



CEDR

Comité européen de droit rural
European Council for Rural Law
Europäische Gesellschaft für
Agrarrecht und das Recht des
ländlichen Raums

**Congrès européen de droit rural – 20–23 septembre 2017
Lille (France)**

**European Congress on Rural Law – 20–23 September 2017
Lille (France)**

organisé sous la direction du C.E.D.R.
par l'Association Française de Droit Rural
organised under the direction of the C.E.D.R.
by the French Association for Rural Law

Commission II

Rapport national pour/National report/SPAIN

Rapporteur/ESTHER MUÑIZ ESPADA

**NATIONAL LEGAL MAINSPRING AND OBSTACLES OF
AGRICULTURAL COMPETITIVENESS**

1. L'agriculture en Espagne

La superficie agricole en Espagne équivaut à environ 25 millions d'hectares, au deuxième rang dans l'Union européenne après la France. Au prix du marché, la valeur du PIB agricole en 2016 a atteint une valeur de 25.000 millions d'euros, ce qui représente 2,5% du PIB et 5% de l'emploi total dans le pays. Au niveau institutionnel, l'importance du secteur agricole se manifeste par l'existence d'un ministère (le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement), chargé de la coordination des politiques sectorielles et de promouvoir une législation spéciale, étant responsable de son propre budget, et de la gestion de la PAC au niveau de l'Etat et en coordination avec les communautés autonomes.

5% des exploitations agricoles ont une taille supérieure à 100 hectares et elles contrôlent le 55% de l'ensemble de la surface agricole espagnole. Le modèle d'exploitation agricole est pour l'instant l'exploitation familiale agricole. Les entreprises multinationales sont celles qui sont en train d'absorber ces petites exploitations familiales.

La politique agricole commune de l'UE absorbe près de 40% du budget communautaire. Dans l'exécution de cette politique communautaire, ont été intégrés depuis des décennies de nombreux règlements et directives de grand impact économique, social et même l'environnement, avec des conséquences importantes sur le système juridique espagnol. L'ensemble de la normative de Droit agricole est composé par la gestion de la production agricole alimentaire et de la distribution par le marché intérieur européen, l'embauche de ces produits, la sécurité alimentaire, la santé, le développement rural et territorial lié au secteur agricole, agroenvironnement, produits transgéniques, ...

Bref, l'ensemble du secteur fait l'objet d'un grand nombre de dispositions législatives : alimentaires, environnementales,

commerciales, le développement de la propriété, les lois sur la qualité, ... réglementé aussi à niveau régionales, c'est à dire par les communautés autonomes ; ce qui implique une dispersion législative agricole avec des répercussions très négatives sur le secteur agraire et cela justifie la nécessité d'arriver à l'élaboration du code rural de manière similaire à la France. Donc, la simplification législative est une réforme inachevée pour l'Espagne.

Il faut recouper la fonction de la codification, codification du Droit rural et de l'agriculture, à faveur de la sécurité juridique pour permettre aussi l'intégration interrégionale.

Sur les assurances sociales, il manque une sécurité sociale agraire traditionnelle et cela conduit à un rapprochement progressif avec le régime général de la sécurité sociale et la spécialité du régime indépendant. Et la fiscalité, il est utilisé comme un instrument de politique économique et comme un moyen d'adapter le marché agricole.

2- Droit foncier

Il convient de noter un problème important, l'administration a établi des limites excessives sur le foncier. Il existe des restrictions excessives au droit de propriété, qui ont sérieusement érodé les droits des propriétaires. Nous devons faire appel à la libre entreprise et de travail, les libertés productives.

L'évolution des droits fondamentaux dans ces derniers temps n'est pas étrangère aux zones rurales. Les limites qui affectent les droits de propriété sont des restrictions à la liberté de l'entreprise, à la liberté de travail, et sont des restrictions sur la productivité et, en fin de compte, à la richesse nationale.

