones ligadas a la lucha contra el desperdicio y la pérdida de alimentos aparecen en otras actuaciones europeas (en las que uno de los actores y destinatarios es el sector objeto de estudio en este trabajo), cuya finalidad última es la lucha contra el cambio climático (para lo que se remite a el Pacto Verde Europeo, la Estrategia de la Granja a la Mesa, la nueva Política Agrícola Común, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, La Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (2050), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-2030), y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética).

Para terminar el análisis de esta *prolija* Exposición de Motivos, en ella también se recuerda cómo a través del desarrollo de lo dispuesto en la LPPDA, se dará cumplimiento tanto al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como a los siguientes ODS 2: Hambre Cero, el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, el ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles y el ODS 13: Acción por el clima.

Pasando ya al articulado, hay que saber que, para poder cumplir con los objetivos previstos en la LPPDA, (así como en su Exposición de Motivos), el legislador ha dispuesto concretas obligaciones. En primer lugar, las de carácter general que deberán ejecutar todas las actividades ámbito de aplicación de la misma (artículo 6). Siendo así que la LPPDA

de insumos inadecuados en las actividades de producción; errores en la planificación y calendario establecidos para las tareas de cosecha; el empleo de prácticas de producción, recolección y manipulación inapropiadas; una inadecuada organización, la coordinación o la falta de comunicación entre los agentes de la cadena alimentaria y la infraestructura insuficiente.

Llama la atención el carácter exhaustivo de la Exposición de Motivos que, incluso, ocupa más páginas que el propio articulado de la Ley.

va dirigida a aquellas actividades «que realizan en territorio español los agentes de la cadena alimentaria ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y de la Administración pública, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y otra normativa de residuos o sanitaria que le sea de aplicación.».

En segundo lugar, las obligaciones de carácter ya específico en función del tipo de actividad a que se refiera (artículos 8 a 10)⁶⁶.

Además, y puesto que el objetivo de esta norma es el de impedir que los alimentos se pierdan o desechen, para evitar en última instancia que se conviertan en residuos, tiene mucho sentido que en ella se establezca una jerarquía de prioridades que asegure el aprovechamiento óptimo de estos, primando siempre la prevención y el empleo en la alimentación humana y fijando la sucesión de prioridades a tener en cuenta en caso de que no sea posible lo anterior, tales como la valorización o el empleo como subproductos (conforme a la normativa de residuos). Jerarquía que lo que hace es responder al principio de economía circular (en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos)⁶⁷.

⁶⁶ En todo caso, los agentes de la cadena alimentaria que a efectos de este trabajo interesan serán los operadores pertenecientes al sector primario, incluyendo cooperativas y demás entidades asociativas definidos en el artículo 3.a).

⁶⁷ La jerarquía establecida en el artículo 5 es la siguiente: en primer lugar, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano; en segundo lugar, la transformación de los productos que sin haberse vendido, sigan siendo aptos para el consumo humano; en tercer lugar, la alimentación animal y la fabricación de piensos; en última instancia y cuando no ha sido posible hacer uso de alguna de las opciones anteriores, estos productos pasarán a ser considerados residuos, debiéndose destinar al reciclado y, en particular, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos; cuando esto no sea posible lo anterior, se destinarán a la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles. En este caso, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

Sobre la donación de alimentos, vid. Muñoz Espada, E., (2022), “Las llamadas donaciones de alimentos en la proyectada normativa de seguridad alimentaria”, en *Seguridad alimentaria y medio ambiente, Nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 65-115.

Por otro lado, y aun reconociéndose en la Exposición de Motivos de esta Ley la importancia del sector agropecuario, lo cierto es que no existe ningún precepto concreto destinado a él. Por tanto, asumimos que le serán de aplicación las mismas medidas que las destinadas al resto de agentes de la cadena alimentaria.

Y que son la obligación de aplicar las medidas previstas en el artículo 19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, (en relación con el artículo 18) para la reducción de los residuos alimentarios, en especial las disposiciones relativas a la donación de alimentos; la obligación de colaborar con las AAPP para la cuantificación de los residuos alimentarios; la obligación de disponer de un plan de aplicación para la prevención de las pérdidas y desperdicio alimentario que contemple la forma en que aplicará la jerarquía de prioridades *ex* artículo 5; y, la obligación de llegar a acuerdos o convenios para donar sus excedentes de alimentos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos.

Para finalizar el comentario sobre el proyecto de LPPDA, queda por decir que, pese a que en la Exposición de Motivos se reconoce la necesidad de aprobar una norma de carácter vinculante, dado que los esfuerzos anteriores basados en *soft law* no parecen haber sido suficientes, no por eso abandona el legislador las posibilidades que pueda ofrecer la autorregulación *ex* artículo 14.

Como conclusión, parece que, en caso de aprobarse la LPPDA tal y como aquí se ha expuesto, nos encontraremos más ante una “ley al uso” que lo que pueda ser la LCC⁶⁸.

2.3.2. La lucha en la España contra la pérdida y el desperdicio de alimentos en el sector agropecuario. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

⁶⁸ Esto no significa que en el proyecto de LPPDA no aparezcan obligaciones hacia las AAPP. No hay más que ver su artículo 10. En todo caso, estas obligaciones se pueden clasificar en obligaciones de colaboración [art. 10.1.a)]; información [art. 10.1 b), c), d), e), h)]; sensibilización, formación y divulgación [art. 10.1.f)], [art. 13.2.a)]; promoción y fomento [art. 10.1 g) y arts. 13.1 y 13.2.c)]. Dedicándole a estas últimas todo el Capítulo V.

En este apartado se va a poder señalar poco que no haya quedado ya indicado en el relativo a esta misma cuestión en el ámbito territorial de la UE, puesto que esta norma incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva Marco de residuos, con las modificaciones de 2018.

En todo caso, recordaremos que, como instrumento para la prevención de los residuos alimentarios, su artículo 14 contempla la obligación de la AGE y de las CCAA de disponer de programas de prevención de residuos en los que habrán de incluirse programas específicos para la prevención de los residuos alimentarios (y cuyo contenido se establece en el artículo 19 de esta Ley), así como de adoptar las medidas necesarias para «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» o «Fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios.», lo que no es más que un “copia y pega” de lo establecido en la DMR.

Sin embargo, si llama la atención el hecho de que las Entidades Locales no tengan la obligación de aprobar estos programas de prevención de residuos a los que se refiere el artículo 14. Ciertamente es que, si «podrán establecer medidas para favorecer la reducción de los residuos alimentarios, en su caso, en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de alimentos, y teniendo en cuenta lo establecido en los programas estatal y autonómico», lo que desde nuestro punto de vista tiene mucho sentido precisamente por ser éstas el origen *territorial* de todos los residuos alimentarios. Así mismo, creemos que, dado que será más fácil establecer *redes* para una correcta aplicación de la jerarquía destinada a este tipo de residuos en el ámbito local que en el supralocal, los programas autonómicos deberían reconocerles amplias posibilidades de actuación en este asunto. Siendo así que, además, se estaría fomentando el principio de proximidad tan importante en la gestión de los residuos (o asimilados).

