

# **CUSTODIA DEL TERRITORIO Y POLÍTICA AGRARIA COMÚN: OPORTUNIDADES DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL MEDIO RURAL**

MARÍA DEL MAR VILLAGRASA ROZAS

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA: 1. Aproximación conceptual y bases jurídicas. 2. Elementos de la custodia: A) Entidades de custodia. B) Propietarios y titulares de derechos reales. C) Otros agentes. D) Acuerdos de custodia.– III. LA VARIABLE AMBIENTAL DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y SU RELACIÓN CON LA CUSTODIA DEL TERRITORIO: 1. Evolución de la PAC hacia una política agroambiental. 2. La política medioambiental de la PAC en la reforma 1014-2020: A) Primer pilar de la PAC: el pago verde. B) Segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural. C) Desarrollo socioeconómico del medio rural desde la PAC y la custodia del territorio.– IV. CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN: El objeto de este trabajo es el estudio de la custodia del territorio desde las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común, atendiendo a las posibilidades de conservación del medio natural y a su potencialidad para desarrollar fórmulas de emprendimiento en el medio rural.*

*Palabras clave: custodia del territorio; política agraria común; desarrollo rural sostenible*

*ABSTRACT: This paper analyzes the Land Stewardship from the new guidelines of the Common Agricultural Policy of the European Union (CAP), as a framework to enhance socio-economic development and sustainable environment.*

*Key words: land stewardship; common agricultural policy; rural sustainable development*

## **I. INTRODUCCIÓN**

La acción de los poderes públicos se manifiesta insuficiente para detener la pérdida de la biodiversidad y el deterioro del medio natural. Considerando que buena parte de esta biodiversidad se encuentra en territorios privados, se

hace necesario articular fórmulas que estimulen a los propietarios a conservar los recursos naturales que se encuentran en sus terrenos, complementando así las medidas adoptadas para las áreas protegidas que ya existen. Si se pretende conservar el medio natural, no basta con limitarse al establecimiento de instrumentos de policía administrativa, que se han revelado insuficientes en relación a los espacios naturales protegidos. Es necesario que la iniciativa privada colabore de forma voluntaria en la protección de la biodiversidad, como un complemento importante a la intervención pública (1).

La custodia del territorio, que surge como estrategia complementaria de protección de los espacios naturales, caracterizada por las notas de participación y voluntariedad, aspira a conseguir la implicación de los propietarios y usuarios de los terrenos, de la sociedad civil organizada y, en definitiva, de la población en general. Se habla de una filosofía o un movimiento social, que tiene larga tradición en los países anglosajones y se viene implementando con fuerza en nuestro país.

Custodiar significa cuidar. El agricultor cuida la tierra sin necesidad de recurrir a las herramientas que formalmente constituyen la custodia del territorio y, con su tesón y esfuerzo personal, tal vez sin proponérselo, ha perseguido las mismas finalidades y hasta ha podido lograr, con igual o mayor eficacia, los mismos objetivos en la generación de bienes públicos ambientales. Para compensar a los agricultores por ese servicio que prestan a la sociedad en su conjunto, la Unión europea les concede ayudas a la renta a través de la Política Agraria Común (PAC).

Desde hace más de 50 años, la PAC apoya y fomenta la actividad agropecuaria. El productor agrario lleva a cabo funciones muy diversas, no sólo aquellas con relevante transcendencia económica, como pueden ser la producción de alimentos o de productos no alimentarios, sino también de gestión del paisaje y de conservación de la naturaleza.

De esta forma, la PAC se convierte en un instrumento financiero público complementario de la custodia del territorio, puesto que ambas comparten una finalidad común: cambiar los hábitos de los agricultores y ganaderos para conseguir la conservación del paisaje y de la biodiversidad.

El objeto de este trabajo es detectar las imbricaciones que puede tener la custodia del territorio en las nuevas orientaciones de la PAC, especialmente en las medidas de desarrollo rural recogidas en el segundo pilar, poniendo especial atención, no sólo en las posibilidades de conservación del medio natural y de la biodiversidad, sino en sus potencialidades como motor de desarrollo económico de las zonas rurales. Previamente se realizará un análisis

---

(1) LÓPEZ RAMÓN (2009: 269).

conceptual y jurídico de la figura de la custodia del territorio como forma de participación privada en una actividad de interés público, para estudiar después las oportunidades que ofrece la regulación de la PAC correspondiente al 2014-2020, en relación con algunas prácticas conservacionistas que pueden contribuir al desarrollo económico del medio rural.

## II. LA CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO DE LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

### 1. Aproximación al concepto de custodia del territorio y bases jurídicas

Las primeras manifestaciones de la custodia del territorio aparecen en Estados Unidos a finales del siglo XIX (*Land Stewardship*). En 1891 se fundó *The Trustees of Reservations*, en el Estado de Massachusetts, como la primera organización privada para la conservación de tierras. Desde entonces este movimiento se extendió por todo el país, hasta llegar a Canadá, América Latina y Europa, aunque se conocen experiencias de custodia en numerosos países del resto de los continentes (2).

En España, las primeras iniciativas de este tipo orientadas a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad tuvieron lugar durante los años setenta y ochenta, destacando como pioneras la creación del Refugio de Rapaces de Montejo de la Vega, en Segovia, promovida por Félix Rodríguez de la Fuente y WWF/ADENA en 1975; la conservación de una zona de sierras en Extremadura con gran valor ornitológico, que hoy forman parte del Parque Nacional de Monfragüe, por la Asociación de Defensa de la Naturaleza de Extremadura (ADENEX) y las actuaciones que se pusieron en marcha en Mallorca, en 1980, concretamente en la Sierra de Tramuntana (Gobierno de Mallorca).

Aunque se conocen iniciativas dispersas cuya finalidad esencial coincidía con esta herramienta, el primer documento en el que se recoge y formaliza el concepto de custodia del territorio en nuestro país es la *Declaración de Montesquiu*, de noviembre de 2000, firmada por entidades e instituciones de Cataluña y Baleares (3).

---

(2) Sobre la evolución histórica de la custodia del territorio en Estados Unidos y en otros países ver, por todos, BARREIRA LÓPEZ (2010: 23-25). Para un análisis pormenorizado de la evolución histórica en el Derecho comparado, ver la tesis doctoral de GÓMEZ GONZÁLEZ (2005: 305-312).

(3) Resulta interesante la definición del concepto de custodia del territorio de la *Declaración de Montesquiu* porque es el documento dónde se ensalza y se reconoce su valor potencial. Se define como «el conjunto de estrategias diversas (de educación, de gestión, de mediación, de desarrollo comunitario...) que pretenden favorecer y hacer posible la responsa-

La definitiva consolidación normativa de esta figura de protección se produce con la publicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB), que incorpora por primera vez en nuestro Derecho la definición de custodia del territorio. Anteriormente, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestre, recogía, en su Disposición Adicional Sexta, la posibilidad de que el Estado concediera ayudas a las asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo fin principal tuviera por objeto la conservación de la naturaleza, para la adquisición o establecimiento de derechos reales dirigidos al cumplimiento de las finalidades de la norma. En la misma línea se pronuncia la Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre, que busca la implicación de la iniciativa privada y voluntaria en la realización de fines públicos (4).

Volviendo a la situación normativa actual, la LPNB define la *custodia del territorio* como «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» (art. 3.9); y las *entidades de custodia*, 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).

Este concepto fue acuñado en 2006 por BASORA y SABATÉ como «un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y a los usuarios del territorio en la conservación y buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados» (5).

---

bilidad en la conservación y uso adecuado (sostenible) del espacio terrestre, fluvial y marino y de sus recursos naturales, por parte de propietarios y usuarios de ese territorio, y se dirige principalmente a la propiedad privada».

(4) La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en el art. 23 permite a los titulares de montes privados contratar su gestión con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado o con los órganos forestales de las comunidades autónomas donde el monte radique. Asimismo, el art. 60 contiene un mandato a las Administraciones Públicas para que promuevan activamente «las fundaciones, asociaciones y cooperativas de iniciativa social, existentes o de nueva creación, que tengan por objeto las materias que se tratan en esta ley y, en particular, la gestión sostenible y multifuncional de los montes, y que puedan colaborar con la Administración en el ejercicio de sus competencias».

(5) BASORA ROCA y SABATÉ I ROTÉS (2006: 10). Posteriormente se han publicado numerosos estudios dedicados a esta figura: PALLARÉS SERRANO (2010: 1-16); BARREIRA LÓPEZ (2010); ALVAREZ CARREÑO y HERNÁNDEZ LÓPEZ (2011: 1-22); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2014: 71-111); JORGE GUILLÉ (2014: 1-49); MONTESDEOCA DE LA FUENTE (2014: 1-22).

La ambigüedad de la definición legal le confiere un carácter dinámico y flexible que permite un gran número de técnicas adaptadas a cada espacio y a cada territorio, sin importar que estemos ante espacios naturales declarados protegidos o en cualquier espacio.

Como características principales destacan la voluntariedad, especialmente para el propietario del terreno, y complementariedad de los fines de interés general y públicos en materia de conservación, sin sustituir a los instrumentos jurídicos destinados a la conservación del territorio (6). Se aplica en fincas o espacios que tienen un interés especial por la fauna, flora o el paisaje. Estas fincas, en la mayoría de los casos, están dentro de espacios protegidos (parques nacionales, reservas naturales o Red Natura 2000), pero también pueden estar fuera de aquéllos. En el primer caso, la custodia refuerza y complementa la protección legal, en el segundo, se convierte en un aliciente para la gestión sostenible o responsable de los recursos existentes (7).

Dicha ley, aparte de contener las definiciones de *custodia del territorio* y *entidad de custodia*, dedica el Título V al fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad. Las entidades de custodia de ámbito estatal, como entidades sin ánimo de lucro, podrán acogerse a las ayudas concedidas por el Ministerio de Medio Ambiente para el desarrollo de actuaciones que afecten a más de una Comunidad Autónoma, cuando tengan por objeto la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, previa aceptación de las Comunidades Autónomas en cuya gestión del patrimonio natural y biodiversidad sea afectada (art. 75 LPNB). Se encomienda a las Administraciones Públicas el fomento de la custodia mediante acuerdos entre las entidades de custodia y propietarios de las fincas, previendo la posibilidad que la Administración del Estado, cuando sea propietaria de terrenos, pueda ceder su gestión a entidades de custodia, plasmando dicha cesión en los oportunos acuerdos (art. 76 LPNB). A su vez,

---

(6) Ver las características de la custodia del territorio en ÁLVAREZ CARREÑO y HERNÁNDEZ LÓPEZ (2011: 1-22) y JORGE GUILLÉ (2014: 4-7) Sobre la complementariedad de esta figura con las políticas públicas de conservación, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2014: 82-83).