D'une autre part, une plainte constante est la perte accélérée d'hectares de terres agricoles ou la consommation de grandes zones agricoles, soit à cause du développement urbain, l'infrastructure,

pour le développement des énergies renouvelables, pour les besoins des installations d'industrialisation et collectives ; on peut vérifier que les plus grandes installations photovoltaïques occupent la qualité des terres et même celles irriguées avec de l'argent public.

Au Levante de l'Espagne, la zone requalifiée de rurale à urbaine correspond à une inversion des deux tiers des terres agricoles.

La crise économique en Espagne et donc le manque de crédit pour la construction ne peut pas faire penser que le problème de la pression urbaine sur l'environnement rural et agricole a moins d'importance aujourd'hui, parce que précisément la zone périurbaine a reçu plus l'invasion, parce que le prix est plus économique.

Cela fait déjà longtemps que l'on insiste sur la nécessité de doter le territoire agricole et rural d'une politique spécifique de nivellement reposant sur le principe de solidarité interterritoriale et repenser une nouvelle type de relations entre le monde urbain et rural.

Les problèmes sur la cohésion territoriale, c'est à dire, les relations entre le monde urbain et le monde agricole et rural sont très graves, surtout si nous nous rappelons qu'en 2050 nous devons nourrir 9 milliards de personnes et la production devrait augmenter de 70%, selon la FAO, ce qui signifie que 120 millions d'hectares supplémentaire sont nécessaires en 2030. En conséquence, la cohésion territoriale est devenue un facteur stratégique, ce qui a conduit certains pays à acheter des terres dans d'autres continents, avec les conséquences que cela peut entraîner, ce qui peut conduire à l'émergence de nouveaux modèles politiques.

Sur la cohésion territoriale nous devons rappeler aussi les obligations juridiques de l'art. 39 TFUE ou les objectifs de la PAC : accroître la productivité de l'agriculture, en développant le progrès technique et en assurant un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole; stabiliser les marchés; garantir la sécurité des approvisionnements; et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

En tout cas, la cohésion territoriale exige aux Etat membre 4% du PIB.

Les problèmes de cohésion territoriale ont une influence aussi sur l'accès à la propriété foncière dans les deux régimes: de propriété et de bail rural. Pour l'Espagne, le problème de l'organisation de la terre n'est pas seulement un problème économique, c'est un problème d'organisation du Etat: la structure de notre Etat ne fournit pas la planification spatiale, d'ailleurs, elle favorise le manque de coordination; il y a une décentralisation de la responsabilité de la planification et de la décision qui porte atteinte à une unité d'approche globale. Il est vrai que l'Etat pourrait adopter un politique d'unité pour mieux organiser cette politique parce l'art. 148.1.3. de la Constitution Espagnole dit que l'Etat a le pouvoir d'adopter des décisions sur le pays dans son ensemble, complété par les dispositions de l'art. 149.1 CE, mais il n'y pas eu de volonté d'utiliser ces articles.

Le Real Décret Législative 7/2015, de 30 de octobre, texte refondu de la loi de sol et réhabilitation urbaine ne reflète pas une relation d'interdépendance entre les zones urbaines et rurales.

La loi reconnaît que les politiques publiques, en vertu du principe du développement territorial et urbain durable, devraient encourager l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'harmonisation des exigences de l'économie avec le paysage naturel ou protection de l'environnement, entre autres ressources, contribuant notamment à: l'efficacité des mesures de conservation et d'amélioration de la nature, la flore, la faune et la protection du patrimoine culturel et paysager; le sol rural besoin d'une protection appropriée à leur nature, en préservant les valeurs du sol.

Sur le sol rural les facultés du droit de propriété comprennent l'utilisation, la jouissance et la disposition conformément à sa nature et doit poursuivre, dans les limites prévues par la loi et l'aménagement du territoire, à l'utilisation agricole, l'élevage, la

sylviculture, la chasse ou tout autre lié à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

En ce qui concerne l'utilisation des terres avec des valeurs environnementales, culturelles, historiques, archéologiques, scientifiques et paysages bien qui sont soumis à la protection de la loi applicable, en tout cas, on peut modifier l'état naturel de ces terres si il y a une autorisation de la loi.

