

LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS EN MATERIA AGRARIA Y DE DESARROLLO RURAL

Reyes Marzal Raga

RESUMEN: El artículo analiza el grado de desarrollo de las competencias de La Generalitat en materia agropecuaria, desde que en 1982 se aprobara el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. La producción legislativa desarrollada a lo largo de estos cuarenta años permite identificar un hilo conductor que podemos expresar a través de un conjunto de ideas fuerza en las que subyace el interés por la definición de políticas públicas encaminadas al sostenimiento de estos sectores, dada la importancia económica, social y cultural que tienen para nuestro territorio.

PALABRAS CLAVE: Autogobierno, agricultura, ganadería, desarrollo estatutario, sectores productivos, función social de la propiedad agropecuaria.

ABSTRACT: The article analyzes the degree of development of the powers of the Generalitat in agricultural matters, since the Statute of Autonomy of the Valencian Community was approved in 1982. The legislative production developed over these forty years allows us to identify a common thread that we can express through a set of strong ideas underlying the interest in defining public policies aimed at sustaining these sectors, given the economic importance, social and cultural they have for our territory.

KEYWORDS: Self-government, agriculture, livestock, statutory development, productive sectors, social function of agricultural property

SUMARIO: 1. El impacto del autogobierno en el sector agrario y ganadero de la Comunitat Valenciana. 1.1. La pluralidad de títulos competenciales autonómicos y su imbricación en la competencia estatal. 1.2. Las técnicas jurídicas escogidas para el desarrollo de la competencia en materia de agricultura y ganadería. 2. Las ideas fuerza de un amplio y continuado desarrollo legislativo autonómico. 2.1. El reconocimiento del Derecho Foral Valenciano a través de la legislación en materia agraria. 2.2. La variada y extensa regulación legislativa en materia de “agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería”. 2.3. La delimitación de la propiedad agropecuaria y forestal. 2.4. El impulso de modelos de organización empresarial encaminados a facilitar el desarrollo económico de la actividad agraria y ganadera. 2.5. El modelo de gobernanza y organización administrativa en materia agropecuaria. a. El refuerzo de la autonomía local para el desarrollo de las competencias en materia de agricultura y ganadería. b. El diseño de un modelo de gobernanza participativa y concertada. Conclusiones. Bibliografía.

1. El impacto del autogobierno en el sector agrario y ganadero de la Comunitat Valenciana

Desde que en 1982 se aprobara el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, las políticas valencianas encaminadas al reconocimiento del sector agrario y ganadero han sido una constante. El análisis de la producción legislativa desarrollada a lo largo de estos cuarenta años permite identificar un hilo conductor que podemos expresar a través de un conjunto de ideas fuerza que más adelante expondremos. En todas ellas subyace el interés por el sostenimiento de estos sectores, dada la importancia económica, social y cultural que tienen para nuestro territorio. No obstante, como se verá, no siempre el título competencial que da soporte a la intervención pública es el relativo a agricultura y ganadería, lo que impide aislar con precisión el régimen fijado para estas materias en la medida en que son muchas las ramificaciones que tienen por su condición de sectores primarios de nuestro sistema económico de producción. En los siguientes apartados señalamos sucintamente cuáles son estos títulos competenciales y las dificultades que genera la interrelación entre ellos (1.1), apuntando seguidamente las técnicas jurídicas de las que la legislación valenciana hace uso para el desarrollo de esta competencia autonómica (1.2).

1.1. La pluralidad de títulos competenciales autonómicos y su imbricación en la competencia estatal

De conformidad con el artículo 49.3. 3ª del Estatuto de Autonomía (EA), la Generalitat tiene competencia en materia de “agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería”, como también la ostenta en otras materias afines como son la “Defensa contra fraudes y calidad y seguridad agroalimentaria” (artículo 49.3. 1ª EA), las Sociedades agrarias de transformación (artículo 49.3. 2ª EA) o la Sanidad agraria (artículo 49.3. 4ª EA). Todas estas competencias se despliegan sin perjuicio de las bases y ordenación de la actividad económica general y de los sectores que la componen, de acuerdo con el artículo 149.1 CE, de modo que la competencia estatal en materias tales como montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos; comercio interior, defensa del consumidor y del usuario; cámaras agrarias; denominaciones de origen y otras menciones de calidad se ven fuertemente limitadas por la competencia estatal (Muñoz Machado, 2013).