(7) PALLARÉS SERRANO (2010: 15), considera que «el ámbito propio y natural donde ha de operar la custodia del territorio son los terrenos que no son objeto de una figura de protección especial y, por tanto, no tienen ningún mecanismo de protección establecido por los poderes públicos». La autora confirma que, al ordenarse los espacios protegidos, algunas normas autonómicas también recurren a esta figura, poniendo en duda si la custodia del territorio no resulta en estos casos una solución para las Administraciones públicas, que les permite que sean otros los que controlen el cumplimiento de los límites impuestos a los propietarios de los terrenos sitos en espacios naturales. En nuestra opinión, estamos ante una figura complementaria, nunca sustitutiva de la acción protectora de la Administración. Y resultará más efectiva la participación voluntaria de los propietarios y su implicación en las labores de conservación que la mera imposición de restricciones y controles.

la ley prevé incentivos a las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio, encomendando a las Comunidades Autónomas la regulación de los mecanismos y condiciones necesarias para su consecución (art. 77 LPNB). El apoyo económico a las iniciativas de custodia del territorio podrá derivar del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que permite financiar «acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio» [art. 78.2.m) LPNB] (8). Desde el punto de vista del desarrollo rural, la custodia del territorio podrá beneficiarse del apoyo a la agricultura territorial que promueve la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que fomenta el *contrato territorial* y lo define como «un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural» (art. 16) (9). Se trata de una figura de características particulares, establecida específicamente para la planificación territorial más que para la conservación de los valores naturales y paisajísticos, que puede servir de soporte a las iniciativas de custodia en las Comunidades Autónomas en las que se haya implementado (10). Este contrato surge en España al amparo del Reglamento (CE) 1698/2005, del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y de las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural 2007-2013. En el Reglamento (UE) 1305/2013, aplicable al periodo 2014-2020, desaparece, si bien sigue existiendo en nuestro país en la Ley 45/2007. Existe abundante bibliografía sobre los contratos territoriales, que no vamos a estudiar por el escaso y desigual éxito que han tenido hasta ahora en las distintas Comunidades Autónomas (11).

---

(8) Sobre posibles medidas de fomento a aplicar en la custodia del territorio, BERMEJO LATRE (2009: 393-401) y ESCARTÍN ESCUDÉ (2010: 103-107). Entre las medidas de fomento que recoge nuestro Derecho positivo destacan las subvenciones que se puedan conseguir desde el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el programa LIFE + y las ayudas a la política agrícola común (PAC). No obstante, como señala JORGE GUILLÉ (2014: 34-35), sería necesario establecer incentivos y desgravaciones fiscales específicos en los impuestos estatales y autonómicos para las entidades de custodia o propietarios, como ocurre en otros países.

(9) Esta ley ha sido desarrollada por 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.

(10) Sin entrar en su regulación, que no es objeto de este trabajo debido a la influencia desigual que ha tenido en las distintas Comunidades Autónomas, puede consultarse una extensa bibliografía sobre el contrato territorial en España. Ver por todos ARROYO YANES (2008: 213-231); VELASCO ARRANZ y MOYANO ESTRADA (2007); FERNÁNDEZ DE GAITA SÁNCHEZ (2014: 92-100).

(11) Sobre el fracaso de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural se pronuncia VATTIER FUENDALIZA (2012: 26-29). En opinión del autor, las causas aparentes de este fracaso son tres: «a) los numerosos y complicados instru-

## 2. Elementos de la custodia del territorio

Los elementos subjetivos de la custodia del territorio son los denominados agentes de la custodia. Consideramos agentes principales a las entidades de custodia y los propietarios y titulares de derechos reales. Junto a ellos concurren otros agentes complementarios que representan a los diversos sectores de la sociedad civil, que es la beneficiaria última de las estrategias de custodia. Se incluye en este apartado una breve alusión a los acuerdos de custodia como instrumento jurídico adecuado para formalizar las obligaciones que conlleva.

### A) Las entidades de custodia

Como hemos señalado anteriormente, las entidades de custodia son organizaciones públicas y privadas, sin ánimo de lucro, que participan activamente en la conservación del patrimonio natural mediante técnicas de custodia del territorio. Se consideran, junto con los propietarios, los actores imprescindibles en el proceso de custodia.

La iniciativa en la custodia suele corresponder a las entidades de custodia, que buscarán la colaboración activa de los propietarios mediante el acuerdo voluntario entre ambas partes, en el que se establecerán las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos.

Son muchas las organizaciones que pueden actuar como entidades de custodia del territorio, tanto públicas como privadas, siempre que sean personas jurídicas y no tengan finalidad lucrativa. La colaboración de las entidades con los propietarios se basa en la confianza y el contacto continuo de ambas partes.

Sin duda, siguiendo el espíritu de sus raíces anglosajonas, parece que la forma jurídica más apropiada para estas entidades sería la de asociaciones y fundaciones. Dada la amplitud de la definición, también pueden ser entidades de custodia las Administraciones públicas más próximas al territorio que se pretende proteger, como las Corporaciones locales, consorcios, patronatos, etc. Aunque las Administraciones públicas están lejos del origen privado de la custodia, en España existen diversas experiencias satisfactorias. Pero no podemos olvidar que las Administraciones públicas tienen atribuidas por el ordenamiento

---

mentos de planificación y aplicación; b) la lentitud de las actuaciones administrativas, y c) el protagonismo conferido en exclusiva a los distintos órganos de la Administración, con olvido de la iniciativa de los particulares». La falta de acuerdo en el proceso de negociación para aprobar el I Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el periodo 2010-2014, la tardía aprobación de la regulación del contrato territorial en el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre y, una vez más, la crisis económica que no permitió incentivar económicamente a los particulares, explican cómo pasaron cuatro años (del 2007 al 2011) en los que la LDRS quedó en papel mojado.

jurídico potestades concretas para la conservación de los espacios naturales, sin necesidad de acudir a la figura de la custodia del territorio. (12)

Las organizaciones ecologistas son las entidades que generan mayor confianza a la hora de ofrecer soluciones a los problemas ambientales por su profesionalización y la visibilidad de sus acciones (13). Existen otras mucho menos especializadas, como por ejemplo, los Grupos de Acción Local, asociaciones que se pueden constituir como entidad de custodia del territorio, sumando la conservación de los espacios naturales a las funciones que tienen atribuidas como gestores del desarrollo local mediante el enfoque LEADER (14). En este último caso, y aún teniendo en cuenta la falta de profesionalidad en este ámbito, tienen la oportunidad de firmar convenios de colaboración con las Administraciones públicas, sobre todo las Comunidades Autónomas, para que les suministren apoyo técnico cualificado y asegurar la continuidad de sus proyectos.

Siguiendo con esta variedad de organizaciones, en el *Informe del Cuarto Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado Español* encontramos el caso de las Sociedades Cooperativas, que no encajan en la tradicional categoría de asociación, fundación u organismo público, pero tampoco plantean problemas desde el ámbito jurídico por ser entidades de economía social (15).

---

(12) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2014: 106-107). La función pública de protección del medio ambiente comenzó a hacerse efectiva en los espacios naturales desde el siglo XIX, y ha llegado hasta hoy mucho más reforzada. Sin embargo, se considera que la actividad de los poderes públicos no puede conseguir por sí sola la conservación de la naturaleza si no se complementa con la participación privada para el cumplimiento de las funciones públicas. Precisamente, uno de los instrumentos complementarios es la custodia del territorio.

(13) BLANCO TORRES y ORIHUELA ORELLANA, *La custodia del territorio en Andalucía. Manual de ayuda*, Fundación Andanatura, Sevilla, p. 26.

(14) Los Grupos de Acción Local (GAL) tienen su razón de ser dentro de la metodología LEADER y son asociaciones compuestas por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados. Su función esencial es diseñar y poner en práctica las estrategias de desarrollo local y las tareas que corresponden a su cometido, como diseñar un procedimiento de selección de operaciones, hacer un seguimiento de la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo local y realizar actividades de cooperación. En Aragón, donde la figura de la custodia del territorio está comenzando ahora, con respecto a otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, Extremadura, Murcia, etc., son los GAL los que se constituyen como entidades de custodia. Sobre la metodología LEADER y los GAL ver PRIETO ÁLVAREZ (2012: 516-520).

(15) Fundación Biodiversidad (2015: 21-22), *Informe del 4º Inventario de Iniciativas de custodia del territorio en el Estado Español*, Plataforma de la Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad.

Según este informe el número total de entidades de custodia ha experimentado un incremento importante respecto a las cifras de 2014, llegándose a contabilizar un total de 216 entidades, frente a las 188 incluidas en el anterior inventario. Algunas de estas organizaciones, concretamente 33, no tienen acuerdos suscritos aunque se consideran entidades de custodia

Ante este panorama tan diverso, las estructuras de funcionamiento internas de las entidades de custodia, las vías de financiación y los ámbitos de actuación son muy variados y complejos, pudiéndose contemplar en sus estatutos todas sus peculiaridades. Esto es positivo porque les otorga un gran margen de actuación para desarrollar los diversos mecanismos de custodia aunque, en algunos casos, tal vez sea un problema la falta de profesionalidad.

Las entidades de custodia han formado redes autonómicas que, junto al Foro de Redes y Entidades de Custodia (FRECT), favorecen el impulso de esta figura de protección al tiempo que apoyan a las anteriores en su desarrollo y en la mejora de su actividad.

## **B) Los propietarios y titulares de derechos reales**

En nuestro país la mayor parte de la biodiversidad se encuentra en territorios privados, por lo tanto, el papel de los propietarios y titulares de otros derechos reales es imprescindible para hacer efectivas las concretas estrategias que se diseñan en los acuerdos de custodia y conseguir que la herramienta tenga éxito.

Los propietarios como agentes de custodia pueden ser personas físicas o personas jurídicas, incluyendo a las Administraciones Públicas. Los terrenos pueden pertenecer a un propietario individual, a una empresa, a comunidades locales o a la propia Administración. Los titulares de otros derechos reales sobre las fincas también serán posibles sujetos de acuerdos, como los arrendatarios, usufructuarios, o los que ostenten la titularidad de servidumbres. La implicación de los propietarios y otros titulares de derechos reales puede hacerse desde fórmulas como la compraventa, el arrendamiento o la donación de una finca a la entidad de custodia, la cesión de su uso o gestión, o simplemente adquiriendo compromisos de buenas prácticas.

Desde la filosofía medioambiental, la conservación de la biodiversidad es un estímulo en sí mismo, pero no podemos olvidar que los propietarios, muchos de ellos agricultores y silvicultores, viven de sus fincas, por lo que el esfuerzo

---

por estar implicadas activamente en el desarrollo de esta estrategia de conservación (por ejemplo organismos científicos o dependientes de las universidades, administraciones públicas, ONG, etc.). Todas las Comunidades Autónomas, excepto La Rioja y las ciudades de Ceuta y Melilla, cuentan con entidades de custodia propias, aunque en La Rioja se localizan terrenos custodiados por otras entidades de ámbito estatal. De las 316 entidades, 138 (el 64%) se encuentran registradas en la categoría de ONG y asociaciones privadas. El sector público está representado por 34 entidades locales y 13 organismos públicos que suman conjuntamente un 22% del total. Además, se suman a este Inventario 16 fundaciones, 5 cooperativas y otras entidades de segundo nivel (además de las 9 redes autonómicas vinculadas al FRECT que no aparecen citadas como entidades de custodia propiamente dichas).

dedicado a la conservación debería conllevar algún tipo de compensación. En algunos casos, la custodia hace posible conseguir beneficios, como la puesta en valor de las tierras o de sus productos, en otros casos no podrá ser así. Es aquí dónde cobran interés las ayudas de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, especialmente las del segundo pilar, que subvencionan actividades muy próximas a las que promueve la custodia del territorio, como veremos en la segunda parte de este trabajo, y van dirigidas a los agricultores y a las asociaciones formadas por ellos. Estas ayudas públicas confieren al agricultor una predisposición a realizar ciertas actividades concretas que son objeto de esta herramienta, que si bien no le proporcionan un beneficio añadido, tampoco le van a producir costes adicionales. De esta forma, los acuerdos de custodia benefician tanto a la entidad como al propietario del terreno o al titular de otros derechos reales. Los propietarios obtienen mediante esta figura soporte técnico por parte de la entidad de custodia y, algunas veces, recursos económicos o humanos para gestionar la finca, o más reconocimiento social por su participación en una iniciativa de conservación.