La loi établit des limites importants sur le sol rural : il y a le devoir de mettre en œuvre les travaux nécessaires pour maintenir la terre et la masse forestier en mesure d'éviter le risque d'érosion, le feu, les inondations et les dommages à des tiers ou l'intérêt public, y compris l'environnement; assurer la sécurité ou la santé publique; prévenir la contamination du sol, de l'eau ou de l'air et la pollution; et assurer la mise en place et le fonctionnement des services des utilisations et des activités menées sur le sol et autre que une prochaine loi puisse établir. Cela implique des obligations pour les propriétaires, en augmentant les charges de la propriété, ce qui laisse aussi quelques incertitudes sur comment arriver à ces objectifs ou le chemin pour les atteindre. En plus, l'autorité compétente peut imposer à tout moment effectuer des travaux pour se conformer à l'obligation légale de conservation, conformément aux dispositions de l'État en vige eur et la législation régionale, et le bien immeuble o la terre est affecté avec un affectation foncier pour payer ces charges et obligations de conservation ou la administration peut réaliser ces travaux de manière subsidiaire au propriétaire à le charge de ce dernier.

Les politiques publiques, en vertu du principe du développement territorial et urbain durable, devraient encourager l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'harmonisation des exigences de l'économie avec le paysage naturel ou protection de l'environnement, entre autres ressources, contribuant notamment: l'efficacité des mesures de conservation et d'amélioration de la nature, la flore, la faune et la protection du patrimoine culturel et paysager; il nécessite une protection, appropriée à leur nature rurale et en préservant les valeurs du sol ou inutiles pour répondre aux besoins de transformation urbaine

En conséquence, de manière très vague ce que le texte législatif de 2015 prévoit la nécessité d'assurer un résultat équilibré dans les processus de transformation de l'occupation et le sol. Ils ne sont pas établis dans le but de protéger le territoire rural, ni il n'y a pas des limites spécifiques sur les actions de l'urbanisation.

3- Accès aux baux ruraux

La loi 49/2003, de 26 de novembre, de baux ruraux, modifiée par la loi 26/2005, de 30 novembre, régle les baux ruraux. Avant que cette loi, la loi de baux ruraux de 1980 et surtout la loi de 1995 de modernisation de exploitations agraires de 1995 signifiait déjà un véritable redressement et une revitalisation du secteur, et a favorisé l'assouplissement du marché locatif, représentant une grande réforme structurelle, mais évidemment la loi de 1995 a été dépassée par un certain nombre de règlements communautaires, pour cela la loi de 2003 avait un grand défi. Cette loi a eu d'excellents résultats sur tout pour être une loi très libérale, qui a favorisé l'accès à la terre, en augmentant l'efficacité des exploitations agraires, et la revitalisation du marché de la terre, et favorisé le renouvellement des générations.

Le changement politique a conduit à la réforme en 2005, cette loi n'est pas très libérale, la loi fixe des limites :

- limite la zone de surface qui pourrait être tenue par un locataire
- lorsque le bail termine, il y a des règles fixes pour la succession, il y a une préférence par le jeune agriculteur, mais ces règles peuvent déterminer une solution pas réaliste ou pas approprié pour l'exploitation. Et pourquoi éliminer comme préférence le conjoint du chef de l'exploitation ?.
- il y a période minimum de cinq ans pour la durée du contrat, en général on pense que c'est raisonnable parce que cette période de temps est suffisante pour rembourser les débours qui ont été faits par le développement à l'agriculture, mais le délai prévu d'une année pour anticiper le retrait du bail est excessif.

- récupère les droits d'acquisition prioritaire.

- et dans la loi, il devrait y avoir une sorte de distinction ou de nuance de régime entre les baux à long terme et des baux à court terme.

De manière qu'on peut dire sur les baux ruraux que il est nécessaire d'augmenter la mobilité du marché immobilier et favoriser la promotion du bail rural, le coût d'acquisition des terres en bail s'est très élevé pour une grande partie des agriculteurs, en particulier pour les jeunes ou pour la première installation, donc le bail devrait se faire plus abordable.