Con todo, la reforma estatutaria de 2006 ha precisado la competencia autonómica al introducir la expresión “agricultura” junto con “reforma y desarrollo agrario” (artículo 49.3.3ª EA), que había omitido el EA inicial y con ello da cabida a muy distintas submaterias sobre las que la Comunitat Valenciana puede desplegar su competencia, pese a que el precepto asume así una genérica competencia, sin precisar más detalles ni sus funciones competenciales, como por el contrario hacen otros textos estatutarios (Ochoa Monzó y Cantó López, 2007: 914). Otras competencias exclusivas de La Generalitat sobre distintos ámbitos sectoriales con incidencia sobre la agricultura y ganadería vienen a conformar un cuerpo normativo cada vez más extenso y variado. Me refiero, por ejemplo, a la competencia sobre Derecho civil foral valenciano (artículo 49.1. 2ª EA); Ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo (artículo 49.1. 9ª EA); Higiene (artículo 49.1. 11ª EA); Riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana (artículo 49.1.16ª EA); Juventud (artículo 49.1.25ª EA) o Promoción de la mujer (artículo 49.1.26ª EA). Estos y otros muchos ámbitos se amalgaman con las competencias estatales en materias tales como

la protección del medio ambiente, la sanidad o el régimen de seguridad social que, entre otras muchas, enmarcan el desarrollo económico y social del sector agropecuario y otros subsectores relacionados.

Por otra parte, la integración en la Unión Europea condiciona en gran medida toda estrategia en materia de producción agropecuaria. La política agrícola común (PAC), las exigencias de seguridad alimentaria y la política medioambiental de la Unión Europea preconfiguran el alcance de las decisiones que los Estados miembro, de acuerdo con la distribución competencial fijada por su Derecho interno, pueden adoptar en estos ámbitos.

1.2. Las técnicas jurídicas escogidas para el desarrollo de la competencia en materia de agricultura y ganadería

Como sabemos, el artículo 130 CE incorpora un mandato dirigido a todos los poderes públicos, que “atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce la importancia social y cultural del sector agrario y dispone la adopción de las medidas políticas, fiscales, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector, su desarrollo y protección, así como de los agricultores y ganaderos (artículo 18 EA).

En cumplimiento de estas y otras muchas previsiones constitucionales y estatutarias, la legislación valenciana atribuye a las Administraciones competentes las más amplias potestades administrativas (normativa, de fomento, de autoorganización, de sanción, de ejecución forzosa, etc.), de las que se hace uso a través de distintas técnicas de intervención administrativa, en su mayoría las propias del Derecho urbanístico en la medida en que el suelo es elemento determinante para estos sectores, aunque no sólo. En efecto, las políticas públicas valencianas, de acuerdo con el principio de legalidad, se explicitan a través de la específica planificación sectorial, de la regulación de los usos del suelo y de la zonificación urbanística (Barnes Vázquez, 1989), así como de mecanismos más incisivos sobre el derecho de propiedad agropecuario como pueden ser la expropiación o el arrendamiento forzoso, especialmente previstos para el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad. Igualmente se advierte una clara actividad de fomento en su más amplia extensión, por referencia a una variada previsión legislativa de incentivos que, entre otros objetivos, se destinan a la mejora y modernización agropecuaria, la calidad y promoción de los productos valencianos (certificación, denominación de origen, figuras de calidad específicas, garantía de buenas prácticas, etc.) o a un amplio y específico tratamiento fiscal en el ámbito de la competencia autonómica. Pero también se ha definido un claro impulso de la acción concertada, con gran protagonismo del sector agropecuario, muy especialmente del asociacionismo, y con una decidida voluntad por parte de la Administración valenciana en adoptar una posición de intermediación encaminada a facilitar modelos más eficaces en la gestión de las explotaciones agropecuarias, o bien mecanismos de impulso a la autogestión de la de la tierra a través de fórmulas tales como la custodia del territorio o el fomento de bancos o redes de tierras que mantengan las tradicionales prácticas de producción agraria (Marzal Raga, 2018). Precisamente estas técnicas de intervención, menos incisivas que las de carácter sancionador o delimitador del estatuto de la propiedad agropecuaria, se ofrecen como idóneas

para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y sostenibilidad en estos sectores de la actividad, mostrándose en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en la que se reconoce que “no pueden considerarse por separado la alimentación, los medios de vida y la gestión de los recursos naturales, situando la alimentación y la agricultura en el centro de la misma, ya sea para poner fin a la pobreza y el hambre, para responder al cambio climático o para conservar nuestros recursos naturales”.