Así mismo, esta Ley, para la consecución de sus objetivos, recurre a la técnica de la planificación, (Plan estatal marco de gestión de residuos, así como los planes autonómicos de gestión de residuos, art. 15); y a las medidas de imposición fiscal para prevenir la generación de residuos y fomentar la reutilización y reparación (artículo 16 y Título VII). También aquí queremos resaltar el hecho de que esta norma se ha centrado principalmente en el problema de los plásticos de un solo uso (al que

dedica todo un Título V con 12 artículos), dejando al desarrollo reglamentario posterior *ex DF 4ª* cuestiones relacionadas con los residuos alimentarios (por ejemplo, los procedimientos de obtención de la información en materia de residuo alimentario y reutilización, a los que se refiere su artículo 18.6).

Como reflexión final sobre el texto normativo aquí analizado queremos señalar que si, como parece, estamos ante un ámbito (el de los residuos alimentarios) al que, a pesar de su singularidad, se le aplica un régimen jurídico asimilable al de los residuos en general, ¿era ciertamente necesario incluir en su título el concepto de “economía circular” (con todo lo que esta nueva filosofía contraria al “tomar-hacer-desechar” lleva consigo)? Esta reflexión responde al hecho de que la definición que el art. 2.k) de esta Ley hace de economía circular, se nos antoja algo más compleja, tanto en el conjunto de obligaciones que representa como en el desarrollo normativo, que lo que aquí aparece recogido.

3. LA LEY 11/2021, DE 14 DE MAYO, DE RECUPERACIÓN DE LA TIERRA AGRARIA DE GALICIA. MANIFESTACIÓN DE OTRO VALOR AÑADIDO: LA MULTIFUNCIONALIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO Y SU PAPEL EN LA DINAMIZACIÓN RURAL

Para introducirnos en este apartado, es obligado recordar algo que se señaló en el apartado referido a la PAC, y en concreto, en el que se explicaba cómo se había incorporado un segundo pilar, el del desarrollo rural, a lo largo de su evolución histórica.

En efecto, la incorporación a través de la reforma del año 2000 del conocido como segundo pilar de la PAC, supuso un verdadero punto de inflexión en aquella, al consagrar el principio de multifuncionalidad agraria como uno de sus ejes orientadores⁶⁹. Cuando actualmente se piensa en la PAC no es posible hacerlo asumiendo que se trata de una política centrada exclusivamente en el sector agropecuario, pues se ha podido constatar que se trata de una acción que le sobrepasa, para abarcar con sus prácticas todo lo que hay más allá de esta actividad meramente

⁶⁹ Esta afirmación proviene del reconocimiento que en el Reglamento (CE) n°1698/2005 se hizo del papel de los agricultores y ganaderos como prestadores de un servicio a la sociedad y, por tanto, merecedores de un pago (entre otras cuestiones porque sobre este sector recaen los mayores riesgos económicos y ambientales como consecuencia del cambio climático y del incremento de la volatilidad de los precios).

agropecuaria. O lo que es lo mismo, ya es una evidencia la multifuncionalidad de la actividad agrícola y la ineludible necesidad de incorporar el territorio a la agricultura o al revés, la agricultura y su gestión y estrategia productiva al territorio (agricultura territorial). Cuestión a la que sin duda ha respondido la incorporación del Desarrollo Rural como segundo pilar de la PAC.

La aparición de este segundo pilar obedeció a la necesidad de una marcha imbricada y no paralela entre el mundo agrario y el rural, dado que, paralelamente a las reformas de la PAC, la Comisión Europea emprendió a principios de los años 90 del S. XX, una iniciativa (a través de los programas LEADER) para la promoción del desarrollo en las zonas rurales europeas, con el objetivo de contribuir con ello al mantenimiento de la población en el medio rural. Estas actuaciones, financiadas con los Fondos Estructurales FEDER y FEOGA, se desarrollaron durante dos horizontes temporales, Leader I (1991-1994) y Leader II (1994-1999). La experiencia resultó tan positiva que la Comisión aprobó una tercera iniciativa comunitaria sobre desarrollo rural, Leader+ para el período 2000-2006⁷⁰.

Lo cierto es que, la desigual marcha entre el mundo agrario y el rural, provocó una revisión del enfoque de las políticas agraria y rural con la finalidad de que se desarrollaran de forma convergente y se creara una simbiosis entre ambas, pues no tenía sentido concebirlas como políticas estancas entre sí (aquí es, precisamente, donde radica el concepto de multifuncionalidad). Dicha revisión culminó con la aprobación del Reglamento (CE) n°1698/2005, del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el que ya se puso de manifiesto la importancia o el protagonismo que ese segundo pilar, el del Desarrollo Rural, había adquirido⁷¹.

En definitiva, a partir de esta norma, se evidenció lo que se conoce como las externalidades positivas del sector agropecuario.

⁷⁰ Vid. sobre ello Capítulo II en Muñoz Amor M.M, (2017), en *El Contrato Territorial en la Agricultura Multifuncional*, Madrid, Reus, y “El contrato de explotación territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura”, (2012), en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 61, pp. 129-160.

⁷¹ A los efectos que aquí interesa, este Reglamento (CE) n°1698/2005 planteaba entre sus objetivos el de mejorar el medio ambiente y el medio rural, articulándose para ello cuatro ejes de actuación por medio de ayudas al agricultor. En el Eje 2 se contemplaban medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas y medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales.

3.1. El Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre por el que se regula en España el Contrato Territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural

Antes de pasar al estudio de la Ley 11/2021, de recuperación de tierras agrarias de Galicia, es necesario adelantar, aunque sea brevemente, que el Real Decreto 1336/2011, fue el precursor en el ámbito estatal del concepto de agricultura (más bien sector agropecuario) multifuncional⁷².

De la lectura de su Exposición de Motivos se puede extraer el completo significado de este término. Así, en ella se establece que el fundamento último del contrato que esta norma regula no es otro que el de “orientar e incentivar las actividades agrarias”, si bien, señala, concebidas “en un sentido lo más amplio posible”. Reconocimiento, pues, del alcance multifuncional de esta actividad, desde el momento en que se establece que ésta es capaz de generar “externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales” del medio rural, así como frenar la conocida como España vacía(da).

El *quid* de la cuestión se encuentra en que este Real Decreto reconoce que esas externalidades positivas se conseguirán precisamente “bajo la aplicación de un enfoque territorial”, es decir, incorporando la agricultura, su gestión y estrategia productiva al territorio. O, dicho de otra forma, reconociendo las implicaciones territoriales de la actividad agraria.

