



Consulta pública previa un proyecto de Ley regulador de la Agricultura Familiar

La presente consulta pública tiene como objeto recabar la opinión o los comentarios de cualquier sujeto, entidad u organización, a efectos de la elaboración y aprobación de un proyecto de Ley destinado a reglar y fomentar la Agricultura Familiar.

Mediante esta consulta pública previa se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

a) Antecedentes de la norma:

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, se erige como una de las normas legales más relevantes en el ámbito agrario y supuso un hito muy destacado en su momento para modernizar el sector agrario. Si bien en el momento de su aprobación afrontó los retos de mayor relevancia para el sector, en la actualidad requiere de una adaptación a la realidad social, económica y normativa, transcurridos treinta años desde su promulgación, que además haga frente al solapamiento entre categorías jurídicas y a la dispersión normativa en este campo (con numerosos reglamentos de la PAC, incluyendo el Plan Estratégico de la PAC -PEPAC- y su normativa de aplicación, legislación autonómica y normas con rango reglamentario estatales).

En lo que se refiere a la cuestión concreta de la agricultura y ganadería familiar, tanto la UE como la ONU¹ se han mostrado a favor de este modelo en numerosas ocasiones por ser facilitador de la sostenibilidad social y económica del entorno, a la vez que permite avanzar en igualdad. En este sentido, el Foro de Alto Nivel sobre Política Rural de septiembre 2023 en Sigüenza y las Conclusiones del Consejo Agrifish de 20 de noviembre de 2023² son una buena referencia.

Sumado a ello se encuentra la cuestión clave del relevo generacional en el sector agrario, especialmente envejecido (pues el 41% de los jefes de explotaciones son mayores de 65 años según los datos del Censo Agrario 2020), una cuestión que podría salvarse con las medidas de impulso a este modelo de agricultura y ganadería. Precisamente, los pasados 3 y 4 de julio se celebraron en Pamplona un Foro de Alto Nivel y una Conferencia Sectorial en los que se trató la cuestión del relevo generacional en la actividad agraria, y cuyas conclusiones se pueden consultar en la web del MAPA³.

Dentro de la normativa autonómica, diversas comunidades autónomas han avanzado ya en esta materia y han incluido en sus legislaciones definiciones, instituciones y medidas de apoyo y fomento a este modelo de agricultura. Como ejemplo de ello, la Ley 9/2023, de 3 de abril, de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha, no define qué se entiende por este concepto, sino que complementa su acción de fomento de dicho modelo incluyendo

¹ *Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de acción mundial.*

<https://www.fao.org/family-farming-decade/home/es/>

² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/20/a-long-term-vision-for-the-eu-s-rural-areas-council-approves-conclusions/>

³ <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-debemos-aunar-esfuerzos-para-que-la-actividad-agraria-sea-una-fuente-de-oportunidades-para-los-j%C3%B3venes/tcm:30-687865>



los Bancos de Tierras y las Zonas de Protección Agraria, como figuras normativas que ayudan a lograr los objetivos de fijación de la población en el territorio, sostenibilidad, relevo generacional e igualdad en el medio rural. La Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón, por su parte, desglosa los requisitos para reconocer una explotación agraria como familiar. Otros ejemplos de leyes autonómicas que regulan, aunque sea tangencialmente, elementos relevantes para el fomento de la agricultura y ganadería familiar son la Ley 1/2014 Agraria de Castilla y León y la Ley 11/2021 de recuperación de la tierra agraria de Galicia. Muchas otras comunidades autónomas, cada una conforme a sus necesidades, han incorporado instituciones similares a las mencionadas, resaltando los espacios agrarios de experimentación como proyecto de formación e innovación entre nuevos agricultores con el objetivo de frenar el éxodo rural y atraer a las nuevas generaciones hacia esta forma de vida, que se contempla por ejemplo en la ley gallega.

Las nuevas incorporaciones a la actividad agraria son un reto que no se circunscribe a España, sino que ya se ha detectado en otros países de nuestro entorno, tratando de preservar un modelo de agricultura familiar rentable, lo que pudiera poner en riesgo el equilibrio de las reglas del mercado, así en Francia la Ley n° 2021-1756 sobre medidas urgentes para regular el acceso a las tierras agrícolas a través de estructuras empresariales, establece múltiples medidas, como por ejemplo el derecho de preferencia.

b) Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma:

En los últimos años se viene experimentando, en los ámbitos español y europeo, una reducción en el número de explotaciones agrarias, así como en la población rural, al tiempo que aumenta la dimensión media de las mismas.

Según los datos del Censo Agrario de 2020, en una década se ha reducido el número de explotaciones agrarias un -7,6% hasta las 914.871 explotaciones agrarias, afectando especialmente a las de menor dimensión. No obstante, la superficie agrícola utilizada se ha mantenido, lo que implica que las explotaciones son cada vez de mayor dimensión, concentrando la titularidad de la tierra.

Por otra parte, en este contexto de reducción de explotaciones, el número de explotaciones cuya gestión se realiza a través de una personalidad jurídica, ha llegado a suponer en 2020 59.323 explotaciones centrándose en una mayor frecuencia a medida que las explotaciones son de mayor tamaño, en detrimento de la situación habitual en la que el jefe y el titular de explotación confluyen en la misma persona, circunstancia que sigue siendo mayoritaria (80,69% de las explotaciones) pero en descenso. Si bien dentro de estas figuras jurídicas, existen múltiples tipos que deben ser analizados y favorecerse aquellas unidades empresariales y entidades de economía social que sean económicamente rentables dentro de un contexto global como el actual y socialmente responsables.