2. Las ideas fuerza de un amplio y continuado desarrollo legislativo autonómico

En la base de toda la producción legislativa en materia de agricultura y ganadería desarrollada a lo largo del período de autogobierno se encuentra el reconocimiento de los valores agrarios y ganaderos como sectores primarios de nuestra economía, muy arraigados a las tradiciones y modos de vida de la Comunitat Valenciana. No en balde, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía manifiesta expresamente el “reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano y de su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana”. El impulso de un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo” (artículo 19 EA) también se erige en principio basal de toda la legislación valenciana en materia agropecuaria. Y la protección del medio ambiente actúa como pilar de todas las políticas con impacto sobre el territorio, al igual que lo es la protección de la salud de los ciudadanos, articulada a través de medidas de seguridad alimentaria tales como el control de plagas y enfermedades; así como todo un conjunto de previsiones encaminadas a fortalecer la sostenibilidad ambiental y el desarrollo de la producción agraria y ganadera a través de la reforma de las estructuras agropecuarias y el impulso de la actividad económica. En su condición de principios generales de Derecho, todos los valores reconocidos estatutariamente impregnan un amplio cuerpo normativo desarrollado de manera continuada en el tiempo, de acuerdo con el detalle cronológico que se recoge en el Anexo final.

La legislación valenciana también integra los más esenciales principios constitucionales de igualdad (artículo 14 CE), explicitados a través de la regulación de la explotación agraria de titularidad compartida o de la elaboración de un programa de incorporación de jóvenes y mujeres a las actividades relacionadas con la producción agropecuaria, entre otras muchas disposiciones.

Tampoco faltan explícitos reconocimientos al papel del agricultor, como por ejemplo contempla la Ley 5/2018, de la Huerta de València, al identificar a las personas que se dedican a la agricultura de forma profesional como uno de los elementos básicos que definen y caracterizan la Huerta de València, al igual que lo es la actividad agraria (artículos 6 y 7). Y lo mismo puede decirse respecto de los ganaderos y ganaderas, identificados en la Ley valenciana 6/2003, de Ganadería como la persona natural o jurídica titular de la explotación ganadera o que ejerza la actividad en la explotación, asumiendo su responsabilidad, con independencia de quien ostente la propiedad de las instalaciones y del ganado alojado (artículo 15), para los cuales se fija un conjunto de obligaciones (artículo 16).

Todo este amplio y heterogéneo marco autonómico legislativo puede sintetizarse a través de un conjunto de ideas fuerza, que seguidamente exponemos con la concisión que exige un trabajo de las características que tiene el presente.

2.1. El reconocimiento del Derecho Foral Valenciano a través de la legislación en materia agraria

Una de las materias en que la competencia de la Generalitat en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano se ha visto avalada constitucionalmente es el referido a los arrendamientos históricos. Se trata de uno de los pocos ámbitos en que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia sobre Derecho foral valenciano (artículo 149.1. 8ª CE y artículo 49.1. 2ª EA), declarando la constitucionalidad de la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos (STC 121/1992), hoy sustituida por la Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias. Nuestro interés sobre la regulación de los arrendamientos históricos, más allá de poner en valor la competencia autonómica en reconocer las normas civiles consuetudinarias, se encuentra en las disposiciones relativas al acceso a la propiedad agraria por parte de los agricultores, que la legislación valenciana reconoce siempre que se acredite que la relación arrendaticia se mantiene y responde a los caracteres de “inmemorialidad”. Estos elementos se han trasladado a la vigente Ley 3/2013, si bien la nueva disposición legal obedece a un determinado contexto sociológico, tal como señala su Preámbulo al declarar que “la tradición vigente en la Comunidad Valenciana, vinculada especialmente al mundo agrario, presenta facetas que requieren de la acción legislativa de la Generalitat, no sólo con la finalidad de positivizar la costumbre, sino también con la de adaptarla a las nuevas realidades socioeconómicas y, en algunos casos, de protegerla frente a determinadas prácticas abusivas”. Se pretende “respetar al máximo la costumbre, con las necesarias modificaciones requeridas, de una parte, por la evolución de las propias prácticas y del contexto social y económico en el que se producen, y de otra, por la necesidad de proteger a la parte contractualmente más débil (el agricultor o la agricultora persona física) frente a determinados abusos reiteradamente denunciados por las asociaciones agrarias”. Es por ello que el texto legislativo, muy acertadamente, da respuesta a las actuales necesidades de la propiedad agraria y para ello, entre otras disposiciones, introduce el régimen aplicable a los supuestos de extinción del arrendamiento histórico a consecuencia del derecho de recuperación, por transformación urbanística o por expropiación de la finca, con el objetivo de evitar la utilización fraudulenta de eventuales derechos de participación en las plusvalías generadas por las transformaciones urbanísticas o por presiones de esta naturaleza, que incrementan el valor de los terrenos al margen de su utilidad agraria. También se incorporan determinadas previsiones encaminadas a ofrecer certeza y seguridad jurídica en el tráfico agrario, muy demandadas por el sector. Por ejemplo, se establece la exigencia de forma escrita para los contratos agrarios, se regulan los denominados “vales de pago y de recolección” y se prohíbe la ficción de contratos de comercialización para encubrir lo que, por su naturaleza y función, son verdaderas compraventas; disposición que sólo es de aplicación cuando el agricultor es persona física que vende los productos de la tierra y de su trabajo. Otras muchas normas tratan de proteger la posición del agricultor al regular la figura del corredor o corredora/alfarrassador o alfarrassadora; los derechos y obligaciones de las partes relativas

al cultivo, recolección y acceso a las fincas cuyas cosechas se han comprado, positivando y actualizando la costumbre, al tiempo que se introducen nuevas previsiones como la resolución de la venta a ojo por un vicio oculto de origen voluntario, como puede ser la aplicación de tratamientos no autorizados.