En definitivas cuentas, esta norma está dando cumplimiento al Reglamento(CE) nº1698/2005, al superar el concepto o la dimensión meramente productivista de la agricultura, aceptando que puede llegar a generar externalidades positivas tales como, o, preservar los recursos naturales del territorio circundante o, garantizar el bienestar y salubridad de los animales (externalidades de carácter ecológico); valorizando el patrimonio cultural o conservando los recursos arquitectónicos ligados a la explotación (externalidades de carácter social); creando y/o manteniendo el empleo, legalizando la economía sumergida o mejorando las condiciones laborales (que son que son externalidades de carácter socioeconómico. ¡Lo que en la PAC post 202 se ha denominado *condicionalidad social!*).

Para finalizar esta breve incursión en la legislación estatal, queda por indicar lo que establece su artículo 3.2, sobre las finalidades del contrato

⁷² Para un profundo estudio de esta norma, *vid.* MUÑOZ AMOR, M.M., 2017, *op. cit.*

territorial. Así, comienza señalando que el objetivo general de estos es el de “orientar la actividad de las explotaciones agrarias *a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.*”, tras lo que procede a definir aquellas como «*los efectos derivados de la actividad que se realiza en una explotación agraria que repercuten favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, al margen del interés o beneficio que puedan suponer para la propia explotación, contribuyendo a mejorar de forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que describen la sostenibilidad del territorio*».

Por tanto, esto es lo que ha de entenderse como la consecuencia de la multifuncionalidad del sector agropecuario. Ahora sí, es el momento de pasar a conocer el contenido de la Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

3.2. La Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Hasta ahora, lo que se ha hecho en este trabajo es documentar de qué forma se respalda en la UE y en España la capacidad que el sector agropecuario tiene para luchar contra el cambio climático, así como para proveernos de forma segura y sostenible de alimentos de calidad. Lo cierto es que, la mayoría de los documentos que se han analizado se pueden considerar como *soft law*, y algunos de los que no tienen este carácter, se pueden calificar como de *meramente programáticos*.

Debido a estas características, también en prácticamente la mayoría de aquellos se recogen *posibles ideas o sugerencias* de cuáles pueden ser los instrumentos o herramientas para alcanzar sus ambiciosos objetivos (que, *sensu contrario*, sí que los tienen claros, enumerados, catalogados por su necesidad, precisos en tiempo de cumplimiento ...). Sin embargo, son pocos los documentos (o normas) en los que se plantean actuaciones “reales, ejecutables y concretas”, es decir, actuaciones que leídas por alguna persona que forme parte del sector al que está dedicado este estudio, le permitan saber a ciencia cierta qué o cómo debe hacer para, siendo parte de la solución, ponerse manos a la obra.

Pues bien, creemos que la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia es pionera (más bien *cuasi* pionera, si tenemos en cuenta el Real Decreto 1336/2011) a la hora de ofrecer instrumentos y/o herramientas claras para cumplir con el cada vez

más amplio catálogo de obligaciones que recaen sobre el sector agropecuario. Partiendo para ello del reconocimiento -una vez más- de la multifuncionalidad de su actividad⁷³.

Veamos a qué nos estamos refiriendo.

3.2.1. Sobre el Preámbulo de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia

Nos parece interesante comenzar por el Preámbulo de esta norma, pues ello nos ayudará a ponernos en contexto, dado además que esta Ley «forma parte de un corpus legislativo que culmina un camino que ya se advertía en la exposición de motivos de la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, cuando se señalaba la “necesidad de implementar instrumentos capaces de garantizar el cumplimiento del objetivo de mejora de la calidad de vida en medio rural [...] dotándose de un conjunto de normas jurídicas propias [...] para constituir un cuerpo jurídico coherente y eficaz hacia la contribución del espacio agrario y de sus sistemas productivos a ese objetivo”». Ley 4/2015 que, por cierto, ya reconoce la multifuncionalidad de la agricultura en su Exposición de Motivos, que, como señala MÍNGUEZ MACHADO, L. «destaca que la reforma de las estructuras agrarias ya no se puede entender de manera aislada, como un fin en sí mismo, ya que los actuales modelos de desarrollo rural conciben el medio rural “como un todo en el que, sin duda, la actividad agraria debe ocupar un lugar principal, pero no único ni independiente.”»⁷⁴, cuestión esta que, para este autor, «constituye un importante hito en la regulación de la reforma de las estructuras agrarias, porque da los primeros pasos para integrar este proceso en un concepto más amplio de desarrollo rural y conseguir, de esta forma, que se pueda

⁷³ Bien es cierto, como señala Sanz Larruga, F.J., (2022), refiriéndose a esta (y otras normas aprobadas con anterioridad y que complementan a la Ley 11/2021) “Las bases normativas están puestas (...); ahora toca gestionar con acierto los instrumentos desplegados (...)”, en “La respuesta jurídica de la Comunidad Autónoma de Galicia ante el reto demográfico”, obra colectiva *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Pamplona, Aranzadi, p. 209. En efecto, es cierto que lo que “soporta” el papel, ahora hay que pasarlo al terreno. Pero al menos, parece que lo que aparece en ese papel plantea unas pautas bastante claras.

⁷⁴ Mínguez Machado, L., (2020), en “Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia”, *Revista Galega de Economía* 29, p. 7.

convertir en un instrumento de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural.»⁷⁵.

El Preámbulo se inicia, prácticamente, con una referencia a la Estrategia “De la granja a la mesa” y a cómo uno de sus objetivos prioritarios es el de garantizar la seguridad alimentaria, para lo cual presenta como elementos críticos, entre otros el de la competitividad de las explotaciones agrícolas o la resiliencia de los sistemas alimentarios locales y regionales.

Siendo así, además, que la tierra constituye, reconoce, “el sustento básico de la producción de alimentos a nivel local y regional”, el objetivo de esta norma será el de “la recuperación de las tierras agrarias de Galicia para uso agrícola, ganadero y forestal, *sin limitarse a enunciar estos valores con carácter genérico, sino que forman parte fundamental de las medidas y de las propuestas contenidas en su articulado*”, cuestión esta última que es cierta y que no siempre sucede en todas las normas, pues muchas veces, lo que aparece en sus exposiciones de motivos y preámbulos, no termina de plasmarse en su contenido⁷⁶.

Los ejes (transversales) sobre los que se centrará esta Ley (considerada además como una “apuesta estratégica por la recuperación de tierras abandonadas mediante su puesta en valor”), serán los siguientes⁷⁷:

- La creación de actividad económica en el medio rural, factor fundamental a la hora de combatir el reto demográfico;
- La mitigación y adaptación al cambio climático, en especial mediante la prevención de los incendios forestales⁷⁸;

⁷⁵ Mínguez Machado, L., (2020), *op. cit.*, p. 8. *Vid.* también Sanz Larruga, F.J., 2021, *op. cit.*, pp. 206-208 que también refiere de forma sintética los principales aspectos que se recogen en el Preámbulo de esta norma.

⁷⁶ Ejemplo de ello es la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, en la que, a pesar de que en su Exposición de Motivos indica que en su texto se hace especial hincapié en la movilización de las tierras agrarias, luego tal y como señala Mínguez Machado, L., (2021) “no incorpora ninguna medida dirigida a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva”, en “Nuevos instrumentos jurídicos para la ordenación territorial y agraria de Galicia”, en obra colectiva *Derecho y Dinamización de Innovación Rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 459. *Cursivas* de la autora.