Entre 2012 y 2023 la población española ha crecido un +2,6%, mientras que la población que vive en municipios rurales se ha reducido un -4,4%, siendo este descenso más acusado en los municipios de entre 5.000 y 30.000 habitantes (muchos de ellos cabeceras de comarca), donde



se ha reducido un -5,2%⁴.

Por otro lado, el sector agrario está inmerso en una profunda transformación hacia unos sistemas de producción más sostenibles, tanto económicamente, como ambiental y socialmente. Ello implica que no sólo debe cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por la UE y sus objetivos ambientales (Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵, Acuerdo de París frente al cambio climático, Pacto Verde, etc.), sino también lograr una actividad rentable y hacer frente a numerosos retos, como la adaptación al cambio climático, la competencia de otros países y las necesidades de las personas consumidoras, y garantice la seguridad alimentaria tanto en calidad como en cantidad, así como mantenga la competitividad del sector agroalimentario español en el contexto internacional.

En este sentido, la innovación, la digitalización y los nuevos conocimientos y técnicas disponibles, permiten lograr unas producciones más eficientes, rentables y sostenibles. Sin embargo, las explotaciones familiares, en ocasiones por su menor tamaño y capacidad financiera, pueden tener más dificultades para acometer esas necesarias inversiones o beneficiarse de las ventajas que ofrecen las economías de escala. Por ello, es necesario apoyar de forma diferencial este tipo de explotaciones para que puedan seguir mejorando y aportando beneficios a la sociedad y el medio ambiente.

Estos desafíos nos obligan a intervenir en el sector primario para fomentar un modelo de agricultura basado en las personas y su vinculación con el territorio, así como a incrementar los instrumentos que coadyuvan al relevo generacional y el aseguramiento del futuro del campo, y es por ello que se pretende favorecer la instalación de nuevos agricultores, que sus explotaciones sean rentables social y económicamente, ligadas a la tierra.

c) Necesidad y oportunidad de su aprobación:

Por consiguiente, tras lo expuesto y ante las acuciantes necesidades del sector, se ha considerado oportuna y procedente la aprobación de una Ley de Agricultura Familiar, que englobe tanto los nuevos aspectos mencionados, como el contenido, debidamente puesto al día, de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Hay que destacar la función estratégica de la agricultura y ganadería familiar, ya que, por su asentamiento en el territorio, su capacidad para ofrecer alternativas de empleo a jóvenes y mujeres, y su positiva repercusión ambiental, es un elemento clave en la lucha contra el despoblamiento del medio rural y garantiza la cohesión social y territorial de las zonas rurales donde se asienta.

Además, durante la actual legislatura europea (2024-2029) se debatirá y diseñará la futura Política Agrícola Común (PAC), que se ha de implementar a partir de 2028. Por ello, se considera de interés contar con una normativa reguladora y de fomento de este modelo de agricultura, que también supone una prioridad para la Unión Europea, y que deberá estar alineada con la referencia europea.

⁴ Fuente: [Informe Anual de Indicadores: Agricultura, Pesca y Alimentación 2023](#)

⁵ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>



d) Objetivo de la norma:

La Ley de Agricultura Familiar pretende apoyar su papel estratégico en el desarrollo socioeconómico y medioambiental del medio rural, definiendo en primer lugar a la explotación familiar que debe sustentar la actividad agraria y ésta indisolublemente debe ir anclada a una actividad directamente ligada al medio rural y físico donde se desarrolla la actividad, tratando de conectar indisolublemente las medidas a la permanencia en el medio rural del operador, promoviendo la política pública compensar las posibles dificultades de permanencia equilibrando los beneficios sociales, medioambientales y económicos que derivan de la actividad en el territorio demográficamente más despoblado.

La norma tendría por objeto el impulso de la Agricultura Familiar, a través de un conjunto amplio de medidas que podrían, por ejemplo, priorizar este modelo en las diferentes líneas de ayudas, facilitar el acceso a la titularidad de la explotación y a la financiación o a las nuevas tecnologías, además de fomentar el relevo generacional y visibilizar el trabajo de las mujeres en la actividad agraria, todo ello siempre respetando la competencia y desarrollo autonómicos, así como las medidas de impulso y prioridad de tales prácticas.

Asimismo, se tratará de promover la coexistencia de soluciones agrícolamente viables, sobre todo en zonas de alto valor agrícola o ganadero con la instalación de fuentes de energía renovables, para que no se ponga en riesgo el abastecimiento alimentario, y se promueva el interés general y el bien común, así como el uso eficiente de los recursos públicos y privados.

Igualmente, se procederá a modificar otras normas relacionadas con este sector con el fin de lograr un desarrollo completo de este tipo de iniciativas, desde diversas perspectivas (aspectos fiscales, sociales, titularidad compartida, mejoras en el sistema de arrendamientos rústicos, etc.).

e) Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias:

Las alternativas halladas a la aprobación de esta norma serían dos.

En primer lugar, el periodo transcurrido lleva a que la mayoría de los contenidos de la vigente Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, hayan quedado obsoletos y poco acordes con la PAC, por lo cual procedería la derogación de una buena parte de sus contenidos.

En segundo lugar, cabría optar por dejar esa normativa como está, fomentando otros mecanismos no normativos para la consecución de idénticos fines.

De acuerdo con lo expuesto, se considera la opción más oportuna la aprobación de la citada norma estatal, de regulación básica y desarrollo autonómico, como plataforma indispensable para la consecución de los objetivos citados.