En materia de ganadería, y pese a no invocarse la competencia en materia de Derecho foral valenciano, también la Ley valenciana 6/2003, de Ganadería incorpora un conjunto de principios asentados en la costumbre pecuaria valenciana, en concreto los referidos al aprovechamiento de pastos, hierbas y rastrojeras.

En síntesis, se trata de un desarrollo legislativo sectorial que pone en valor la existencia de un Derecho foral valenciano, elemento que está en la base de nuestro autogobierno, al tiempo que introduce las necesarias adaptaciones para dotar de seguridad jurídica a las relaciones económicas que en la actualidad demanda el sector agropecuario.

2.2. La variada y extensa regulación legislativa en materia de “agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería”

El artículo 49.3. 3ª EA dispone que La Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de “agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería”, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 CE y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado. La expresión “agricultura” se añade en la reforma estatutaria de 2006, adecuándose al listado que el artículo 148.1. 7ª CE contempla para su asunción en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Como se ha dicho, este título competencial admite una amplia y variada pluralidad de submaterias, cambiantes en el tiempo para su adecuación a las necesidades del momento, y cuya dificultad aplicativa se encuentra en la concurrencia de otras muchas ordenaciones sectoriales, estatales y autonómicas.

El desarrollo legislativo de la competencia en materia agraria se explicita inicialmente en la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, hoy derogada como también lo fue la Ley 7/1986, utilización de agua para riego, y sustituida por la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana. También, como luego se dirá, con carácter sectorial y muy arraigada a la competencia valenciana en materia urbanística, se aprueba la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de València, con explícitas referencias al valor agrario de este singular espacio periurbano (Marzal Raga, 2019 a).

Por su parte, la competencia en materia de ganadería se desarrolla en la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería. En ella se parte de un “concepto amplio de ganadería como actividad económica sobre la que incide una acción pública con una tradicional extensión de contenidos que todavía puede reconocérsele” (Preámbulo). La legislación valenciana se extiende a las cuestiones relativas a sanidad animal, en especial a las zoonosis, y a la seguridad alimentaria de los productos de origen animal, sin perjuicio de las competencias estatales en las materias de comercio exterior, sanidad exterior o bases y coordinación general de la sanidad. También se afrontan los aspectos empresariales de las explotaciones ganaderas y de sus unidades productivas, no sólo en la dimensión más económica de la calidad de la producción de origen animal sino también respecto de las condiciones de emplazamiento que

deberán respetar estas instalaciones en garantía de otros bienes y valores como la salud, el medio ambiente o el bienestar animal.

Sin perjuicio del desarrollo legislativo general en materia de agricultura y ganadería a que nos hemos referidos, se han identificado determinados sectores agropecuarios necesitados de una regulación específica, sea por su importancia como sector productivo valenciano, sea por el valor cultural que tiene para nuestro territorio. Uno de estos ámbitos necesitados de especial atención es el vitivinícola, regulado sectorialmente en la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del sector vitivinícola, por su importancia sobre las rentas de un importante segmento agrario y su trascendencia para el desarrollo de las zonas rurales. La Ley también atiende a las necesidades que requiere la amplitud de ámbitos sobre los que se proyecta este sector. La regulación de la zonificación en que se pueden ubicar los viñedos destinados a la producción de uva de vinificación y las instalaciones necesarias para la elaboración de vino, o el sistema de protección del origen y calidad de los vinos son sólo algunas de las cuestiones sobre las que el legislador valenciano se ha pronunciado para favorecer la competitividad del sector vitivinícola, pero también para dar respuesta a las necesidades de desarrollo rural. En efecto, la vitivinicultura desempeña un importante papel no sólo en las rentas de un importante segmento agrario, sino también en la ordenación del territorio o en la exigencia de servicios. Es por ello que la Ley “se centra en unos objetivos concretos anclados en la defensa del patrimonio vitivinícola de la Comunidad Valenciana, la modernización y mejora del potencial vitícola, las tecnologías del proceso, la logística de la distribución, la promoción y protección de la cultura del vino, la vertebración sectorial y la armonización administrativa a fin de que todo ello sirva para enaltecer el oficio de viticultor o viticultora, la actuación del bodeguero, el espíritu cooperativista, la vocación exportadora y también para que se sea capaz de transmitir a la sociedad un conjunto de valores y atributos...” (Preámbulo). Para ello se dispone todo un conjunto de medidas de fomento e intervención administrativa encaminadas a mantener la superficie dedicada a viñedo, en un marco de desarrollo sostenible, equilibrio territorial y cohesión social.