4- Accès à la propriété

Pour l'instant, le problème de l'accès à la terre n'est pas juridique, mais économique: en ce moment, le prix de la terre dans chaque région est très cher bien pour accéder à la propriété bien pour accéder au bail rural, pour tout les deux, parce chaque région peut offrir très peu de terrain et chaque installation est devenue très chère. La raison est surtout le phénomène de la concentration de la propriété de la terre ; comme nous connaissons très bien, ce processus a commencé en Amérique Latine mais maintenant il a commencé en Europe, en partie répondre au besoin d'ajustement structurel nécessaire pour le secteur pour l'effet de la globalisation, et cela produit le risque de disparition des exploitations familiales agraires, et le dépeuplement des zones rurales. Maintenant, les unités de production absorbent la partie de la terre que quittent les exploitations qui ferment.

En tout cas, depuis l'année 1995 jusqu'à la période de la crise économique de 2008, le prix de la terre a triplé, et à partir de la crise bien que elle se soit réduit un peu, le prix continue à être cher et, en conséquence, cela rend difficile l'installation. Donc, seules les grandes entreprises et les fonds d'investissement peuvent se permettre d'acheter la propriété de ces terres. Mais pour eux cela est seulement un investissement. Tout cela est un affaiblissement du monde rural. Il y a aussi une responsabilité de la PAC sur le prix de la terre.

5- Les femmes dans l'agriculture

L'agriculture reste une profession essentiellement masculine en Espagne. 80% des femmes aident dans l'exploitation agricole, mais 50% ne paient aucune cotisation sociale pour l'exercice de l'activité économique, de cette manière leur contribution reste invisible. Les femmes ne sont propriétaires que de 20% des terres agricoles, et 60% des femmes contrôlent une entreprise agricole qui ne représente pas plus que 5 hectares et 60% des femmes entrepreneurs agricoles ont plus de 55 ans.

Il y a une grande inégalité entre les hommes et les femmes sur la possession de la terre agricole; les femmes ont seulement la propriété d'un petit pourcentage des exploitations agricoles, les titulaires de l'exploitation familiale agricole sont habituellement les hommes.

Dans les exploitations familiales dans les zones rurales, de nombreuses femmes partagent avec les hommes les tâches agricoles, en fournissant des biens et du travail. Cependant, dans la plupart des cas l'homme est le chef de l'exploitation, ce qui rend difficile l'évaluation correcte de la participation des femmes dans les droits et obligations découlant de la gestion de la exploitation. En Espagne, les titulaires des exploitations agricoles sont plus de 70% d'hommes, et la proportion de femmes occupant des titres d'une société agricole 23% de la surface totale.

La loi 35/2011, de 4 de octobre, sur la titularité partagée des exploitations agricoles, a essayé d'encourager l'égalité et déterminer quels éléments continuent à être une difficulté pour la reconnaissance du travail des femmes dans l'agriculture et d'illustrer des processus, et comment éviter conditionner le développement agricole et rural.

Sans aucun doute, dans le droit espagnol, il n'y a aucune barrière pour l'accès des femmes aux moyens de production ou l'accès à la

propriété de l'entreprise agricole. Les instruments juridiques sont suffisants pour donner aux femmes, sur un pied d'égalité, accès aux moyens de production. La loi elle-même reconnaît qu'il existe des instruments juridiques suffisants pour que les femmes aient les mêmes droits que les hommes, mais la réalité est que les femmes rurales en Espagne n'ont pas eu recours à ces instruments. Ce qui a été demandé de manière récurrente c'est un statut professionnel spécifique pour le conjoint du chef l'exploitation agricole.

La loi n'a pas été d'un grand succès, ni n'a donné d'excellents résultats, en particulier parce que la crise économique n'a pas été accompagnée par des bénéfices fiscaux.