### C) Otros agentes sociales

También pueden participar en las diferentes estrategias de custodia del territorio otros agentes, aunque con un papel diferente. La herramienta busca una mayor participación de cazadores, ecologistas, vecinos, agricultores, científicos y de la sociedad civil en general. Las Universidades también colaboran en las iniciativas de custodia, prestando asesoramiento y fomentando el estudio de la figura. Especial interés despiertan la aportación de las empresas mediante la figura del mecenazgo y la responsabilidad social corporativa (16).

No podemos olvidar la labor nada desdeñable que desempeñan las Administraciones públicas, no sólo como entidades de custodia o propietarias de espacios protegidos, sino también en su papel de colaboradoras por la vía del asesoramiento técnico y legal, y promotoras mediante la concesión de ayudas

---

(16) La responsabilidad social corporativa (RSC) es un término que, aplicado al ámbito empresarial, trata de una responsabilidad de carácter ético, entendida como la gestión responsable de las organizaciones empresariales. Abarca aquellas responsabilidades que la empresa asume ante la sociedad o ante sus grupos de interés («stakeholders», en inglés), porque lo exige la ley, porque forman parte de su función, o porque la organización lo asume voluntariamente. Sobre las aportaciones de las empresas a la custodia del territorio y los beneficios que pueden obtener ver JORGE GUILLÉ (2014: 30-34). En este trabajo mencionado no sólo se muestra a las empresas como sujetos financiadores o aportadores de recursos para la figura que estudiamos, sino también las aportaciones que pueden ofrecer las empresas a las entidades de custodia en técnicas de *marketing*, *merchandising* o incluso como sujetos activos en la custodia constituyendo reservas naturales de empresas, las llamadas «custodias corporativas».

públicas de carácter económico para el desarrollo de una serie de objetivos de interés común.

## D) Los acuerdos de custodia

La colaboración entre las entidades de custodia y los propietarios u otros titulares de derechos reales sobre las fincas se expresa mediante acuerdos voluntarios en los que se especifican los derechos y obligaciones de cada una de las partes. Estos acuerdos se basan en la voluntariedad y confianza de los sujetos implicados y pueden ser verbales o escritos.

Siguiendo a BASORA y SABATÉ, los acuerdos de custodia pueden agruparse en tres categorías principales:

- Acuerdos en los que el propietario mantiene la gestión de la finca pero asume compromisos de conservación. Esta opción se utiliza por los propietarios de los terrenos que explotan la finca directamente. En los contratos se pactan determinadas obligaciones para ambas partes. Por un lado, el propietario cumplirá las cláusulas del contrato en aras a la mejor conservación y en beneficio de la biodiversidad; por otro, la entidad de custodia le ofrecerá asesoramiento, apoyo y seguimiento periódico de la finca.
- Acuerdos en los que se traspa la gestión de la finca a la entidad de custodia, conservando el titular el ejercicio de algunos derechos de uso y la posibilidad de recuperar la gestión completa.
- Acuerdos que implican la transmisión de la propiedad a la entidad de custodia, mediante la compraventa, la donación, la permuta o el legado. Para llevar a cabo esta modalidad es necesario que la entidad de custodia tenga una elevada capacidad económica, técnica y humana (17).

Los diferentes tipos de acuerdos tienen su fundamento en el Derecho privado y se rigen por el principio de autonomía de la voluntad, libertad de forma y libertad de contenido, recogidos en los art. 1278 y 1255 del Código Civil. Es necesario matizar que existen «acuerdos» y contratos. Los acuerdos tienen

---

(17) BASORA ROCA y SABATÉ ROTÉS (2006: 29-30). Sobre los instrumentos a utilizar para formalizar los acuerdos, BARREIRA LÓPEZ (2010: 166 y ss.). Para esta autora, el contrato típico, aunque el menos utilizado porque resulta muy gravoso, es la compraventa. La permuta es una opción que apenas se utiliza. Otra posibilidad que apunta es la adquisición de la propiedad por actos *mortis causa* con fines medioambientales y sociales, figura muy arraigada en el Derecho anglosajón. La forma más usual son los contratos innominados en los que pueden acordarse obligaciones recíprocas de cualquier clase, o el arrendamiento del predio en su totalidad o respecto de algunos de los aspectos de su explotación, como pastos, tala o faenas agrícolas.

un sentido más amplio y se manifiestan por medio de obligaciones no escritas que se imponen los propietarios y las entidades de custodia; los contratos son más formales porque conllevan unas cláusulas pactadas y tienen consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento (18). Pueden ser verbales o escritos aunque obviamente las consecuencias jurídicas de su incumplimiento estarán más claras en los contratos escritos. Las formas jurídicas que se pretendan implantar en un determinado territorio dependerán del objeto de conservación que se persiga, de los recursos disponibles y de la profesionalización de la entidad que los lleve a cabo, si bien no pasa desapercibido que el control de las actuaciones será más fácil si existe un contrato escrito.

Las tipologías de acuerdos que se han presentado resultan válidas incluso cuando el titular de la finca sea un sujeto de naturaleza pública. No obstante, los mecanismos deberán ser necesariamente distintos a los utilizados en el caso de los propietarios privados. A este respecto, el art. 77 de la LPNB establece algunas pautas en el caso de que la Administración General del Estado ceda una finca total o parcialmente a una entidad de custodia, para lo que será necesario un convenio administrativo plurianual, con forma escrita, que preverá el sistema de financiación para su desarrollo y la elaboración de un plan de gestión. No obstante, además de la cesión de la gestión del terreno, puede producirse otro negocio jurídico, como la cesión de uso o el arrendamiento, en cuyo caso el convenio patrimonial se regirá por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, o por las normas de Derecho privado aplicables a cada caso (19).

---

(18) Para RUIZ SALGADO (2014: 38 y ss.) dentro del término «acuerdo», más amplio y coloquial, se incluyen todas las formas de obligaciones entre propietarios y entidades de custodia. Sin embargo, en términos jurídicos la definición de contrato se refiere a los «acuerdos» que prevén cláusulas con un contenido bien definido y con transcendencia jurídica.

(19) Según los datos recogidos en el *Informe del 4º Inventario de Iniciativas de Custodia del territorio* (2015:31), el tipo de acuerdo más común es el «contrato de custodia del territorio», que se acerca al 40%, aunque su importancia relativa ha ido disminuyendo a lo largo de los inventarios.

El mayor cambio se aprecia en el caso de los convenios, tanto convenios territoriales como convenios de colaboración, que crecen de forma muy notable en este inventario debido a los proyectos impulsados por la Junta de Andalucía. En total, en esta categoría se incluye, aproximadamente, un 25% del total de acuerdos inventariados. Siguen, por orden de importancia, los contratos de arrendamiento (8%) en los que determinados derechos de tala, pastos, caza, etc., se arriendan mediante un contrato privado a una entidad de custodia.

Otras modalidades inventariadas, ya con porcentajes más bajos, son la transferencia de propiedad (6%) o la cesión de uso (4%). Destaca también la pérdida progresiva de importancia de los acuerdos verbales, que cada vez van siendo más relegados, especialmente en las áreas con mayor tradición de custodia, en una evolución que puede interpretarse en paralelo a la confianza que generan los acuerdos de custodia, que hace que los propietarios sean cada vez menos reticentes a formalizar y hacer públicos estos contratos.

### III. LA VARIABLE AMBIENTAL DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y SU RELACIÓN CON LA CUSTODIA DEL TERRITORIO

A pesar de las controversias que suscita la Política Agrícola Común (PAC) en la sociedad por los elevados costes que recaen sobre los contribuyentes europeos y las subvenciones que aporta a la agricultura, sea productiva o improductiva, hoy es una opinión generalizada que los agricultores gestionan el campo en beneficio de toda la sociedad.

Las diferentes reformas de la PAC han ido superando la dimensión meramente productivista de la agricultura para concebirla como una actividad multifuncional, que tiene un enfoque ecológico, cultural y socioeconómico (20). Desde el punto de vista ecológico esta actividad atiende bienes de interés público, destacando entre tales el cuidado y mantenimiento de los suelos y la conservación de la naturaleza. Estos servicios generan unas externalidades positivas que, aunque no tengan contraprestación en el mercado, resultan beneficiosas para el conjunto de la sociedad. En esa línea, la PAC intenta resarcir la generación de servicios ambientales que, en muchos casos, suponen una pérdida de rentabilidad en los cultivos. Por lo demás, los agricultores son el colectivo más afectado por el cambio climático, lo que se intenta compensar mediante ayudas financieras que permitan ajustar sus métodos y sistemas agrícolas a fin de hacer frente a sus efectos (21).

---

El objetivo de la mayoría de los contratos es la conservación de especies de fauna, seguido, en menor medida, por la conservación de la gestión tradicional del territorio.

(20) MUÑOZ AMOR (2012:135). El trabajo de la autora, dedicado al contrato de explotación territorial, explica de manera clara y sucinta cómo se han ido gestando éstos en la PAC debido a la creciente preocupación social por el desarrollo sostenible de la agricultura y su incidencia en el medio ambiente. Su aparición en la programación 2007-2013 es producto de la evolución de una PAC productiva hacia una PAC medioambiental.

(21) Sobre cambio climático y política agraria común ver DESCALZO GONZÁLEZ (2015: 330-331). No podemos olvidar que la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo es un objetivo transversal que debe tenerse en cuenta en todas las políticas europeas. En relación con la agricultura, el Considerando 4 del Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre señala que «las acciones para la mitigación del cambio climático deben estar relacionadas con la limitación de las emisiones de la agricultura y silvicultura como la producción ganadera, la utilización de fertilizantes y las relacionadas con la preservación de los sumideros y las mejora de la captación de carbono». Teniendo en cuenta que el sector agrícola está más expuesto que otros sectores a daños de su potencial productivo producidos por desastres naturales y adversidades climáticas, se ofrece en este Reglamento apoyo a los agricultores para restablecer el potencial agrícola que haya sido dañado. Ver artículo 18 del Reglamento (UE) 1305/2013, sobre reconstitución del potencial agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de las medidas preventivas adecuadas. Estas ayudas abarcan las inversiones en medidas preventivas destinadas a reducir los desastres naturales y las adversidades climáticas, y las inversiones para la recuperación

Sin ánimo de exhaustividad, se presenta aquí una breve referencia a la evolución histórica de la PAC que, sin dejar de cumplir sus objetivos iniciales de provisión y seguridad alimentaria, ha pasado paulatinamente a ser una política de protección de la naturaleza, mediante el desacoplamiento de las ayudas a la producción y el establecimiento de condiciones ambientales cada vez más estrictas. En este sentido, el giro ecológico de la PAC para el periodo de programación 2014-2020 no presenta grandes novedades, como veremos en este apartado, si bien profundiza en esta visión del entorno rural como protector del medio ambiente.