Igualmente, la huerta de València, como espacio en que se desarrolla una productiva agricultura periurbana, encuentra una regulación especial en la Ley 5/2018, de la Huerta de València, dando así respuesta a las continuadas demandas ciudadanas de protección y reconocimiento de este enclave singular por sus reconocidos valores agrarios, ambientales, paisajísticos, arquitectónicos, históricos, culturales y antropológicos, determinantes para el progreso económico, la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión sostenible del área metropolitana de València. La Ley tiene un claro enfoque urbanístico, y por ello acude a las técnicas propias de este sector del ordenamiento jurídico. No obstante, la actividad agraria se reconoce como elemento básico que define y caracteriza la Huerta de València (artículo 6) y por ello, junto a la regulación de los usos del suelo se disponen medidas de gestión y financiación de la actividad agraria para el fomento de la actividad productiva y la mejora de las condiciones de vida de las personas que se dedican a la agricultura, en especial la aprobación de un Plan de desarrollo agrario que, todavía hoy, está en elaboración (Marzal Raga, 2019 b).

También es objeto de regulación específica la palma blanca y el dátil de Elche, tras la aprobación de la Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche. Se trata de una de las más recientes disposiciones legislativas en las que la competencia

autonómica en materia de patrimonio cultural valenciano está en la base de toda la regulación, aunque el componente agrario que supone la explotación de los huertos de palmeras y la protección del dátil y otros productos también son objeto de medidas de intervención y tutela administrativa.

2.3. La delimitación de la propiedad agropecuaria y forestal

La propiedad agropecuaria y forestal se encuentra delimitada por su función social, de acuerdo con el artículo 33 CE y para ello la legislación valenciana hace uso de las tradicionales técnicas de intervención administrativa encaminadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico de estos sectores productivos. Junto a la determinación de los usos del suelo, con especial atención a su compatibilidad con otro tipo de actividades complementarias como las destinadas al ocio, la garantía de productividad agropecuaria vinculada a la propiedad exige técnicas más incisivas por parte de los poderes públicos.

En relación con la propiedad agraria, tradicionalmente muy fragmentada, la intervención administrativa diseñada por la legislación valenciana contempla un amplio y variado abanico de instrumentos, que se gradúan en función de los objetivos perseguidos. Junto a mecanismos de Derecho blando en que la Administración asume una posición de intermediación o fomento para incentivar la movilización de las parcelas y su productividad, se disponen otros de delimitación de la propiedad, sujetos a intervención previa a través de la correspondiente autorización administrativa. Así ocurren, por ejemplo, en el caso de las concentraciones o reestructuraciones parcelarias, o en los supuestos de transformación agraria, sea por cambio de cultivo o cuando se pretende el paso de terreno forestal a terreno agrícola. En este tipo de procesos, para los que la normativa valenciana ha diseñado los correspondientes cauces administrativos, es de relevancia destacar la posición que la legislación valenciana otorga a las cooperativas agrarias, buena muestra de la importancia que tienen en nuestro tejido productivo, dotándolas de legitimación para el impulso de los correspondientes procedimientos administrativos de reestructuración parcelaria, así como de un conjunto de beneficios fiscales y de ayudas, dirigidas a la mejora de la productividad y a la modernización de las explotaciones agrarias. Igualmente, se pretende garantizar la adecuada utilización de la propiedad agraria, prohibiendo usos incompatibles o declarando la infrautilización de la tierra por abandono o por uso de malas prácticas, en cuyo caso puede acordarse la expropiación o arrendamiento forzoso para dar cumplimiento a la función social de la propiedad agraria.