La loi est organisée sur trois piliers :

1. Le patrimoine de titularité partagée, est défini comme l'unité économique sans personnalité juridique et susceptible d'imposition à des fins fiscales, qui est constitué par un couple uni par un mariage ou une relation similaire pour la gestion conjointe de la ferme. Mais le fonds patrimonial n'a aucune spécialité et donc aucun attrait, c'est pourquoi il n'a que très peu été reconnu, il devrait pouvoir se construire au moins comme un patrimoine en fiducie ou un trust, mais en Espagne le trust n'est pas reconnu, bien que cette occasion aurait pu être le moment décisif pour d'établir dans le droit espagnol. Précisément depuis les années 80, le Comité Européen de Droit Rural a insisté sur la réception de la fiducie dans les juridictions qui n'ont toujours pas reconnu, face à l'objectif de clarification entre le patrimoine des agriculteurs professionnels et biens personnels.
2. Une nouveau type de société, mais elle n'a pas été développée.
3. Et la compensation, c'est à dire une formule un peu similaire au salaire différé du droit français.

De cette manière, celles qui en participent régulièrement et effectivement dans les travaux agricoles mais ne reçoivent aucun paiement pour le travail effectué et il n'a pas établi avec

sa conjoint ou partenaire ou un patrimoine partagé auraient droit à une compensation financière.

Pour le calcul de la compensation, on doit tenir compte de la valeur réelle de l'exploitation, la coopération réelle et efficace dans le temps de l'agriculture et l'évaluation de l'activité du marché ; exigences à tester pour les éléments de preuve admis en droit.

La plupart des systèmes ont une certaine forme de réglementation à la coopération entre conjoints, aussi en Espagne, et la loi 2011 prévoit que la rémunération doit être conforme aux autres droits économiques matrimoniaux qui reviennent au conjoint ou partenaire non marié, mais il est entendu qu'elle ne est pas applicable si, par l'application des règles des régimes matrimoniaux, le conjoint du chef de l'exploitation agricole avait déjà été rémunérée pour son travail, pour la même activité et la même considération. La date limite pour réclamer cette indemnité est de 5 ans.

6- La transmission de l'entreprise agricole

L'entrepreneur agricole réfléchit toujours à la préoccupation pour transmettre son exploitation agricole dans de bonnes conditions économiques et juridiques, pour cela les juristes doivent trouver des solutions pourvu que l'exploitation constitue le principal patrimoine des agriculteurs, de sa résolution dépend le frein à la réduction des actives agraires, l'installation et réinstallation de l'entreprise ; c'est aussi une solution pour les jeunes agriculteurs ; donc, il faut demander face à la fragmentation de la législation une régulation complète de l'entreprise agricole, aussi au niveau européen, et le mot clé es la flexibilité.

Sur la transmission de l'entreprise agricole le code civil espagnol a, d'une manière ou d'une autre, essayé d'encourager l'indivision des biens productifs et de favoriser la transmission unitaire de

l'entreprise familiale bien que d'une manière limitée, parce que le code civil contient une prédiction très générique et c'est une réglementation très faible. Donc, cela est insuffisant et il faudrait encourager les pactes sur la succession ou le contrat de succession, ce qui est possible en Espagne dans la plupart des territoires qui ont un droit civil propre, mais n'est pas possible dans le droit commun du code civil ; ou on pourrait utiliser le protocole de famille ; s'agissant du mécanisme plus souples pour adapter la transmission aux caractéristiques de la entreprise agricole.

Cet aspect de l'unité de l'exploitation agricole est clé pour la bonne rentabilité et la bonne organisation, pas seulement au moment de la transmission, mais aussi pour la bonne organisation du patrimoine agricole et pour obtenir la financement, parce que les sûretés pour garantir le crédit pour revaloriser l'exploitation seront plus efficaces si on peut offrir les biens de manière unitaire, c'est à dire sans autant de garanties que de types de biens, mais une unique garantie.

Ce qui est important c'est l'entreprise agricole comme unité de production économique, et cet idéal d'unité économique doit avoir un reflet dans l'idée de unité juridique. Et il faut encourager l'harmonisation au niveau européen de la régulation de la entreprise agricole, ainsi dans le congrès de Gant du CEDR de 1989 ont déjà parlé de la nécessité de trouver un statut de l'entreprise agricole en Europe.