⁷⁷ Todos ellos, se indica, “ejes fundamentales del Pacto verde euro peo, muy especialmente de la Estrategia «De la granja a la mesa» incluida en él, así como de la Acción por el clima y de la nueva Estrategia forestal de la Unión Europea”.

⁷⁸ Es muy interesante lo que al respecto se señala sobre la relación directa entre la inexistencia de una ordenación territorial de los usos agroforestales y el abandono de las tierras agrarias, y la producción de incendios, remitiéndose a los datos del

- La seguridad alimentaria, a través de la protección de la capacidad productiva de la tierra y el fomento de su puesta en producción; y
- El impulso de una planificación del paisaje agrario que permita la creación de ecosistemas resilientes con una probada capacidad de recuperación frente a perturbaciones como grandes incendios o graves riesgos fitosanitarios.

Para poder cumplir con los objetivos y finalidades expuestos, la propia norma reconoce la necesidad de que la producción agraria tenga que evolucionar no sólo hacia un modelo más sostenible y respetuoso con el medio ambiente (como así mismo se plantea en la nueva PAC), sino también, “hacia un aprovechamiento de los *recursos endógenos* y compatibles con una producción forestal ordenada”, cuestión esta última realmente interesante dado que volvemos a la filosofía de “Piensa globalmente, actúa localmente”, que creemos absolutamente imprescindible para alcanzar los retos a los que este sector se enfrenta.

Para concluir este apartado, queda por señalar cómo en el Preámbulo de esta norma se reconoce el *cambio de hábitos habitacionales* surgido tras la pandemia y que ha generado “un interés creciente de nuevos emprendedores y de personas y colectivos dispuestos a invertir en el sector”, cuestión que constituye otra de las motivaciones para la aprobación de esta norma, cuya finalidad última, en definitiva, es la de «desarrollar en el territorio rural gallego una zonificación del uso agrícola, ganadero y forestal que evite la desestructuración del paisaje, pero también su homogeneización y la continuidad de masas arborizadas en grandes superficies que incrementen el riesgo asociado a los incendios».

Dictamen de la Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan forestal de Galicia, de 31 de julio de 2018, del Parlamento de Galicia, en el que se evaluó la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria oleada de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017. Este Dictamen planteó una serie de recomendaciones de las cuales 43 aparecen recogidas en esta norma.

3.2.2. Instrumentos de aplicación de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria en Galicia

Señala Santé, I.,⁷⁹ que esta Ley «facilita toda una caja de herramientas para la puesta en valor del territorio rural de la comunidad autónoma. Se trata en algunos casos de figuras e instrumentos pioneros, como las aldeas modelo, los polígonos agroforestales o las agrupaciones de gestión conjunta. Todos ellos están orientados a potenciar el aprovechamiento de la tierra, tanto con vocación agrícola como ganadera o forestal, porque creemos firmemente en la compatibilidad de usos en el territorio».

La definición de caja de herramientas nos parece perfecta para comenzar a enunciar cuáles son los instrumentos seleccionados por el legislador gallego para conseguir cumplir con las finalidades de esta norma.

i. Catálogo de suelos agropecuarios y forestales.

Estamos ante una de las novedades de la Ley, que, junto con el Mapa de usos agroforestales, son los dos instrumentos de planificación recogidos por esta norma.

Regulado en los arts. 25 a 33 de la misma, el Catálogo se convierte en un instrumento marco para la ordenación de los usos del territorio rural, con el fin de conseguir un desarrollo económico y social sostenible en el medio rural. Qué duda cabe que localizar las actividades agroforestales en los lugares más adecuados “contribuye en gran medida a su éxito y, consecuentemente, favorece el progreso económico y la cohesión social del territorio rural” (Preámbulo).

La labor de este Catálogo consiste en clasificar todos los terrenos agroforestales en agropecuarios o forestales en función de su aptitud productiva actual y potencial (que a su vez se determinará haciendo un análisis de los factores físicos, ambientales, estructurales y socioeconómicos) de estos terrenos (art. 25.2). En todo caso, esta clasificación se procurará llevar a cabo de forma que haya “una distribución idónea de los usos agroganaderos y forestales en el territorio

⁷⁹ En la Revista *Desarrollo Rural y Sostenible* 51, (2022), pp. 26-27. Resulta también muy interesante como planteamiento desde una perspectiva global entre “lo rural” y “el campo”, el trabajo de Muñiz Espada, E., (2021), “Las relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural”, Navarra, Aranzadi.

gallego”, favoreciéndose además el desarrollo de estos usos frente al posible abandono de esta tierra agroforestal (art. 25.3).

Así mismo, este instrumento identificará los suelos rústicos de alta productividad agropecuaria y forestal y establecerá la regulación de usos permitidos, prohibidos y autorizables correspondiente a los terrenos agropecuarios y forestales. Los suelos que se hayan catalogado como de alta productividad agropecuaria y forestal adquirirán, además, la categoría de suelo rústico de especial protección agropecuaria o forestal, respectivamente (art. 25.4 a 7).

Evidentemente, en la elaboración de este Catálogo habrán de participar múltiples actores, tal y como recoge el art. 27 de esta norma, pues a nadie se le escapa la complejidad que esta identificación conlleva⁸⁰.

De este instrumento son varias las cuestiones que nos parecen interesantes:

- a. Tiene un “carácter flexible y de ágil revisión” (art. 25.1), acorde con su finalidad.
- b. Se puede desarrollar a través de catálogos parciales (que presentarán un mayor grado de detalle y precisión espacial), asimilándose así a lo que ocurre con los instrumentos de planificación urbanística o con los de planificación hidrológica (es más, su art. 31.2 permite la elaboración y aprobación de los catálogos parciales “de manera anticipada”, como ocurrió con

⁸⁰ Mínguez Machado, L., *ob. cit.*, (2020) p. 10. Así, señala como una de las grandes dificultades de esta norma “la enorme cantidad de fincas de propietario desconocido que hay en el medio rural gallego, muchas veces pertenecientes proindiviso a comunidades hereditarias de las que resulta muy difícil seguir el rastro”. Sin embargo, indica este mismo autor (2022), *op. cit.*, p. 475, que “parece también claro que ha llegado el momento de hacer algo para afrontar el abandono de la tierra agraria productiva, que constituye una de las consecuencias más inquietantes de la despoblación del medio rural”.

En todo caso y para hacer frente a esta dificultad, la Ley ha creado *ex art. 19* un nuevo procedimiento para la investigación y el reconocimiento de terrenos de titular desconocido y de su adscripción al patrimonio de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, estableciendo la *integración transitoria y cautelar* en el Banco de Tierras de aquellas parcelas sujetas a un procedimiento de investigación carentes de poseedor. Conforme al artículo 42 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, se acordará su entrega para su gestión provisional por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural para evitar tanto su propio deterioro como el riesgo ambiental que supone su situación, en tanto se adopta la resolución final que proceda, respetando los derechos de los posibles titulares.

los planes hidrológicos de cuenca de 1998 en relación con el PHN).