## **1. La evolución de la PAC hacia una política agroambiental**

La Política Agraria Común (PAC) surge a finales de los años 50 del siglo XX para fomentar la mejora de la productividad agrícola y el suministro de alimentos a precios asequibles después de la Segunda Guerra Mundial, a la par que se garantizaba un sector viable. En ese momento se ofrecía a los agricultores subvenciones e incentivos a la producción para garantizar un nivel mínimo de renta, y se establecían gravámenes a los productos procedentes de terceros países para evitar la caída de los precios. Si bien se consiguieron los objetivos previstos, con el paso del tiempo se detectaron problemas de diversa índole que era necesario corregir, como el aumento de excedentes, ineficiencia en la producción, la globalización de los mercados, el mal reparto de las ayudas y el deterioro del medioambiente por el uso de pesticidas, fertilizantes inorgánicos y la mayor resistencia a las enfermedades (22).

Hasta 1985, la PAC se centró en la regulación de los mercados, dejando a un lado el desarrollo sostenible y la incidencia de la actividad agraria sobre el medio ambiente. Sin embargo, la tendencia iba a cambiar. La aprobación del Reglamento CEE 797/1985, de 12 de marzo, relativo a la mejora de estructuras agrarias, de la protección para algunas zonas sensibles desde un punto de vista medioambiental, supuso una novedad considerable, al mostrar por primera vez el interés de la agricultura por conservar el entorno rural. La nueva norma tuvo poco éxito al ser voluntaria para los agricultores y no tener cofinanciación por parte de la Unión Europea, situación que se corregiría en 1987, con una financiación del 25 %.

La Celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, en la que se incidía en la necesidad de desarrollar una agricultura respetuosa

---

del potencial de producción en terrenos agrícolas dañados. No se concederá la ayuda para paliar las pérdidas de ingresos derivados de desastres naturales.

(22) CUENCA GARCÍA y NAVARRO PABSDORF (2015: 19-35). Sobre la historia de la PAC ver, entre otros, CALONGUE VELÁZQUEZ (2002); GARCÍA DELGADO y GARCÍA GRANDE (2005: 17-70); GARCÍA ÁLVAREZ y GÓMEZ LIMÓN (2010: 13-27).

con el medio ambiente, supuso un hito importante en el cambio hacia una PAC más comprometida con el desarrollo sostenible (23).

En el mismo año, se presenta la reforma McSharry, caracterizada por menos apoyo a los precios y más ayudas directas a los productores (24). Se incorporan aquí las medidas agroambientales, junto con el cese anticipado de la actividad agraria y la indemnización compensatoria, supeditadas al cumplimiento de determinadas condiciones basadas en el abandono parcial de cultivos y el mantenimiento en buenas condiciones agrarias de los suelos. Comienza así una nueva época en la que, sin perder de vista el mantenimiento de las rentas de los agricultores, se insiste cada vez más en la importancia de las consideraciones ambientales. Tras esta reforma, la aplicación de programas agroambientales se hizo obligatoria para los Estados miembros en sus planes de desarrollo rural con la aprobación del Reglamento (CEE) 2078/1992, del Consejo, de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

Varios años después se aprobaría la Agenda 2000, que introduce una política de desarrollo rural global que reconoce el carácter multifuncional de la agricultura y fomenta medidas para apoyar la economía rural en sentido amplio (25). También pretende reforzar las disposiciones en materia ambiental de la PAC y reconoce el papel de los agricultores en la gestión de los recursos naturales y en la salvaguardia del paisaje rural.

---

(23) MUÑOZ AMOR (2012: 135). La evolución de la PAC contiene dos hitos importantes en la introducción de la política agroambiental: la publicación del Reglamento (CEE) 797/1985, de 12 de marzo, y la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 1992. A partir de estas fechas, y por influencia Reino Unido, Alemania, Holanda, Suecia y Dinamarca, las políticas agrarias van recogiendo, de forma lenta y segura, criterios ambientales, como se aprecia a lo largo de la evolución histórica.

(24) La medida fundamental de la reforma de 1992 es la sustitución gradual de la política de intervención en los mercados mediante la técnica de los precios por un sistema de ayudas directas a la renta de los agricultores mediante la eliminación de los precios de intervención, de forma que permitiría cultivar lo que más conviniera a la situación del mercado.

(25) La multifuncionalidad de la agricultura se introduce por primera vez con la aprobación del Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), para el paquete financiero 2000-2006 de los Fondos Estructurales. Este Reglamento persigue una política de desarrollo rural que logre, no sólo unas rentas adecuadas para los agricultores, sino también una agricultura compatible con la conservación del medio ambiente. Las ayudas que se prevén se conceden a determinadas medidas de desarrollo rural, entre las que se encuentran las medidas agroambientales, que persiguen la utilización de métodos de producción agropecuaria y forestal que permitan proteger el medio ambiente. No existía entonces el segundo pilar de la PAC pero sí los programas de desarrollo rural. Sobre la multifuncionalidad de la agricultura ver CANTÓ LÓPEZ (2005: 31 y ss.).

Posteriormente a la Agenda 2000, un nuevo e importante eslabón para reforzar esta actuación en política medioambiental lo constituyó la denominada «revisión intermedia» de la PAC, o reforma Fischler de 2003, que supuso una inflexión con respecto a los periodos anteriores, a la vez que preparaba la incorporación de nuevos países miembros, lo que supondría una nueva forma de repartir las ayudas que tendría que tener en cuenta la gran diversidad de la Unión Europea. Entre las medidas más novedosas destacan el desacoplamiento de las ayudas, es decir, la desvinculación de la mayor parte de la producción de las ayudas para desincentivar la producción intensiva; la simplificación de los pagos directos y su agrupación en un sistema de pago único; y la imposición de la eco-condicionalidad, que supedita la concesión de las ayudas al cumplimiento de una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos, de sanidad vegetal y bienestar animal (26). La nueva orientación de la PAC en el periodo 2003-2007 va enfocada a reforzar las disposiciones en materia medioambiental e integrarlas en una política más amplia de desarrollo rural a través de la creación del segundo pilar de la PAC, el del desarrollo rural del modelo agrícola y ganadero mediante el programa agroambiental, que obliga a los agricultores a cumplir en sus actividades con las buenas prácticas agrarias y medioambientales y les compensa la pérdida de rentas o incremento de costes derivados de la aplicación voluntaria de técnicas de producción que van más allá de las buenas prácticas habituales (27).

El sistema de pagos disociados va avanzando de forma gradual y desigual en los países miembros de la Unión Europea. De hecho, en España no se aplicaron hasta 2006, y aún así se mantuvieron acopladas muchas de las ayudas específicas a sectores productivos que no eran rentables en el marco de programas de mejora del medio ambiente, la calidad y la comercialización (28). Todas las reformas posteriores, incluido el llamado «Chequeo Médico» de

---

(26) Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayudas directos de pago único, en el marco de la Política Agraria Común.

(27) Estas ayudas, en principio, se presentaban como una remuneración de los servicios ambientales producidos por los agricultores, esto es, las externalidades positivas, pero lo que en realidad trataban de compensar era el lucro cesante, es decir, los beneficios a los que renunciaban por producir menos. ORTIZ MIRANDA y CEÑA DELGADO (2002: 105-106).

(28) GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y GÓMEZ LIMÓN (2010: 17). Las ayudas directas disociadas podían revestir varias modalidades y, de hecho, la transición fue bastante suave, aunque la coyuntura de mercado ha variado de producto a producto. El resultado fue que algunos países desacoplaron los pagos enseguida mientras otros, como España, continuaron con el acoplamiento hasta 2006, justificando la decisión en que la actividad productiva se vería abandonada. Desde 2006 hasta el periodo actual, la transformación ha sido gradual. Probablemente en 2020 llegará la tarifa plana, que ya se utiliza desde hace años en Francia y en los países del Norte de Europa.

2008 (29), supusieron un avance en la desvinculación de los pagos de los criterios productivos, que habían quedado obsoletos ante la nueva evolución de los mercados internacionales y frente a las nuevas demandas de la sociedad (30).

Nos interesa recordar el Reglamento (CE) 1968/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, que recoge la programación para el periodo 2007-2013, en el que los programas de desarrollo rural se articulaban en torno a una serie de medidas, susceptibles de ser cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), agrupadas en tres grandes ejes que irán dirigidos a: i) la mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal; ii) a la mejora del medio ambiente y del entorno rural y iii) a la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la economía rural (31). Esta norma declara obligatorias las medidas agroambientales y financia métodos específicos de gestión de la tierra que contribuyan al desarrollo rural y sean compatibles con la protección del paisaje y medio ambiente. Incluye medidas a favor de la biodiversidad, de los lugares de la Red Natura, de protección del suelo y del agua y para reducir el impacto del cambio climático mediante la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, de nitrógeno y la utilización sostenible de pesticidas. También prevé la celebración de contratos territoriales de explotación como instrumento de política de desarrollo rural, que se implementaron en España con la aprobación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Rural Sostenible, cuya aplicación ha tenido un éxito desigual en el conjunto de las Comunidades Autónomas, como ya hemos explicado anteriormente (32).

---

(29) La Comisión Europea aprobó en 2007 la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada *Preparándose para el chequeo de la reforma de la PAC*, que tiene por objeto extender el desacoplamiento de las ayudas directas a la producción agrícola en todos sus productos, y que coloquialmente se denomina «Chequeo médico de la PAC». COM (2007) 722.

(30) VICENTE DOMINGO (2012: 79). La autora señala cómo las continuas reformas de la PAC conllevan unos cambios que no son inocuos. En su opinión, «los pagos directos disociados o desacoplados han llevado a la agricultura a una situación de actividad mínima que resulta descorazonadora». En ese periodo las ayudas que se reciben están cada vez más vinculadas a las condiciones medioambientales y de la utilización del suelo (condicionalidad obligatoria). Pero sin embargo, su cuantía no obedece a los valores que genera como proveedor de un bien público, sino que se ligan a los costes e inversiones, y al sacrificio en rentas al que se somete el agricultor.

(31) RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2013: 122). Ver en el trabajo de la autora la nota a pie de página núm. 121. A partir de un breve excursus sobre la evolución de la PAC desde el punto de vista ambiental, defiende los pagos por servicios ambientales como la base de un nuevo modelo sostenible basado en el concepto multifuncionalidad, que tiene hoy un efecto similar a la noción de desarrollo sostenible.

(32) Cataluña apostó por el contrato territorial desde el principio, sin embargo, en Aragón no ha tenido ninguna repercusión y no se han formalizado este tipo de contratos. Sobre el fracaso del contrato territorial se pronuncia VATTIER FUENZALIDA (2012: 26-27). Remisión a cita núm. 11 de este trabajo.

Poco más tarde estos ejes se complementaron por el Reglamento (UE) 74/2009, de 19 de enero de 2009, que incrementó la cuantía de los fondos FEADER e introdujo nuevas prioridades. Junto al cambio climático y las energías renovables, se priorizó la gestión del agua y la biodiversidad, además de las correspondientes innovaciones tecnológicas.