Les sociétés et les formes d'entreprises agricoles relèvent selon les pays de formes spéciales applicable à toutes les activités économiques, et de formes générales. Le monde agricole et rural s'appuie essentiellement sur des entreprises individuelles, conformément a la sociologie du monde rural. Il faut travailler sur comment protéger mieux les intérêts personnels des agriculteurs et donner aux formes juridiques une efficacité plus grande, un intérêt particulier devra être apporté aux structures facilitant l'apport de capitaux, à partir notamment des trusts. Ces travaux pourront déboucher sur un cadre commun européen à condition d'en démontrer l'intérêts économique et juridique.

7- Modernisation de l'exploitation agricole

Les investissements corporels ou incorporels à la ferme devraient produire une meilleure performance globale et devrait s'appliquer à la conformité aux nouvelles règles communautaires obligatoires. En particulier, il cherchera à accroître l'efficacité économique de l'exploitation grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production, l'introduction de nouvelles technologies et de l'innovation, le ciblage, la qualité des produits biologiques et la diversification tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la ferme, y compris dans les secteurs non alimentaires et les aspects énergétiques, l'amélioration de la sécurité au travail, la sécurité de l'environnement et de la santé et le bien-être des animaux d'élevage. Si bien, pour arriver à cela, d'abord il faudrait réformer plusieurs sûretés financières pour bien les adapter au monde agricole.

8- Droit agroalimentaire

Une analyse de la situation actuelle de la chaîne de valeur démontre asymétries dans le pouvoir de négociation qui découlent d'un manque de transparence dans la formation des prix et des pratiques commerciales potentiellement déloyales et les pratiques anticoncurrentielles qui faussent le marché et ont un effet négatif sur la compétitivité du secteur agroalimentaire.

La loi emblématique est la loi Ley 12/2013, du 2 de août, de moyens pour améliorer le fonctionnement de la chaîne agroalimentaire. "L'ensemble des activités menées par les différents opérateurs impliqués dans la production, la transformation et la distribution des produits alimentaires ou des aliments, à l'exclusion des activités de transport et de l'hôtel et un restaurant". La loi vise à éliminer le déséquilibre entre les différents maillons de la chaîne alimentaire entre agriculteurs et l'industrie de transformation et de vente au détail. Il est prévu un système de contratation pour réduire les déséquilibres et asymétries dans le pouvoir de négociation. Ses objectifs: améliorer la performance, l'équilibre et la structuration de

la chaîne alimentaire, renforcer le secteur productif, d'assurer une concurrence loyale et effective de la chaîne alimentaire, accroître l'efficacité et la compétitivité dans le secteur alimentaire. La loi fournit un code de bonnes pratiques commerciales, qui n'est appliqué que d'une manière très légère. En plus, un agenda pour contrôler les pratiques interdites a été organisée, avec un régime très strict de sanctions. Un problème majeur qui n'a pas été résolu est la question de la médiation comme moyen de résoudre les conflits, il y a un besoin de développement de cet instrument pour permettre la résolution des conflits avant d'avoir recours aux tribunaux.

9- Régulation environnementale

Sur le principe de la protection de l'environnement, la protection des ressources naturelles et le paysage, on peut dire que ce principe est pleinement développé dans le domaine des exigences de conformité pour la réception des paiements directs. Ceci pour éviter l'abandon des terres agricoles et veiller à ce qu'il soit maintenu dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Cependant, l'expérience a montré qu'un certain nombre d'exigences incluses dans le champ d'application de la conditionnalité ne sont pas suffisamment liées à l'agriculture ou aux terres agricoles, mais concernent plutôt les autorités nationales que les agriculteurs eux-mêmes.

La loi 26/2007, du 23 octobre, de responsabilité environnementale domine cet aspect; mais le problème plus urgent est développer de manière complète la Directive sur les habitats, parce que les propriétés affectées par la Directive n'ont pas reçu la compensation économique correspondante; bien que les exigences de la conditionnalité pour les paiements directs, encouragent en Espagne le greening de la PAC: la conservation de la biodiversité et la protection environnementale, mais pour être plus efficace on devrait l'affecter à quelles exploitations qui sont actuellement exemptes.