En el ámbito de la propiedad forestal, también la legislación valenciana delimita el estatuto de la propiedad, fijando un conjunto de deberes genéricos y específicos para los propietarios de los terrenos forestales (artículo 49 Ley Forestal). Y en materia de vías pecuarias, la demanialización de los caminos reenvía a todo un régimen de tutela, que se acompaña de una clara apuesta por su mantenimiento como suelo no urbanizable, alejado de una potencial transformación urbanística que pueda incidir en las funciones propias de este tipo de vías. Es por ello que la Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana preserva el tránsito ganadero y los demás usos compatibles y complementarios, si bien las vías pecuarias también discurren por los suelos clasificados como suelo urbano y suelo urbanizable. Pero es en el ámbito del suelo no urbanizable donde se aprecia claramente la definición de políticas encaminadas al desarrollo rural. La Ley 3/2014 contiene las necesarias deter-

minaciones de carácter urbanístico, impidiendo que la transformación del suelo afecte a la integridad superficial de las vías pecuarias, a la idoneidad de los itinerarios, a la continuidad de los trazados o a los usos, encomendado al planeamiento urbanístico la incorporación de las correspondientes determinaciones (artículo 21). La atribución de funciones complementarias al tránsito pecuario, que en muchas ocasiones son de carácter agrario, no impiden la autorización administrativa de usos y aprovechamientos especiales como por ejemplo el recreativo, cultural, educativo o la realización de competiciones y pruebas deportivas no motorizadas. En todo caso, señala la Ley, serán usos comunes compatibles en su condición de usos tradicionales, aquellos que, siendo de carácter agrícola y no teniendo naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero y los valores ambientales existentes. Entre otros, el artículo 27 se refiere a la circulación de personas a pie y de los animales que tengan permanentemente bajo su control; las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales cuando permitan el tránsito normal de personas y ganado; las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria con finalidad agrícola para el servicio de las explotaciones agrarias próximas a las vías pecuarias; o las infraestructuras de prevención y extinción de incendios forestales, que permitan el tránsito normal de personas y ganado. Sin duda, todos estos usos, alineados con las disposiciones de la legislación estatal básica en materia de vías pecuarias, fomentan el desarrollo sostenible y equilibrado de las zonas rurales.

2.4. El impulso de modelos de organización empresarial encaminados a facilitar el desarrollo económico de la actividad agraria y ganadera

En el marco de la competencia estatal ex artículo 149.1. 13ª CE, la legislación valenciana ha incorporado medidas encaminadas a garantizar el desarrollo económico de la actividad agraria y ganadera. Junto al reconocimiento de distintas fórmulas contractuales que articulen las relaciones jurídicas entre los agricultores, de acuerdo con la mencionada Ley 3/2013, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias, las distintas normas sectoriales valencianas ofrecen un amplio conjunto de alternativas de carácter particular o asociativo, para que las explotaciones agropecuarias puedan elegir la estrategia de mejora de estructuras que mejor se adapte a sus características, con apoyo de las Administraciones. Así, por ejemplo, la Ley 6/2003, de Ganadería contiene varias previsiones en orden a la organización económica de las explotaciones ganaderas por referencia a la unidad de producción (artículo 12) y su posible calificación como centro de concentración de ganado (artículo 14), o a la condición de empresa integradora y su consideración como operador comercial (artículo 13). De acuerdo con estas previsiones, se disponen políticas de modernización de las explotaciones ganaderas y de apoyo económico, con especial atención a la ganadería extensiva (artículo 34). También se regulan algunas condiciones de la producción ganadera (artículo 52 y s-gtes), el control registral y la preceptiva documentación administrativa de las explotaciones ganaderas para garantizar el adecuado movimiento pecuario, facilitando así las exigencias requeridas para la justificación de las ayudas otorgadas en el marco de la política agrícola común. También se prevé el desarrollo de programas de protección de la salud pública, y una específica regulación de los aprovechamientos de pastos, hierbas y rastrojeras (artículo 85 y s-gtes.), para lo cual se fija todo un régimen de adjudicación que incluye las condiciones sanitarias, técnicas y de bienestar animal exigidas a los titulares de explotaciones ganaderas,

así como el alcance de la competencia municipal en la elaboración de las correspondientes Ordenanzas y en la fijación del precio de la adjudicación (artículo 110).