- c. Respecto a su relación con otro tipo de planes, por un lado, plantea de forma general cómo ha de ser esta con los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, concretando posteriormente las cuestiones a tener en cuenta respecto a los instrumentos de ordenación urbanística, hidrológica y de espacios naturales.

Así, respecto a los primeros- siempre que se hayan redactado a partir de la aprobación de los catálogos-, señala que aquellos deberán tener en cuenta lo establecido en dichos catálogos en relación con la orientación agropecuaria o forestal de los terrenos y su grado de productividad o aptitud para estos usos, en dichos instrumentos así como en las actuaciones que propongan, requiriendo de informe *favorable* de la consejería competente en materia de medio rural para la posible reclasificación y recategorización del suelo incluido en este catálogo. Informe en el que se habrán de valorar cuáles serán las consecuencias que respecto a los valores productivos y sociales de los terrenos agropecuarios y forestales tenga aquella actuación.

Los planes generales de ordenación municipal y de los planes básicos municipales también deberán tener en cuenta lo que establece el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia o los catálogos parciales y éste resultará directamente vinculante desde su entrada en vigor y prevalecerá sobre «la información que, sobre el suelo rústico, se refleja en los planos que integran la cartografía del Plan básico autonómico de Galicia, así como también sobre cualquier instrumento de planeamiento urbanístico vigente» (art. 32.2), añadiendo en esta ocasión que la reclasificación y recategorización del suelo incluido en éste «requerirá el informe *previo* de la consejería competente en materia de *medio rural*» en el que se tendrán en cuenta las mismas cuestiones que el anteriormente indicado. Además, la Administración local deberá justificar que no hay otras alternativas viables y que existe esa la necesidad concreta de la transformación del suelo.

En lo relativo a las figuras de protección recogidas en los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas, como

es el caso de las reservas naturales fluviales o zonas de protección especial, el uso de las tierras agroforestales en ningún caso podrá poner en riesgo los valores ambientales presentes.

Finalmente, en cuanto a la ordenación de usos y actividades y las actuaciones propuestas en los instrumentos de ordenación de espacios naturales se señala que éstos deberán procurar su compatibilidad con la aptitud y orientación agropecuaria o forestal de los terrenos delimitados en el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales, *salvo que se justifique su incompatibilidad con los valores que se pretende proteger*. Así mismo, una vez aprobados los instrumentos de ordenación de espacios naturales, sus determinaciones se aplicarán prevaleciendo sobre lo establecido en el catálogo, sin perjuicio de la adaptación, en su caso, de las disposiciones del catálogo a los indicados planes.

- ii. Mapa de usos agroforestales. Regulado en el art. 24, se trata de un documento técnico que, en el momento de su elaboración (o, en su caso, de la correspondiente revisión) habrá de reflejar el uso de las tierras de carácter agroforestal y que servirá de base para la planificación de las actuaciones del conjunto de los *órganos de las administraciones públicas, de las entidades del sector público con competencias relacionadas con el desarrollo rural y de las entidades privadas interesadas*, en todo lo referente a la ordenación y gestión de usos de las tierras agroforestales. En este mapa se analizarán e identificarán los *sistemas agrarios de alto valor natural* como base de la *infraestructura verde rural*.

Por tanto, aquí se está reconociendo cómo, al igual que otros elementos de la biodiversidad, el sector agropecuario también puede generar servicios ecosistémicos⁸¹.

- iii. Banco de tierras de Galicia. Estamos ante un instrumento considerado por la Ley como de “movilización de las tierras”, que se creó con la Ley del Parlamento de Galicia 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia. Se trata de un «instrumento público de

⁸¹ Sobre esta capacidad, *vid.* Muñoz Amor, M.M. *ob. cit.* (2017), Cap. V.

intermediación entre personas titulares de tierras agroforestales y personas interesadas en su aprovechamiento que tiene como objetivo principal contribuir a la movilización productiva de esas tierras mediante arrendamientos, cesiones, permutas, enajenaciones o cualquier otro negocio jurídico.» (art. 14), siendo su finalidad principal «la gestión, movilización y recuperación productiva de las tierras agrarias, de forma que se favorezca la mejora de la base territorial de las explotaciones y se asegure la correcta orientación productiva de estas tierras» y la Agencia Gallega de Desarrollo Rural el organismo que se encargue de su gestión (art. 35).

Pues bien, nos encontramos ante un instrumento que, por su finalidad, creemos que podría encajar en la definición de Custodia del Territorio a la que se refiere la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad y sobre la que ya existe algo de recorrido en España. Definida esta última por el artículo 3.9 de la Ley 42/2007 como el «conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos», esta actividad se llevará a cabo por las Entidades de Custodia del Territorio, que a su vez se definen como «organización *pública* o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad» (art. 3.37). En fin, si como parece se trata de una institución cuyo principal objetivo es el de “poner en contacto a las personas titulares de fincas agrarias que no pueden o no desean cultivarlas con quienes demandan tierras para fines agrarios u otros compatibles con ellos” (Mínguez Machado, L., 2022), no parece que haya mucha diferencia con la institución que se regula en la Ley 42/2007, al menos en cuanto a la finalidad⁸².

Además, entendemos que hay otra coincidencia entre estas dos figuras. Conforme al art. 77 de la Ley 42/2007, se incentivarán las externalidades positivas de terrenos que se

⁸² Por ejemplo, ayudar a la ejecución de los negocios jurídicos que aparecen recogidos en las letras e), f) y g) del art. 3 de la Ley 11/2021, de Galicia.

hallen ubicados en espacios declarados protegidos o *en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio* debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia. Pues bien, este artículo considera como externalidades positivas las siguientes: entre otros, los siguientes servicios prestados por los ecosistemas: a) *La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, geodiversidad y del paisaje* en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a hábitats y especies amenazados; b) *La fijación de dióxido de carbono* como medida de contribución a la mitigación del cambio climático; c) *La conservación de los suelos y del régimen hidrológico como medida de lucha contra la desertificación*, en función del grado en que la *cubierta vegetal y las prácticas productivas* que contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. Externalidades todas ellas que también se pueden reconocer a las actividades llevadas a cabo por el sector agropecuario, tal y como se ha venido indicando en los apartados anteriores a este.

En todo caso, la Ley de recuperación de tierras de Galicia, plantea una acción tal vez similar, pues conforme al artículo 38 de la Ley 11/2021, este Banco de Tierras, además de fomentar “El acceso a la tierra a cuantas personas deseen dedicarse a la actividad agroforestal, sea en explotaciones existentes o de nueva creación”, fomentará el acceso a la tierra agroforestal “de entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que precisen para alguna de las siguientes finalidades: 1.º Protección ambiental o paisajística, o la custodia del territorio.”⁸³.