## **2. La política medioambiental de la PAC en la reforma 2014-2020 y sus implicaciones en la custodia del territorio**

El sector agrícola ha ido perdiendo gradualmente peso en la estructura económica nacional. Actualmente se caracteriza por el envejecimiento de los trabajadores, la elevada dependencia de ayudas y subvenciones y la gran competencia de los países exportadores. Este panorama pone de manifiesto la necesidad de adaptación del sector primario a la cambiante realidad social y a las nuevas normativas de carácter ambiental que han ido aprobándose en el Derecho comunitario y en el Derecho internacional.

Como hemos visto a lo largo en la evolución histórica, las modificaciones de la PAC han abierto nuevas posibilidades para que la actividad agrícola sea un motor de desarrollo rural sostenible y, sin dejar de ser una actividad productiva, sea también proveedora de servicios ambientales (33). Los nuevos retos ambientales que se plantean se refieren a la gestión sostenible de los recursos naturales y al cambio climático, reduciendo los gases efecto invernadero, evitando la degradación de los suelos, de la calidad del aire, de los hábitats y de la biodiversidad. El *Libro Blanco de la Comisión sobre adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación* reconoce las importantes afecciones que tendrá en la agricultura. Los fenómenos meteorológicos aumentarán el riesgo de malas cosechas y también afectará a la calidad del suelo, al reducir la materia orgánica que contribuye a su fertilidad (34).

La PAC para el periodo 2014-2020 mantiene los dos pilares, modificando el primero de ellos para mejorar el comportamiento ambiental a través de un componente de ecologización obligatorio, que apoyará las prácticas beneficiosas para el clima y el medioambiente.

---

(33) Un estudio que refleja cómo las políticas agroambientales han pasado de ser subsidios agrarios a considerarse pagos por servicios ambientales en RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2013: 109-113 y ss.).

(34) COM (2009) 147 final.

## A) El primer pilar de la PAC: el pago verde

El primer pilar de la PAC, contemplado en el Reglamento (UE) 1307/2013, del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre, contiene la regulación normativa de los pagos directos a las explotaciones. Las ayudas que componen los pagos directos se distribuyen de la siguiente manera:

- a) Régimen obligatorio para todos los países:
  - Régimen de pago básico, que sirve de soporte a las rentas, no vinculado a la producción.
  - Pago verde o *greening*, que complementa los pagos directos en un 30% y se conceden a los que apliquen medidas de interés medioambiental en sus cultivos.
  - Pago adicional a jóvenes agricultores, destinados al agricultor menor de 40 años que, en el momento de presentar la solicitud, se incorpore por primera vez a la actividad agraria como titular de la explotación.
- b) Regímenes voluntarios:
  - Ayudas asociadas a la producción o ayudas acopladas para determinados tipos de agricultura que están atravesando dificultades económicas y sociales (35).
  - Pagos para zonas con limitaciones naturales, que se concederá a los productores cuya explotación se encuentre en una zona con limitaciones naturales específicas o con desventajas naturales.

Los pagos directos deben destinarse a las explotaciones agrarias verdaderamente activas, es decir, a aquellos agricultores que generen una actividad real en el ámbito agrario. Para ser agricultor activo, los ingresos agrarios distintos de las ayudas directas deben suponer, al menos, un 20% de los ingresos totales agrarios en ese periodo impositivo (36).

---

(35) Los sectores beneficiados por esta partida son las vacas nodrizas, el ovino, las proteaginosas, el arroz, la remolacha, los frutos de cáscara y el tomate para la industria.

(36) Sobre el concepto de «agricultor activo» ver art. 8 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y pagos al desarrollo rural. A lo dicho en el texto principal es necesario añadir algunas excepciones. En primer lugar, los perceptores de ayudas iguales o inferiores a 1250 euros, no tiene que cumplir la condición de agricultor activo; en segundo lugar, si los ingresos agrarios distintos de las ayudas directas no suponen el 20% de los ingresos totales agrarios del periodo impositivo más reciente, se podrán tener en cuenta los ingresos agrarios de alguno de los dos periodos impositivos inmediatamente anteriores; en tercer lugar, si aún así no cumple este porcentaje, podrá ser considerado agricultor activo en situación de riesgo a efectos de control por la Administración.

Lo cierto es que la definición de «agricultor activo» ha sido siempre muy controvertida. En los países de la economía mediterránea existen los «agricultores a tiempo parcial», muchos de ellos son profesionales de la agricultura jubilados que están cobrando por una actividad que hicieron en el pasado y otros son trabajadores de otros ramos que cultivan sus tierras, de escasa extensión y poca productividad. Es decir, existen explotaciones no rentables, que gracias a los pagos directos pueden seguir cultivándose. En opinión de DE LA CUESTA SÁEZ no estamos ante una medida de política agrícola, sino más bien ante una medida de política social con la que los Gobiernos tratan de evitar el rechazo de los posibles afectados (37). Sin embargo, aunque comparto en parte su apreciación porque, sin duda, es de sentido común, debo añadir que las estructuras agrarias y el clima de nuestro país no permiten que en determinadas zonas de secano exista un número importante de agricultores a tiempo completo, y si esas tierras se abandonan por falta de rentabilidad económica, la consecuencia directa sería la desertización de parte del territorio.

Desde el punto de vista medioambiental, cobra especial interés el pago verde o *greening*, que es, sin duda, la medida más novedosa de PAC actual y supone el 30% de la ayuda a pagos directos. Para conseguirlo, el titular de la explotación debe realizar una serie de prácticas beneficiosas para el medio ambiente, como la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes o contar con superficies de interés ecológico en sus explotaciones.

La diversificación de cultivos implica que si la tierra de cultivo de la explotación cubre entre 10 y 30 hectáreas, se deben cultivar al menos dos tipos de cultivos diferentes sin que el principal suponga más del 75% de la tierra de cultivo; si la tierra de cultivo de la explotación cubre más de 30 hectáreas, debe haber, al menos, tres cultivos diferentes, sin que el principal suponga más del 75% de dicha tierra de cultivo y los dos cultivos mayoritarios no podrán ocupar más del 95% de la misma (38).

---

(37) Una interesante crítica a la definición de «agricultor activo» en DE LA CUESTA SÁEZ (2012: 58). En su opinión, «una cosa es permitir la compatibilidad de los pagos directos con las pensiones de jubilación de quienes mantienen su actividad, por pequeña que sea, y otra muy distinta, prescindir por completo de cualquier referencia a la actividad agraria precisamente en la definición de agricultor activo».

(38) Ver Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. Conforme al art. 20.4 del citado Reglamento, se consideran cultivos diferentes cualquier género botánico (trigo, cebada, maíz, remolacha, guisante, alfalfa, girasol, etc.); los cultivos de cualquiera de las especies brásicas (colza, col, coliflor/brócoli, nabo), solanáceas (tomate, patata y berenjena) y cucurbitáceas (calabaza y calabacín; el barbecho y la hierba u otros forrajes herbáceos (pastos permanentes, praderas naturales o no cultivadas).

Para cumplir el requisito de dejar un 5% de superficie de interés ecológico, cuando la tierra de cultivo de la explotación (herbáceos y barbecho) cubra más de 15 hectáreas, se deberá destinar el 5% a algunos de estos usos: barbecho, cultivos fijadores de nitrógeno, superficies forestadas o dedicadas a la silvicultura con cargo a las ayudas al desarrollo rural.

Los Estados miembros decidirán los pastos permanentes que sean medioambientalmente sensibles en las zonas que contemplan las Directivas 92/43/CE o 2009/147/CE, incluidos los pantanos y humedales situados en esas zonas, que necesitan protección estricta para poder cumplir los objetivos de las citadas Directivas. También podrán decidir la determinación de zonas sensibles adicionales en terrenos situados fuera las zonas contempladas en las Directivas anteriores. Estas superficies no se podrán convertir, labrar ni efectuar labores salvo las de mantenimiento. Cuando se detecte que la proporción de pastos permanentes, en el ámbito del Estado, descienda un 5%, se podrá obligar a ciertos agricultores que hayan realizado su conversión de pastos permanentes a otros usos para que restauren dichas superficies mediante su reconversión en pastos permanentes.

Tendrán derecho automáticamente al pago verde, sin necesidad de cumplir ningún requisito, aquellos agricultores que se dediquen a la agricultura ecológica, únicamente en aquellas unidades de la explotación destinadas a la producción ecológica; los que estén acogidos al régimen de pequeños agricultores (39), y los que disponen de cultivos permanentes (viñedo, olivar, frutales, cítricos y, en general, cultivos que permanecen en el terreno durante cinco años o más y no entran en la rotación de cultivos) (40).

---

(39) Tienen derecho a entrar en este régimen de pequeños agricultores quienes cobren menos de 1250 euros por el conjunto de las ayudas. Cobrarán un importe fijo todos los años, en que se calcule el primer año, y para el cobro anual de la ayuda deberá mantener al menos un número de hectáreas admisibles igual al número de derechos activados en 2015. Según el Reglamento (UE) 1307/2013, de 17 de diciembre, del Consejo y del Parlamento, por el 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 PAC, esta medida conseguirá una mayor eficacia y simplificación en la gestión de los pagos pero, si tenemos en cuenta que en España existen un alto porcentaje de propietarios que entran dentro de la definición de «pequeños agricultores», los pagos directos dejan de ser un incentivo para generar externalidades positivas y vuelven a ser una ayuda a la renta del agricultor. Aún así, un pequeño agricultor concienciado con el medio ambiente será, probablemente el más interesado en formalizar convenios sobre custodia del territorio con una entidad, si bien ese interés obedece a una conciencia medioambiental que no tiene nada que ver con cumplir las obligaciones de la PAC para conseguir las ayudas.

(40) Las siguientes explotaciones NO tienen que cumplir con la diversificación de cultivos y las superficies de interés ecológico:

1. Las superficies de la explotación sometidas a producción ecológica.
2. Las superficies de la explotación de cultivos permanentes (frutales, olivo, almendro, vid, ..), ya que estos cultivos cumplen «per se».

Si bien las medidas que se imponen por la Unión Europea para el cobro del pago verde se declaran *obligatorias y no contractuales* en el Reglamento (UE) 1307/2013 (41), DE LA CUESTA SÁEZ aclara que «aunque no exista un pacto expreso entre la Administración y los agricultores, estamos ante una técnica contractual que atribuye un pago adicional a quien asume y cumple las obligaciones de la norma comunitaria» (42). No obstante, conviene tener en cuenta que la obligatoriedad no se aplica a los pequeños agricultores ni a los agricultores ecológicos, por lo que la puesta en marcha del pago verde puede ser un lastre para las tierras colindantes, al verse afectadas por las malas prácticas de los pequeños agricultores, y tener que soportar un mayor número de inspecciones administrativas. Dado el elevado número de pequeños agricultores que existe en España, estas medidas podrían verse desvirtuadas con el tiempo si no se pone algún remedio.

## **B) El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural**

GÓMEZ BARAHONA define el desarrollo rural como «un conjunto de actuaciones multifuncionales, complementarias de las actividades y ayudas agrarias, al servicio de la mejora de la calidad de vida en el medio rural y la conservación de sus valores» (43).

Las ayudas del segundo pilar de la PAC, cofinanciado con fondos FEADER, se encuentran establecidas en el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda del desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Este instrumento financiero pretende contribuir a la realización de la Estrategia Europea 2020 (44) mediante la

---

3. Las explotaciones que toda su superficie se dedique a cultivos bajo el agua,

4. Las explotaciones con 75% o más de superficie de pastos y / o arroz, cultivos forrajeros ( no alfalfa) y / o barbecho o una combinación de estos y donde el resto de superficie de cultivo no supere las 30 has.

5. Cuando más del 50% de las tierras de cultivo no la hubiera declarado el agricultor en la solicitud de ayuda del año anterior, y siempre y cuando todas las tierras de cultivo se utilicen para cultivos diferentes a los del año anterior. *(Estos cumplen con la diversificación de cultivos pero tienen que cumplir con las áreas de interés ecológico).*

(41) Reglamento (UE) 1307/2013, del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre, Considerando 37.

(42) DE LA CUESTA SÁEZ (2012: 67). En opinión del autor, estamos ante una técnica contractual de administración, como lo fue en su día la retirada obligatoria de cultivos en los años siguientes a la implantación de los pagos directos compensatorios creados por el Reglamento (CE) 1765/1992, del Consejo de 30 de junio, que tuvo como precedente el contrato de retirada de tierras de cultivo previsto en el Reglamento (CE) 1760/1987, de 15 de junio.

(43) GÓMEZ BARAHONA (2011: 1632).

(44) COM (2010) 2020 final.

promoción de un desarrollo rural sostenible, por lo que también debe contribuir al desarrollo de un sector agrícola equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, respetuoso con el clima y resistente a los cambios climáticos, competitivo e innovador.

Según el Reglamento (UE) 1305/2013, cada Plan de Desarrollo Rural debe abordar al menos cuatro de las seis áreas temáticas prioritarias, relacionadas tanto con aspectos económicos como de competitividad, medioambiente y calidad de vida en las zonas rurales:

1. Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en el sector agrario y forestal en las zonas rurales.
2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible.
3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.
5. Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales.

Nos encontramos ante una serie de medidas voluntarias para el desarrollo rural, adaptadas a las especificidades nacionales y regionales, mediante las cuales los Estados elaborarán y configurarán programas plurianuales en el marco común de cooperación con la Unión Europea. Teniendo en cuenta las grandes disparidades que existen entre las diferentes zonas rurales de la Unión Europea y la limitación de los recursos financieros, se establecen unas prioridades básicas relativas a la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales.

Para el periodo de programación 2014-2020, España cuenta con 18 Programas de Desarrollo Rural (PDR) aprobados por la Comisión Europea; un Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) que incluye una serie de medidas a aplicar de forma homogénea a todo el territorio nacional (45) y 17 PDR autonómicos que seleccionan las medidas que considera más adecuadas a su

---

(45) El Programa Nacional de Desarrollo Rural fue aprobado por Decisión de la Comisión Europea el 26 de mayo de 2015.

territorio. Todos ellos han de ajustarse a lo establecido en el Marco Nacional de Desarrollo Rural (46).

Los fondos asignados a los PDR, al igual que los del primer pilar de la PAC, son gestionados por las Comunidades Autónomas, que deberán distribuirlos mediante convocatoria pública recogida en una Orden de la Consejería competente en materia de agricultura.

Las medidas previstas son de tipo contractual con una duración plurianual de 5 años prorrogables y tienen como destinatarios de las ayudas a los agricultores y las asociaciones y agrupaciones creadas por ellos.

Una novedad importante introducida en este nuevo periodo es la creación de *servicios de asesoramiento* destinados a los agricultores, a los titulares forestales y a las PYMES de zonas rurales, para mejorar los resultados económicos y medioambientales. Pueden prestar estos servicios tanto las Administraciones públicas como entidades privadas, que serán elegidas mediante los procedimientos de selección regulados en la Ley de Contratos del Sector Público. Probablemente las empresas privadas y los sindicatos agrarios son los actores privados más preparados para prestar estos servicios, lo que resultará de gran apoyo no sólo a los agricultores sino también a las entidades de custodia del territorio que son más pequeñas y no cuentan con los medios técnicos y humanos suficientes (47).

También destacamos la importancia que adquieren los pagos a los agricultores para la conversión a la agricultura ecológica o el mantenimiento de la misma, que en el periodo anterior se contemplaba como un epígrafe dentro de una de las medidas y ahora se ha convertido en una de las prioridades (48).

Siguiendo con la tradición consolidada de los últimos años, la silvicultura forma parte integrante del desarrollo rural y las medidas relativas al sector forestal deben contribuir a la aplicación a nivel local de la estrategia forestal de la Unión, en línea con la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo denominada «Una nueva estrategia forestal para la Unión Europea, los bosques y el sector de la madera» (49). Este sector está llamado reforzar vínculos entre la actividad primaria

---

(46) El Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre, de ayuda al desarrollo rural, permite, que los Estados miembros presenten un programa nacional y un conjunto de programas regionales. En España se acordó este modelo en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013. El alcance y contenido de los Planes Nacionales de Desarrollo Rural se encuentra recogido en el art. 8 del Reglamento (UE) 1305/2013.

(47) Art. 28 del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

(48) Art. 29 del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

(49) COM (2013) 659 final. Ver también Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2015, sobre una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal (2014/2223(INI)).

y el medio ambiente, mejorar la calidad de vida, fomentar la diversificación de la economía en las comunidades rurales. Las medidas dedicadas a la silvicultura deben abarcar la forestación y creación de superficies forestales, el establecimiento de sistemas agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas, prevención de incendios y restauración de terrenos degradados, inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales (50). Los beneficiarios de las ayudas pueden ser personas físicas, gestores públicos y privados y sus asociaciones. En el caso de tierras que pertenezcan al Estado, sólo podrá concederse la ayuda cuando el organismo que gestione dichas tierras sea un organismo privado o un municipio.

Se fomentan las iniciativas agroambientales, como venía haciéndose desde hace años, mediante la conservación y recuperación de ecosistemas, la lucha contra el cambio climático y el uso eficaz de los recursos naturales, en particular del agua y del suelo (innovación). El productor agrario, como principal gestor de la tierra, ha de recibir apoyos para la realización de sistemas y prácticas agrícolas favorables a los objetivos medioambientales y climáticos, ya que los precios de mercado no reflejan el suministro de dichos bienes públicos. Los pagos agroambientales y climáticos deben cubrir los costes adicionales para compensar las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos contraídos. Estos pagos pueden ir dirigidos a agricultores individuales o a agrupaciones de agricultores, puesto que las sinergias resultantes de compromisos contraídos multiplican el beneficio medioambiental y climático (51). En este

---

(50) Artículos 21 a 26 del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

(51) Este tipo de iniciativas y la necesidad de poner en valor las superficies forestales las encontramos en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por última vez por Ley 21/2015, de 20 de julio. Una de las novedades es la consideración, como un nuevo principio inspirador de esta ley, de los montes como infraestructuras verdes, en sintonía con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final, de 6 de mayo de 2013, denominada *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, puesto que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden.

En esta modificación se ahonda en la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural al que pertenece y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa. Por otro lado, se perfecciona el equilibrio entre los tres pilares imprescindibles de la gestión forestal sostenible, es decir, el económico, el ecológico y el social.

En Aragón, las actuaciones en el sector forestal están recogidas en el Plan Aragonés de Desarrollo Rural 2014-2020 y son las siguientes:

Medida 08: Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad del bosque

Esta medida contribuye a las prioridades 4 y 5 «beneficios de los ecosistemas y paso de una economía hipocarbónica y adaptable a los cambios climáticos:

8.1. Forestación y creación de superficie forestal. Ampliar los recursos forestales existentes en cualquier superficie agrícola o forestal y especies leñosas. La ayuda consiste en el

grupo de medidas están recogidos los pagos al amparo de la Red Natura y de la Directiva Marco del Agua, que se concederán a los agricultores, titulares forestales y asociaciones de titulares forestales. En definitiva, nos hallamos ante pagos por servicios ambientales que tienen base contractual y son financiados por la Unión Europea y la Administración pública.

Entre las medidas agroambientales que se han adoptado en España, por medio de los planes de desarrollo rural, destacamos el mantenimiento de determinados cultivos en zonas LIC y ZEPAS, que sirven de alimento a las aves y la fauna de determinadas zonas situadas en la Red Natura 2000, con el fin de mantener los hábitats; la generación de corredores biológicos; los cultivos destinados a la mejora ambiental; mantenimiento de prados de siega en zonas de montaña y agricultura de conservación de viñedos en áreas de pendientes pronunciadas, entre otras (52).

---

establecimiento de una prima por hectárea por la pérdida de renta agraria y mantenimiento durante 12 años.

8.3 y 8.4. Ayuda para la prevención y restauración de daños por incendios y otras catástrofes naturales. Se pueden subvencionar actividades como Planes de Gestión Forestal en explotaciones grandes, infraestructuras de protección (mantenimiento de cortafuegos), prevención a pequeña escala como pastoreo, instalaciones de control de incendios forestales, plagas, enfermedades y equipos de comunicación; y restauración del potencial forestal dañado.

8.5. Apoyo a inversión en consolidación de la utilidad pública de los montes, y mejora de los valores ambientales de los ecosistemas forestales. Esta medida se subdivide en las siguientes operaciones:

- Mitigación y adaptación al cambio climático
- Defensa de la propiedad pública forestal y pecuaria
- Conservación de una gestión forestal sostenible
- Actuaciones con objetivos ambientales sobre terrenos forestales en áreas designadas de alto valor ambiental.

(52) El Plan de Desarrollo Rural aragonés 2014-2020 aborda las medidas agroambientales que deben cumplir las prioridades fijadas en el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre:

Medida 10: Agroambiente y clima. Se conceden a los agricultores u otros administradores de tierras que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales durante cinco o siete años, que van más allá de la condicionalidad, así como los requisitos de utilización de abonos y fitosanitarios. Este conjunto de medidas ayudan a preservar la biodiversidad, avifauna, paisaje, minimizar la erosión, mejorar la gestión del agua y la gestión de fertilizantes y fitosanitarios por medio de las siguientes prácticas.

- Mantenimiento del rastrojo
- Cultivo de la esparceta para el mantenimiento de la zona esteparia
- Extensificación adicional del pastoreo
- Mantenimiento de prados de siega en zonas de montaña
- Apicultura con colmenas reducidos o dispersos
- Agricultura de conservación de viñedos en zonas áridas y de pendiente pronunciada
- Prácticas específicas en el cultivo de arroz para el fomento de la presencia de aves
- Luchas biológica en viñedo
- Mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción

Estas ayudas, como hemos visto en la evolución de la PAC, tienen larga tradición histórica, y las medidas a adoptar serán más eficaces si son dirigidas por las entidades de custodia, sin olvidar que es la Administración la que tiene la potestad inspectora y sancionadora para asegurar su cumplimiento. La realidad es que, con o sin ayuda de la custodia del territorio, los agricultores conocen muy bien sus obligaciones a través de los programas de asesoramiento de la Administración y de los sindicatos agrarios, y saben que cualquier incumplimiento conlleva la pérdida de estas subvenciones.

Conviene tener en cuenta que, al menos el 30% de los fondos FEADER deben destinarse a inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, así como a medidas de agroambiente y clima, agricultura ecológica y pagos al amparo de la Red Natura 2000, de lo que se concluye, una vez más, que el giro ecológico que ha adoptado la PAC, aunque no supone ninguna novedad significativa, se hace cada vez más intenso.

Se mantienen en este periodo los pagos a los agricultores de zonas de montaña o de otras zonas con limitaciones naturales o específicas, declaradas por los Estados miembros, para fomentar el uso continuado de las tierras agrícolas y la conservación del medio rural. Estas ayudas, también llamadas indemnizaciones compensatorias, tratan de compensar los costes adicionales o pérdidas de ingresos debido a los factores geográficos de la zona, evitando el riesgo de despoblación y el abandono de la actividad y de la zona. Para conseguirlas es necesario cumplir algunos requisitos que no se exigen en las demás medidas, como por ejemplo estar cotizando en el régimen especial agrario de la Seguridad Social (53). El gran problema de esta medida es la financiación y la falta de legitimidad social para transferir más fondos a este concepto, por lo que es probable que desaparezca en 2017.

- 
- Generación de alimento para la avifauna en el área de influencia socio-económica de la Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta.
  - Generación de alimentos para la avifauna de los agrosistemas fuera de los PORN y en otras zonas.
  - Mantenimiento de hábitats en tierras de cultivos herbáceos de secano en zonas perilagunales.
  - Generación de corredores biológicos de la Red Natura 2000
  - Mantenimiento de las actividades agrarias tradicionales en zonas con alta presencia de mamíferos silvestres.

(53) Arts. 31 y 32 del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre. Una de las posibilidades que propuso la Mesa Sectorial de Agricultura consistía en detraer un 5% del presupuesto para invertirlo en estas zonas, propuesta que fue rechazada por la mayoría de las Comunidades Autónomas. La decisión sobre el futuro de las ayudas a las zonas desfavorecidas no está tomada todavía. Habrá que esperar a la revisión de 2017 para conocer si seguirán o desaparecerán estas ayudas.

Las distintas estrategias que pueden subsumirse en el concepto de custodia del territorio tienen gran valor para que estas zonas conserven su valor ecológico con la participación de sus propietarios o del voluntariado, evitando su deterioro o la producción de incendios. Si no se subvencionan estas actividades desde la PAC, las entidades de custodia podrían buscar otras vías de financiación en fondos comunitarios para la protección del medio ambiente (LIFE +) o en el Fondo Nacional para la Protección del Medio Natural y la Biodiversidad.

Finalmente, para evitar distorsiones, el Reglamento prohíbe la doble financiación de la ecologización de las ayudas directas para el primer y segundo pilar. Recordamos que las zonas desfavorecidas podían recibir ayudas de los pagos acoplados del primer pilar o del Fondo FEADER del segundo pilar.

La última cuestión relacionada con este epígrafe hace referencia a las medidas de desarrollo rural territorial de diversificación no agraria que se han puesto en marcha con la metodología LEADER (se reserva al menos el 5% de la contribución del fondo FEADER). En este punto nos interesa hacer una breve referencia al programa LEADER porque algunos Grupos de Acción Local se han convertido en entidades de custodia, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, uniendo a sus objetivos iniciales el de protección del medioambiente. El desarrollo local participativo es el instrumento de política territorial que responde al reto de conseguir un desarrollo equilibrado, utilizando los principios metodológicos LEADER. El método LEADER consiste en ceder la iniciativa de planificación a las comunidades locales que, organizadas en asociaciones público-privadas como Grupos de Acción Local, elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para un determinado territorio aprovechando sus recursos. Todo ello tiene como consecuencia la dinamización social, que implica a la población en la solución de los problemas que les afectan y un mayor compromiso de las actuaciones que se proyectan, a la vez que se traduce en un aumento de la gobernanza local. Para su financiación se utilizan no sólo los fondos LEADER, sino también el Fondo Social Europeo (FSE) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), cuando proceda (54).

Para concluir, podemos decir que los Planes de Desarrollo Rural contienen medidas que permiten pagar a los agricultores y administradores de tierras por las prácticas beneficiosas que fomenta la custodia del territorio. Las ayudas se

---

(54) Ver Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo.

destinan a los agricultores y a las asociaciones que ellos promueven, y no a las entidades de custodia, pero es una forma de conseguir rendimiento económico de las prácticas de conservación que se ponen en marcha.

### **C) Desarrollo socio-económico del medio rural desde la PAC y la custodia del territorio**

La agricultura aporta al medio rural generación de empleos agrarios y no agrarios y el mantenimiento de los valores paisajísticos y culturales atractivos para residentes y visitantes. Pero la despoblación y el envejecimiento de la sociedad son dos realidades que no se pueden obviar, puesto que no sólo llevan al empobrecimiento social, sino también al abandono de las tierras, la desertización y la salinización de los suelos.

En este epígrafe vamos a presentar diferentes iniciativas económicas relacionadas con la economía verde, algunas de ellas dentro del marco de la PAC, que pueden ser auspiciadas por las diversas herramientas que componen la custodia del territorio. No se habla aquí de técnicas de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, sino de buscar la productividad que puede proporcionar la agricultura sostenible y la conservación del medio natural, la revalorización de zonas previamente abandonadas, debido a la falta de recursos humanos y financieros por parte de los propietarios particulares y la diversificación de actividades que impliquen una mayor penetración del sector terciario en el medio rural, que es también el medio natural.

Desde esta perspectiva, la PAC puede convertirse en un elemento clave para el futuro de la custodia del territorio en España. Las acciones previstas en los acuerdos de custodia suscritos en zonas agrarias y forestales y otros paisajes rurales que hemos estudiado en el epígrafe anterior, se integran sin dificultad en proyectos de desarrollo rural que ahora se incluyen en el segundo pilar de la PAC.

Los acuerdos de custodia del territorio sirven para reforzar actividades positivas y dar a conocer las iniciativas de los agricultores que cuidan los ecosistemas, pero además, pueden contribuir a promocionar los productos que derivan de un modo de aprovechamiento de los recursos que respeta la conservación del medioambiente. En esta línea, ARGUDO PÉRIZ y JORGE GUILLÉ contemplan la custodia del territorio como una posibilidad de creación de empleo y emprendimiento en el marco de un desarrollo rural sostenible (55). Pero, como señalan acertadamente estos autores, es necesaria una cuidadosa

---

(55) Estas ideas de custodia del territorio y agricultura como yacimientos de empleo se encuentran reflejadas en Fundación Biodiversidad y Observatorio de la Sostenibilidad en España (2010: 300-309), *Informe empleo verde en una economía sostenible*.

planificación y una inyección de fondos públicos o privados, junto con la implementación de otras acciones de fomento por parte de las Administraciones públicas, además de la iniciativa de los agentes privados del medio rural. Estas iniciativas deberán tener un retorno económico, bien mediante el pago por servicios ambientales, bien a través de la venta de los productos derivados de la agricultura, silvicultura y ganadería que tengan un valor añadido y respeten el medio ambiente (56).

El giro definitivo hacia la ecologización de la PAC, que ya comenzó en periodos anteriores, nos lleva a considerar las ayudas agroambientales como *pagos por servicios ambientales*, lo que supone una legitimación social importante frente a las fuertes críticas que recibe esta política por parte de los Estados y de los ciudadanos. LOZANO CUTANDA y RÁBADE BLANCO definen los servicios ambientales como «beneficios directos, generalmente no transados en los mercados, que la sociedad obtiene de los ecosistemas; ejemplos típicos son la regulación del ciclo hidrológico, la regulación del clima, o la conservación de la biodiversidad». Desde un punto de vista económico, «constituyen externalidades positivas generadas por la producción agrícola y forestal o por la protección y conservación de la biodiversidad y los recursos naturales» (57). Con esta figura se pretende «atribuir un valor específico y establecer sistemas adecuados institucionales, de fijación de precios y de redistribución que conduzcan a cambios de comportamiento y a prácticas sostenibles de uso del suelo y sociales». Los pagos por servicios ambientales se alejan del concepto tradicional de subsidios agrarios, que tenían un carácter unilateral, y pasan a ser contratos bilaterales. La idea central de esta figura es que los beneficiarios externos de los servicios ambientales paguen, de manera contractual o condicionada, a los propietarios y trabajadores locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación de los ecosistemas (58).

Desde el punto de vista económico, son muchas las iniciativas de turismo rural o ecoturismo que se han promocionado en nuestro país, financiadas, sobre todo, con la metodología LEADER. También resultan muy interesantes las experiencias que combinan turismo y producto (enoturismo, por ejemplo), a través de la cooperación con las agrupaciones de productores, o la promoción de las zonas dedicadas al cultivo y recolección de la trufa como producto destinado al mercado interno y, sobre todo, a la exportación. Probablemente son las

---

(56) Sobre formas de emprendimiento en el medio rural aprovechando la figura de la custodia del territorio ver JORGE GUILLÉ (2014: 28-34) y ARGUDO PÉREZ (2014: 27-34).

(57) LOZANO CUTANDA y RÁBADE BLANCO (2013: 339 y ss.). La definición de servicios ambientales recogida por estos autores pertenece a WUNDE., WERTZ KANUNNIKOFF y MORENO GARCÍA (2007), citados por los autores.

(58) Sobre el pago de servicios ambientales y la PAC ver RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2013: 84 y ss.).

cooperativas las que tienen mejor posición estratégica para llevar a cabo una mayor obtención de beneficios de los productos resultantes de estas prácticas de conservación y establecer estrategias de mercado dirigidas a la exportación.

El fondo FEADER contribuye a la financiación, entre otros aspectos, de proyectos dirigidos a la diversificación de las economías rurales relacionadas con la agricultura, la silvicultura y las actividades turísticas, creando empresas y microempresas no agrícolas en zonas rurales para promocionar el patrimonio natural y cultural (59).

Como ya hemos mencionado anteriormente, la agricultura ecológica ha adquirido un importante protagonismo, convirtiéndose en una medida de desarrollo rural, que puede fomentarse a través de la promoción de los mercados cortos o cadenas de distribución cortas, en las que intervienen un número limitado de agentes económicos. En esta línea, existen varias experiencias de custodia en España que se dedican a vender los productos que obtienen de la tierra en las ciudades y pueblos próximos (60).

Otro instrumento adecuado para desarrollar el medio rural es la comercialización de productos agroalimentarios de calidad en las zonas rurales, con identificaciones que aportan un distintivo de calidad, como pueden ser la *denominación de origen protegida* (DOP) y la *indicación geográfica del producto* (IGP). De hecho, el Reglamento 1305/2013 anima a los agricultores y asociaciones de agricultores a participar en sistemas que ofrecen un valor añadido a sus productos y mejoran sus posibilidades de comercialización, ofreciendo ayudas a los agricultores activos durante los primeros cinco años desde la puesta en marcha de la actividad, destinadas a subvencionar los costes ocasionados por la inscripción en un régimen de calidad y su cuota anual de participación (61). Todas estas iniciativas necesitan proyección social y la implicación de la Administración, las empresas y los ciudadanos.

La consideración del sector forestal como estratégico, debido a las notables implicaciones en la calidad ambiental y en el mantenimiento y consolidación de empleo en las zonas rurales, forman parte de los objetivos a largo plazo que plantea el Plan Forestal Español 2002-2032 y, como hemos visto anteriormente, se contemplan también dentro del segundo pilar de la PAC.

---

(59) Artículo 19 Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

(60) Existen varias iniciativas de mercados de agricultura ecológica y cadenas cortas de distribución en todas las Comunidades Autónomas. La Xarxa de la Custodia del Territorio hace tiempo que ha puesto en marcha el programa *Empresas de Acuerdo con la Tierra*, que tiene por objeto « impulsar la participación de empresas en las iniciativas de custodia del territorio como parte de su Responsabilidad Social Corporativa en la conservación de la biodiversidad ». También podemos encontrar ejemplos de comercialización de productos ecológicos y mercados cortos en el documento *Experiencias de custodia del territorio*, Fundación Biodiversidad.

(61) Art. 16 del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

Precisamente, siguiendo estas indicaciones, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de Montes, contiene un mandato a las Administraciones públicas para que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan. La idea sobre la que pivota la reactivación económica de las zonas forestales consiste en la agrupación de montes a efectos de gestión por medio de sociedades forestales para producir economías de escala, incluyendo, entre otras mejoras, una deducción fiscal en el impuesto de sociedades del 10 por ciento en los gastos destinados a la conservación, mejora y protección. Otra medida interesante consiste en el desarrollo por las Administraciones públicas de sistemas de certificación forestal voluntarios.

El problema de los montes es que aún queda por hacer una importante labor de planificación y gestión. Son muchos los montes que no tienen ningún plan de gestión por su reducido tamaño, y precisamente la reforma de la Ley de Montes permite que aquellos espacios de reducida superficie, muy frecuentes en nuestra geografía, puedan adherirse a planes de gestión forestal mucho más simples, aprobados por la Comunidad Autónoma, favoreciendo la ordenación forestal mediante instrumentos flexibles y de bajo coste para los montes pequeños.

Las entidades de custodia pueden ofrecer a los propietarios apoyo en la redacción de planes de gestión sostenible, apoyo técnico, voluntarios, asesoramiento en materia fiscal e información sobre cómo acceder a las diferentes ayudas de fondos europeos distintos de la PAC.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La custodia del territorio puede entenderse como un conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implica a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos. Si bien el concepto jurídico no fue acuñado hasta la aprobación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, ya existían experiencias exitosas en distintas Comunidades Autónomas, basadas en la voluntariedad y confianza de los propietarios de los terrenos y las entidades de custodia. La flexibilidad del concepto permite un gran número de estrategias adaptadas a cada territorio o valores a preservar, que se pueden llevar a cabo en entornos naturales acogidos a figuras protectoras o en espacios naturales principalmente vinculados a la producción agrícola y ganadera.

La efectividad de la custodia del territorio pasa por la implicación de los propietarios privados de las fincas, que deben asumir voluntariamente los objetivos de conservación. Para ello, las entidades de custodia tienen que per-

suadirles sobre las ventajas asociadas a la defensa de los valores intrínsecos del territorio, que antes que una carga pueden constituir objeto de emprendimiento y rendimiento, contando además con el apoyo y asesoramiento necesarios para llevar a cabo dicho cometido.

A lo largo de la evolución histórica de la PAC puede apreciarse cómo ha pasado de ser una política de producción de alimentos y equilibrio de rentas en el sector agrario, a convertirse en una herramienta de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. Es más, la ecologización de la PAC ha dado un paso definitivo al situar en la escala de prioridades la preservación y mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura o el cambio climático.

Desde esta perspectiva, la multifuncionalidad de las ayudas europeas permite entender que la *custodia agraria* del territorio ganará terreno frente a las modalidades tradicionales en las que se mueve esta técnica, al permitir el apoyo de experiencias desde posiciones asociadas a la agricultura extensiva profesional. En este sentido, las entidades de custodia y sus organizaciones juegan un papel fundamental en el asesoramiento a los agricultores y ganaderos que tengan que aplicar los instrumentos y medidas derivados de las nuevas orientaciones de la PAC.

Algunas de las prioridades del segundo pilar de la PAC, desarrolladas en los Programas de Desarrollo Rural adoptados por las Comunidades Autónomas, como las medidas agroambientales, las forestales, la protección de zonas desfavorecidas o con limitaciones naturales y el fomento de la agricultura ecológica, pueden jugar un papel esencial en la financiación de las iniciativas de custodia de territorio a través de las ayudas que reciben los agricultores, productores forestales y las entidades asociativas formadas a tal efecto. Muchas de tales acciones pueden concretarse sin dificultad a través de acuerdos de custodia del territorio.

Asimismo, teniendo en cuenta que los valores de conservación predominantes en los acuerdos de custodia corresponden a los hábitats de interés incluidos en la Directiva de Hábitats, seguidos de los espacios en los que viven especies amenazadas o en peligro de extinción, las medidas agroambientales de la PAC pueden considerarse como pagos por servicios ambientales con los que compensar a los agricultores y trabajadores locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación de los ecosistemas, contribuyendo de esta manera al desarrollo de un sector agrícola equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental.

Finalmente, la nueva orientación de la PAC abre nuevas perspectivas profesionales a los agricultores, por cuanto la creación de empleo verde y el emprendimiento en las zonas rurales pueden ser lideradas por las entidades de custodia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago; y HERNÁNDEZ LÓPEZ, Sonia (2011). «La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.2, núm. 1.
- ARGUDO PÉRIZ, José Luis (2014): «Posibilidades de emprendimiento colectivo de gestión de custodia del territorio en desarrollo local del medio rural zaragozano», Documento de trabajo nº 1, Cátedra DPZ-Desarrollo Local.
- ARROYO YANES, Luis Miguel (2008): «El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria», *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 4.
- BARREIRA LÓPEZ, Ana (Dir.) (2010): *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*. Fundación Biodiversidad.
- BASORA ROCA, Xavier; SABATÉ I ROTÉS, X (2006): *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*, Fundación Territori i Paisatge, Obra Social Caixa Catalunya, Xarxa de Custodia del Territori.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2009): «Las técnicas de fomento en materia ambiental» en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, vol. 6: *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente*, (coordinado por Tomás Cano Campos), Iustel, Madrid.
- CALONGUE VELÁZQUEZ, Antonio (Coord.) (2002): *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Madrid.
- CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2005): *Ordenación ambiental de la agricultura (Ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*, Tirant lo blach, Valencia.
- CUENCA GARCÍA, Eduardo, y NAVARRO PABSDORF, Margarita (2015): «Transformaciones y desafíos de la política agraria común», *Boletín Económico del ICE, Información comercial española*, núm. 3060, del 1 al 28 de febrero.
- DE LA CUESTA SÁENZ, José María (2012): «La nueva PAC, las ayudas directas a los agricultores y el desarrollo sostenible del medio rural», en *El desarrollo rural en la política agrícola común 2014-2020*, (dirigido por Carlos VATTIER FUNDALIZA), Aranzadi, Cizur Menor.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2010): «Custodia del territorio y otras medidas de fomento», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 307, (ejemplar dedicado al patrimonio natural y biodiversidad).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: (2014): «La participación privada en la conservación de los recursos naturales: el régimen jurídico de la custodia del territorio», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44.

- Fundación Biodiversidad (2015): *Informe 4º Inventario de iniciativas de custodia del territorio del Estado Español*.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, José María; y GÓMEZ LIMÓN, José Antonio (Dirs.) (2010): *Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*, Mundi Prensas, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, José Luis; y GARCÍA GRANDE, María Josefa (Dirs.) (2005): *Política Agraria Común: Balance y perspectivas*, La Caixa, Barcelona.
- GÓMEZ BARAHONA, Alberto (2011): «La regulación del desarrollo rural», *Derecho Administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, (coordinado por Juan Miguel DE LA CUÉTARA y José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ, Francisco J. VILLAR ROJAS), La Ley, Madrid.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, José Manuel (2005): *Los mecanismos jurídicos de protección voluntaria del patrimonio natural. La custodia del territorio como instrumentos de refuerzo de la función pública de conservación*. Tesis doctoral presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona (dirigida por Tomás FONT I LLOVET)
- JORGE GUILLÉ, Jonatan (2014): «La custodia del territorio como instrumento de preservación medioambiental y desarrollo económico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial: ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Barcelona.
- LOZANO CUTANDA, Blanca; y RÁBADE BLANCO, José María (2013): «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales», en *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, (dirigido por Francisco Javier SANZ LARRUGA; Marta GARCÍA PÉREZ; y Juan José PERNAS GARCÍA), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MONTESDEOCA DE LA FUENTE, Manuel (2014): «La custodia del territorio como estrategia de protección del medio ambiente», *Actualidad Jurídica Ambiental*.
- MUÑOZ AMOR, María del Mar (2011): «La custodia del territorio como paradigma de la Administración concertada», *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 108.
- (2012), «El contrato de explotación como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 61.
- ORTIZ MIRANDA, Dionisio; y CEÑA DELGADO, Felisa (2002): «Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural», *ICE, Globalización y mundo rural*, núm. 803, noviembre-diciembre.

- PALLARÉS SERRANO, Anna (2010): «El recurso a la custodia del territorio y a los acuerdos voluntarios en el ámbito del patrimonio natural y la biodiversidad», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 41.
- PIETX I COLOM, Jordi (2004): «Custodia del territorio: una nueva vía de acuerdo entre la sociedad y la propiedad privada para una conservación efectiva del territorio», en *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la conservación efectiva del medio natural*, (coordinado por Enric ARGULLOL I MURGADAS), Tirant lo Blanch, Valencia.
- PRIETO ÁLVAREZ Tomás (2012): «Los grupos de acción local en el programa LEADER de desarrollo rural», en *El desarrollo rural en la Política Agraria común*, (coordinado por Carlos VATTIER FUENZALIDA), Aranzadi, Cizur Menor
- (2013): *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*. Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2013): «Pago por servicios ambientales (PSA) en el Derecho europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24.
- BLANCO TORRES, Rosa; y ORIHUELA ORELLANA, Marta: *La custodia del territorio en Andalucía. Manual de ayuda*, Fundación Andanatura, Sevilla.
- RUIZ SALGADO, Antonio (2011): «La custodia del territorio: filosofía y metodología para tejer redes en el territorio», Intervención en el Día Internacional de las Montañas, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 12 de diciembre de 2011.
- (2014): «Tipología de contratos de custodia del territorio», *Revista del Caire*, núm. 15.
- SILVESTRI, Luciana; y LAGO CANDERIA, Alejandro (2014): «El contrato territorial en España: régimen jurídico y grado de implementación», *Geograficando*, Vol. 10, núm. 1.
- VATTIER FUENZALIDA, Carlos (2007): «La política agrícola común y el desarrollo rural» en *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, (coordinado por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ), Gobierno de La Rioja, Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, La Rioja.
- (2012): *El desarrollo rural en la Política Agraria Común 2014-2020*, Aranzadi, Cizur Menor.
- VELASCO ARRANZ, Ana; MOYANO ESTRADA, Eduardo (2007): «Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», *Working Paper Series 1406, IESA, (CSIC)*.
- VICENTE DOMINGO, Elena (2012): «Propuesta de revisión del concepto de pérdida económica de desarrollo rural», en *El desarrollo rural en la Política Agraria común*, (coordinado por Carlos VATTIER FUENZALIDA), Aranzadi, Cizur Menor.