En materia agraria, la Ley 5/2019, de Estructuras agrarias también ha previsto modelos de organización empresarial para el desarrollo económico valenciano a través de las denominadas Iniciativas de Gestión en común (IGC). Estamos ante una tipología de organización de carácter innovador, que carece de parangón en otros ordenamientos de nuestro entorno, y que la Ley define como “conjunto de personas físicas o jurídicas titulares de parcelas o derechos de uso y aprovechamiento de las mismas que, bajo cualquier fórmula asociativa admitida en derecho y manifestando su voluntad expresamente, son consideradas como una unidad a efectos de la puesta en marcha de un plan de gestión tendente al cultivo y explotación en común o el uso en común de los medios para el desarrollo de actividades agrarias y complementarias” (artículo 4.9). En correspondencia con esta novedosa definición legal de las IGC, el artículo 34 reitera el objetivo que las justifica por referencia a “un conjunto de personas físicas o jurídicas titulares de parcelas o derechos de uso y aprovechamiento de las mismas que expresen su voluntad de poner en marcha un plan de gestión tendente al cultivo y la explotación en común, la realización en común de actividades complementarias agrarias relacionadas, la ayuda mutua entre explotaciones a través de la utilización de nuevas tecnologías, el uso en común racional de los medios para la realización de actividades agrarias y complementarias, u otro tipo de iniciativas innovadoras que añadan valor al conjunto de parcelas y producciones afectadas por el plan de gestión”. En definitiva, se trata de un mecanismo que la Ley 5/2019 pone a disposición del sector agrario para mejorar el rendimiento económico de las explotaciones agrarias, posicionando a la Administración como impulsora de estas fórmulas asociativas y que, entre otros objetivos, permiten una planificación de la producción orientándola hacia un mayor valor, la reducción de los costes de producción o comercialización y la garantía de calidad alimentaria y bienestar animal. La medida respeta la libertad de empresa reconocida constitucionalmente (artículo 38 CE), dado su carácter voluntario, y exige de la Administración valenciana la adopción de un variado conjunto de medidas de fomento dirigidas a la mejora del sector. Por todo ello, su introducción en la Ley ha de valorarse muy positivamente, pese a las dificultades que la concreción de su régimen genera por su novedad en la definición legislativa valenciana (Marzal Raga, 2019 c). Este mismo modelo de gestión empresarial en común se regula en la Ley 5/2018, de la Huerta de València, haciéndose depender también de una superficie mínima de cultivo que, en este caso, se fijará en el Plan de desarrollo agrario (artículo 46.2). Con estos mecanismos de impulso a la explotación en común se pretenden atajar las dificultades de desarrollo empresarial y mecanización que genera la tradicional estructura minifundista de la propiedad agraria valenciana.

2.5. El modelo de gobernanza y organización administrativa en materia agropecuaria

La estructura fijada para la Administración agropecuaria, explícita manifestación del autogobierno valenciano apuesta por el refuerzo de la autonomía local, sin perjuicio de la competencia atribuida a las correspondientes Consellerías de acuerdo con sus respectivos Reglamentos de Organización y Funcionamiento; así como por una clara implementación de los más novedosos principios de gobernanza participativa. Se trata de dos características muy significativas en el diseño de la organización administrativa valenciana, que señalamos con

carácter general, no sin destacar la existencia de divisiones territoriales específicas para la Administración forestal, a través de las demarcaciones forestales establecidas en el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR).

a. El refuerzo de la autonomía local para el desarrollo de las competencias en materia de agricultura y ganadería

La legislación valenciana en materia de agricultura y ganadería trata de reforzar la posición de los municipios como Administraciones directamente implicadas en la actividad agropecuaria. Sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Generalitat, todo el marco legislativo agropecuario traduce un manifiesto respeto por la autonomía local, que se ve reforzada con una amplia previsión legislativa de competencias que pueden ser objeto de delegación en los correspondientes Ayuntamientos. Así, por ejemplo, la Ley 6/2003, de Ganadería reconoce que las entidades locales de la Comunidad Valenciana podrán realizar actuaciones de interés ganadero en su ámbito territorial, y destaca determinados servicios y actividades que podrán prestar, recibiendo para ello la dotación de medios adicionales por parte de la Administración de la Generalitat, como por ejemplo los relativos a la ordenación y adjudicación de los aprovechamientos de pastos, hierbas y rastrojeras (artículos 10.2 y 91). Lo mismo ocurre respecto de las competencias autonómicas en materia de aprovechamientos forestales, que también pueden ser delegadas en los correspondientes Ayuntamientos, de acuerdo con la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana (artículo 17). El refuerzo de la autonomía local también se aprecia en la previsión de distintos órganos municipales en materia agropecuaria. Es el caso, por citar dos ejemplos muy significativos, de la regulación de los Consejos Agrarios dispuesta en la Ley 5/1995, de 20 de marzo, de Consejos Agrarios Municipales, como mecanismo voluntario para articular la participación de las organizaciones profesionales agrarias y de los sindicatos de trabajadores agrarios, a los que se dota de funciones consultivas, de asesoramiento y de participación en materia agraria. Igualmente, en materia pecuaria se prevé la posibilidad de crear una Comisión local de pastos en los correspondientes Ayuntamientos, definida como órgano municipal competente en relación con los aprovechamientos de pastos, hierbas y rastrojeras (artículo 91 Ley Ganadería).