Otra cuestión que se asemeja mucho entre estas dos instituciones hace referencia a su carácter voluntario, que del

⁸³ En cuanto al Banco de Explotaciones de Galicia, incorporado por el art. 15 (y los arts. 39 a 41) de esta Ley, también se constituye como un instrumento público de intermediación, pero en este caso, su finalidad será la de facilitar la puesta en contacto entre personas titulares de explotaciones agroforestales que, voluntaria o forzosamente, abandonan la actividad y personas interesadas en incorporarse a ella, con el objetivo de garantizar la continuidad de la explotación y así luchar contra su desmantelamiento y el abandono sobrevenido de las tierras que la constituyen. Creemos que aplica lo mismo que lo señalado para el Banco de tierras de Galicia.

Banco de Tierras se presume dado que nada señalan al respecto los artículos que lo regulan (con la excepción, salvo en el supuesto de las fincas con propietario desconocido, para las que ya sabemos que se ha previsto una incorporación transitoria y cautelar).

Por último, y para concluir con estos instrumentos, hay que destacar otra medida adoptada por la Ley gallega de 2021 y que nos parece fundamental. Para llevar a cabo las actividades de prestación de servicios de intermediación por medio de los Bancos de Tierra y de Explotaciones que desarrolla la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, esta se considerará “servicio público”, con todo lo que ello implica (de *bueno*, a expensas de ver si, efectivamente, su funcionamiento da respuesta real a los objetivos perseguidos por esta Ley).

- iv. Polígonos agroforestales (arts. 67 a 72). Figura novedosa de esta Ley, considerada como un instrumento de recuperación de tierras, tiene su origen en el Dictamen de la Comisión *supra* señalado y en la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas⁸⁴. La finalidad de esta figura es la de «poner en producción áreas de tierra agroforestal con buena capacidad productiva que alcanzaron con el paso del tiempo estados de *abandono o infrautilización*⁸⁵, recuperando de este modo una adecuada actividad de explotación agrícola o forestal». Ahora bien, este objeto no sólo se va a centrar en la mejora de la estructura territorial de explotaciones ya existentes o la puesta en marcha de nuevas iniciativas productivas, sino también en «el desarrollo de áreas que, independientemente de su capacidad productiva, *cuentan con especiales valores ambientales, patrimoniales o paisajísticos* y en las que *los procesos de abandono están deteriorando esos valores*» (art. 67.2).

⁸⁴ Vid. sobre ello Mínguez Machado, L., (2022), *op. cit.*, p. 343-344

⁸⁵ La declaración que estará condicionada al cumplimiento de las condiciones referidas en el art. 3 de esta norma.

El desarrollo de estas figuras, que podrá efectuarse mediante iniciativas públicas (en este caso, este desarrollo será declarado de utilidad pública e interés social. *vid.* art. 69 y arts. 83 a 101), a través de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, o mediante iniciativas privadas por medio de uno o varios agentes promotores productivos (definidos en el art. 3 g). *Vid.* también 71 y 103 a 109), requerirá de varias condiciones *ex art.* 68: disponer del acuerdo de las personas titulares de la superficie que represente, como mínimo, el 70 % de las tierras incluidas en el perímetro propuesto de polígono agroforestal (lo que no aplicará para los polígonos cortafuegos, *vid.* art. 102); deberá existir una situación productiva que permita presumir un estado de abandono o infrautilización de un mínimo del 50 % de la superficie de tierras del polígono agroforestal (condición que también admite excepción para los polígonos cortafuegos y para aquellos referidos en la letra b) del el apdo. 2 del art. 68).

Otro aspecto bien interesante que se produce en relación con las tierras abandonadas se establece en su D.F. 2ª. Esta, remite al art. 59 *bis* de la de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, conforme al cual, se procederá al reconocimiento de la titularidad de estos terrenos a la Comunidad Autónoma de Galicia, si bien, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para ésta por razón de la propiedad de estos bienes en tanto no se produzca su incorporación efectiva al patrimonio de la Comunidad Autónoma, previa instrucción del correspondiente expediente de investigación. Así, como señala Minguez Machado, L.⁸⁶ «la eventual oposición o resistencia de los titulares de fincas abandonadas o deficientemente cultivadas a integrarlas en estos polígonos no frenaría su ejecución, sin perjuicio de que, si aquellos decidían ponerlas en explotación por sí mismos, no se veían obligados a cederlas a

⁸⁶ *Op. cit.* (2022), p.345

terceros, porque el objetivo de evitar el abandono ya se había conseguido».

Siendo imposible el completo desarrollo de lo referido a esta figura por la limitación del espacio del que se dispone en este trabajo, si quisiéramos señalar, siguiendo a Minguez Machado, I.,⁸⁷ que, dado que su procedimiento de aprobación es bastante complejo, ello tal vez dificulte su implantación.

- v. Agrupaciones de gestión conjunta. Estamos ante otra de las novedades de esta Ley del 2021, que trata de dar respuesta a una de las recomendaciones (la creación de entidades de gestión conjunta de la tierra agraria) del Dictamen de la Comisión especial ya mencionado. Es por eso que se crea esta figura (arts. 73 a 78), con la finalidad de, entre otras cuestiones «la gestión conjunta y sostenible los terrenos agroforestales integrados en el perímetro de actuación con el fin de explotarlos, recuperarlos y ponerlos en valor, previniendo e impidiendo su abandono; el uso en común de los medios para la realización de actividades agrarias; servir como *instrumento para la protección del medio ambiente, la prevención y defensa contra los incendios forestales, la protección frente a catástrofes y la mitigación y adaptación contra el cambio climático*».

Siendo decisivo que, si por trascender los fines y objetivos el interés particular, *podrá declararse de interés general* la gestión conjunta realizada por las indicadas agrupaciones. Incluso, las propias agrupaciones agroforestales de gestión conjunta podrán solicitar, *ex art. 73.2*, la declaración de la utilidad pública e interés social de su actuación. Cuestión esta última que, si se lleva a cabo por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, como sostiene Minguez Machado, L., “tiene una gran transcendencia” por lo que al respecto establece el art. 78 de esta norma y conforme al cual, las personas titulares o con derechos de uso o aprovechamiento de parcelas no pertenecientes a la agrupación de gestión conjunta, o que no tengan acuerdos de cesión con dicha agrupación para el uso y el aprovechamiento de su finca, -pero cuyas fincas sí estén

⁸⁷ *Op. cit.* p.347

integradas físicamente en la superficie de la iniciativa de actuación de gestión conjunta-, estarán obligadas a «mantener una adecuada gestión agroforestal de su propiedad, al menos a poner en producción las tierras conforme a las buenas prácticas agroforestales recogidas, en su caso, en la declaración de utilidad pública e interés social». Previendo la Ley 11/2021 que, en caso de no hacerlo, se podría iniciar un procedimiento de declaración de parcelas en situación de abandono o infrutilización.

Podrán solicitar el reconocimiento de agrupaciones de gestión conjunta cualquier entidad, si bien a efectos de este trabajo, interesa especialmente la establecida en la letra a) del art. 16.4 «Asociaciones sin ánimo de lucro constituidas para el auxilio, apoyo y asesoramiento a las personas propietarias o titulares de los derechos de aprovechamiento de terrenos en la planificación de la gestión agroforestal y en la gestión y comercialización conjunta de sus aprovechamientos, siempre que estén compuestas por personas titulares de los indicados derechos dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia», pues de nuevo nos encontramos ante otra similitud con las Entidades de Custodia del Territorio⁸⁸.

CONCLUSIONES

De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que

- i. La problemática del cambio climático, del aumento de la población mundial y de la necesidad de cuidar la seguridad alimentaria, imponen la necesidad de plantear el análisis del sector agropecuario desde un enfoque global.
- ii. Con la reforma de la PAC, esta se convierte en una política orientada a la consecución de resultados concretos, que a su vez están vinculados a los objetivos basados en los tres pilares de

⁸⁸ Esta norma también ha considerado como instrumento de recuperación de tierras las aldeas modelo, (arts. 79 a 82), si bien y dado que su finalidad no parece tan directamente relacionada con el sector agropecuario, no nos parece adecuado incorporarlas al presente trabajo. Más sobre ello Mínguez Machado, L., (2022), *op. cit.*, pp. 348-351

- la sostenibilidad: medio ambiente, economía y sociedad. De modo que:
- a. Respecto a la economía, se plantea el fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria.
 - b. En cuanto al objetivo ambiental, se persigue la intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima. Objetivo al que se dará cumplimiento a través del alcance de las siguientes metas: la acción contra el cambio climático; proteger el medio ambiente y, conservar el paisaje y la biodiversidad.
 - c. En relación con el objetivo social, con la nueva PAC se pretende El fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales.
- iii. El propio PEPAC reconoce los evidentes beneficios que la actividad agropecuaria proporciona a la sociedad: Suministro de alimento estable a precios asequibles; conservación del medio ambiente y lucha contra el cambio climático; fijación de población y generación de empleo en el medio rural; y, generación directa e indirecta de trabajo en el medio rural.
- iv. El Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural ya contempló, sin mucho éxito en la práctica posterior, el contrato territorial con el sector agropecuario como herramienta con la que incentivar a éste para una gestión sostenible de su actividad, (cada vez, por cierto, más cargada de obligaciones y sin apenas reconocimiento de sus aportaciones en nuestro día a día).
- v. La Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, *ha venido* para añadir otros posibles mecanismos que permitan hacer realmente partícipes a los agricultores y ganaderos y así responder a los objetivos establecidos por la PAC post 2020. Algunos de ellos, como se ha tenido oportunidad de ver, asimilables a los recogidos por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y

Biodiversidad, como es el Banco de Tierras de Galicia; otros, también podrían asimilarse a las entidades de custodia, si bien entendemos que el legislador tiene el propósito de asimilarlos a lo establecido al respecto en la legislación urbanística, como es el caso de los agentes promotores definidos en el art. 3, letra g⁸⁹).

- vi. Pero además, la Ley 11/2021 también plantea unos objetivos “perfectamente alineados con la política del reto demográfico y contra el abandono del medio rural”, señala Sanz Larruga, F.J⁹⁰. Sin embargo, lo que a nuestro entender es verdaderamente relevante es el hecho de que esta norma utilice para ello las posibilidades que ofrece el sector agropecuario. Lo que, sin duda, es un respaldo a las tesis por nosotros mantenidas tanto en este trabajo como en otros.

- vii. Aun extralimitándonos del tema aquí traído, tal vez sería el momento de reflexionar sobre si es necesario que el medio rural tenga un mayor peso en la ordenación del territorio, pues parece que estamos ante un importante reto demográfico para el que «La experiencia ha demostrado que el modelo de concentración territorial no ha tenido un efecto impulsor sobre territorios próximos, y ello ha tenido como consecuencia principal la falta de equidad social, que se ha materializado en la diferencia de oportunidades para unos y otros en función de su lugar de residencia.
De ahí, la necesidad de recuperar los planteamientos del desarrollo territorial policéntrico con el objetivo de promover el impulso de las pequeñas y medianas ciudades, así como de los territorios rurales. Impulsar un verdadero desarrollo rural supone realizar inversiones transformadoras en estos territorios para favorecer

⁸⁹ Sobre ello, *vid.* Mínguez Machado, L., (2021), en “Nuevos instrumentos jurídicos para la ordenación territorial y agraria de Galicia”, en *Derecho y Dinamización de Innovación Rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 459.

⁹⁰ En “Reto Demográfico y Ordenación del Territorio”, (2022), capítulo de la obra colectiva *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*. Valencia, Universidad de Valencia, p. 209.

la movilidad y para lograr su plena conexión con el mundo global; supone creer en ello y asumir que la riqueza no se sitúa sólo en lo urbano y metropolitano; supone creer en la sostenibilidad en su sentido amplio», señala la p. 13 del Plan de Recuperación: 130 Medidas ante el Reto Demográfico (2021), aprobado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁹¹.

Como colofón final al trabajo, no puedo por menos que hacer mías las acertadas afirmaciones de Cabrero Mas, E⁹²., que también confirma la tesis mantenida en el presente análisis sobre el inmenso valor añadido que aporta el sector agropecuario para afrontar los tan importantes retos a los que este mundo globalizado se tiene -y tendrá- que enfrentar hoy en día. Así, señala este autor que «si bien el estudio y la formulación de propuestas sobre el medio rural no debe ceñirse únicamente al sector agrario (...), ciertamente este sector, por sus características, deviene imprescindible para el desarrollo del medio rural y la fijación o captación de población en el mismo»⁹³. Y es que, continua «en el medio rural se desarrollan las actividades del sector primario, que abastecen de alimentos seguros y de calidad a la población, tienen un papel importante en la gestión ambiental y-junto con otras como la industria agroalimentaria-, contribuyen a la creación de empleo, a la innovación y al equilibrio en el saldo comercial de la economía»⁹⁴.

En estos párrafos, sin duda, se encuadran los tres frentes que a través de este trabajo se han tratado de abordar y considerar como externalidades positivas del sector agropecuario: potencial para luchar contra el cambio climático; potencial para proveer de alimentos seguros y de calidad, de forma sostenible y, potencial para revertir la España despoblada.

⁹¹ Sobre las virtudes de la ordenación del territorio para hacer frente a la despoblación, vid. Sanz Larruga, *op. cit.*, (2022).

⁹² En “El renacimiento del medio rural en un paradigma social sostenible”, (2021), en *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Pamplona, Aranzadi, pp. 43-57. En este trabajo se hace un breve pero interesantísimo recorrido sobre la evolución del medio rural desde el S. IX hasta nuestros días, en el que se reconoce cómo en algunos momentos históricos se ha llegado a ridiculizar interesadamente – a través del lenguaje- la vida en el mundo rural. Cuestión que sin duda conlleva a una importante reflexión.

⁹³ Cabrero Mas, E., *op. cit.*, p. 44.

⁹⁴ Cabrero Mas, E., *op. cit.*, p. 45.

Tras la pandemia del 2020, se ha puesto de manifiesto algo que, hasta entonces, quizá solo se había manifestado en el ámbito ambiental y económico: no existe ninguna duda sobre «la naturaleza estratégica del sector primario también en los países más avanzados. Solamente un medio rural vivo puede contribuir al cumplimiento de la agenda contra el cambio climático, al mantenimiento de la biodiversidad, a la obtención de energías renovables y de materias primas reciclables, a la conservación del patrimonio cultural y natural y, con ello, de las señas de identidad, a la producción de alimentos de calidad y saludables para su consumo en igualdad efectiva, al fomento de la esperanza de vida y de la nueva economía de la longevidad, a la vertebración territorial con cohesión social o a la innovación, la empresa y el trabajo con derechos»⁹⁵.

Pero para ello, además de buenas intenciones y reconocimientos internacionales, europeos y nacionales, se debiera comenzar ya a poner en marcha verdaderos instrumentos o herramientas que permitan pasar del papel a los hechos (y a la tierra) todas las bondades que se presumen del sector agropecuario. Es por eso que en este trabajo se ha incluido (de forma más breve que la deseada, eso sí) el ejemplo de la Ley 11/2021 de Galicia como norma con una “caja de herramientas” aptas (lo que no significa que no se vaya a encontrar dificultades a la hora de utilizarlas) para ello. Confiando en que sea el inicio de una larga lista de normas autonómicas que caminen en la misma dirección. Coordinadas tal vez por la AGE, entendiendo coordinar no como la segunda acepción ofrecida por la RAE: “Dirigir y concertar varios elementos”, si no como la primera: “Unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso.”, que además da respuesta a lo que se establece en la PAC post 2020, pues ya no habrá diecisiete Planes de Desarrollo Rural, sino un solo Plan estratégico.

En definitiva, no debe escatimarse los esfuerzos públicos para apoyar a este sector que, “contribuye ahora a la reconstrucción justa, económica y social, tras la crisis del coronavirus⁹⁶”. No hay más que ver cómo «la mayoría de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas encuentra en el respaldo y la modernización de la actividad agraria una vía esencial para intentar alcanzar su satisfacción. La producción sostenible en este sector contribuye decisivamente a la lucha contra la pobreza (ODS 1), principalmente desde la eliminación del

⁹⁵ Cabrero Mas, E., *op. cit.*, p.48.

⁹⁶ Cabrero Mas, E., *op. cit.*, p. 53

hambre (ODS 2) y la consecución de un modelo presidido por la salud y el bienestar personal y social (ODS 3), siempre acompañada de una distribución que garantice bienes suficientes y a precios asequibles (ODS 12), de políticas para la igualdad de género (ODS 5) y para la supresión general de desigualdades (ODS 10), de la prestación de trabajo con derechos (ODS8) y de la garantía de una educación inclusiva y equitativa, de calidad, en los diferentes niveles del sistema educativo, que promueva oportunidades de aprendizaje permanente para todos y para todas (ODS 4)⁹⁷».

A lo que hemos de unir el más que claro encaje con los ODS de carácter puramente ambiental, como son el ODS 6, el ODS 7, ODS 11 a 14.

BIBLIOGRAFÍA

- Alenza García J.F., (2021), “Una ley para una nueva era (sobre la Ley española de cambio climático y transición energética)”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, pp. 38-39 (cica.es)
- Bourges, L., (2016), “Calidad y seguridad alimentarias europeas: ¿lujo y necesidad o un enfoque global extendido?», *REDUR* 14, pp.17-29
- Carretero García, A., (2016), “¿Desechados por “feos”? Nueva plataforma europea contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo* 20, pp. 113-120
- Covilla Martínez, J.C., (2019), “El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local”, 2019, *REALA* 12, p. 99
- Fernández de Gatta, D., (2021), en “La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (entre la expectación y una cierta decepción)”, *Foro, Nueva época*, vol. 24, 2.

⁹⁷ Cabrero Mas, E., *op. cit.*, p. 57

- Fernando Pablo, M., (2021), en “La agro-ganadería climática y el mundo rural: oportunidades y desafíos”, en *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Pamplona, Aranzadi, pp. 59-69
- Galiana Saura, A., (2010), “Crisis de la capacidad regulativa y flexibilidad del Derecho”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 21, pp. 39-61
- García Maties, R., (2016), en “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”, *REALA, Nueva Época*, 5, p.99
- González Vaqué, L., (2016), “¿Del consumo sostenible a una economía circular?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo* 17, p. 181
- López Ramón, F., (2021), “Notas de la ley de cambio climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, p. 17.
- Mínguez Machado, L., (2020), en “Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia”, *Revista Galega de Economía* 29, p. 7.
- Mínguez Machado, L., (2021) “Nuevos instrumentos jurídicos para la ordenación territorial y agraria de Galicia”, en *Derecho y Dinamización de Innovación Rural*, Tirant Lo Blanch, p. 459, y Thomson Reuters, Aranzadi, pp. 333 a 357
- Mínguez Machado, L., (2021), en “La política de recuperación de la tierra agraria como instrumentos de lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia”, en *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*.
- Muñiz Espada, E., (2021), *Las relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*, Navarra Aranzadi.
- Muñiz Espada, E., (2021), “El Pacto Verde de la UE 2020. Consecuencias jurídico-privadas”, en *Transición ecológica y desarrollo rural*, Navarra, Aranzadi, pp. 311-360.

- Muñiz Espada, E., (2022), “Sostenibilidad y comercio de alimentos. Encaje de una propuesta legislativa”, en *Transformación hacia la sostenibilidad/Sustainability and food trade. Fit of a legislative proposal, Transformation towards sustainability*, Navarra, Aranzadi, pp. 41- 69.
- Muñiz Espada, E., (2022), “Las llamadas donaciones de alimentos en la proyectada normativa de seguridad alimentaria”, en *Seguridad alimentaria y medio ambiente, Nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 65-115.
- Muñoz Amor, M.M. (2017), *El Contrato Territorial en la Agricultura Multifuncional*, Madrid, Reus.
- Muñoz Amor, M.M. (2018) “Las consideraciones climáticas en la nueva Política Agrícola Común” en *Políticas Locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica*, INAP, Madrid, Capítulo 21, pp. 653-683.
- Rodríguez-Chaves Mimbreno, B., (2021), “El Pacto Verde, Next Generation UE y la PAC 2021-2027. Tres instrumentos que marcarán el futuro del desarrollo rural en la Unión Europea”, en *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 240 a 251.
- Sanz Larruga, F.J., 2022, “La respuesta jurídica de la Comunidad Autónoma de Galicia ante el reto demográfico”, *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Pamplona, Aranzadi, p. 209.
- Sanz Larruga, F.J., (2022), “Reto Demográfico y Ordenación del Territorio”, capítulo de la obra colectiva “El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia”, Ed. Universidad de Valencia, Valencia, pp. 485-505.
- Velasco Arranz, A.M., Moyano Estrada, E., (2006), “Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura”, *Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, IESA WORKING PAPER SERIES, WP 14-06*.