También la legislación valenciana reconoce la posición de la Administración local a través de su participación en distintos órganos autonómicos con competencias en materia agropecuaria. Así, por ejemplo, el Consejo de la Huerta de València creado por la Ley 5/2018, de la Huerta de València, prevé la participación de la Diputación Provincial de València y de una representación de los Ayuntamientos del ámbito de la huerta.

b. El diseño de un modelo de gobernanza participativa y concertada

Otra de las constantes en la legislación agropecuaria valenciana en materia organizativa es el fomento de un modelo de gobernanza participativa, alineado con las más modernas fórmulas de gestión pública, en que se fomenta la acción concertada al tiempo que se da cabida en los distintos órganos de la Administración agropecuaria a los representantes de los sectores implicados, a los titulares de la propiedad agraria y ganadera y, en algunos casos, a

otros actores públicos y privados cuyas aportaciones pueden ser de interés para la mejora de estos sectores productivos. Así, por ejemplo, la Ley Forestal define la tipología de acción concertada (artículo 46), al tiempo que promueve fórmulas de custodia del territorio mediante acuerdos entre las entidades de custodia y los propietarios de terrenos forestales públicos o privados (artículo 47.2), y también contempla la creación de fundaciones, asociaciones y empresas sociales para dar cumplimiento a los objetivos de la Ley (artículo 47.3). Otras muchas disposiciones legislativas incorporan en los distintos órganos a destacados representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y a variadas instituciones (Universidades, Colegios Profesionales, Federación de Municipios y Provincias, etc.) como miembros de órganos colegiados o como coadyuvantes en la gestión de las políticas agropecuarias o forestales.

Conclusiones

El desarrollo legislativo valenciano en materia agropecuaria ha sido una constante desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, sin que se haya generado excesiva conflictividad constitucional, más allá del reconocimiento de la competencia valenciana en materia de arrendamientos históricos (STC 121/1992) y del acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y La Generalitat respecto de la Ley de la Huerta. El devenir legislativo valenciano está alineado con las demandas del sector agropecuario, encaminadas a la mejora de las explotaciones y al posicionamiento de los productos de acuerdo con los estándares de calidad alimentaria, a través de la creación de figuras de calidad diferenciada y de la intervención de los correspondientes consejos reguladores. Por otra parte, se han implementado ampliamente los principios constitucionales de igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a las explotaciones de titularidad compartida, así como la promoción de la juventud, adoptando políticas de impulso al relevo generacional. También se han identificado ámbitos sectoriales necesitados de legislación especial, como es el caso de la vitivinicultura, la huerta de València o el palmeral de Elche. En todos estos casos, el valor cultural que traducen las prácticas propias de estos sectores se encuentra en la base de la correspondiente legislación.

Con todo, la competencia agropecuaria exige un mayor desarrollo y compromiso por parte de la Administración de La Generalitat. Los incendios ocurridos este verano han puesto de manifiesto la debilidad de la política forestal, y la insuficiencia de recursos económicos y personales que a ello se destinan, pese a la reciente aprobación de planes locales de prevención de incendios para sus respectivos términos municipales.

Bibliografía

- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (1989), "El gobierno del territorio y la política forestal", *Revista de estudios agro-forestales*, nº 149, pp. 79-110.
- MARZAL RAGA, R. (2018), "El impacto regulatorio del intercambio de semillas tradicionales sobre el modelo colaborativo", *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 319, pp. 131-168.

MARZAL RAGA, R. (2019a), "La importancia del territorio periurbano", en *El suelo rural periurbano. Estudio del caso: L'horta de València*, Reyes Marzal Raga (Dir.), Aranzadi, pp. 19-26.

MARZAL RAGA, R. (2019b), "La huerta de València: una regulación integral y singular", en *El suelo rural periurbano. Estudio del caso: L'horta de València*, Reyes Marzal Raga (Dir.), Aranzadi, pp. 45-83.

MARZAL RAGA, R. (2019c), "Aspectos jurídico-administrativos de la Ley 5/2019, de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana", en *Informe sobre la ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana: su impacto en cooperativas agroalimentarias*, Algualcil Marí, Pilar (Dir.), Cátedra Cooperativas Agroalimentarias Universitat de València, pp. 14-28.

MARZAL RAGA, R. (2021), "El campo también está en la ciudad. Espacios de transición a escala local", en *Retos para la digitalización en los entornos rurales*, Benlloch Doménech, Cristina (Coord.), Comares, pp. 173-182.

MUÑOZ MACHADO, S. (1981), "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura", *Agricultura y Sociedad*, nº 21, pp. 265-662.

OCHOA MONZÓ, J. y CANTÓ LÓPEZ, M^a T. (2007), "14. Agricultura", en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Civitas, pp. 907-927.

Breve relación cronológica de disposiciones legislativas en materia agropecuaria

Ley 7/1986, utilización de agua para riego (Derogada)

Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana

Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalidad Valenciana, sobre Protección de los Animales de Compañía

Ley 5/1995, de 20 de marzo, de Consejos Agrarios Municipales

Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana (Derogada)

Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana

Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana

Ley 3/2013, de 26 de julio, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias

Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana

Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de València

Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana

Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche