

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXXIX

N.º 83. Julio-Diciembre 2023

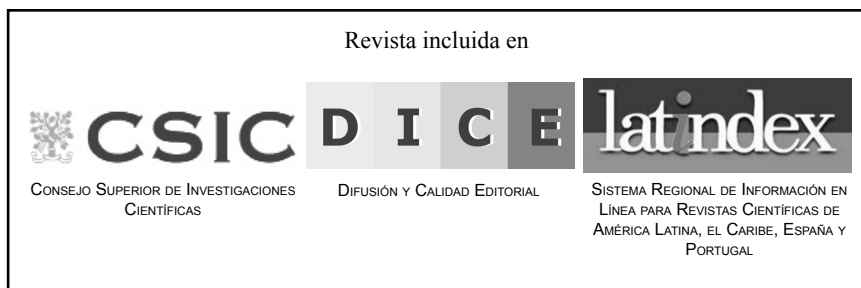
Fundada en 1985 por
Don ALBERTO BALLARÍN MARCIAL

**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



Publicación semestral de la
Asociación Española de Derecho Agrario
www.aedda.es
aedda@aedda.es



1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.
Editada por la Asociación Española de Derecho Agrario.
E.T.S Ingenieros Agrónomos
Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias
Ayda. Complutense s/n 28040
Madrid
Teléfono: 910670798

Esta revista no se solidariza con las opiniones de los autores contenidas en los originales publicados.

Suscripción anual:
España: 50 € (IVA y gastos de envío incluidos)
Europa: 60 € (IVA y gastos de envío incluidos)
Resto extranjero: 80 € (IVA y gastos de envío incluidos)
I.S.S.N.: 0213-2915
Depósito legal: M-28559-2014

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR

D. José María de la Cuesta Sáenz, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*

DIRECTOR ADJUNTO

D. Francisco Millán Salas, *Profesor Contratado Doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid.*

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

D. Ángel Sánchez Hernández, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja.*

SECRETARIO

D. Pablo Amat Llombart, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia.*

SECRETARIA ADJUNTA

D^a. Ana Velasco Arranz, *Profesora Contratada Doctora de Sociología Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.*

ANTERIOR DIRECTOR

D. José Luis de los Mozos y de los Mozos.

CONSEJEROS

D. Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo.*

D. Pablo Amat Llombart, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia.*

D. Domingo Bello Janeiro, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de A Coruña.*

D. José María Caballero Lozano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*

D.^a Enedina Calatayud Piñero, *Profesora titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid.*

D.^a Ana Carretero García, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha*.

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*.

D. Fernando González Botija, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid*.

D. Ramón Herrera Campos, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Almería*.

D. Domingo Jiménez Liébana, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de Jaén*.

D. Jaime Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, *Catedrático Emérito de la Universidad Politécnica de Madrid*.

D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*.

D. Francisco Millán Salas, *Profesor Contratado Doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid*.

D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares*.

D. Francisco Javier Orduña Moreno, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Valencia*.

D. Ángel Sánchez Hernández, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja*.

D.^a María Eugenia Serrano Chamorro, *Profesora de Escuela Universitaria, Universidad de Valladolid*.

D. Carlos Vattier Fuenzalida, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos*.

D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*.

D. Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros, *Abogado*.

ÍNDICE

ESTUDIOS

La aportación de los canales cortos de comercialización al fomento de sistemas agroalimentarios más sostenibles	
Ana Carretero García	7

Garantías mobiliarias: el warrant agrícola	
Mikel Mari Karrera Egialde	51

Deber de gestión de la masa forestal para la lucha contra incendios y otros perjuicios	
Anna López Herreros	75

Marco regulador básico de la calidad diferenciada agroalimentaria: las especialidades tradicionales garantizadas	
Fernando Moreno Mozo	111

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA	
Fernando González Botija	153

REVISTA DE REVISTAS	
Luis Arnáez Fernández	173

EL CONSULTOR JURÍDICO	
¿Qué duración tiene el año agrícola?	
Celia Miravalles Calleja.....	179

BIBLIOGRAFÍA

La especialización de los órganos judiciales en Derecho Agrario	
Muñiz Espada, Esther	
<i>Por: María del Mar Muñoz Amor</i>	181

Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias: regulación jurídica	
Palma Fernández, José Luis	
<i>Por: Francisco Millán Salas</i>	185

LA APORTACIÓN DE LOS CANALES CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN AL FOMENTO DE SISTEMAS AGROALIMENTARIOS MÁS SOSTENIBLES¹

THE CONTRIBUTION OF SHORT SUPPLY CHAINS TO THE PROMOTION OF MORE SUSTAINABLE AGRI-FOOD SYSTEMS

ANA CARRETERO GARCÍA

Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN: El modelo agroindustrial intensivo de producción y distribución de alimentos a través de canales largos de comercialización conlleva una serie de consecuencias negativas a nivel económico, social y ambiental. Ello conduce a reflexionar sobre qué papel pueden jugar los canales cortos de comercialización en la búsqueda de otras formas organizativas de la cadena agroalimentaria; en la reducción de intermediarios; en una remuneración más justa para las personas productoras; así como en la adopción de prácticas de producción y consumo más sostenibles que contribuyan a mitigar los efectos de la crisis climática, a evitar la sobreexplotación de los recursos naturales, a frenar la pérdida de biodiversidad y a garantizar la seguridad alimentaria y la calidad nutricional. Además, el hecho de reforzar los canales

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el FEDER, titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por A. Carrasco Perera y E. Cordero Lobato, y en el marco de las Ayudas para la realización de Proyectos de investigación aplicada, Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el FEDER y otorgadas al proyecto titulado “Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible” dirigido por A. Carrasco Perera y A.I. Mendoza Losana (Ref. 2022-GRIN-34487).

cortos de comercialización no sólo contribuye a cuidar nuestra salud y a proteger el medio ambiente, sino que también implica asumir un compromiso con las personas productoras locales, con el desarrollo rural y con la riqueza cultural y gastronómica de cada zona.

El objetivo de este trabajo es abordar la configuración de los canales cortos de comercialización como alternativa, centrándonos en la construcción del concepto y su vinculación con el territorio y con los mercados locales; así como analizar hasta qué punto las estrategias diseñadas en el marco político para hacer frente a los retos planteados se traducen en medidas concretas desde el punto de vista jurídico a nivel comunitario, nacional y autonómico.

ABSTRACT: The intensive agro-industrial model of production and the distribution of food through long marketing chains entail negative economic, social, and environmental consequences. To confront these consequences, we explore the role which short food supply chains can play as an alternative way of organizing food systems. In particular, we consider the reduction of intermediaries; fairer remuneration for producers; and the adoption of sustainable food production and consumption practices that contribute to mitigating the effects of the climate crisis, avoiding the overexploitation of natural resources, halting biodiversity loss, and ensuring food security, food safety and nutritional quality. In addition, reinforcing short supply chains not only contributes to the taking care of our health and the protection of the environment, but also implies a commitment to local producers, to rural development and to the cultural and gastronomic richness of each area.

The purpose of this paper is to address the configuration of short supply chains as an alternative food systems approach, focusing on the construction of the concept and its link with the territory and local markets. At the same time, there will be analysis of the extent to which the strategies designed through political mechanisms to address the challenges faced are translated into concrete legal measures at Community, national and regional level.

PALABRAS CLAVE: modelo agroindustrial intensivo de producción y distribución de alimentos; canales cortos de comercialización; mercados locales y territoriales; desarrollo rural; estrategias de sostenibilidad económica, social y ambiental.

KEYWORDS: intensive agro-industrial model of production and distribution of food; short food supply chains; local and territorial markets; rural development; economic, social, and environmental sustainability strategies.

SUMARIO: I. Introducción. II. Los efectos de un sector agroalimentario basado en la ecuación industria-distribución y en los canales largos de comercialización. III. La configuración de los canales cortos de comercialización

como alternativa. 1. Concepto. 2. Marco normativo comunitario, nacional y autonómico. IV. Consideraciones finales. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de concentración en la producción y distribución agroalimentarias, normalmente a través de canales largos de comercialización, hacen que en la actualidad exista una importante desconexión espacial entre los lugares de producción y consumo. Ello conlleva una progresiva desvinculación de la población tanto con los alimentos en sí mismos (origen, variedad, temporalidad, cultura, etc.), como con los conocimientos relacionados con el sistema alimentario en su conjunto.

Nos encontramos así ante un mercado compuesto por muchos intermediarios y generador de poca confianza, si tenemos en cuenta tanto los distintos escándalos sanitarios como los casos de fraudes alimentarios, lo que suscita una mayor conciencia a la hora de elegir alimentos más saludables y en cuya distribución intervengan menos intermediarios.

Por otro lado, no sólo existe una mayor demanda de una alimentación más saludable, sino también una mayor preocupación sobre los efectos derivados de un sistema agroalimentario industrializado, intensivo y globalizado basado en grandes extensiones de monocultivos destinados a la exportación, a la alimentación animal y a la generación de agrocombustibles. Todos estos factores han transformado las actividades productivas del sector primario en todo el mundo, provocando una serie de impactos negativos a nivel económico, social y medioambiental.

Entre ellos, la existencia de un peso cada vez mayor de la industria y la distribución agroalimentaria frente a las pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar, que no alcanzan niveles de rentabilidad adecuados como consecuencia de los altos precios pagados por los insumos y los bajos precios recibidos en origen. Esa falta de rentabilidad incide de forma decisiva, junto a otros factores, en la despoblación del medio rural.

Por otro lado, el modelo agroindustrial intensivo conlleva una acusada degradación de los ecosistemas naturales, por lo que resulta esencial reducir la huella ambiental y climática del actual sistema alimentario, proteger el medio ambiente y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Se plantea así el reto de gestionar todos los recursos de forma eficiente y sostenible si queremos garantizar un suministro constante de alimentos suficientes, inocuos, saludables y asequibles ahora y en el futuro. De modo que, dentro

de este contexto, cabe preguntarse qué papel pueden jugar los canales cortos de comercialización en la búsqueda de alternativas; en la reducción de intermediarios; en una remuneración más justa para las personas productoras; y en la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles de alimentos que contribuyan a mitigar los efectos de la crisis climática, a evitar la degradación de la biodiversidad y los ecosistemas terrestres y acuáticos, así como a prevenir la contaminación y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Para ello, no sólo es necesario precisar conceptos, sino también dotar a las herramientas de sostenibilidad de un marco no sólo político, sino también jurídico, lo que nos lleva a analizar hasta qué punto las estrategias diseñadas se traducen en medidas concretas y eficaces desde el punto de vista normativo a nivel comunitario, nacional y autonómico.

II. LOS EFECTOS DE UN SISTEMA AGROALIMENTARIO BASADO EN LA ECUACIÓN INDUSTRIA-DISTRIBUCIÓN Y EN LOS CANALES LARGOS DE COMERCIALIZACIÓN

Ante el creciente proceso de industrialización de la producción agroalimentaria, son cada vez más las grandes empresas de transformación y distribución las que, junto con las empresas suministradoras de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria, combustibles, etc.), controlan los procesos productivos, fijando costes e imponiendo todos y cada uno de los aspectos de la contratación tanto en la fase de producción como en las condiciones de venta.

Los mayoristas en destino y los mercados centrales están perdiendo peso específico en toda Europa, al mismo tiempo que los grandes operadores ligados a empresas multinacionales controlan todo el proceso productivo (generando enormes diferencias de precios entre lo que el productor recibe en origen y lo que el consumidor paga en destino). No existe transparencia (en España se desconocen los márgenes comerciales de las grandes superficies) y son constantes los incumplimientos de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria². La ecuación industria-distribución es la que dispone del poder real de negociación tanto frente a productores como a consumidores, de modo que no existen ni precios ni rentas justas para los y las profesionales del sector (especialmente en el caso de las pequeñas y medianas explotaciones). Las empresas transnacionales dividen la cadena de producción con el objetivo de conseguir el mayor valor añadido posible a través de la deslocalización de la producción

2 BOE n.185 de 3 de agosto de 2013.

entre los distintos países, buscando aquellos que en cada fase les ofrezcan las mejores ventajas y los mayores incentivos.

Aparecen así tres fenómenos estrechamente ligados entre sí: La especialización de cultivos en zonas determinadas en función de las exigencias de una industria alimentaria que trabaja con grandes volúmenes y que impone todos y cada uno de los aspectos de la contratación en la fase de producción y en las condiciones de venta. La concentración de la producción agraria en las zonas con mayor capacidad productiva, lo que genera importantes desequilibrios territoriales, de desarrollo y de gestión del espacio (desertificación, despoblación, problemas medioambientales, etc.). Y la creciente desconexión entre las fases de producción, transformación, distribución y consumo por la deslocalización de los procesos productivos, lo que significa que las distintas operaciones comerciales que se realizan a través de distintos intermediarios a lo largo de la cadena de suministro provoca el encarecimiento del producto final; mientras que, por el contrario, las fluctuaciones de los mercados a la baja apenas se traducen posteriormente en disminuciones de precios para el consumidor.

Como señalan REGUANT y SAVÉ, la búsqueda de la obtención del mayor lucro de la forma más rápida posible ejerce un fuerte control sobre el eslabón más débil de la cadena alimentaria, que es el sector productivo. Existe un claro factor de desequilibrio relacionado con la distinta capacidad de negociación entre las grandes empresas productoras de “inputs” y los agricultores y la de estos con sus clientes en los sectores de la transformación y la distribución. La cadena alimentaria cuenta con una marcada estructura piramidal, con un sector de la distribución muy concentrado (oligopólico) y con un sector productor muy atomizado. Como resultado, el poder de negociación de los productores en relación con los transformadores y con los distribuidores es muy bajo, propiciando una distribución muy desigual de los márgenes económicos. Esta asimetría facilita un círculo vicioso en el que el alto grado de concentración existente conlleva a su vez una enorme capacidad de control por parte de unos pocos operadores sobre los precios de los alimentos. Un sistema equilibrado no puede ceder el control de un tema tan sensible como los precios y la distribución de márgenes a la discrecional y sesgada gestión de un núcleo económico determinado, que aumenta de forma constante sus beneficios al mismo tiempo que los pequeños productores ven cada vez más reducidas sus rentas³.

En este sentido, ZIEGLER, anterior Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, pone de manifiesto que ocho sociedades

3 REGUANT, F. y SAVÉ, R., “Disponibilidad alimentaria y desarrollo global sostenible”, en *El Sistema Alimentario. Globalización, sostenibilidad, seguridad y cultura alimentaria*, Colomer Xena, Clotet Ballús y González Vaqué (Coord.), Aranzadi, 2016, págs.83, 84 y 87.

multinacionales controlan más del 80 por 100 de todo el comercio alimentario mundial y que, debido a su presión, desde la Cumbre de Roma de 2008 se han rechazado las propuestas relativas tanto a que los alimentos sean declarados bien público y retirados de la especulación bursátil, como a que su precio sea determinado por acuerdo entre los países a través del sistema de fijación de precios desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para las materias primas alimentarias⁴.

Como subraya el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el aumento de la volatilidad de los precios de los alimentos derivado del proceso de liberalización de los mercados y la especulación financiera amenazan los medios de vida de las personas, debilitan la cohesión social e inciden negativamente en la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud⁵.

Además, los conceptos de modernización, progreso y desarrollo están ligados a una visión económica basada en el dominio de la naturaleza como si ésta fuera algo inagotable, de modo que el equilibrio ecológico se encuentra seriamente amenazado. De hecho, la explotación de los recursos naturales ha crecido tanto que se ha sobrepasado la denominada biocapacidad (entendida como la capacidad de los ecosistemas para proporcionar recursos y absorber a su vez las emisiones y residuos derivados de su uso).

El modelo agroindustrial intensivo de producción de alimentos no es sostenible porque conlleva una acusada degradación de los ecosistemas naturales y una importante pérdida de biodiversidad como consecuencia de la agricultura y la ganadería intensivas⁶; como consecuencia de la deforestación de bosques, cuyas superficies son destinadas al monocultivo (sustituyéndose variedades locales por variedades comerciales), a la producción de cultivos no destinados al consumo humano (sino al consumo animal a través de piensos) y al uso energético a través de agrocombustibles (que encarece el precio de las materias primas); y como consecuencia de la sobreexplotación (y disminución) de los recursos naturales en general y de los recursos marinos en particular (ya que existen altos porcentajes de descartes de pescado arrojados al mar). Situa-

4 ZIEGLER, Jean, “El precio de los alimentos no puede ser fijado por la Bolsa”, entrevista realizada por el periodista Vicente Romero (<https://www.iade.org.ar/noticias/entrevista-jean-ziegler-el-precio-de-los-alimentos-no-puede-ser-fijado-por-la-bolsa-vicente>).

5 PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”, Nueva York, 2014 (<http://www.undp.org/es/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-2014>).

6 Que a su vez genera un elevado consumo de agua, un gran uso de fertilizantes, herbicidas, nitratos y antibióticos (que aumentan la resistencia humana a estos medicamentos, generando la aparición de super bacterias), así como altas emisiones de gases de efecto invernadero (todo un coctel contaminante de suelo, agua y aire).

ción que se agrava todavía más con unos niveles de despilfarro de alimentos sin duda intolerables⁷.

En realidad, si hacemos el balance entre los alimentos que se producen (y todos los recursos utilizados para ello) y los alimentos que finalmente se aprovechan, lo cierto es que nos encontramos ante un sistema altamente ineficiente.

El hecho de que la industria alimentaria opere con precios de compra bajos y márgenes de beneficios elevados le permite producir de forma excedentaria e incluso desechar alimentos considerados “poco estéticos” sin pérdidas económicas. El sector de la distribución internaliza y repercute el coste del despilfarro tanto sobre los pequeños y medianos productores como sobre los consumidores. Además, la industria alimentaria facilita el acceso continuo a productos fuera de temporada, extratempranos, exóticos, etc., pero ello conlleva un largo recorrido de los alimentos antes de llegar a nuestros platos que contribuye al deterioro del medio ambiente durante su transporte. Asimismo, la necesidad de utilizar envases y material de embalaje aumenta cuando los productos tienen que recorrer grandes distancias, incrementando significativamente el número de desechos.

El objetivo del sistema alimentario industrial e intensivo es obtener la máxima rentabilidad posible sin tener en cuenta ningún otro tipo de criterios sociales o ambientales. Pero es importante recordar que, para medir el valor real de un alimento, a su coste económico hay que sumar también los costes sociales y ambientales que su producción, elaboración, transporte, comercialización, etc. generan (sin olvidar que los alimentos tienen, además, un importante valor gastronómico y cultural en sí mismos).

Por otra parte, a la larga lista de consecuencias negativa analizadas, se suma que el sistema alimentario dominante no sólo no ha conseguido acabar con el hambre en el mundo (uno de los principales argumentos esgrimidos para justificar un modelo productivo altamente industrializado e intensivo⁸); sino que, además, pro-

7 Según la FAO, cada año se desaprovechan en todo el mundo unos 1.300 millones de toneladas de alimentos, lo que significa que un tercio de la comida producida en el mundo no se consume. A nivel global, se estima que el 13% de los alimentos producidos se pierde entre el momento de la cosecha y la venta minorista y que el 17% de la producción total de alimentos se desperdicia en los hogares, la restauración y el comercio al por menor. Por si fuera poco, ese 30% de los alimentos que se pierden y desperdician representa, además, el 38% del uso total de energía en el sistema alimentario mundial (<https://www.un.org/es/observances/end-food-waste-day>).

8 Actualmente se producen alimentos para 12.000 millones de personas, cuando en realidad somos en torno a 8.000 millones en el planeta. A pesar de ello, según el último informe de la FAO, FIDA, PMA y UNICEF de 2023 sobre “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”, el número de personas afectadas por el hambre se situó entre los 691 y los 783 millones de personas en 2022 (un 9,2% de la población mundial) y 2.400 millones de personas carecen de los micronutrientes necesarios para la vida (un 29,6% de

mueve dietas compuestas por alimentos procesados con alto contenido calórico y bajo valor nutricional que generan numerosas enfermedades crónicas⁹.

Por tanto, el sistema alimentario imperante no garantiza el acceso a “dietas sostenibles”, entendidas por Naciones Unidas como “dietas con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles concurren a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos”¹⁰. De modo que, advertida la insostenibilidad del actual sistema alimentario, es imprescindible abordar cambios estructurales si en algún momento existe la voluntad real de resolver los problemas. Pero mientras ello sucede, y llegamos mayoritariamente a la conclusión de que es necesario modificar los actuales modelos de producción, distribución y consumo para garantizar no sólo la seguridad alimentaria y nutricional, sino también la sostenibilidad ambiental, el hecho de reforzar los canales cortos de comercialización puede contribuir de algún modo tanto a disminuir fraudes propiciados muchas veces por la intervención de numerosos intermediarios, como a proteger el medio ambiente y nuestra salud, así como a asumir un compromiso con las personas productoras locales, con el medio rural y con la biodiversidad de cada zona.

III. LA CONFIGURACIÓN DE LOS CANALES CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA

Aunque sin cambios estructurales el margen de maniobra es escaso, se perfilan algunas alternativas que pretenden eliminar intermediarios y buscar otras fórmulas organizativas de la cadena agroalimentaria dirigidas no sólo a intentar reequilibrar la distribución de poder, que es especialmente desigual en los

la población mundial). Eso significa que más de 3.100 millones de personas (un 38,8% de la población mundial) carece de seguridad alimentaria (<https://www.fao.org/3/cc6550es/cc6550es.pdf>).

- 9 Según la oficina europea de la OMS, un 59,3% de los adultos y un tercio de los niños europeos sufren sobrepeso u obesidad (y la cifra no para de aumentar). Si continuamos con la tendencia actual, se prevé que hasta 2035 se produzca un incremento del 61% y del 75% en el número de niños y de niñas con obesidad entre los 5 y los 19 años (un total de 28 millones de personas sólo en esa franja de edad). El sobrepeso y la obesidad no sólo aumentan el riesgo de padecer numerosas enfermedades crónicas, sino que también se encuentran entre las principales causas de muerte y discapacidad en la región europea, ya que se estima que causan más de 1,2 millones de muertes al año, más del 12% de la mortalidad total (<https://news.un.org/es/story/2023/05/1520897>).
- 10 NACIONES UNIDAS, “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter”, 2011 (<http://www.oda-alc.org/documentos/1341790548.pdf>).

canales largos de comercialización controlados por las grandes empresas; sino también a intentar garantizar la seguridad alimentaria y la calidad nutricional ante el excesivo consumo de productos alimenticios altamente procesados. No hay que olvidar que el alza de los precios de las materias primas, las subidas de los costes de producción, la inflación y la especulación influyen de forma decisiva en el presupuesto que las familias pueden destinar a adquirir alimentos de mayor calidad y más saludables.

Como señalan REINA-USUGA, DE HARO y PARRA-LÓPEZ, el hecho de que emerjan cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, la subida de los precios de los alimentos, la degradación de los recursos naturales, los efectos del cambio climático y la concentración de poder en las industrias agroalimentarias, hace que surjan formas de consumo más conscientes¹¹.

En este sentido, existe una parte de la población que demanda una alimentación saludable y que quiere evitar los impactos negativos derivados del actual sistema alimentario, de modo que las redes alimentarias alternativas de “consumo local”, “productos de proximidad”, “cadena corta”, “kilómetro 0”, etc. pretenden configurar la posibilidad de elegir opciones contrapuestas al modelo de las grandes corporaciones globales en las que los productores y los consumidores están separados por una larga cadena de procesadores, intermediarios y especuladores.

Por ejemplo, el movimiento “Slow Food” surge como contraposición a la denominada “Fast Food”, configurándose como una asociación mundial que defiende la idea de alimentarse teniendo en cuenta el desarrollo sostenible, el cuidado del medio ambiente, el comercio justo y el compromiso ético con los productores y artesanos de nuestro entorno a través de proyectos de red asociativa en el territorio. Sus objetivos se centran fundamentalmente en estimular a los productores para que adopten modelos sostenibles de producción; en concienciar a los consumidores para que contribuyan a cambiar el mercado con sus decisiones y sean conscientes de la importancia de prevenir los residuos y su impacto sobre el sistema alimentario global; y en acercar la realidad a los responsables políticos con el fin de que las instituciones tomen medidas destinadas a impulsar estas opciones y a prevenir el despilfarro alimentario. Su filosofía se basa en trabajar con las comunidades locales para producir alimentos buenos, limpios y justos a través de un sistema de distribución que acerque

11 REINA-USUGA, L., DE HARO, T. y PARRA-LÓPEZ C., “Canales cortos de comercialización territoriales: conceptualización, caracterización y aplicación para el caso de Córdoba, España”, en *ITEA*, vol.114 (2), 2018, pág.184. Sobre estos aspectos ver también MORAGUES-FAUS, A., SONNINO, R. y MARSDEN, T., “Exploring European food system vulnerabilities: Towards integrated food security governance”, en *Environmental Science and Policy*, nº75, 2017, págs.184 a 215.

a productores y consumidores y que reduzca la emisión de CO₂ a la atmósfera derivada del transporte de alimentos a largas distancias.

En esta línea cabe mencionar también algunas formas de colaboración para la gestión sostenible de tierras como, por ejemplo, los denominados Gat italianos (“Gruppi di acquisto terreni”). Se trata de grupos de personas físicas que adquieren de forma conjunta tierras agrarias con la idea de “relocalizar” la producción, es decir, de cultivar en el lugar de consumo la mayor parte de los productos necesarios para satisfacer las necesidades de la población a través de explotaciones locales financiadas con el ahorro recogido también localmente sin recurrir ni al crédito ni al sistema financiero. Nos encontramos así ante una inversión inmobiliaria, pero basada en una serie de motivaciones éticas relacionadas con la producción ecológica, el cuidado de la salud, la conservación de los recursos naturales y la venta directa a los consumidores.

Los Gat italianos presentan algunas similitudes con otro proyecto francés dirigido a favorecer el uso ecocompatible de la tierra promovido por el movimiento “Terre de Liens”¹². En este caso la tierra es adquirida por una sociedad financiera, creada con el objetivo de contribuir a la preservación del territorio y la creación de empleo, que ofrece acciones a los ahorradores interesados. Las tierras así adquiridas se arriendan a jóvenes agricultores (mediante rentas accesibles), que se comprometen tanto a llevar a cabo prácticas de producción ecológica como a utilizar energías renovables¹³.

Dentro de este marco, también los canales cortos de comercialización pretenden crear formas de intercambio y cooperación entre productores y consumidores basadas en la relación directa (al reducir intermediarios), en la confianza (al evitar posibles fraudes) y en la protección del medio ambiente (al disminuir los costes ambientales asociados al transporte y la generación de residuos a través del fomento del consumo de alimentos locales). Se pretende impulsar así una economía más justa, circular y solidaria.

1. Concepto

Como vemos, las distintas preocupaciones por la salud, por el nivel de rentas del sector primario, por el medio ambiente, por el territorio, etc. han hecho recuperar y crear formas de producción y consumo más responsables que no

12 <https://www.terredeliens.org>

13 Sobre este tipo de modelos ver más ampliamente ALABRESE, M., “Agricultura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?”, en *Desafios do Direito Agrário Contemporâneo*, Flavia Trentini (Coord.), Altai Edições, Ribeirão Preto, Brasil, 2014, págs.615 a 629.

responden a un único esquema, lo que suscita dificultades a la hora de precisar conceptos (una tarea a la que la diversidad terminológica tampoco ayuda¹⁴).

Como apuntan REINA-USUGA, DE HARO y PARRA-LÓPEZ, se plantea así una nueva configuración de los vínculos entre las áreas rurales y urbanas, a través de movimientos alimentarios alternativos, con el fin de crear un paradigma alimentario que satisfaga al mismo tiempo las demandas de (in) seguridad y sostenibilidad alimentaria. Estos movimientos fueron conceptualizados inicialmente como Redes Alimentarias Alternativas para referirse a un tipo de vínculos entre productores y consumidores diferentes a los establecidos bajo el régimen alimentario globalizado, dentro de los que el término Canales Cortos de Comercialización (CCC) es una de las acepciones más difundidas¹⁵.

Por su parte, LÓPEZ GARCÍA distingue entre tres grandes grupos o modalidades de CCC: canales cortos que llegan al consumidor final de forma individual; canales cortos que llegan al consumidor final de forma colectiva; y venta directa. Dentro del grupo CCC-individual incluye las tiendas de proximidad, la venta por internet a través de intermediarios y la venta a restaurantes o en los establecimientos de hostelería. Dentro del grupo CCC-colectivo incluye las cooperativas de consumo con tienda y el consumo social (comedores escolares, residencias públicas, hospitales, etc.). Mientras que dentro de la venta directa incluye los mercados de productores, las ferias, los sistemas de suscripción por medio cestas fijas, los grupos de consumo y la venta en finca.

Asimismo, señala que el interés renovado por las producciones agrarias locales puede suponer un freno a la pérdida de biodiversidad agraria; así como un cambio respecto a uno de los principales problemas para la renovación de la población activa agraria: la escasa valoración social de la actividad. La simple disminución de intermediarios reduce costes y aumenta de manera muy sensible el valor añadido percibido por el productor, a la vez que reduce los

14 Redes alimentarias alternativas; canales alternativos de distribución; circuitos de distribución cortos; canales cortos de comercialización; cadenas de suministro o cadenas de distribución cortas; kilómetro 0; venta en circuito corto; suministro directo; venta de cercanía; venta de proximidad; venta directa...

15 REINA-USUGA, DE HARO y PARRA-LÓPEZ, *op. cit.*, pág.184. Estos autores destacan que dicho concepto es polisémico, por lo que suele diferenciarse entre dos perspectivas teóricas para abordarlo: la primera más centrada en el rol de los productores y la contribución potencial de este tipo de redes al desarrollo rural sostenible y la segunda más centrada en el papel activo del consumidor, que a través del consumo consciente y de movimientos sociales intenta transformar las estructuras del sistema alimentario. Sobre el primer enfoque ver más ampliamente MUDNLER P. y LAUGHRA S., "The contributions of short food supply chains to territorial development: A study of three Quebec territories", en *Journal of Rural Studies*, nº45, 2016, págs.218 a 229. Sobre el segundo enfoque ver más ampliamente MORAGUES-FAUS, A., "Emancipatory or Neoliberal Food Politics? Exploring the "Politics of Collectivity" of Buying Groups in the Search for Egalitarian Food Democracies", *Antipode*, nº49 (2), págs.455 a 476.

precios finales de los alimentos (también de los ecológicos) y ayuda a mitigar los impactos ambientales relativos al transporte y a los envases y embalajes que la distribución convencional utiliza como gancho¹⁶.

Los CCC permiten retener una mayor proporción de valor añadido a los productores, que muchas veces no tienen más opción que vender sus productos a través de canales largos de comercialización, a la vez que ofrecen precios más justos a los consumidores; pero sobre todo ofrecen estabilidad, compromiso, confianza y valoración del alimento y de quien lo produce, más allá del precio y de la calidad nutricional y organoléptica. En esa línea, FERNANDO PABLO y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ se refieren a los CCC agroalimentaria como herramienta imprescindible al servicio de la dinamización de la economía local y la revitalización de las áreas rurales¹⁷.

Por tanto, las relaciones de proximidad vía CCC conectan no sólo con la preocupación por el consumo de alimentos más saludables y fiables, sino también con las demandas de sostenibilidad ambiental y social y de equilibrio territorial de la ciudadanía como respuesta a los efectos negativos derivados del modelo alimentario industrializado, intensivo y globalizado antes analizado.

Además, el patrimonio cultural, ecológico y genético vinculado a los agroecosistemas tradicionales se encuentra amenazado por las tendencias simplificadoras del mercado, por lo que las redes alimentarias alternativas deben ser valoradas no sólo en su dimensión económica y medioambiental, sino también en su dimensión cultural y patrimonial¹⁸.

Como veremos más adelante, por CCC suelen entenderse a nivel normativo aquellas formas de circulación agroalimentaria en la que sólo existe uno o ningún intermediario entre producción y consumo¹⁹. Sin embargo, para Ecolo-

16 LÓPEZ GARCÍA, Daniel, “Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana”, *I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*, mayo de 2011, págs.4 y 6. Aunque los alimentos ecológicos suelen asociarse más a la exclusividad y a las rentas altas, hay que tener en cuenta que los CCC también hacen más accesibles la alimentación ecológica a la población en general (http://www.researchgate.net/publication/271132594_Canales_cortos_de_comercializacion_como_elemento_dinamizador_de_las_agriculturas_ecologicas_urbana_y_periurbana).

17 FERNANDO PABLO, Marcos M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, “Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº57, 2021, pág.154.

18 Sobre este aspecto ver más ampliamente SOLER MONTIEL, Marta y CALLE COLLADO, Ángel, “Rearticulando desde la alimentación: canales cortos de comercialización en Andalucía”, en *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza*, PH Cuadernos, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, 2010, pág.280.

19 Posición en la que también se sitúa el Ministerio de Agricultura, “Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario”, 2012, <https://www.mapa.gob.es/es/alimenta->

gistas en Acción, este planteamiento genera confusión, ya que el denominado canal moderno de distribución cumple en algunos casos con esa definición (a pesar de no ser el tipo de fórmulas que el término pretende englobar). Por ello, para afinar más el concepto, entienden que lo esencial es crear espacios comerciales en los que producción y consumo mantengan un alto poder de decisión en cuanto a qué y cómo se produce, así como en cuanto a la definición del valor de aquello que se produce.

En realidad, el tipo de experiencias que se agrupan dentro de esta categoría comparten además una base territorial común entre producción y consumo que permite una relación directa entre ambos extremos de la cadena agroalimentaria, por lo que se suele hablar de mercados locales como un concepto ligado al de CCC. Algunas de las modalidades utilizadas son fórmulas tradicionales de distribución de la producción agraria que han sido retomadas por una parte de los pequeños productores, como la venta en la finca o en los mercadillos de productores. Pero también han surgido fórmulas novedosas de comercialización, tales como los grupos de consumo de alimentos ecológicos, los sistemas de suscripción a distribución periódica de lotes de productos de composición preestablecida, la venta por internet o la distribución directa por parte de los productores a comedores de instituciones públicas (consumo social)²⁰.

Hay que tener en cuenta que, si el concepto de CCC sólo se ciñe al número de intermediarios existentes entre producción y consumo, dentro de esta definición pueden entrar, en realidad, distintas opciones que no siempre responden a la idea de solidaridad y de reparto del beneficio social entre productores y consumidores. En algunos casos, la gran distribución comercial supone el único intermediario en productos que se comercializan en supermercados e hipermercados, puesto que han desarrollado sus propias plataformas de compra desplazando a los “mercados” de las grandes ciudades con el fin de acaparar una parte todavía mayor del valor añadido.

Por tanto, el concepto de CCC no debería limitarse a exigir la existencia de un único intermediario, sino que también debería poner el foco sobre las formas que adoptan los circuitos de comercialización, así como sobre el volu-

[cion/servicios/observatorio-de-precios-de-los-alimentos/estudioccc_tcm7-272187_tcm30-128590.pdf](http://www.ecologistas-en-accion.org/observatorio-de-precios-de-los-alimentos/estudioccc_tcm7-272187_tcm30-128590.pdf)

- 20 Sobre el análisis de experiencias prácticas para avanzar en la articulación de redes regionales que vinculen producción y consumo, ver más ampliamente LÓPEZ GARCÍA, Daniel, “Agroecología y canales cortos de comercialización”, *II Seminario Internacional de Experiencias en canales Cortos de Comercialización*, Ecologistas en Acción, 2013, págs. 1 a 23 (<http://agroecologia.net/recursos/publicaciones/actas/cd-actas-xicongresoseae/actas/paneles/152-agroecologia-canales-lopez-def2.pdf>). También GONZÁLEZ, I., DE HARO, T., RAMOS E. y RENTING, H., “Circuitos cortos de comercialización en Andalucía: un análisis exploratorio”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº232 (c), 2012, págs.193 a 227.

men y la escala territorial, con el fin de que no se elimine el contacto directo entre producción y consumo. A nivel conceptual, para Ecologistas en Acción de lo que se trata es de articular el poder de productores y consumidores con el fin de definir un modelo agrario y alimentario que, desde una visión agroecológica y de soberanía alimentaria, entienda a la actividad agroalimentaria como un bien de interés social y a los alimentos como bienes públicos y no como mercancías²¹.

Por otro lado, y como señalan SOLER MONTIEL y CALLE COLLADO, las respuestas asociadas a la desafección alimentaria derivada de un mercado que ofrece en masa alimentos estandarizados, anónimos y alejados son tanto individuales como colectivas. Las reacciones individuales se reflejan en modificaciones en los hábitos de compra y consumo que muestran una revalorización de ciertos atributos de calidad y seguridad asociados a lo natural, local, artesanal o ecológico (aunque hay que advertir que estos valores también son transformados en nichos de mercado captados y desarrollados por los principales agentes del sistema alimentario globalizado²²). Pero la desafección alimentaria también impulsa formas de acción colectiva entre las que destacan las redes que tienen como objetivo reconectar la producción y el consumo alimentario de forma más directa y bajo criterios de calidad y mecanismos de confianza.

Obviamente, los análisis sobre los CCC se cruzan con el debate sobre la agricultura y la ganadería ecológicas como alternativa productiva. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la producción ecológica ha consolidado una orientación mercantil (en buena medida dirigida al mercado exportador), insertándose en canales convencionales o reproduciendo las pautas de organización intersectorial dominantes en el sistema agroalimentario global²³.

Ello significa que es posible adquirir productos ecológicos con la intervención de un único intermediario, pero cuyos lugares de procedencia no son de proximidad, por lo que, en puridad, no se estaría respetando la razón de ser de los CCC. Por tanto, si consideramos que el concepto de CCC puede incluir una intermediación (sin atender a ningún otro requisito), es posible que tanto en tienda física como a través de medios electrónicos puedan adquirirse

21 Ver en este sentido LÓPEZ GARCÍA, Daniel, “Canales cortos de comercialización, un elemento dinamizador”, *Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, nº8, 2012, **pág.21**.

22 La industria alimentaria ha detectado ese interés y utiliza estrategias de marketing para poder vender este tipo de atributos utilizando juegos de palabras y términos reclamo como estilo artesano, natural, casero, tradicional, auténtico, etc. por los que los consumidores pagan un sobre coste, aunque no exista ningún tipo de certificación al respecto.

23 SOLER MONTIEL y CALLE COLLADO, *op. cit.*, págs.260 y 263. Sobre este punto ver también RAYNOLDS, L.T., “The globalization of organic agro-food Networks”, en *World Development*, vol.32, nº5, 2004, **págs.725 a 743**.

productos (ecológicos o no²⁴), en teoría “de cadena corta”, pero, en realidad, procedentes de cualquier lugar del mundo (situación que dejaría en evidencia la tan, al menos en teoría, ansiada sostenibilidad).

Desde esta perspectiva, no parece que deban considerarse CCC aquellos en los que haya uno o ningún intermediario con independencia de la distancia que exista entre el lugar de producción y el de consumo. Como ya hemos apuntado, el concepto de CCC conecta con distintas dimensiones, entre ellas la de que no se diluya el contacto directo entre productores y consumidores, por lo que la denominación de CCC quizás debería quedar limitada a fórmulas de producción y distribución locales y regionales²⁵.

Por supuesto, a las distintas dimensiones con las que conectan los CCC ya apuntadas, hay que sumar tanto el reconocimiento de la importancia del trabajo realizado en la producción primaria (ante su escasa valoración social y el problema de la falta de relevo generacional y de población activa en el medio rural); como la toma de conciencia por parte de la ciudadanía del valor de la producción agroalimentaria y del territorio en el que se lleva a cabo. La apuesta por los CCC entendidos en esta dirección se traduce entonces en una demanda no sólo de alimentos más saludables, sino también de un mayor equilibrio económico, social, ambiental y territorial frente al modelo agroindustrial intensivo.

Si consideramos entonces que uno de los elementos definitorios de los CCC radica en la importancia de su conexión con el territorio, ello significa que también es necesario incluir la perspectiva territorial en el análisis de las relaciones entre personas productoras y consumidoras. Como señala RIZZUTO, en el sector agroalimentario, más que en cualquier otro, el territorio adquiere una notable relevancia por su vínculo con el alimento, en cuanto síntesis evocativa del lugar específico de producción, con peculiares y características únicas, que no pueden reproducirse en productos análogos elaborados en áreas geográficas diversas²⁶.

Para REINA-USUGA, DE HARO y PARRA LÓPEZ, las nuevas relaciones entre productores y consumidores, gestadas en las redes alimentarias alterna-

24 Ya que no todos los productos ecológicos son de proximidad, ni tampoco todos los productos de proximidad son ecológicos.

25 Bien a través de canales cortos “on-line” (tiendas o plataformas que permiten la compra de productos a través de la web), bien a través de canales cortos “off-line” (venta en la explotación, mercados de productores, grupos de consumo, tiendas de venta directa, etc.).

26 RIZZUTO, Maria Carlotta, “Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio”, en *Rivista di Diritto Alimentare*, nº1, 2023, pág.66. En igual sentido señala ALABRESE, M., “La vendita diretta dei prodotti agricoli”, en *Rivista di Diritto Alimentare*, nº3, 2008, pág.1, que la venta directa también constituye un factor de desarrollo del territorio al que este tipo de mercados se encuentran ligados por la localización y la procedencia de los productos.

tivas, se encuentran estrechamente ligadas al territorio donde se desarrollan, puesto que éste les otorga un carácter singular. La noción de territorio sobrepasa la idea reduccionista y estática de un mero espacio físico dado, proveedor de recursos naturales y materiales, para ser concebida como un proceso de construcción social determinado por los actores locales y sus interacciones para valorizar los recursos territoriales y generar potencialidades endógenas específicas. En su opinión, las redes alimentarias alternativas pueden adoptar fundamentalmente dos estructuras. La primera relacionada con estrategias de autoabastecimiento, como pueden ser los huertos colectivos o algunos tipos de agricultura urbana, como los jardines comunitarios o los jardines productivos de carácter individual. Y la segunda caracterizada por el intercambio comercial de los alimentos, en las que tienen lugar relaciones directas entre productores, consumidores y otros agentes del sistema alimentario. En esta última se enmarcan los CCC con diversas formas de distribución, como los mercados de productores, los sistemas de pedidos por internet y los esquemas de cestas, entre otros.

De esa interrelación entre las redes alimentarias alternativas y el territorio surgen los denominados Canales Cortos de Comercialización Territorial (CCCT), definidos como formas de interacción rural-urbana de diferentes actores alimentarios que convergen para desarrollar visiones colectivas en torno a un territorio alimentario específico, con objetivos relacionados con valores sostenibles, y con una clara perspectiva de gobernanza agroalimentaria. En términos comerciales, los CCCT se caracterizan por tener dos niveles de distribución: uno a través de la venta directa (sin intermediario) y otro con un único intermediario entre productor y consumidor. Dada la importancia de la proximidad territorial entre producción y consumo, no se contemplaría entonces la comercialización de alimentos fuera de su región de producción (mercado nacional o internacional)²⁷.

Desde un punto de vista práctico, y si tomamos como ejemplo la legislación italiana, encajarían en esa línea las definiciones de pequeñas producciones locales y de productos kilómetro 0, pero no lo haría su definición de cadena corta (puesto que incluye todo el territorio nacional).

La Legge 1 aprile 2022, n.30²⁸, define como pequeñas producciones locales (PPL) a los productos agrarios de origen animal o vegetal primarios u obtenidos de la transformación de materias primas derivadas del cultivo o la cría realizada exclusivamente en terrenos pertenecientes a la explotación, destinados a la alimentación humana, obtenidos en una explotación agraria o piscifactoría,

27 REINA-USUGA, DE HARO y PARRA-LÓPEZ, *op. cit.*, págs.187 y 188.

28 Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale (GU 94 de 22 aprile 2022).

destinados, en cantidades limitadas en términos absolutos, al consumo inmediato y a la venta directa al consumidor final *en el ámbito de la provincia en la que se encuentra la sede de la producción y en el de las provincias limítrofes*.

Por su parte, la Legge 17 maggio 2022, n.61²⁹, distingue entre productos Kilómetro 0 y productos procedentes de cadena corta. Dicha norma define a los productos agrarios y alimentarios kilómetro 0 como productos de la agricultura y la ganadería, incluida la acuicultura, procedentes de lugares de producción y de transformación de las materias primas o de las materias primas agrarias primarias trasladadas a una distancia no superior a un radio de 70 kilómetros del lugar de venta o procedentes de la misma provincia del lugar de venta, o del lugar de consumo del servicio de restauración, así como los productos frescos de la pesca en el mar y de la pesca en aguas interiores y lagunas, procedentes de puntos de desembarque situados a una distancia no superior a un radio de 70 kilómetros del lugar de venta o del lugar de consumo del servicio de restauración, capturadas por embarcaciones inscritas en los registros marítimos correspondientes, o de las piscifactorías inscritas en los registros de licencia de pesca existentes en las provincias competentes. Mientras que define a los productos agrarios y alimentarios nacionales de cadena corta como aquellos procedentes de una cadena productiva caracterizada por la ausencia de intermediarios comerciales (las cooperativas y sus organizaciones no se consideran como tales) o compuestas por un solo intermediario entre el productor (individual o asociado a través de diversas formas) y el consumidor final.

Si bien es cierto que los tres conceptos evocan en las personas la idea de cercanía entre lugar de producción y lugar de venta o consumo, sólo en el caso de los productos kilómetro 0 (en el que existe un criterio objetivo determinado por una distancia concreta entre el lugar de producción y el de comercialización) y en el de las PPL (en el que existe un criterio objetivo geográfico ligado a la provincia de producción o a las provincias limítrofes) existe realmente una conexión directa con fórmulas de producción y distribución de proximidad.

Por lo que se refiere a las características de los CCCT, REINA-USUGA, DE HARO y PARRA LÓPEZ señalan la existencia de una base social robusta; la participación de pequeños productores y minoristas (vinculados a la agricultura familiar y a la multifuncionalidad de la agricultura³⁰); la construcción confianza-calidad (aunque no todos los productos cuentan con una certificación de terceros, ya que se promueven nuevas formas de coordinación social

29 Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli proveniente da filiera corta (GU 135 de 11 junio de 2022).

30 Sobre este punto ver más ampliamente CARRETERO GARCÍA, Ana, “Algunas consideraciones sobre el concepto de multifuncionalidad agraria”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº53, 2008, págs.37 a 51.

como respaldo a sus prácticas y alimentos, tales como los Sistemas Participativos de Garantía o sellos de confianza); y la conexión con economías transformadoras (que abogan por prácticas de consumo responsable, comercio justo, sostenibilidad, remuneración adecuada para los agricultores, economía social y solidaria, etc.).

En cuanto a la demanda de calidad por parte de las personas consumidoras, se trata también de rescatar y conservar la gastronomía propia de cada territorio, que se convierte en un patrimonio que engloba las materias primas de elaboración (semillas, variedades de cultivo o de razas de animales, estacionalidad, etc.); los procesos de elaboración (recetas y procedimientos); o los utensilios de preparación y rituales sociales de consumo (recetas que únicamente se preparan en determinadas fechas, etc.)³¹.

Se propone así un espacio de relaciones sociales y de convergencia de intereses más allá del mero intercambio económico que, como después veremos, conecta con la idea de los denominados biodistritos.

En cualquier caso, la cuestión que se plantea es si la ciudadanía está dispuesta a apoyar tanto la función productiva como las funciones no estrictamente productivas de la actividad agraria (incluida la riqueza del patrimonio gastronómico frente a la homogeneización cultural); así como a reorientar sus hábitos de compra a través del consumo de productos de temporada, locales, ecológicos, artesanos, etc. vinculados a lugares próximos y a una dieta más sostenible y saludable³².

Las encuestas apuntan a que los consumidores tienen la percepción de que los productos comercializados a través de canales cortos ofrecen mayor calidad, una mejor relación calidad-precio, más beneficios para la salud y mayor respeto por el medio ambiente³³. Sin embargo, surge la duda sobre si ese interés manifestado es real y, en caso de serlo, si también es posible materializarlo desde un punto de vista práctico.

Cabe preguntarse, por tanto, qué porcentaje del interés manifestado es teórico, cuál es real y, dentro del real, cuál sería posible en el actual contexto económico. Porque lo cierto es que, a pesar de todos los beneficios apun-

31 REINA-USUGA, DE HARO y PARRA-LÓPEZ, *op. cit.*, págs.188 y ss.

32 Sobre la tutela de valores como el respeto al medio ambiente, el desarrollo sostenible, la seguridad de los productos, la riqueza gastronómica, etc. ver más ampliamente FERRARI, Matteo e IZZO, Umberto, *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2012, págs.44 y 45.

33 Sobre las motivaciones de los consumidores para comprar a través de los canales cortos ver más ampliamente GIAMPIETRI, E., VERNAU, F., DEL GIUDICE, T., CARFORA, V. y FINCO, A., “A Theory of Planned behaviour perspective for investigating the role of trust in consumer purchasing decision related to short food supply chains”, en *Food Quality and Preference*, vol.64, 2018, págs.160 a 166.

tados, el alcance del consumo local, en cifras, es muy reducido respecto al enorme peso del sistema agroalimentario industrial, ya que el abastecimiento general continúa esencialmente en manos de grandes corporaciones comerciales.

Como apuntan SAMA-BERROCAL, DÍAZ-CARO, AGUADO, MESÍAS y CRESPO-CEBADA, de forma general, la percepción en nuestro país es que los canales cortos se configuran como formas de comercialización más cercanas con el productor, que generan menor impacto ambiental y que contribuyen al desarrollo rural. Además, la atención personalizada, la calidad de los alimentos o la obtención de mejores precios para los productores son otros elementos positivos asociados a esta forma directa de comercialización productor-consumidor. Por el contrario, uno de los principales inconvenientes advertidos es la falta de conocimiento que existe sobre estas formas de comercialización y dónde pueden localizarse (sobre todo en el caso de los núcleos urbanos más poblados)³⁴.

Es cierto que durante la pandemia se incrementó la venta de alimentos frescos y de proximidad a través de los CCC. Sin embargo, parece que ello fue algo coyuntural que no ha supuesto un cambio significativo hacia hábitos de consumo más sostenibles y saludables. Los lugares habituales de adquisición de productos alimentarios siguen siendo las grandes superficies y los supermercados próximos al lugar de residencia de los consumidores, por lo que ALBERDI COLLANTES indica que el hecho de que los grandes grupos comerciales abanderan la venta, así como la actitud observada en otros momentos de crisis, hace suponer que el consumo de productos locales y las exigencias del consumidor respecto a modelos de sostenibilidad en el modo de producirlos, salvo excepciones, queden relegados al lugar que ocupaban antes de la pandemia³⁵.

En realidad, el consumidor medio en los países desarrollados y, cada vez más en los países en desarrollo, adquiere la mayor parte de sus alimentos a través de formas de comercio asociadas con la gran distribución. De hecho, en el caso de los consumidores españoles, la importancia relativa de los canales largos en la compra de alimentos (supermercados, hipermercados y tiendas de descuento) ha pasado del 64,6% de cuota de mercado en 2010 a más del 76% en 2021, un aumento sostenido en el tiempo que se ha producido a costa de

34 SAMA-BERROCAL, Celia, DÍAZ-CARO, Carlos, AGUADO, Clementina, MESÍAS, Francisco J. y CRESPO-CEBADA, Eva, “¿Canales cortos o largos? Caracterización de los canales de comercialización de alimentos en España”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº261, 2023, pág.136.

35 ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz, “Situación de los circuitos cortos de comercialización y agroecología durante la COVID-19 en Gipuzkoa (País Vasco, España)”, en *Investigaciones Geográficas*, nº78, 2022, pág.171.

las tiendas especializadas, que han pasado en el mismo periodo del 27,8% al 13,1% de cuota de mercado³⁶.

Tales cifras nos llevan a plantearnos si existen y, en caso de ser así, cuáles son las estrategias diseñadas desde el punto de vista normativo para impulsar este tipo de alternativas y hacer frente a los retos a los que como sociedad nos enfrentamos.

2. Marco normativo comunitario, nacional y autonómico

Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea Naciones Unidas en la Agenda 2030³⁷, el número 12 se refiere expresamente a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (algo para lo que resulta imprescindible reducir la presión sobre los recursos naturales³⁸).

Dentro de esas coordenadas, la Unión Europea (UE) ha planteado una serie de estrategias en consonancia con los compromisos asumidos a nivel internacional. Entre ellas, el Pacto Verde Europeo, que se configura como hoja de ruta de las políticas y medidas necesarias para hacer un uso sostenible de los recursos y mejorar la salud humana, pone de manifiesto que la actual producción de alimentos no es sostenible porque contamina el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales (al mismo tiempo que una parte importante de los alimentos se desperdicia). Asimismo, alerta de que una alimentación de baja calidad contribuye a la obesidad y a numerosas enfermedades crónicas. Por ello insiste en la importancia de gestionar la transición hacia un sistema alimentario más saludable y sostenible que permita hacer frente al cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad³⁹.

Respecto a las iniciativas incluidas en el Pacto Verde, cabe destacar especialmente la “Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente”⁴⁰ y la “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”⁴¹. Ambas tienen como finalidad reducir la huella ambiental y climática de los sis-

36 SAMA-BERROCAL, DÍAZ-CARO, AGUADO, MESÍAS y CRESPO-CEBADA, *op. cit.*, pág.128.

37 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

38 Ver así también NACIONES UNIDAS, “Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios +2”, Roma, 2023 (<https://www.fao.org/newsroom/detail/as-unfss-2-closes--fao-reiterates-its-commitment-to-support-nations-in-accelerating-the-pace-of-transforming-agri-food-systems/es>).

39 COM (2019) 640 final de 11 de septiembre de 2019.

40 COM (2020) 381 final de 20 de mayo de 2020.

41 COM (2020) 380 final de 20 de mayo de 2020.

temas alimentarios de la UE y facultar a los consumidores para tomar decisiones informadas que les permitan optar por alimentos saludables y sostenibles (ámbito en el que los productos ecológicos juegan un papel fundamental).

Según los datos aportados por la Comunicación de la Comisión “Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica”, la superficie dedicada a este tipo de agricultura ha aumentado casi un 66% en los últimos 10 años, pasando de 8,3 millones de hectáreas en 2009 a 13,8 millones de hectáreas en 2019, lo que representa el 8,5% de la “superficie agrícola utilizada” total de la UE⁴². No obstante, las estrategias antes mencionadas marcan como objetivo que, al menos el 25% de las tierras agrícolas de la UE se utilicen en agricultura ecológica hasta 2030, con el fin de que la ciudadanía valore cada vez más unos alimentos cuya producción genera beneficios en sentido amplio para toda la sociedad. Sin embargo, y de acuerdo con el Eurobarómetro publicado en octubre de 2020, sólo el 56% de los consumidores de la UE reconoce el logotipo ecológico de la UE (con diferencias significativas entre los Estados miembros, cuyos porcentajes oscilan entre el 30% y el 74%).

A la vista de esos datos, sería necesario tanto aumentar el grado de conocimiento de los productos ecológicos por parte de las personas consumidoras como estimular su demanda⁴³. Para ello resulta imprescindible crear un marco de etiquetado de alimentos sostenibles que abarque los aspectos nutricional, climático, medioambiental y social que permita a la ciudadanía optar por ellos. Se plantea así la posibilidad de incentivar la “certificación de grupo”, un sistema que facilita a los pequeños agricultores compartir el coste y la carga administrativa de la certificación, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo⁴⁴.

El fin es contribuir a que los agricultores obtengan una renta justa, garantizando la confianza y los intereses de los consumidores y favoreciendo los

42 COM (2021) 141 final de 25 de marzo de 2021.

43 El fomento del consumo de este tipo de alimentos (reduciendo por ejemplo los tipos del IVA aplicables a frutas y hortalizas ecológicas) ofrecería a los agricultores incentivos para convertirse a esta producción y aumentaría la oferta para los consumidores. Otra fórmula pasa por incrementar el uso de la contratación pública ecológica, de modo que en los procesos de licitación se preste especial atención a las pequeñas explotaciones agrarias y a las cadenas de suministro locales. En la Estrategia “de la granja a la mesa” también la Comisión se compromete a establecer criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles, con la finalidad de promover una alimentación sana y sostenible que incluya productos ecológicos en las escuelas y en las instituciones públicas.

44 DOUE L 150 de 14 de junio de 2018. Sobre la regulación de este tipo de agricultura ver más ampliamente DE LA VILLA BRIONGOS, Isaac, *Régimen jurídico de la producción ecológica en España*, Ed. Reus, Madrid, 2021.

circuitos cortos de distribución y las producciones locales. Entre los objetivos que incluye el art.4 del Reglamento 2018/848, la letra f) se refiere expresamente a fomentar los circuitos cortos de distribución y las producciones locales en los territorios de la Unión.

No obstante, es importante recordar que buena parte de los productos ecológicos recorren grandes distancias puesto que su distribución se realiza a través de canales convencionales dirigidos a la exportación, por lo que también se plantea el reto de articular cadenas de suministro de proximidad ecológicas que permitan un mayor acceso de la población a este tipo de alimentos y que aporten beneficios medioambientales y sociales a la ciudadanía europea en su conjunto.

Por su parte, la Comunicación “Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040” pone de manifiesto que la transición hacia métodos de producción ecológica, el desarrollo de cadenas de suministro cortas y la elaboración en el lugar de producción, de conformidad con la Estrategia “de la granja a la mesa” y el “Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica”, pueden contribuir a reforzar el papel de los agricultores y aumentar sus ingresos⁴⁵.

Subraya también que, además de preservarse la importante función económica desempeñada por la agricultura, la silvicultura y la pesca, el hecho de desarrollar cadenas de suministro cortas y utilizar sistemas de etiquetado que reconozcan la calidad y variedad de los alimentos locales y tradicionales tendrá un efecto positivo sobre las economías locales, contribuyendo no sólo a preservar la autosuficiencia y la sostenibilidad de la producción alimentaria europea, sino también a conectar estos sectores con otras actividades locales con el objetivo de aumentar el atractivo turístico de ciertos territorios.

Surge así el concepto de biodistrito, entendido como zona geográfica en la que agricultores, ciudadanía, operadores turísticos, asociaciones y autoridades públicas celebran un acuerdo para la gestión sostenible de los recursos locales basado en principios y prácticas ecológicos, con el objetivo de maximizar el potencial económico y sociocultural de ese territorio. La Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica señala que cada biodistrito se establece en torno a consideraciones relativas al estilo de vida, la nutrición, las relaciones humanas y la naturaleza, dando lugar a un enfoque sobre la producción agrícola local más apreciada por los consumidores y, por tanto, con un valor de mercado superior⁴⁶.

En esta dirección, también el Parlamento Europeo se refiere a la importancia de apoyar el desarrollo de biodistritos (o ecorregiones) en los Estados miem-

45 COM (2021) 345 final de 30 de junio de 2021.

46 COM (2021) 141 final de 25 de marzo de 2021.

bros, ya que son de naturaleza multifuncional, promueven las cadenas de suministro cortas y generan sinergias entre agricultores, consumidores, empresas de transformación, minoristas, el sector de la hostelería, la restauración, las empresas culturales, etc. (remarcando que su éxito dependerá de la existencia de una fuerte integración regional y de la participación de las autoridades locales y regionales)⁴⁷.

Por otro lado, las alusiones al eslabón de la producción son constantes en todos los análisis, lo que nos lleva también a preguntarnos si existen o no medidas concretas en la dirección apuntada dentro de la Política Agraria Común (PAC).

Ya en 2012, el propio Parlamento Europeo pidió a los Estados miembros que estimularan las iniciativas orientadas a incentivar la producción sostenible a pequeña y mediana escala vinculada a los mercados y al consumo local y regional (por sus beneficios desde el punto de vista medioambiental y su contribución a la estabilidad del sector primario). Asimismo, solicitaba que la PAC asignara la financiación necesaria para fomentar dicha estabilidad, por ejemplo, a través de la venta directa y los mercados locales (así como a través de medidas de promoción de la cadena de suministro corta o kilómetro cero); e instaba a los Estados miembros a velar por la participación de grupos de pequeños productores locales en los procedimientos de contratación pública, promoviendo, en particular, el consumo de fruta y productos lácteos en las escuelas⁴⁸.

Por su parte, la Nueva Agenda del Consumidor señala que la ciudadanía en toda Europa muestra un creciente interés en contribuir personalmente a la consecución de la neutralidad climática, a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, así como a la reducción de la contaminación del agua, el aire y el suelo. El reto consiste en aprovechar este potencial para cambiar hábitos de consumo con el fin de reducir nuestra huella ambiental en todos los ámbitos, incluido por supuesto el alimentario⁴⁹.

Como pone de relieve la Comunicación de la Comisión “Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos”, la elección de dietas más sanas puede contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. De

47 Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre un Plan de acción de la UE para la agricultura ecológica [2021/2239 (INI)].

48 “Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategia para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE” [2011/2175 (INI)].

49 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible” [COM (2020) 696 final de 13 de noviembre de 2020].

hecho, una fuerte disminución del consumo de productos animales destinados a la alimentación recortaría las emisiones en más de 30 millones de toneladas de aquí a 2030, por lo que indica que debe facilitarse a los consumidores la posibilidad de optar por alimentos y dietas sostenibles y saludables. Ello no solo ayudará al sector agrícola y alimentario a reducir las emisiones, sino que también mejorará la salud de los consumidores y reducirá los costes sanitarios para la sociedad, así como el desperdicio alimentario⁵⁰.

En este sentido, también los Planes Estratégicos de la PAC desarrollados por los Estados miembros deberían configurarse como elementos clave para mejorar la sostenibilidad económica y medioambiental del sector, destinando más recursos a reducir las emisiones de manera duradera. Además, es necesario alcanzar una menor dependencia de las materias primas y de los alimentos importados⁵¹. Por otra parte, para adoptar nuevos enfoques y llevar a cabo en la práctica opciones de consumo responsable, las personas consumidoras necesitan información fiable que les permita basar sus decisiones de compra en criterios de sostenibilidad. De ahí la importancia de prestar atención al etiquetado de los alimentos con el fin de conocer cuál es su origen y elegir los más cercanos al lugar de compra. En esta línea, sería especialmente útil contar con signos distintivos específicos para la comercialización local y las ventas directas con el objetivo de promover estos mercados y ayudar al sector a añadir valor a su producción.

Se supone que las distintas fórmulas englobadas en los CCC ofrecen nuevas oportunidades, especialmente para los pequeños productores que llevan a cabo la venta directa y fomentan el comercio de proximidad. También que pueden ayudar a las zonas rurales, con altos índices de despoblamiento, contribuyendo a generar empleo y una economía no deslocalizada, capaz de crear sinergias con otros sectores como el agroturismo, el turismo rural y el cultural, al mismo tiempo que reduce las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del transporte de mercancías. Asimismo, se supone que existe una mayor concienciación y preocupación por la salud, la seguridad alimentaria, la calidad, la trazabilidad, la sostenibilidad, el bienestar animal, el clima, el medio ambiente, el ahorro energético y el uso de energías renovables, la valorización y tratamiento de los residuos y el desperdicio alimentario. Por último, también se supone que existe una mayor tendencia a consumir productos frescos, lo-

50 COM (2020) 562 final de 17 de septiembre de 2020.

51 La Comunicación “Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis” pone de manifiesto que la cadena alimentaria de la UE tiene que hacer frente a algunas dependencias y vulnerabilidades, ya que, por ejemplo, el 76% de las harinas de semillas oleaginosas para piensos son importadas, mientras que la autosuficiencia del sector pesquero es sólo del 14% para las cinco principales especies consumidas (Consejo de la Unión Europea 13761/21 de 12 de noviembre de 2021).

cales y de temporada porque cada vez se aprecia más el contacto directo entre productores y consumidores, se valora más la calidad y la procedencia del alimento y se aprecia más la singularidad, la identidad y la diferenciación en contraposición a los productos más estandarizados que ofrecen las grandes cadenas de distribución.

Pero lo cierto es que no existe en el ámbito comunitario legislación específica sobre CCC. El actual Reglamento (UE) 2021/2115 sobre los planes estratégicos que deben elaborar los Estados en el marco de la PAC simplemente menciona en sus considerandos 25 y 83 que, con el fin de apoyar una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la Unión para mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo, es necesario mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor, promoviendo las cadenas de suministro cortas y mejorando la transparencia del mercado; así como promocionar a través de ayudas las cadenas de suministro cortas y los mercados locales. También su art.6 y sus Anexos I y XIV hacen alusión al objetivo de mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor a través de organizaciones de productores, mercados locales, circuitos de distribución cortos y regímenes de calidad⁵².

Sin embargo, la norma no especifica qué se entiende por cadenas de suministro cortas o circuitos de distribución cortos, ni incluye una definición al respecto. Algo que resulta especialmente llamativo si tenemos en cuenta que el Reglamento 2021/2115 derogó, a partir del 1 de enero de 2023, el Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), cuyo art.2.1.m) sí definía a la cadena de distribución corta como aquella en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores⁵³.

Asimismo, el Reglamento delegado (UE) 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completaba el Reglamento (UE) n°1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través

52 Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º1305/2013 y (UE) n.º1307/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021).

53 DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)⁵⁴, limitaba la ayuda prevista en el art.35.2 del Reglamento 1305/2013 a cadenas con no más de una intermediación entre producción y consumo. De modo que el número de intermediarios debía ser el criterio utilizado para definir las cadenas de distribución cortas, mientras que la distancia kilométrica desde la explotación, teniendo en cuenta las características geográficas específicas de la zona en cuestión, debía ser el criterio para definir los mercados locales (a menos que se presentara un criterio alternativo convincente).

Por su parte, el Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021⁵⁵, establece un nuevo texto para el art.23, apartado 11, del Reglamento (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, en virtud del cual los Estados miembros podrán fomentar, en particular, la compra local o regional, los productos ecológicos, las cadenas de distribución cortas o los beneficios ambientales, incluido el envasado sostenible, así como, si procede, los productos reconocidos en virtud de los regímenes de calidad establecidos en el Reglamento (UE) 1151/2012⁵⁶. Asimismo, podrán valorar la posibilidad de dar prioridad en sus estrategias a las consideraciones relativas a la sostenibilidad y el comercio justo.

Pero no contamos con normas que sustituyan a las derogadas, así que parece que para el derecho comunitario son suficientes las facultades potestativas contempladas por el Reglamento 2021/2117 para los Estados miembros, así como las excepciones previstas en el denominado paquete de higiene para la venta directa. En lo que se refiere a este último punto, hay que señalar que los Reglamentos (CE) 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, excluyen de sus respectivos ámbitos de aplicación el suministro directo de pequeñas cantidades de algunos productos primarios por parte del agente productor a la persona consumidora final o a establecimientos locales de venta al por menor, dejando también en manos de los Estados miembros la regulación de este tipo de actividades con arreglo a su derecho nacional.

54 DOUE L 227 de 31 de julio de 2014.

55 Que modifica los Reglamentos (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021).

56 DOUE L 343 de 14 de diciembre de 2012.

Por lo que respecta al etiquetado, ya el art.55 del Reglamento (UE) 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios instaba a adoptar un nuevo sistema de etiquetado para la producción agraria local y las ventas directas con el objetivo de ayudar a las personas productoras a comercializar sus productos.

En esa misma dirección, también el PE pidió a la Comisión que presentara propuestas legislativas dirigidas a diseñar una etiqueta indicativa de la “producción agrícola local y las ventas directas” con el fin de promover este tipo de mercados y ayudar a los agricultores a añadir valor a sus productos (ante la constante presión ejercida sobre los productores primarios para producir de manera cada vez más barata). Asimismo, considera que una mejor información al consumidor sobre las características del modelo de producción europeo, y mayores esfuerzos en la promoción de estos alimentos, podrían mejorar el acceso a nichos de mercado dispuestos a recompensar económicamente los esfuerzos adicionales de los agricultores y ganaderos nacionales. Por ese motivo, es conveniente que se dé la posibilidad de que las personas consumidoras puedan identificar más fácilmente el origen de los alimentos⁵⁷.

Pero lo cierto es que los alimentos de proximidad carecen de certificación legal y de símbolos propios que los identifiquen a nivel comunitario y nacional (como sí sucede, por ejemplo, en el caso de signos distintivos de calidad alimentaria como DOP, IGP, ETG, agricultura integrada o agricultura ecológica).

De modo que, a pesar de todas las recomendaciones y de las numerosas alusiones a las distintas ventajas con las que tanto desde el punto de vista de la salud, como desde una perspectiva de sostenibilidad económica, social y ambiental cuentan los CCC, a la UE todavía le queda mucho camino por recorrer más allá de las múltiples declaraciones de buenas intenciones. Por lo que nos centraremos ahora en analizar si, ante esta preocupación por parte de las instituciones comunitarias, España ha desarrollado iniciativas en las líneas apuntadas.

La agricultura, la ganadería y la pesca tienen un valor estratégico innegable en la economía española, no sólo por su importante función económica de proveer de alimentos a la ciudadanía, sino también por el relevante papel del sector en la vertebración del territorio nacional, dada su capacidad para fijar población en las zonas rurales, generar empleo y proporcionar a la sociedad una serie de servicios y bienes públicos que carecen de remuneración en el mercado.

Parece que al menos una parte de la población tiene cada vez mayor interés por la alimentación, por lo que, en los últimos años, ha aumentado su nivel

⁵⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 2014, sobre “Crisis alimentaria, los fraudes en la cadena alimentaria y el control al respecto” [2013/2091 (INI)].

de exigencias en aspectos como la salud, la seguridad alimentaria, la calidad de los productos, el control alimentario, la información, la sostenibilidad y el bienestar animal. Sin embargo, no existe a nivel nacional una regulación específica sobre CCC agroalimentaria, sino sólo algunas normas con puntos de conexión al respecto o que hacen referencia en términos generales a la importancia de desarrollar fórmulas en este sentido.

Por ejemplo, la Ley española 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria simplemente apunta en su art.27.2 que se favorecerán las iniciativas encaminadas al desarrollo de los canales cortos de comercialización con el fin de permitir una mayor repercusión del valor añadido en productores y elaboradores⁵⁸.

Más recientemente, el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la UE en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación, pretende facilitar el comercio de proximidad e impulsar los CCC, regulando algunas actividades excluidas del ámbito de aplicación de la normativa de la UE en materia de higiene, relativas al consumo doméstico privado y al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de determinados productos al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor, de acuerdo con las excepciones, adaptaciones y flexibilización que, a través de la legislación nacional, permiten a los Estados los Reglamentos (CE) 852/2004 y 853/2004 antes mencionados⁵⁹.

Por lo que respecta al Plan Estratégico de la PAC diseñado por España 2023-2027 (PEPAC)⁶⁰, parece que el nuevo periodo de programación, junto al interés creciente de los consumidores por modelos sostenibles y de bajo impacto climático, podría generar un marco idóneo para el impulso de los CCC. ¿Pero es así?

El subgrupo de trabajo sobre el Objetivo Específico 9 (dirigido a mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad) subraya la ya conocida deficiente gestión de los recursos naturales por parte de la actividad agraria, con problemas pendientes de resolver como el elevado consumo de agua, la contaminación por nitratos, la pérdida de la biodiversidad del suelo, la salinización de los acuíferos y las elevadas emisiones de amoníaco por proteína producida.

58 BOE 185 de 3 de agosto de 2013.

59 BOE 322 de 10 de diciembre de 2020. A esta norma se suma también el Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor (BOE 305 de 21 de diciembre de 2022).

60 https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/pepac-sfc2021-v12_tcm30-623871.pdf

A partir del análisis DAFO, el PEPAC destaca entre las debilidades que los CCC tienen un peso muy bajo con respecto al volumen de venta de los demás canales de comercialización. Entre las fortalezas apunta que el sector productivo y la industria alimentaria están alineándose con las demandas sociales en materia de salud, sostenibilidad y bienestar animal. Por lo que respecta a las amenazas, detecta una gran desconexión entre el consumidor y el sector de la producción, lo que repercute en la falta de reconocimiento del modelo productivo europeo y del valor añadido de determinadas producciones sostenibles y de calidad. En cuanto a las oportunidades, pone de manifiesto que una adecuada información al consumidor permitiría mejorar el acceso a nichos de mercado dispuestos a compensar económicamente los alimentos con elevados estándares de calidad, de sostenibilidad (medioambiental y social) y de bienestar animal. Según las encuestas, los consumidores parecen estar dispuestos a pagar más por productos nacionales, regionales y locales, por productos sostenibles, de calidad diferenciada y por aquellos con envase sostenible.

El PEPAC considera esencial modificar los hábitos de consumo de acuerdo con las recomendaciones nutricionales y los objetivos de sostenibilidad (N02). Para ello, se prevé que las ayudas a la cooperación para la promoción de los alimentos amparados por regímenes de calidad cubran los costes derivados de las actividades publicitarias y promocionales destinadas a informar y a mejorar su visibilidad y su posicionamiento en el mercado. Asimismo, considera necesario potenciar las producciones sostenibles (N06) y valorizar las producciones comunitarias (N01), pues las actuaciones de promoción financiadas mejorarán el conocimiento sobre la excelencia del sistema de producción comunitario, así como sobre la seguridad y calidad de sus productos. Igualmente, considera necesario aumentar la visibilidad de los productos sostenibles, como los alimentos ecológicos, y mejorar el conocimiento de las personas consumidoras sobre los beneficios de estas producciones con el fin de aumentar su elección de compra y promover la economía circular, así como reducir el desperdicio alimentario y la generación de residuos (N05), ya que la promoción de las producciones sostenibles aumentará la concienciación de los ciudadanos a la hora de optar por consumir productos con un bajo impacto ambiental⁶¹.

Asimismo, otras actuaciones no financiadas por la PAC, como pueden ser las anunciadas y futuras Hoja de Ruta para la Producción Ecológica y Ley de

61 Estas ayudas a la promoción se verán complementadas con otras intervenciones no financiadas por la PAC, como son los Programas europeos de promoción alimentaria, que permiten a las asociaciones solicitantes mejorar la visibilidad de sus productos y sistemas de producción, su competitividad y su reconocimiento entre los consumidores. Además, el Programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche debe contribuir a establecer hábitos de consumo saludables en la población infantil y juvenil (junto a una mayor actividad física).

Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario, deben contribuir a consolidar los hábitos sostenibles entre las personas consumidoras, estimulando la demanda de productos ecológicos y la implicación de todos los agentes de la cadena en la mejor gestión de los alimentos.

Sin embargo, la coyuntura económica derivada de la pandemia, los distintos conflictos que repercuten en el precio de las materias primas, la sequía, los desastres naturales, la inflación, la especulación, etc. pueden resentir la demanda de alimentos con calidad diferenciada y/o con prácticas de producción sostenible, desmotivando su cultivo y su consumo y ralentizando los avances previstos.

Por otro lado, se supone que el PEPAC también debe impulsar las actuaciones que favorezcan que los productores del sector primario, que desarrollan su actividad en el medio rural, mejoren las condiciones de negociación de sus productos y abarquen más fases del proceso comercial, respondiendo así a las necesidades identificadas en el Objetivo Específico 3: “Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor”. Las actuaciones de cooperación que se desarrollen en este bloque serán aquellas que fomenten la dimensión y concentración de los agentes del sector agroalimentario (cooperación horizontal y vertical), el refuerzo de los vínculos con los agentes del medio rural en general, la reducción de los intermediarios y la obtención de un mayor valor añadido y margen sobre el producto, aprovechando la oportunidad identificada en el diagnóstico que puede suponer la creación y el desarrollo de formas de comercialización alternativas como son los canales cortos o los mercados locales.

Además, el PEPAC se refiere a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de distribución en los mercados locales para superar las desventajas generales causadas por la fragmentación de las zonas rurales, incluido el comercio electrónico, con la consiguiente generación de empleo en el mundo rural⁶².

En este sentido, el PEPAC señala que las diferentes formas de comercialización a través de canales cortos, comercio electrónico o *delivery* proporcionan una oportunidad para diversificar los destinos de la producción, ya que, por sus características, España produce una gran cantidad de alimentos que garantizan productos variados en las diferentes regiones. Ello aporta una especificidad de la que se pueden beneficiar tanto productores como consumidores al poner en

62 Dentro de los indicadores, el R.10ER incluye una mejor organización de la cadena de suministro: porcentaje de explotaciones agrícolas que participan en agrupaciones de productores, organizaciones de productores, mercados locales, circuitos de distribución cortos y regímenes de calidad subvencionados por la PAC. A este indicador de resultados pueden contribuir tanto actuaciones cofinanciadas por FEAGA como por Feader. En concreto, Feader recoge tres posibles intervenciones de cooperación: participación en regímenes de calidad, ayudas a las organizaciones de productores y actuaciones para la vertebración de territorio (por ejemplo, mediante el fomento de las cadenas cortas y de los mercados locales).

los mercados cercanos productos locales. De igual modo, se considera oportuno apoyar las producciones sostenibles alineadas con la economía circular y la eficiencia en el uso de los recursos, así como promocionar políticas de compra pública responsable, en las que se incluyan factores de sostenibilidad y de salud en la adquisición de alimentos.

También el PEPAC se refiere a la creciente demanda de producciones de proximidad más saludables y de menor impacto medioambiental por parte de la ciudadanía, puesto que el origen de los alimentos se configura como un aspecto importante para los consumidores. De hecho, aproximadamente la mitad dicen estar dispuestos a pagar más por productos y marcas españolas y de su tierra. Por tanto, el creciente interés de los consumidores por modelos sostenibles y de bajo impacto climático genera un marco idóneo para el impulso de los CCC, ya que el consumo de productos de proximidad tiene beneficios de carácter medioambiental y climático y favorece el desarrollo de economías locales. La cuestión es que, aunque los CCC constituyen una opción excelente desde el punto de vista de la sostenibilidad, lo cierto es que presentan un peso demasiado bajo en la comercialización de productos agroalimentarios (ya que suponen únicamente un 0,35% de la cuota de mercado en volumen y un 0,27% en valor para el total de la alimentación).

Por otro lado, el PEPAC muestra su preocupación por que la información general que aparece en el etiquetado sea complicada de entender para muchos consumidores (que también tienen dificultades para identificar los alimentos con calidad diferenciada). Además, señala que existen menciones facultativas no reguladas y certificaciones voluntarias que, aunque pretenden aportar más información de la que se indica en el etiquetado para atender las demandas de algunos consumidores, pueden generar cierta confusión.

A pesar de ello, lo cierto es que no contamos ni con precisión en el uso de los términos ni con definiciones oficiales (algo esencial tanto para evitar confusiones en el caso de las personas consumidoras, como para evitar prácticas de competencia desleal entre empresas); ni tampoco disponemos a nivel nacional de signos distintivos, símbolos gráficos o sellos específicos que identifiquen los alimentos y productos de proximidad⁶³.

63 Sí dispone de un sello oficial de venta de proximidad la Comunidad Autónoma de Cataluña, que distingue entre: “Venta de proximitat directa” (sin intervención de persona intermediaria) y “Venta de proximitat circuit curt” (la realizada por los productores o agrupaciones de productores agrarios en favor del consumidor/a final, con la intervención de una persona intermediaria). Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentaria (DOGC 6290 de 10 de enero de 2013). Por su parte, la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón (BOA 133 de 13 de julio de 2017) regula dos modalidades de venta local: la venta directa (sin intermediarios) y la venta en canal corto de comercialización (con un único intermediario como máximo, sea un establecimiento local, una empresa de mensajería o cualquier otra

Como vemos, existen múltiples alusiones genéricas a la conveniencia de desarrollar y promocionar CCC, pero no se articula una política específica al respecto. Ante la ausencia de un marco legislativo a nivel nacional, algunas Comunidades Autónomas han marcado una pauta normativa en la que cobra relevancia el vínculo con el territorio no sólo como un medio para su valoración, sino también con el fin de dar respuestas a las demandas de sostenibilidad económica, sociocultural y ambiental de la ciudadanía. Surgen así diversas normas autonómicas a través de las que las Comunidades Autónomas intentan promocionar sus propias producciones agroalimentarias con el fin de ayudar a las pequeñas explotaciones agrarias, de contribuir al desarrollo rural y de mejorar la sostenibilidad de la cadena alimentaria. Veamos algunos ejemplos.

El Decreto 71/2020, de 9 de noviembre, por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria, plantea como objetivos principales apoyar y promover las cadenas de suministro de alimentos gestionadas por las personas dedicadas a la agricultura y la ganadería, con el fin de establecer una relación directa de venta con las personas consumidoras que permita un reparto más equitativo del valor del precio de venta final al reducirse el número de agentes intermediarios y de etapas del proceso. Contribuir a la diversificación y la obtención de rentas complementarias para las pequeñas y medianas explotaciones de la comunidad autónoma. Y mejorar los resultados económicos y medioambientales de las explotaciones agrarias y las empresas rurales a través de las cadenas cortas de distribución y los mercados locales⁶⁴.

Dentro de ese marco, la norma señala como fines específicos: a) La mejora de la viabilidad y los resultados económicos de las explotaciones agrarias para elevar la renta de las personas productoras mediante el aumento del valor añadido que generan estas formas de venta, diversificando las fuentes de ingresos de las explotaciones agrarias y manteniendo sistemas más ligados a los recursos locales, de forma que no sólo se pueda dar más viabilidad al sector, sino también asegurar así la continuidad de explotaciones viables y sostenibles, de propiciar la generación de empleo y de incorporar nuevas personas jóvenes a la agricultura y ganadería. b) Permitir un aprovechamiento directo del producto en origen disminuyendo los gastos derivados del proceso de traslado, intermediación y comercialización de dichos alimentos, mediante la promoción de los circuitos cortos y directos de comercialización gestionados por agricultores/as y ganaderos/as, a la vez que se atiende la demanda social en aumento de productos locales, de procedencia conocida y de temporada,

fórmula que se establezca). Aragón cuenta con algunos sellos específicos como, por ejemplo, “Venta Local. Alimentos de aquí”; “Km.0. Producto de cercanía”; o “Variedad local. Conserva la biodiversidad agrícola”.

64 DOCM 230 de 13 de noviembre de 2020.

que, con una menor huella ecológica, atiende un mercado valorado y creciente en la sociedad. c) Favorecer la información y el conocimiento de las personas consumidoras en relación con la realidad de la producción agroalimentaria, la calidad de los alimentos y los impactos sociales y ecológicos de los modelos de consumo, impulsando el desarrollo de una gama de productos demandados por su calidad, salud y aceptación.

Aprovechando la flexibilidad de la normativa comunitaria y nacional respecto al suministro de pequeñas cantidades de algunos productos primarios, el Decreto se aplica a las explotaciones e instalaciones de los agentes productores agrarios y los establecimientos locales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como a los productos distribuidos mediante venta directa o a través de canal corto de comercialización.

En concreto, la venta directa se define como la venta de productos agroalimentarios de producción o de elaboración propias, realizada directamente a la persona consumidora final por un agente productor agrario, o una agrupación. Mientras que la venta en canal corto de comercialización se define como la venta o suministro de productos agroalimentarios, de producción o elaboración propia, realizada por un agente productor agrario o agrupación, a través como máximo de un único intermediario, sea este un establecimiento local o una empresa de mensajería.

Por su parte, el Anexo I fija tanto los productos concretos como las cantidades máximas autorizadas por productor y año que pueden comercializarse tanto en la modalidad de venta directa realizada en la propia explotación o en establecimiento de titularidad del agente productor o de la agrupación a la que pertenezca; en el domicilio de la persona consumidora; o en ferias y mercados dentro de la comunidad autónoma y provincias limítrofes. Como en la modalidad de canal corto de comercialización, que es aquella que se realiza con un intermediario/a como máximo; a través de un local habilitado al que le suministre directamente el agente productor; y la venta *on line* (a través de Internet). Igualmente, se considera como venta directa o en canal corto la utilización de los productos propios, primarios o transformados, en establecimientos de restauración, turismo o comercio minorista que sean propiedad del mismo productor agrario.

Asimismo, se crea el Registro de explotación con venta directa de productos ligados a la actividad agraria (RVD-CLM), cuyo fin es disponer de un censo de las explotaciones que ejerzan su actividad de venta directa o suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios por parte de los agentes productores agrarios o sus agrupaciones en el ámbito territorial ya señalado, que facilite la identificación y la publicidad de los productos que producen o transforman y la de los puntos de venta o establecimientos locales.

Además, el art.11.2 del Decreto establece que los agentes productores inscritos en el RVD-CLM podrán, de manera voluntaria, identificar su producción o los lugares en los que se realiza la venta directa con el logo que figura en el Anexo V del Decreto (“Castilla-La Mancha. Campo y alma directo a tu mesa”)⁶⁵. El distintivo podrá incorporarse en el etiquetado de los productos agroalimentarios de venta directa o CCC. Además, el uso de la Marca Castilla-La Mancha es compatible con otras marcas y distintivos de calidad ya existentes, como las DOP, IGP, razas autóctonas, productos de montaña o certificaciones de producción ecológica, así como con cualquier otra marca o distintivo de calidad reconocido a nivel europeo, estatal o autonómico.

En aquellos casos en los que se utilice el distintivo, los agentes productores agrarios, las agrupaciones y los establecimientos locales deberán identificar como venta directa exclusivamente la de los productos que cumplan lo establecido en el decreto, sin perjuicio de la venta simultánea de productos que no lo cumplan, siempre que no estén identificados como de venta directa y no se induzca a confusión a las personas consumidoras finales.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura, a través del Decreto 17/2021, de 24 de marzo, por el que se regula el suministro directo por titulares de explotaciones agrarias de pequeñas cantidades de productos primarios, regula dentro de su territorio la venta directa por parte de titulares de explotaciones inscritas en los registros correspondientes de pequeñas cantidades de determinados productos primarios producidos en las mismas a personas consumidoras finales o a establecimientos locales de venta al por menor, sin personas o entidades intermediarias (su Anexo I también precisa qué productos concretos y en qué cantidades es posible suministrar directamente)⁶⁶.

Por lo que respecta a las fórmulas previstas, la norma establece que el suministro directo podrá llevarse a cabo en la explotación (realizado a la persona consumidora final en cualquiera de las unidades productivas e instalaciones asociadas a la misma); a distancia (realizado por la persona productora a la dirección en Extremadura de la persona consumidora final o de la persona o entidad titular del establecimiento local de venta al por menor previa solicitud de la persona consumidora o del establecimiento); en mercado (lugar público destinado permanentemente o en días señalados para vender, comprar o permutar bienes o servicios); o a establecimiento local de venta al por menor (establecimiento comercial radicado en Extremadura que venda directamente alimentos a la persona consumidora final, incluidos los establecimientos des-

65 De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 46/2020, de 18 de agosto, por el que se regula el derecho de uso y se crea el Registro Regional de Usuarios de la Marca Castilla-La Mancha (DOCM 172 de 27 de agosto de 2020).

66 DOE 58 de 26 de marzo de 2021.

tinados a actividades de restauración colectiva, comedores de empresa, servicios de restauración de instituciones, restaurantes e instalaciones de turismo rural y otros servicios alimentarios similares). En todos los casos previstos, el suministro se realizará siempre entre la persona productora y la persona consumidora final o el establecimiento local de venta al por menor sin ninguna persona o entidad intermediaria.

Por último, la Comunidad Autónoma de Navarra, ya pionera en 2010⁶⁷, aprobó recientemente la Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo, de canales cortos de comercialización agroalimentaria, cuya finalidad es generar una proximidad territorial, cultural y social entre las personas productoras y las consumidoras⁶⁸.

Es objeto de la norma regular y fomentar la comercialización de alimentos realizada, de forma directa, entre personas productoras del sector primario (o sus entidades asociativas), titulares de explotaciones agropecuarias de Navarra, y personas consumidoras finales o con la participación de una intermediación, como máximo. Se trata de mejorar la renta de las personas dedicadas a la agricultura y la ganadería; de mejorar aspectos medioambientales; y de reconocer al sector primario como fuente de alimentos seguros, sostenibles y de calidad por parte de la ciudadanía. Se aprovechan así los criterios de flexibilidad en los requisitos de seguridad e higiene de los alimentos que permite la legislación comunitaria y nacional para la venta de pequeñas cantidades, creándose el registro de los CCC agroalimentaria de Navarra y las condiciones y obligaciones derivadas de la inscripción en el mismo.

La norma establece como fines: Contribuir al desarrollo de las zonas rurales, apoyando en particular a las explotaciones agropecuarias de reducida dimensión con el fin de mejorar su viabilidad, hacerlas más competitivas, fomentar su diversificación económica y permitir la incorporación de jóvenes al sector. Alcanzar unas rentas dignas para titulares de explotaciones agropecuarias, conseguir un valor añadido en sus productos y obtener unos precios justos, tanto para la parte productora como para la parte consumidora. Permitir un aprovechamiento directo del producto en origen, disminuyendo los gastos derivados del proceso de traslado, intermediación y comercialización, mediante la promoción de los circuitos cortos y directos gestionados por los agricultores y ganaderos, a la vez que se atiende la actual demanda social en aumento de productos locales, de procedencia conocida y de temporada, que, con una menor huella ecológica, atiende un mercado valorado y creciente en la sociedad

67 Al promulgar la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, reguladora de la venta directa de productos ligados a las explotaciones agrarias y ganaderas, cuyo objetivo principal era mejorar la renta de dichas explotaciones y la viabilidad del sector primario (BOE 130 de 28 de mayo de 2010).

68 BOE 80 de 4 de abril de 2023.

con precios más justos para las personas productoras y las personas consumidoras. Garantizar una información correcta, adecuada y suficiente a las personas consumidoras que opten por adquirir productos agroalimentarios, de forma que se aumente la confianza en el origen de los productos y en un modelo de comercialización de cercanía. Fomentar el conocimiento y la valoración de la ciudadanía respecto al sector productor agroalimentario, de forma que se aumente la confianza en el origen de los productos y en un modelo de comercialización de cercanía. Fomentar el conocimiento y la valoración por parte de la ciudadanía del sector agroalimentario por su aportación a la conservación del medio natural, el suministro de alimentos seguros, sostenibles y de calidad, así como al mantenimiento de la población en las zonas rurales. Contribuir a la mitigación del cambio climático por los beneficios ambientales que genera la venta de proximidad. Ayudar en la reducción del desperdicio alimentario y al consumo responsable, al acortar la cadena de distribución y reducir la manipulación y almacenamiento de alimentos. Así como favorecer la consolidación del turismo rural y agroturismo y la restauración y hostelería relacionada con los productos agroalimentarios de cercanía de Navarra.

Para alcanzar dichos fines específicos, la Ley Foral define como canal corto de comercialización agroalimentaria la venta o suministro de producción agroalimentaria a la persona consumidora final por parte de la persona productora agroalimentaria o con la intervención, como máximo, de una única persona intermediaria. Este tipo de actividad podrá realizarse mediante venta directa o mediante venta de proximidad y se vincula a explotaciones agrarias de pequeña dimensión, que pueden encontrar dificultades para competir en los canales ordinarios de comercialización. Como vemos, el concepto engloba la venta directa y la venta de proximidad.

La ley define como venta directa la comercialización de la producción agroalimentaria, ya sea primaria⁶⁹ o transformada⁷⁰, obtenida por la persona productora agroalimentaria a la persona consumidora final, sin la intervención de ninguna persona intermediaria. La venta directa se vincula, especialmente, con la cercanía de la explotación agraria o lugar de producción de un área geográfica concreta, donde las personas consumidoras finales adquieren directamente o vía telemáti-

69 La obtenida mediante la cosecha de productos vegetales y hongos, la cría de animales y acuicultura previa a su sacrificio, el ordeño, la caza y pesca y la recolección de productos silvestres.

70 La obtenida a partir de la producción primaria, sometida a cualquier acción que la altere sustancialmente, incluido el tratamiento térmico, el ahumado, el curado, la maduración, el secado, el marinado, la extracción, la extrusión o una combinación de estos procedimientos, así como las canales y la carne faenada procedentes de animales de la propia explotación, que deberán haber sido sacrificados, y procesados, en establecimientos debidamente autorizados.

ca en contacto con la persona productora agroalimentaria, parte de la producción agroalimentaria⁷¹. Mientras que define como venta de proximidad la comercialización de la producción agroalimentaria, ya sea primaria o transformada, obtenida por la persona productora agroalimentaria, a la persona consumidora final con la intervención, como máximo, de una única persona intermediaria⁷².

Ambos tipos de venta deben realizarse dentro del ámbito territorial de Navarra o a una distancia máxima de la explotación de la persona productora agroalimentaria de 100 kilómetros⁷³. Sin embargo, estos límites (de delimitación geográfica o de distancia kilométrica) no se tendrán en cuenta cuando la venta se lleve a cabo mediante comercio electrónico (excepción que abre la puerta a desarticular la conexión de proximidad territorial y social).

Las pequeñas cantidades máximas de producto transformado que podrán elaborar y comercializar anualmente las personas productoras agroalimentarias se determinarán en las guías desarrolladas de conformidad con la ley foral. Además, la norma crea un nuevo registro de CCC en el que deberán inscribirse las personas productoras agroalimentarias y las intermediarias que realicen la venta directa, la venta de proximidad o ambas⁷⁴. La inclusión de las personas operadoras en el registro dará derecho a la utilización de los distintivos o lo-

71 Para que exista venta directa deben cumplirse algunas condiciones, entre ellas, que la venta se realice, preferentemente, en la propia explotación agropecuaria; no obstante, podrá efectuarse en mercados municipales y mercadillos, en alojamientos de turismo rural o agroturismo vinculados a la explotación, en el domicilio de la persona consumidora, mediante venta electrónica desde una página web del productor o en cualquier otro lugar autorizado para ello, de carácter no permanente.

72 Definida como quien media o realiza una actividad mercantil entre la persona productora agroalimentaria y la persona consumidora final de los alimentos, ya sea mediante sus propios establecimientos o mediante el comercio electrónico. Para que exista venta de proximidad deben cumplirse algunas condiciones, entre ellas, que la persona intermediaria venda directamente a la persona consumidora final la producción agroalimentaria suministrada por las personas productoras (en un establecimiento de comercio al por menor, un puesto de un mercado municipal o de un mercadillo, un alojamiento de turismo rural o de agroturismo, un establecimiento de restauración u hostelería, un comedor colectivo, público o privado, una agencia de transporte o servicio similar, una empresa de comercio electrónico o cualquier otra fórmula que permita que la persona consumidora final identifique la producción agroalimentaria que adquiera o consuma, de forma correcta, adecuada y suficiente, con las explotaciones agrarias de origen).

73 Sin perjuicio de la normativa aplicable a la comercialización de estos productos en la comunidad que corresponda.

74 Se prevé también fomentar los CCC agroalimentaria a través de campañas de promoción orientadas a visibilizar a las personas productoras y sus explotaciones inscritas con el fin de fortalecer la confianza de las personas consumidoras en este modelo de comercialización, el conocimiento y la valoración de su aportación a la conservación y mantenimiento del medio natural y la población de las zonas rurales, además de al suministro de alimentos seguros, sostenibles y de calidad.

gotipos que desarrolle el gobierno navarro, que se utilizarán de manera voluntaria tanto en los productos como en los establecimientos con el fin de facilitar la identificación e información de este tipo de comercialización a las personas consumidoras. Dicho distintivo podrá utilizarse, mediante un sistema de señalización, en el acceso de los locales, las carreteras y cruces de caminos o en las proximidades. El distintivo será compatible con marcas de calidad existentes, como las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas protegidas, las certificaciones de producción ecológica o los alimentos artesanos.

Los operadores que decidan utilizar el logotipo podrán exhibirlo en mercados municipales y mercadillos, alojamientos de turismo rural o agroturismo, grupos de consumo, establecimientos de comercio al por menor, establecimientos de restauración u hostelería, comedores colectivos, agencias de transporte o servicios similares y empresas de comercio electrónico, así como en el acceso a la propia explotación agraria.

También los operadores agroalimentarios que vendan mediante comercio electrónico podrán incorporar el logotipo de venta directa o venta de proximidad tanto en sus páginas web como en los productos acogidos a dicha venta (a pesar de que en estos casos sea posible que la comercialización sobrepase el límite geográfico del territorio de la Comunidad Autónoma o la distancia máxima de 100 kilómetros).

En realidad, aunque bajo estos sistemas sólo se pueden vender pequeñas cantidades de algunos productos primarios, las metas que fijan las distintas normas son ambiciosas puesto que se espera, por un lado, mejorar los resultados económicos de las personas titulares de explotaciones agrarias a través de una mayor participación en la comercialización de sus productos, primarios o transformados, con el consiguiente incremento del valor añadido; diversificar sus fuentes de ingresos; y dar visibilidad al sector agrario, contribuyendo a dinamizar el medio rural. Y, por otro, dar a la sociedad la posibilidad de comprar alimentos locales y de temporada con una menor huella de carbono (facilitando información sobre su procedencia, coste real, sistemas de producción y condiciones de sostenibilidad) y que, por su estacionalidad, aportan unas cualidades organolépticas cada vez más valoradas por las personas consumidoras.

Como podemos comprobar, aunque con distintos términos y diferentes matices, las Comunidades Autónomas tratan de generar marcos normativos a través de los que los CCC no sólo contribuyan a reducir el impacto ambiental y a hacer un uso más racional de los recursos naturales, a ofrecer alimentos más saludables, a aumentar el nivel de renta de los productores, a fijar mejores precios para los consumidores y a generar mayor confianza; sino también a la valorización del territorio y de la cultura alimentaria con el fin de que la ciudadanía aprecie todas esas cualidades a la hora de tomar sus decisiones de com-

pra. Queda por ver su eficacia real ante la cascada de problemas que hay que resolver en el medio rural en general y en el sector agrario en particular en un contexto, además, marcado por la inflación y la acumulación de márgenes de beneficios desorbitados, la falta de relevo generacional y el constante aumento de adquisición de tierras por parte de fondos de inversión y especulación, entre otros factores.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos visto, existe una fuerte concentración en la producción, transformación y distribución de productos agroalimentarios. Ello ha provocado una disminución constante de activos agrarios en las últimas décadas por la desaparición de numerosas explotaciones de carácter familiar, que a su vez repercute en la despoblación del medio rural (España es el país más despoblado de sur de la UE, ya que sólo el 5% de su población ocupa el 53% del territorio⁷⁵).

Además, el actual sistema alimentario es insostenible, de modo que los CCC se plantean como propuestas alternativas frente a las contradicciones y los efectos negativos de una cadena agroalimentaria intensiva, industrializada y globalizada. Surgen así iniciativas que proponen modelos de producción y consumo más acordes con criterios sociales, ambientales y territoriales. Su objetivo es impulsar un consumo más solidario con el mundo rural que, frente a la deslocalización, conlleve la relocalización de la alimentación y una relación más directa entre productores y consumidores a través de sistemas agrarios diversificados y sostenibles generadores de ventajas desde distintas perspectivas.

Mientras los productos perecederos se deterioran con el transporte, los productos frescos mantienen intactos en el momento de su recolección todas sus propiedades organolépticas. Comer productos cercanos y de temporada ayuda a salvaguardar nuestra propia salud a través de una dieta más variada y acorde con las necesidades del organismo en cada estación. Sin olvidar que un producto recolectado en su punto óptimo de maduración tiene mucho más sabor que uno recolectado prematuramente por condicionantes de transporte y que no requiere el uso de productos químicos y aditivos para su conservación. Además, conocer el origen de los alimentos y los métodos de producción ofrece beneficios a las personas que buscan garantías de seguridad alimentaria y calidad nutricional.

Pero los CCC comportan también ventajas económicas puesto que contribuyen a dinamizar la economía local y a generar empleo en el medio rural, así

75 <https://planderecuperacion.gob.es/>

como a fijar precios más justos tanto para las personas productoras como para las personas consumidoras (reduciendo intermediarios y costes energéticos, de almacenamiento, envasado, embalaje, etc.); al mismo tiempo que intentan reducir el poder estratégico de control de precios y acceso al mercado que ejercen los grandes oligopolios sobre el circuito comercial.

Asimismo, los CCC conllevan beneficios ambientales al reducir la huella de carbono por no tener que recorrer los alimentos largas distancias, así como al fomentar la diversificación productiva con el fin de que las necesidades alimentarias sean cubiertas en mayor medida por los sectores primarios locales a través de modelos de producción más sostenibles y el consumo de mayor cantidad de productos frescos, de temporada, locales y ecológicos.

Pero los CCC suponen además beneficios sociales no sólo por la mayor interacción entre agricultores y consumidores, sino también porque la agricultura de proximidad contribuye a garantizar el abastecimiento de alimentos. Por otra parte, los valores de proximidad, calidad, sostenibilidad, confianza, trazabilidad y transparencia a través de CCC ayudan a la agricultura de carácter familiar y, por tanto, contribuyen a la supervivencia del mundo rural. Además, el sistema agroalimentario no sólo resulta determinante para nuestra salud y la sostenibilidad económica, social y ambiental; sino que también forma parte de nuestra cultura y constituye un elemento de resistencia frente a una uniformización cada vez mayor de los hábitos de consumo.

Sin embargo, es necesario plantear si existe y cuál es la demanda de este tipo de bienes públicos por parte de la ciudadanía. En principio, parece que al menos una parte de los consumidores valora cada vez más aspectos relacionados con la salud, la seguridad, la calidad alimentaria y la preservación de los recursos naturales. Pero lo cierto es que la demanda de bienes públicos es heterogénea. Depende de nuestro nivel de información, de nuestras preocupaciones, de la importancia que otorguemos a los retos a los que como sociedad nos enfrentamos o de nuestro poder adquisitivo (ya que también existen grupos de población con dificultades para acceder a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos).

¿Es cierto entonces que aumenta la demanda del consumo de alimentos de proximidad, frescos y de temporada? ¿Existe interés por los sistemas de producción empleados y conciencia de la incidencia y la interacción de la actividad agropecuaria en el medio ambiente, en el paisaje y en el desarrollo de las zonas rurales? ¿La escasa distribución de alimentos a través de CCC puede contribuir a corregir los desequilibrios en la cadena alimentaria? ¿Realmente nos preocupa que nuestras acciones de compra mejoren la economía y el empleo en las zonas rurales? ¿Existen en definitiva este tipo de demandas sociales por parte de la población en el ámbito alimentario?

Las condiciones del confinamiento provocado por la crisis sanitaria generaron una perspectiva favorable para el consumo de proximidad, así como para el reconocimiento de la importancia estratégica del sector. Sin embargo, no parece que exista una conciencia generalizada sobre la trascendencia de contar con un sector primario no deslocalizado que contribuya a garantizar el abastecimiento (reduciendo la dependencia de las importaciones), a proteger el medio ambiente y a mejorar la nutrición.

Desde el ámbito del consumo, existen personas comprometidas a nivel ético, nutricional, ambiental, social, preocupadas por el mantenimiento del territorio, por el problema de la despoblación, etc.; pero esos valores no constituyen prioridades de forma generalizada a la vista de los datos disponibles.

Aunque pueda parecer que la ciudadanía muestra una mayor preocupación por la salud, la realidad demuestra que sus hábitos de consumo y sus decisiones de compra no sintonizan ni con las recomendaciones nutricionales de la Organización Mundial de la Salud ni con los objetivos de sostenibilidad. Desde el ámbito de la salud pública se intentan promover dietas saludables, pero lo cierto es que no parece que sea mayoritario el interés por cambiar los hábitos alimentarios ni por motivos de salud, ni por motivos de clima y medio ambiente.

Tampoco se plantea un cambio de modelo productivo, de modo que la cuestión parece quedar reducida a que el sector cubra una pequeña cuota de mercado mediante CCC que, a través de estrategias de diferenciación y vínculos más directos de confianza y proximidad con las personas consumidoras, se conviertan quizás también en una oportunidad a nivel económico para algunas explotaciones. Por tanto, no parece que las declaraciones de intenciones manifestadas a nivel político se traduzcan en marcos normativos suficientes y capaces de fijar conceptos de forma precisa, de establecer medidas eficaces de identificación y etiquetado de productos más cercanos y sostenibles y de potenciar realmente modelos alternativos de producción y consumo a nivel comunitario, nacional y autonómico.

Pero, más allá de la importancia cuantitativa que en este momento puedan tener las distintas fórmulas analizadas, sí es cierto que, a pesar de ser minoritarios, los CCC proponen una redefinición de la organización del sistema agroalimentario y suponen un giro en la forma de entender la naturaleza y el territorio, de entender las sinergias sociales entre medio rural y urbano y de entender el consumo responsable. Sin duda, sería esencial tomar conciencia de la estrecha relación existente entre salud, ecosistemas, cadenas de suministro, pautas de consumo y límites del planeta porque de ello depende nuestra propia supervivencia.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALABRESE, M., “La vendita diretta dei prodotti agricoli”, en *Rivista di Diritto Alimentare*, nº3, 2008.
- ALABRESE, M., “Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?”, en *Desafios do Direito Agrário Contemporâneo*, Flavia Trentini (Coord.), Altai Edições, Ribeirão Preto, Brasil, 2014.
- ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz, “Situación de los circuitos cortos de comercialización y agroecología durante la COVID-19 en Gipuzkoa (País Vasco, España)”, en *Investigaciones Geográficas*, nº78, 2022.
- CARRETERO GARCÍA, Ana, “Algunas consideraciones sobre el concepto de multifuncionalidad agraria”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 53, 2008.
- DE LA VILLA BRIONGOS, Isaac, *Régimen jurídico de la producción ecológica en España*, Ed. Reus, Madrid, 2021.
- FERNANDO PABLO, Marcos M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, “Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº57, 2021.
- FERRARI, Matteo e IZZO, Umberto, *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2012.
- GIAMPIETRI, E., VERNAU, F., DEL GIUDICE, T., CARFORA, V. y FINCO, A., “A Theory of Planned behaviour perspective for investigating the role of trust in consumer purchasing decision related to short food supply chains”, en *Food Quality and Preference*, vol.64, 2018.
- GONZÁLEZ, I., DE HARO, T., RAMOS E. y RENTING, H., “Circuitos cortos de comercialización en Andalucía: un análisis exploratorio”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº232 (c), 2012.
- LÓPEZ GARCÍA, Daniel, “Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana”, *I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*, mayo de 2011.
- LÓPEZ GARCÍA, Daniel, “Canales cortos de comercialización, un elemento dinamizador”, *Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, nº8, 2012.
- LÓPEZ GARCÍA, Daniel, “Agroecología y canales cortos de comercialización”, *II Seminario Internacional de Experiencias en canales Cortos de Comercialización, Ecologistas en Acción*, 2013.

- MORAGUES-FAUS, A., “Emancipatory or Neoliberal Food Politics? Exploring the “Politics of Collectivity” of Buying Groups in the Search for Egalitarian Food Democracies”, *Antipode*, nº49 (2), 2017.
- MORAGUES-FAUS, A., SONNINO, R. y MARSDEN, T., “Exploring European food system vulnerabilities: Towards integrated food security governance”, en *Environmental Science and Policy*, nº75, 2017.
- MUDNLER P. y LAUGHRA S., “The contributions of short food supply chains to territorial development: A study of three Quebec territories”, en *Journal of Rural Studies*, nº45, 2016.
- RAYNOLDS, L.T., “The globalization of organic agro-food Networks”, en *World Development*, vol.32, nº5, 2004.
- REGUANT, F. y SAVÉ, R., “Disponibilidad alimentaria y desarrollo global sostenible”, en *El Sistema Alimentario. Globalización, sostenibilidad, seguridad y cultura alimentaria*, Colomer Xena, Clotet Ballús y González Vaqué (Coord.), Aranzadi, 2016.
- REINA-USUGA, L., DE HARO, T. y PARRA-LÓPEZ C., “Canales cortos de comercialización territoriales: conceptualización, caracterización y aplicación para el caso de Córdoba, España”, en *ITEA*, vol.114 (2), 2018.
- RIZZUTO, Maria Carlotta, “Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio”, en *Rivista di Diritto Alimentare*, nº1, 2023.
- SAMA-BERROCAL, Celia, DÍAZ-CARO, Carlos, AGUADO, Clementina, MESÍAS, Francisco J. y CRESPO-CEBADA, Eva, “¿Canales cortos o largos? Caracterización de los canales de comercialización de alimentos en España”, en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº261, 2023.
- SOLER MONTIEL, Marta y CALLE COLLADO, Ángel, “Rearticulando desde la alimentación: canales cortos de comercialización en Andalucía”, en *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza, PH Cuadernos*, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, 2010.
- ZIEGLER, Jean, “El precio de los alimentos no puede ser fijado por la Bolsa”, entrevista realizada por el periodista Vicente Romero (<https://www.iade.org.ar/noticias/entrevista-jean-ziegler-el-precio-de-los-alimentos-no-puede-ser-fijado-por-la-bolsa-vicente>).

GARANTÍAS MOBILIARIAS: EL *WARRANT* AGRÍCOLA¹

MOVABLE GUARANTEES: THE AGRICULTURAL WARRANT

MIKEL MARI KARRERA EGIALDE

Profesor Titular (acreditado a Catedrático) de Derecho Civil de la UPV/EHU

RESUMEN: Este trabajo tiene por finalidad poner de manifiesto una institución que, en sus comienzos, se estimaba importante en la funcionalidad del crédito agrícola, pero que hoy se encuentra en un terreno absolutamente estéril. El *warrant* agrícola se encuentra regulado en su original Ley de 1917, vigente todavía, aunque con un uso muy imperceptible desde hace bastantes décadas. Sin embargo, su funcionalidad técnica y análisis supone una referencia que puede servir de experiencia y aprovechamiento mediante el recurso a las nuevas tecnologías digitales basadas en la cadena de bloques. Es por ello que el texto realiza un recorrido orientador e instructor de la institución para proponer una viable utilidad en el desarrollo del mercado agroalimentario actual.

ABSTRACT: *The purpose of this paper is to highlight an institution which, in its beginnings, was considered important in the functionality of agricultural credit, but which today is in absolutely sterile terrain. The agricultural warrant is regulated in its original Law dating from 1917, but still in force, (although with a very imperceptible use for many decades). However, its technical functionality and analysis represents a reference that can serve as an experience and I take advantage of it by resorting to new digital technologies based on the blockchain. That is why the text makes a guiding and instructive tour of the institution to propose a viable utility in the development of the current agri-food market.*

PALABRAS CLAVE: Garantía mobiliaria. *Warrant* agrícola. Depósito. Almacenes generales de depósitos. Pósitos. Cadena de bloques.

¹ Este trabajo es parte del Proyecto de I+D+i 2020-119816GB-I00 *Las garantías personales en el ordenamiento civil español: claroscuros sustantivos y concursales* financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y del Grupo de Investigación Consolidado GIC IT-1445-22 (Gobierno Vasco) *Persona, familia y patrimonio*, de los que es IP el Dr. GALICIA AIZPURUA.

KEY WORDS: *Movable guarantees. Agricultural warrant. Deposit. General deposit warehouse. Blockchain.*

SUMARIO: I. El crédito agrario y su trascendencia. II. Su refuerzo mediante el *warrant* agrícola. III. El régimen de los resguardos de almacenes de depósitos. 1. El contrato de depósito. 2. Las compañías generales de almacenes de depósitos. 3. La dinámica del depósito y la eficacia de los resguardos. IV. las peculiaridades del *warrant* agrícola. V. La utilidad del *warrant* agrícola en prospectiva. VI. Bibliografía.

I. EL CRÉDITO AGRARIO Y SU TRASCENDENCIA

El crédito agrícola, al igual que cualquier otro tipo de crédito, adquiere mayor dinamismo cuando presenta garantías que promuevan su satisfacción. En el ámbito agrario, junto a las garantías inmobiliarias (crédito territorial), la extensión a las mobiliarias tuvo su punto de arranque fundamental en la cosecha o producto ya recogido y «almacenado» sobre el que se organiza una instrumentación basada en resguardos de mercaderías susceptibles de gravamen y de endoso. Estos resguardos, además de representar un valor real del producto, permiten otorgar una garantía efectiva que facilite al agricultor procurarse fondos con cargo a sus cosechas recogidas, sin necesidad de venderlas con precipitaciones dañosas en la obtención del mejor precio. Unos resguardos que, tradicionalmente, eran descontados por el inicial Servicio Nacional de Crédito Agrícola y el posterior Banco de Crédito Agrícola².

Al mismo tiempo es preciso que el financiador sobre tales resguardos tenga la certeza de que la entidad depositaria de los productos le garantiza su existencia y conservación. De hecho, el resguardo de garantía representa un afianzamiento prendario (pignoración de *warrant*) vinculado al crédito cuya eficacia estriba en la confianza y solvencia real de dicho depositario, lo que justifica la exigencia de requisitos especiales para la constitución de almacenes generales de depósito y «otras entidades» que estén autorizadas para expedir los resguardos habilitados para la garantía prendaria. Si bien estas entidades no están presentes en cualquier parte del territorio nacional, se articula un mecanismo que facilita una financiación rápida mediante

2 El Decreto de 14 de septiembre de 1934 (BOE-A-1934-7869), relativo al Servicio Nacional de Crédito Agrícola, disponía los siguientes: «El Servicio Nacional de Crédito Agrícola podrá instalar, poseer y administrar silos, paneras o depósitos, con el fin de practicar el préstamo con prenda de productos agrícolas, expidiendo los correspondientes *warrants*, pudiendo dar a dichos locales el carácter de Almacenes generales de Depósito, a los efectos que se estatuyen en el Decreto-ley de 22 de septiembre de 1917» (art. 7). Comentarios sobre este servicio crediticio en PÉREZ ESCOLAR (1956) y referencias sobre trabajos doctrinales relacionados con la materia en CORRAL DUEÑAS (1997).

resguardos endosables que constituyan un documento de fácil descuento al representar el dominio del depósito y la garantía de un derecho de crédito (habitualmente un préstamo dinerario).

En el régimen español, los títulos representativos o de tradición para garantizar el crédito han merecido extensa atención cuando se trata de títulos de transporte, pero no así cuando se emiten en razón de un contrato de depósito como es el caso de los resguardos de almacenes (títulos) de depósito y *warrants* de productos agrícolas³. Se trata de un tema arrinconado en las disposiciones agrarias especiales que requiere un primer examen de acercamiento para preservar la confianza en la potencialidad de la figura adaptada a las nuevas posibilidades técnicas de la digitalización.

II. SU REFUERZO MEDIANTE EL *WARRANT* AGRÍCOLA

Determinados elementos mobiliarios del patrimonio del agricultor (deudor) gozan del suficiente «valor» en sí mismos para permitir constituir sobre ellos un gravamen. Haciendo valer dicha situación, la concesión de préstamos agrícolas con garantía prendaria constituye una de las modalidades crediticias de fácil aceptación en el sector agrícola porque, sin precisar que los agricultores comprometan sus patrimonios, ni soliciten el aval de terceros, les permite obtener con la simple pignoración de la prenda los medios económicos necesarios y esperar, con mayor tranquilidad, el momento propicio para la venta de sus cosechas. Sin embargo, esta práctica manifiesta diversas dificultades tanto por la constitución de la prenda mediante escritura pública, como su inscripción registral. Precisamente para superar esas dificultades técnicas se patrocinó el sistema de cédula prendaria representativa de un crédito garantizado y basado en el *warrant* que permite la garantía sin desplazamiento del objeto de la prenda al encontrarse custodiado por entidades autorizadas a tal fin, evitando desplazamientos materiales y eludiendo gastos presentes en otros mecanismos de garantía.

Desde esa premisa básica se dicta la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de posesión (LHMPSD) y en la misma se alude a algunos mecanismos de refuerzo de los créditos que previamente ya estaban regulados. Por lo que hace al ámbito agrario, la precedente Ley de 2 de marzo de 1917, llamada de autorizaciones, confería al gobierno, entre otras muchas, las siguiente facultades: «Hasta tanto que esté estableci-

3 El término inglés «warrant», en el tráfico de los títulos de depósito, significa «autorización» (orden de entrega de mercancías depositadas). En el ordenamiento francés el término se utiliza para designar a la «garantía». En España, en cambio, ni lo uno ni lo otro, porque se identifica con el «resguardo de garantía».

do y funcione el Banco Agrícola Nacional⁴, se autoriza al Gobierno: a) Para establecer el crédito mobiliario agrícola sobre la prenda sin desplazamiento, mediante la creación del correspondiente *warrant* o resguardo en la forma que señala el dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados de 23 de noviembre de 1916, sobre el proyecto de Banco Agrícola Nacional» (art. 10)⁵.

Concretamente, la LHMPD, en atención a la especialidad de las mismas y su regulación precursora, excluye de su régimen algunas formas de garantía real sobre bienes muebles. Además de la prenda industrial, regulada por Ley de 17 de mayo de 1940, mantienen su tratamiento especial dos garantías que el ámbito agrario tradicional han sido significativos: (a) la prenda aceitera, regulada por el Decreto de 29 de noviembre de 1935 y Órdenes de 6 y 17 de enero de 1936; y (b) la prenda de resguardos de almacenes de depósitos, regulada por el artículo 194 CCo y el Título II del Real Decreto-Ley de 22 de septiembre de 1917 (en adelante RD-L 1917)⁶. Conforme a estas disposiciones, el «*warrant* agrícola» consiste en un depósito de frutos o mercaderías que no sufran merma o destrucción y que se documenta en: (a) un resguardo de recepción y depósito (*récepissé*)⁷, que da derecho a disponer de lo depositado con ciertas limitaciones; y (b) un resguardo

4 Por mandato del Real Decreto de 19 de julio de 1910 (BOE-A-1910-5467), este proyecto de 1912 de crear un banco que opere primordialmente con el crédito agrario fue obra de José Zulueta con el amparo de la Federación Agrícola Catalana-Balear, aunque no logró materializarse. Reiteran el mandato el Real Decreto de 24 de septiembre de 1916 (BOE-A-1916-4853) y el Real Decreto de 19 de noviembre de 1919 (BOE-A-1919-7645); en el ínterin la cuestión se encauza en parte mediante la creación de una Caja Central de Crédito Nacional por el Real Decreto de 12 de julio de 1917 (BOE-A-1917-3915). Durante la II República el protagonismo en esta materia recaerá sobre el Servicio Nacional de Crédito Agrícola y el Instituto de Reforma Agraria.

5 Gaceta de Madrid de 3 de marzo de 1917, pp. 517-518.

6 Este Real Decreto-Ley no es un mero Real Decreto como se sugiere en la mayor parte de la doctrina, sino que es una «ley material» promulgada en el ejercicio de la potestad legislativa derivada de una delegación legal. Estableció el «crédito mobiliario agrícola sobre la prenda sin desplazamiento» (en el Título I ya derogado) y creaba el *warrant* (en el Título II). Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Código Mercantil de 2014 del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Economía y Competitividad (*Revista de Derecho vLex* n.º 125) propone derogar dicho Título II (artículos 15 a 30). Dicho Anteproyecto (artículo 552), en cuanto a los depósitos efectuados en «almacenes generales», propone la reagrupación de todas las normas sobre esta modalidad de depósito en una única Sección y el establecimiento de las normas sobre los resguardos de depósito; y, en la regulación de los «depósitos especiales», propone añadir dos nuevas figuras: el *depósito colectivo* fuera de almacenes generales, hasta la fecha regulado únicamente cuando el depositario era un almacén general, y el *depósito en poder del propio depositante*, que cada día adquiere mayor importancia. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto (BOE: CE-D-2014-837) no realiza ninguna aportación ni comentario sobre la regulación de esos depósitos.

7 No confundirlo con los meros recibos (boletines de entrada) y albaranes (cédulas de entrega) firmados por el receptor que son un simple reconocimiento escrito (probatorio) de la recepción de los productos sin ningún tipo de eficacia jurídico-real.

de garantía (*warrant*), cuya cesión significa la pignoración de lo depositado. Ambos documentos son transmisibles mediante endoso para viabilizar, en su caso, operaciones de financiación del crédito personal agrario.

Debido a la coincidencia terminológica, conviene indicar que este *warrant* contemplado en el ámbito agrario y mercantil debe distinguirse del *warrant* practicado en el ámbito financiero. El primero es, como se ha señalado, un resguardo de garantía de productos agrícolas susceptible de ser negociado en el ámbito del mercado mobiliario; concretamente, el *warrant* agrícola permite a su titular ejercer su derecho real de garantía con la confianza de saber que el emisor lo materializará, es decir, liquidará los productos custodiados por el almacén (entidad depositaria)⁸. Por su parte, el segundo es un instrumento financiero que consiste en un certificado incorporado a ciertos bonos y negociable separadamente de ellos, que incorpora un derecho de adquisición preferente y que confiere a su tenedor la opción de adquirir un determinado número de acciones a un precio y en un período previamente determinados⁹.

III. EL RÉGIMEN DE LOS RESGUARDOS DE ALMACENES DE DEPÓSITOS

1. El contrato de depósito

Mediante el contrato de depósito, el depositante «entrega» bienes muebles al depositario para su custodia y conservación. Si bien actualmente este tipo de contrato se utiliza comúnmente en el ámbito mercantil para almacenar, entre otros, mercancías, materias primas y productos terminados, en la tradición

8 A la «pignoración de *Warrant* o resguardo de garantía» se refirió por última vez el legislador en el art. 5 del Decreto de 16 de junio de 1954 por el que se publica el texto definitivo de las Leyes sobre Crédito Agrícola (BOE-A-1954-10309). En todo caso, constituye materia del temario de los procesos selectivos para acceder a cuerpos de funcionarios públicos (vigilancia aduanera, auditoría y control externo, abogacía del Estado, Tribunal de Cuentas, entre otros).

9 «El *Warrant* es un contrato o instrumento financiero derivado que da al comprador el derecho, no la obligación, de comprar (*call*) / vender (*put*) un activo subyacente (o un número determinado de títulos sobre un activo “subyacente”: acción, futuro, etc.) a un precio determinado en una fecha futura fijada de antemano (vencimiento) también determinada; dan al poseedor la posibilidad de efectuar o no la transacción asociada (compra o venta, según corresponda) y a la otra parte la obligación de efectuarla. Así, pueden ser de compra (“*call Warrant*”) y de venta (“*put Warrant*”). Un *warrant* es un producto derivado de otro activo, el activo subyacente, y puede ser cualquier tipo de activo financiero (acciones, divisas, obligaciones, materias primas, etc). El precio que se paga por el *warrant* se denomina prima (comisión del banco) y da derecho a comprar o vender el activo subyacente. La prima depende de varios parámetros: el periodo del ejercicio, el precio del activo subyacente, la volatilidad, el tiempo a vencimiento el tipo de interés y los dividendos» (ECLI:ES:APM:2021:4062).

agraria ha sido una práctica «acostumbrada» y habitual con la creación de pósitos (edificaciones) en las poblaciones y lugares de faena agrícola para guardar las cosechas en prevención de tiempos de necesidad y carestía, es decir, para hacer frente a épocas de malas cosechas y escasez de grano, principalmente. El contenido del contrato recogerá, obviamente, las obligaciones y responsabilidades de ambas partes, especialmente la obligación del depositario de cuidar y proteger los bienes depositados, y la obligación del depositante de pagar la contraprestación oportuna por el servicio de almacenamiento; normalmente se completa con cláusulas adicionales relativas a la limitación de responsabilidad del depositario en caso de pérdida o daño de los bienes depositados, o la posibilidad otorgada al depositante para retirar los bienes antes de la fecha acordada, acaso previo pago de una penalización

En relación al régimen jurídico, la ley dispone que los depósitos que se verifiquen en los «almacenes generales» (y en los asimilados) se regirán, en primer lugar, por los estatutos de las mismas; en segundo, por las prescripciones del Código de Comercio; y, en tercer término, por las reglas del Derecho común que son aplicables a todos los depósitos (art. 310 CCo). Se entenderá que los depósitos quedan «constituidos» en poder de las entidades autorizadas para ello, siempre que garanticen la existencia y pormenores de los mismos. De esta manera, la funcionalidad del contrato hace que la entidad encargada de su conservación y custodia de los productos sea un tercero y el depositante mantenga la «posesión» de los mismos.

En nuestro caso, la constitución del depósito se rige por la siguiente disposición: *«Se entenderá que los depósitos quedan constituidos en poder de las entidades a que se refiere el párrafo anterior, siempre que ellas garanticen la existencia y pormenores de los mismos, aun cuando materialmente continúen en poder del depositante, o sea un tercero el encargado de su conservación y custodia, pormenores éstos que, en su caso, deberán hacerse constar en los documentos a que se refiere el artículo siguiente»* (art. 15.2 RD-L 1917). El título no tiene por qué emitirse después de recibir el producto depositado, sino que, fuera de los principios esenciales de la representatividad del depósito, se admite la emisión de los correspondientes títulos acreditativos sin la recepción «física» de los productos. Este mecanismo determina la naturaleza consensual del contrato de depósito en almacenes generales porque se admite su perfección sin la entrega material de las mercaderías, es decir, por el simple acuerdo de las partes para que el depositante conserve la posesión de los productos o, en su caso, se entreguen a un tercero, quien, evidentemente, asumirá algún grado de responsabilidad por su custodia y conservación. Después de perfeccionado el contrato por el mero consentimiento, la posterior entrega del objeto a depositar determina, sencillamente, el momento inicial de la exigibilidad de

las obligaciones derivadas del contrato de depósito. El fundamento de esta opción técnica se ubica, precisamente, en la finalidad de permitir la movilización y uso en garantía de los productos mediante los documentos emitidos. Éstos operan sobre los productos consignados en los mismos para lo cual hacen valer, no solo el propio valor material de los mismos, sino especialmente la confianza generada por el prestigio del propio almacén emisor de los documentos. Las menciones que contiene el título representativo del depósito acreditan una presunción sobre la realidad de la existencia y, especialmente, la condición y estado de los productos que se estiman bastantes para su eficacia real. Con esta configuración, los adquirentes del título estiman como suficiente la garantía que ofrece la certificación del almacén plasmada a modo de promesa de restituir lo depositado con independencia del hecho material del depósito porque, estrictamente, el almacén garantiza (por sí o por medio de tercero) y responde por la correcta custodia y conservación de los productos depositados.

2. Las Compañías Generales de Almacenes de Depósitos

En el antiguo régimen, sobre el precedente y la experiencia previa de las alhóndigas, se crearon los pósitos y la Contaduría General de Pósitos¹⁰. Si los primeros eran graneros de los concejos para aprovisionar de pan en épocas de necesidad, los segundos también son depósitos de granos, pero para prestar simiente a los agricultores a un asequible precio¹¹. Concretamente, la Ley de 9 de julio de 1862 vino a regular la transferencia de los «resguardos nominativos» que las Compañías de almacenes generales de depósitos legalmente constituidos expidieran a la orden por los frutos y mercaderías admitidas en depósito o custodia conforme a las disposiciones generales del Código de Comercio¹².

Como se ha observado, se trata de establecimientos públicos destinados a la custodia temporal de mercaderías, a cambio del pago de cierta cantidad por el depositante, que tiene derecho a exigir un resguardo o título de carácter negociable como representativo de las mercancías que se quieren pignorar o enajenar. Estos Almacenes son sociedades encargadas del depósito, conservación y restitución de los frutos y mercaderías que se les encomiende, aunque cabe que sean autorizadas otras entidades. Pese a su importancia y tradición, no se articula ninguna delimitación normativa específica para este contrato de depósito y, actualmente, el régimen de los resguardos emitidos por las Compañías de almacenes generales de depósito se sistematiza en los artículos 193

10 Sobre los precedentes, en general, JOANQUET (1930), MARTÍNEZ SOTO (2007) y GARCÍA SALINERO (2014).

11 Sobre la normativa jurídica tradicional elabora un amplio compendio José GARCÍA CANTALAPIEDRA, *Tratado histórico-legal de la institución de los pósitos en España*, Madrid, 1881.

12 Arts. 802, 807 y 467 CCo-1829; Ley de 9 de julio de 1862 (BOE-A-1862-5122); ratificado posteriormente en el artículo 7 de la Ley de 19 de octubre de 1869 (BOE-A-1869-8472).

a 198 del Código de comercio vigente¹³. Para concretar sus funciones, se dispone que *«corresponderán principalmente a la índole de estas compañías las operaciones siguientes: 1.ª El depósito, conservación y custodia de los frutos y mercaderías que se les encomienden. 2.ª La emisión de sus resguardos nominativos o al portador»*.

Haciendo valer el carácter especial de estos depósitos, el depositario, como poseedor inmediato de lo depositado (y servidor de una posesión ajena), tiene la facultad de emitir títulos valores que representan a esos bienes; en cambio, no así el depositante. A ello se refiere el régimen legal al establecer que *«los resguardos que las Compañías de almacenes generales de depósito expidan por los frutos y mercancías que admitan para su custodia, serán negociables, se transferirán por endoso, cesión u otro cualquiera título traslativo de dominio, según que sean nominativos o al portador, y tendrán la fuerza y el valor del conocimiento mercantil. Estos resguardos expresarán necesariamente la especie de mercaderías, con el número o la cantidad que cada uno represente»* (art. 194 CCo). Así, el «resguardo de depósito» es el recibo (prueba) de haber entregado (aun virtualmente) los bienes, y también el título valor que representa los bienes depositados en el depósito separado (singular) o la cuota de lo depositado en el depósito colectivo (regular)¹⁴. Al tratarse de un título valor que no es emitido por el propietario (el depositante), sino por el poseedor inmediato (el depositario), el tenedor del título conserva la facultad de disposición sobre las mercancías: *«El poseedor de los resguardos tendrá pleno dominio sobre los efectos depositados en los almacenes de la compañía, y estará exento de responsabilidad por las reclamaciones que se dirijan contra el depositante, los endosantes o poseedores anteriores, salvo si procedieren del transporte, almacenaje y conservación de las mercancías»* (art. 195 CCo).

Junto a esa mecánica ordinaria, lo característico de este depósito es, como ya se ha indicado, la existencia de dos documentos (resguardo de depósito y resguardo de garantía o warrant): *«El acreedor que, teniendo legítimamente en prenda un resguardo, no fuere pagado el día del vencimiento de su crédito podrá requerir a la compañía para que enajene los efectos depositados, en*

13 Estos resguardos tienen su principal ámbito de aplicación en el régimen del transporte en el Derecho Marítimo; en inglés se denominan *docks* y en francés *entrepôts*.

14 «El resguardo de depósito (sucintamente regulado por el Código de Comercio en sus artículos 193 a 198 y por el Real Decreto de 22 de septiembre de 1917) se configura como un título de valor negociable que puede ser al portador o nominativo, con valor de conocimiento mercantil, y que surgió en el tráfico mercantil para dar, de una parte, agilidad o facilitar las transacciones de determinados materiales de difícil o costoso transporte al tratarse de documentos representativos de mercancías o de tradición que permiten la disposición o negociación de aquellas manteniendo, sin embargo, su depósito e inmovilización, y por otra, permitir la obtención de financiación mediante la constitución de prenda sobre los materiales representados» (ECLI:ES:APB:2003:6255).

cantidad bastante para el pago, y tendrá preferencia sobre los demás débitos del depositante, excepto los expresados en el artículo anterior, que gozarán de prelación» (art. 196 CCo).

Pues bien, la potestad de acometer estas operaciones peculiares de las compañías de almacenes generales de depósito se extendió a diferentes entidades con la intención de promover la financiación económica del campo mediante el aún vigente Real Decreto de 22 de septiembre de 1917: *«Los Sindicatos agrícolas o industriales, las entidades que por la federación de éstos se constituyan, las Cajas rurales, las Juntas de obras de puertos y cualesquiera otras entidades que obtengan en lo sucesivo la autorización del Gobierno, aun cuando no estén constituidas mercantilmente con arreglo a las disposiciones de la sección 10 del título 1.º, libro 2.º, del Código de Comercio, podrán en lo sucesivo dedicarse a las operaciones peculiares de las Compañías de almacenes generales de depósito y acreditar los que se constituyan en su poder, emitiendo resguardos que tendrán el carácter de negociables y transferibles por endoso u otro cualquier título traslativo de dominio y la fuerza y el valor determinados en el artículo 194 de dicho Código para los emitidos por las referidas Compañías» (art. 15.1 RD-L 1917).* Las entidades legitimadas a tal efecto no constituyen un *numerus clausus* porque, además de las que señala dicha norma, cabe la posibilidad que esa actividad sea ejercitada por cualquier otra entidad que obtenga autorización del gobierno. Esta autorización administrativa es requisito previo para la operatividad de los almacenes quienes, en su objeto social, deberán ajustarse a lo dispuesto por la ley (art. 193 CCo) y el reglamento (art. 28 RD-L 1917).

En esta norma se recogen diversos aspectos del funcionamiento de estos almacenes relativos a las operaciones de depósito que efectúe y a los resguardos que emita para hacerlas constar (art. 17 RD-L 1917); y se dispone expresamente que la entidad depositaria no podrá otorgar préstamos con la garantía de los bienes en ella depositados (art. 21.6 RD-L 1917). Se explicitan, además, las operaciones complementarias que pueden realizar, el régimen de la certeza de los depósitos colectivos y las facultades de inspección de la Administración pública (arts. 30 y 31 RD-L 1917).

3. La dinámica del depósito y la eficacia de los resguardos

En líneas generales, como se viene indicando, el dueño de los efectos recibe del depositario, como comprobante de su derecho a los mismos, un certificado de depósito y un duplicado llamado *warrant*, en los que se hacen constar todas las circunstancias necesarias para identificar a los productos depositados. Para disponer de los mismos se deben presentar los dos títulos y el *warrant* (separado del certificado) representa un derecho de prenda transferible mediante su

simple endoso. El certificado (separado del *warrant*) acredita la propiedad de las mercaderías, con las limitaciones producidas por los derechos del portador (legítimo tenedor) del *warrant*. Tanto uno como otro son transmisibles mediante simples y sucesivos endosos facilitando así la circulación y negociación de estos valores. Conforme a la normativa dispuesta por el citado Real Decreto de 22 de septiembre de 1917 la dinámica es la siguiente¹⁵:

(1) *El objeto de depósito*. De los depósitos realizados conforme a la normativa general, precisamente a los efectos de emitir resguardos en su equivalencia, se dispone que son objeto válido de depósito los frutos o mercaderías que por la acción del tiempo por el cual el depósito se constituya, se mermen o destruyan, salvo cuando la merma signifique una disminución de peso, calculable aproximadamente de antemano, que no reste eficacia a su utilización. No obstante, el depositante estará obligado a responder de las pérdidas que puedan sufrir los frutos o mercancías, incluso por las mermas naturales; en esos casos el depositante podrá reponer en la misma clase de frutos y mercaderías o en su equivalencia en efectivo metálico, las mermas padecidas en los productos objeto del depósito de modo que las nuevas consignaciones tendrán el lugar de los productos perdidos a los efectos de la garantía. En relación al objeto, la normativa dispone medidas preventivas de carácter jurídico y de carácter material. En relación a las primeras, no se admitirán en depósito bienes a los que afecte hipoteca constituida sobre la finca a que correspondan, inscrita en el Registro de la Propiedad, o prenda inscrita en el Registro de prenda agrícola, o respecto de los cuales les conste la existencia de algún gravamen anterior. Si a pesar de ello se constituyese el depósito, dichas entidades depositarias serán responsables solidariamente con el depositante de la cantidad que figure en el resguardo cuando éste haya sido transmitido o fueren pignorados los bienes que en él figuren (art. 20.1); por otro lado, los bienes objeto del depósito habrán de estar asegurados, bien directamente por el dueño de los mismos, bien por la entidad depositaria a cuenta de aquél, y en el contrato se hará constar los riesgos asegurados, el importe del seguro y la entidad aseguradora (art. 20.2). En lo que hace a las medidas preventivas materiales en el funcionamiento del depósito, las entidades depositarias de productos agrícolas, no podrán almacenar en un mismo local, ni en locales contiguos, mercaderías susceptibles de alterarse recíprocamente. Los almacenes que utilicen dichas entidades, deberán hallarse en las condiciones adecuadas para la mejor conservación de los bienes

15 Sobre las bases y elaboración del texto articulado que justifican el funcionamiento técnico de los *warrants* se puede consultar ELÍAS DE MOLINS (1917). Sobre su desarrollo y análisis técnico-jurídico exhaustivo es imprescindible consultar los trabajos, a resultas de sendas memorias doctorales, de TOMILLO URBINA (1994) sobre los depósitos de mercancías de almacenes generales, y PENDÓN MELÉNDEZ (1994) sobre los títulos representativos de la mercancía depositada. Ambos trabajos son reseñados y comentados posteriormente en clave de crítica racional y ensayo reformador por RECALDE CASTELLS (1996).

depositados; y no podrán efectuar operaciones de compraventa de productos agrícolas que tengan naturaleza análoga a la de los depositados en ellas (art. 28).

(2) *La emisión de resguardos.* Las entidades depositarias emitirán los tres «documentos» en que se hagan constar los depósitos admitidos: (a) la matriz que deberá quedar en poder de la entidad depositaria; (b) el resguardo que acredite el depósito, cuya cesión implicará la traslación de dominio de los productos depositados; y (c) el resguardo de garantía o *warrant*, con el cual podrán realizarse la pignoración de los mismos. En el «contenido» de dichos documentos se hará constar: (a) Los nombres y apellidos o razón social y domicilio del depositante y del depositario; (b) la relación de los bienes depositados, señalando su naturaleza, cantidad, peso, envases, medida y demás datos que sirvan para individualizarlos, con arreglo a las prácticas establecidas en el comercio respecto de los mismos; (c) El estado en que los bienes se encuentren y su valor aproximado; (d) La expresión del almacén en que se depositen, del tiempo de duración del depósito, del importe de los gastos de almacenaje y del lugar y la fecha del otorgamiento del documento; y (e) Las firmas del depositante y del depositario.

(3) *La eficacia de los resguardos.* Éstos servirán para que, mediante su cesión, pueda realizarse la de los productos depositados, o su pignoración, conforme a las tres posibilidades naturales de su entrega individual o conjunta: (a) la cesión del resguardo de depósito, sin hacer al propio tiempo la del resguardo de garantía o *warrant*, no dará derecho sino a disponer de los productos depositados con las limitaciones que consten en el contrato que este último garantice; (b) la entrega del resguardo de garantía, sin llevar aneja la del resguardo de depósito, no transmitirá el dominio de los productos depositados, sino que significará solamente que quedan pignorados; y (c) la cesión de los dos resguardos, representará la traslación absoluta de dominio, sin limitación alguna (referido en principio al derecho real limitado de garantía de prenda), de los referidos productos. En la doctrina científica se cuestiona esta traslación del «pleno» dominio únicamente con la entrega de los dos resguardos porque, al endosar el resguardo de depósito, además de la tradición documental, el endosatario ya adquiere la propiedad de los productos depositados con las limitaciones inherentes a la prenda constituida sobre dichos productos y expresado en el título que se transmite; en realidad este «exceso terminológico» debe interpretarse equiparando el pleno dominio con la propiedad ordinaria sin la carga pignoraticia¹⁶.

(4) *Las facultades del titular de los resguardos.* En cualquier momento, aun antes de terminar el plazo de duración del depósito, el poseedor del resguardo

16 En esta cuestión se centran el trabajo de JIMÉNEZ DE PARGA (1970) y la memoria doctoral de ARACIL VOLTES (2000).

de depósito tendrá derecho, si así lo solicita y acompaña el resguardo de garantía (*warrant*), a que se le entreguen los bienes depositados, previo el pago de intereses y comisión corrientes en las operaciones bancarias que se liquidan antes de plazo. Además, dicho poseedor, cuando hayan sido pignoralos los bienes que en él figuren, podrá pagar el importe de la cantidad prestada antes del vencimiento de préstamo. Si el acreedor no aceptase el pago, el poseedor del resguardo de depósito tendrá la facultad de consignar la suma adeudada en poder de la entidad depositaria. En tal caso, esta entidad entregará los bienes depositados al poseedor del resguardo de depósito, y la cantidad consignada quedará a disposición del tenedor del *warrant*. Por otro lado, el propietario del resguardo de depósito, en unión del poseedor del *warrant* correspondiente, tendrán derecho a pedir que el depósito constituido se divida en varios lotes o fracciones, y que por cada uno de éstos se les entregue el correspondiente resguardo en la forma anteriormente expuesta. Al mismo tiempo, los tenedores de resguardos de depósito o de garantía podrán examinar en los referidos locales los bienes que en tales resguardos figuren, así como retirar muestras de los mismos, si su naturaleza lo permitiere. Cuando por extravío, destrucción o cualquier otra causa el propietario de resguardos de depósito o de *warrant* pierda su posesión, deberá dar aviso inmediato a la entidad que los haya emitido, y podrá obtener un duplicado con anulación del primero, sin que pueda hacer efectivos los derechos que se deriven de tal duplicado, hasta transcurridos cuatro meses de la fecha de su emisión, la cual deberá anunciarse en sitio visible del local de depósito, en el Boletín Oficial y en algún periódico de la localidad, si lo hubiere, o, en su defecto, en alguno de los que se publiquen en la capital de la provincia. El poseedor del duplicado que como tal conste en la matriz del contrato podrá ejercitar sus derechos respecto del depósito antes de transcurrir dicho plazo de cuatro meses siempre que preste fianza bastante.

(5) *La cesión de los resguardos*. La cesión tanto de los resguardos de depósito como de los de garantía (*warrant*) se formalizará por endoso. Por lo que hace a estos últimos, en el endoso se hará constar la cantidad objeto del «préstamo», los intereses que se estipulen, la fecha del vencimiento, que no podrá ser posterior a la de terminación del depósito, y el lugar convenido para el pago, y será firmado por el deudor y el acreedor. En todo caso, en los endosos de los resguardos de depósito o de garantía habrá de constar: el nombre, apellido o razón social y domicilio del endosatario; el concepto en que el endosante se declara reintegrado; la fecha y firma del endosante. Al mismo tiempo, las pignoraciones se anotarán, con iguales requisitos, en el resguardo de depósito; además, tanto en el resguardo como en el *warrant*, se hará constar haber sido registrada dicha operación en los libros de la entidad depositaria y en la matriz del contrato, sin lo cual no surtirán efectos dichas pignoraciones. Este derecho de crédito válidamente garantizado puede ser transmitido por su

titular (acreedor) también mediante endoso del resguardo de garantía. Luego, cualquier endosante, aun cuando no haya sido requerido para ello, podrá hacer efectivo el importe del crédito recogiendo el *warrant* y subrogándose en los derechos del acreedor respecto del deudor y de los endosantes anteriores. Igual derecho de subrogación tendrá el endosante que haya hecho efectivo el crédito a consecuencia de reclamación judicial.

(6) *La realización del valor.* Una vez vencida e incumplida la obligación garantizada, el «poseedor» inicial del *warrant* o del endoso podrá hacer efectivo el crédito dirigiendo la acción contra los bienes depositados. Dicho poseedor tendrá derecho a exigir de la entidad depositaria la «venta» de los bienes que en aquél consten para que, luego, después de deducir los gastos de almacenaje y conservación y los que ocasione la venta, se le entregue el importe de su crédito. La venta se hará en el mismo depósito, sin necesidad de decreto judicial, mediante subasta pública anunciada previamente con un plazo de antelación de diez días, por lo menos, en el almacén en donde se hallen los bienes y en un periódico de la localidad, si lo hubiere, o si no, de la más próxima, y con intervención de Notario (art. 197 CCo). En estos anuncios se hará constar el lugar, día y hora de la subasta, tipos de la misma, bienes de que se trate y depósito de que procedan. No se suspenderá la venta por quiebra, incapacidad o muerte del deudor, ni por ninguna otra causa, a no ser por mandamiento judicial de suspensión, que no podrá decretarse sin el previo depósito de la cantidad adeudada y del importe de los intereses y gastos que se calculen. En caso de suspensión, el acreedor tendrá derecho a reclamar que se le abone a cuenta de dicho depósito el importe de su crédito e intereses, mediante entrega de *warrant* al juzgado, si ofrece, a satisfacción de éste, garantía para la devolución que pueda acordarse. Esta suspensión judicial quedará de hecho sin efecto, y libre el acreedor de responsabilidad, si dentro del plazo de treinta días no se notificare a la entidad depositaria haberse entablado demanda judicial contra el poseedor del *warrant* que haya instado la venta de los bienes. Si éste hubiere sido ya reintegrado de su crédito, la venta continuará a instancia y por cuenta del que solicitó la suspensión, al cual se entregará por el Juzgado el *warrant* correspondiente.

(7) *La satisfacción del crédito.* Una vez realizada la venta, si del precio obtenido queda algo, este remanente permanecerá en poder de la entidad depositaria a disposición del tenedor del resguardo de depósito. Pero cuando el producto de la venta de los bienes, después de descontar los gastos procedentes, no haya sido suficiente para cubrir el importe del crédito, el tenedor del *warrant* tendrá acción personal solidaria por la parte no reintegrada contra el depositante y los endosantes anteriores, si los hubiere, con la condición, en cuanto a éstos, de que la entidad depositaria, a instancia del referido tenedor del *warrant*, les haya participado a su debido tiempo la celebración de la su-

basta mediante carta certificada con acuse de recibo. Esta acción prescribirá a los treinta días siguientes a aquél en que haya recibido el acreedor el importe líquido de los bienes vendidos.

IV. LAS PECULIARIDADES DEL *WARRANT* AGRÍCOLA

Presentado el marco general del depósito, corresponde ahora incidir en los aspectos técnicos más característicos que conforman el funcionamiento del *warrant* agrícola. La peculiaridad inicial se revela, como se ha indicado, en los «sujetos» dedicados a la actividad de almacenamiento. La ley dispone que pueden dedicarse a las operaciones peculiares de las «Compañías de almacenes generales de depósito» (previstas en el Código de Comercio), entre otros, los «sindicatos agrícolas» y cualesquiera «otras entidades» que obtengan en lo sucesivo la autorización del Gobierno, aun cuando no estén constituidas mercantilmente con arreglo a las disposiciones del Código de Comercio.

La siguiente singularidad se detecta en el modo de constituir el depósito en esos almacenes autorizados. Atendiendo al modo material en que se realiza el depósito se distinguen el depósito separado (regular) y el depósito colectivo (singular). La primera consiste en el depósito regular de bienes muebles a ley de depósito retribuido en que las compañías de almacenes generales de depósito serán en todo caso responsables de la identidad y conservación de los efectos depositados (art. 198 CCo). En este, la entidad depositaria responderá el depositario de los menoscabos, daños y perjuicios que las cosas depositadas sufrieren por su malicia o negligencia y también de los que provengan de la naturaleza o vicio de las cosas, si en estos casos no hizo por su parte lo necesario para evitarlos o remediarlos dando aviso de ellos además al depositante inmediatamente que se manifestaren (art. 306 CCo). Por su parte, en el depósito singular se produce la mezcla de las mercancías que son depositadas por varios depositantes como especie del depósito para cosas fungibles¹⁷ donde la responsabilidad por pérdidas se imputa en el orden en que fueron depositadas: *«También podrán, cuando se trate de mercancías respecto de las cuales la práctica del comercio haya establecido clases bien determinadas, juntar en sus recipientes, silos y otras instalaciones análogas, mercancías de distintos depositantes, pero de idéntica clase comercial, siempre que lo especifique debidamente en los respectivos contratos. En estos casos se entenderá cumplida*

17 «El Decreto de 22 de septiembre de 1917 regula esos almacenes generales y contempla la práctica de depósitos separados o colectivos; en este último caso, se autoriza una especie de conmixión ya que el depositario puede mezclar mercancías de distintos depositantes siempre que sean de “idéntica clase comercial”, pero con la correlativa obligación de devolver en su momento el depósito “en la cantidad y clase estipulada”» (ECLI:ES:APB:2003:985).

por la entidad la condición a que se refiere el artículo 198 del Código de Comercio, respecto de la identidad mediante la devolución de las mercancías en la cantidad y clase estipuladas y procedentes del mismo recipiente en que fueron vertidas. En caso de pérdida parcial de las mercancías de diversos depositantes en un mismo recipiente se entenderán perdidas, a los efectos jurídicos de la identificación, en el mismo orden en que fueron depositadas. Todas las mercancías de igual clase depositadas en común en un mismo almacén en la forma prevista en este artículo habrán de estar aseguradas en idénticas condiciones por todo el tiempo por que fuera expedido el resguardo» (art. 31 RD-L 1917). En efecto, no establece la distribución del riesgo entre los depositantes y su consecuente prorrateo de las pérdidas entre los mismos, sino que, al margen del régimen general sobre el riesgo previsto para la copropiedad, se atribuyen a los depositantes en sucesión de orden temporal en que se entregaron los productos al depositario.

Igualmente, la posibilidad de fraccionamiento en lotes (de los productos depositados y sus títulos), cuando ello sea posible, es una posibilidad característica y reconocida en el sistema español. Ello deriva del derecho a pedir que el depósito constituido se divida en varios lotes o fracciones, y que por cada uno de éstos se les entregue el correspondiente resguardo (art. 27 RD-L 1917), en la forma establecida para todos los resguardos (art. 19 RD-L 1917). Este rasgo resulta llamativo en ordenamientos que han preferido el sistema bicartular porque, al permitirse el fraccionamiento, la cesión de los resguardos (parciales) sería suficiente para operar como garantía de la financiación; pero, en todo caso, presenta un indiscutible interés práctico para adecuarse a los intereses de cada depositante¹⁸.

La emisión del resguardo de depósito no significa que el «contrato» deba necesariamente formalizarse por escrito ya que, a tenor de los artículos 193 y 194 CCo, y artículos 15 y ss. RD-L 1917, no puede derivarse necesariamente tal conclusión. El documento que emiten los almacenes se compone de tres partes diferenciadas: la matriz que siempre debe quedar en poder del depositario, incluso cuando éste no tenga la posesión material de las mercancías; el resguardo de depósito, título apto para transmitir la propiedad de las mercancías depositadas sobre las que se ha constituido un gravamen real pignoraticio; y el resguardo de garantía por cuya transmisión se

constituye prenda en favor del tenedor del documento sobre los objetos depositados. En consecuencia, la indispensable emisión del resguardo específico que se entrega al depositante separado de la matriz, que permanece en poder del depositario, viene a conformar el mencionado sistema bicartular, es decir, el resguardo depósito en almacenes se instrumenta en un doble título con asig-

18 TOMILLO URBINA (1994, 430).

nación diferenciada de funciones (traslativa y pignoratícia). De esta manera, el poseedor de los resguardos de depósitos tendrá el pleno dominio sobre los efectos depositados (art. 195 CCo) y la traslación absoluta de dicho dominio requerirá la cesión de ambos títulos (art. 16.3 RD-L 1917):

(1) *Titularidad*. La ley general otorga a los títulos de depósito fuerza y valor de conocimiento mercantil (art. 194.1 CCo) y la ley especial (RD-L 1917) exige la individualización de las partes contratantes del depósito, del objeto depositado y de la relación contractual primaria. Respecto del objeto, los productos depositados tendrán en todo caso la consideración legal de cosa cierta y determinada en los actos y contratos realizados mediante los resguardos emitidos. El doble título faculta a su tenedor para retirar en cualquier tiempo las mercancías depositadas (art. 25 RD-L 1917); o transmitir mediante endoso su titularidad plena sobre aquellas para que el endosatario reciba la misma titularidad¹⁹.

(2) *Sistema traslativo*. La principal caracterización jurídica del resguardo de depósito es la de ser un título valor que incorpora en el documento un Derecho de crédito y la función jurídica principal de ésta caracterización que cumple el resguardo de depósito es la de instrumentalizar transmisiones por vía del endoso de los certificados de las mercaderías depositadas en almacenes generales²⁰.

Como se ha señalado, el negocio se formaliza en un documento que se entrega al depositante (resguardo que especifica lo depositado, incluso pendiente de entrega) y que, al ser negociable, permite la transmisión de lo depositado por entrega del documento (título de tradición)²¹, así como constituir una prenda mediante la entrega en garantía del *warrant*. En sentido técnico, esta transmisión de los documentos equivale a la entrega de la posesión de las mercancías y, al ser títulos de tradición, su adquirente tiene el derecho exclusivo a disponer de ellas. La entrega de los productos exigirá acreditar la posesión de ambos documentos. El poseedor del resguardo de garantía (*warrant*), titular de la pren-

19 TOMILLO URBINA (1994, 282).

20 Reseñaba EIZAGUIRRE BERMEJO (1982, 99) que «la función característica de los títulos-valores consiste en su condición de medio técnico de circulación del derecho, en cuanto que confiere al mismo una mayor aptitud circulatoria que la que se obtendría si no existiera el documento» y ello en razón de que el derecho se literaliza en forma de documento, se incorpora en él para que lo lleve consigo.

21 «El Decreto de 22 de septiembre de 1917 autoriza a determinadas entidades a realizar operaciones características de Compañías de almacenes generales de depósito, de tal forma que los documentos en que se haga constar el depósito servirán para que, mediante su cesión, se haga la de los productos depositados o su pignoración. En el mismo sentido, la doctrina se muestra favorable a considerar aplicable esta forma de tradición cuando la posesión de las cosas quede materializada en un documento que en el tráfico jurídico vale como la cosa misma o cuando se entregue un símbolo cuyo normal y ordinario significado sea el de suponer la entrega de la cosa» (ECLI:ES:APB:2006:8352).

da, tiene la facultad de exigir a la depositaria la venta de bienes al vencimiento de la obligación garantizada y en caso de falta de pago (art. 22 RD-L 1917). Si bien los documentos emitidos por los almacenes son transferibles por endoso u otro cualquier título traslativo de dominio (art. 15 RD-L 1917 y 194 CCo), la normativa exige emitir resguardos «nominativos» que acrediten tales depósitos, establece la responsabilidad de las operaciones de depósito «contabilizadas» conforme a la normativa correspondiente (art. 17 RD-L 1917) y dispone su «cesión» (inter vivos) solo mediante endoso (art. 21 RD-L 1917). Se trata de requisitos exclusivos para la constitución de la garantía.

Los endosos del *warrant* deben recoger los elementos subjetivos, objetivos y circunstanciales del contrato cuyas obligaciones garantiza: el consentimiento plasmado por firma del deudor y del acreedor, la cantidad objeto de la financiación o préstamo, los intereses que se estipulen si es el caso, la fecha del vencimiento que no podrá ser posterior a la de terminación del depósito, y el lugar convenido para el pago. Al mismo tiempo, la pignoración se anotará, con iguales requisitos, también en el resguardo de depósito; paralelamente, en ambos documentos (de depósito y *warrant*), se hará constar que la operación ha sido registrada en los libros contables de la entidad depositaria y en la matriz del contrato, sin lo cual la pignoración no surte efecto. Esta doble exigencia de, primero, registrar la operación en la matriz del título y en los libros del almacén y, además, dejar constancia en el *warrant* y en el resguardo que se ha hecho efectivo el registro, solo debe entenderse ineludible en los libramientos pignoratícios, es decir, cuando el tenedor de los dos títulos entrega el *warrant* de modo separado, precisamente porque cuando se hagan endosos ordinarios se antoja redundante.

Cuando el resguardo de garantía haya sido endosado, su poseedor, llegada la exigibilidad de la obligación, podrá hacer efectivo el crédito dirigiendo la acción ejecutiva contra los bienes depositados. Cualquier endosante, aun cuando no haya sido requerido para ello, podrá hacer efectivo el importe del crédito recogiendo el *warrant* y subrogándose en los derechos del acreedor respecto del deudor y de los endosantes anteriores; e igual derecho de subrogación tendrá el endosante que haya hecho efectivo el crédito a consecuencia de reclamación judicial.

En definitiva, en el sistema de doble título cada documento emitido tiene atribuida una función: el resguardo general de depósito estaría funcionalmente destinado a una transmisión plena de las mercancías (título de dominio); el resguardo que se emite (a modo de primer endoso o estricto libramiento) por el propietario tituliza el *warrant* como un título autónomo y apto para constituir un derecho de prenda sobre los productos depositados, movilizándolos como fuente de crédito y financiación²². Ahora bien, como el derecho de

22 Sobre las peculiaridades de su operatividad *vid.* TOMILLO URBINA (1994: 401-403).

prenda sobre los productos tiene siempre un carácter accesorio respecto del derecho de crédito que garantiza, el documento también atribuye a su titular el derecho personal de crédito a la suma de dinero indicada en el título. El titular del *warrant* puede reclamar este crédito tanto frente al primer emitente como frente a los sucesivos endosantes que responden de la solvencia del deudor principal; este crédito es, precisamente, el garantizado por la prenda constituida sobre los productos depositados. En consecuencia, la circulación separada de los dos documentos no permite atribuir al titular de ninguno de ellos ni el dominio «pleno» (sin gravamen), ni la disponibilidad absoluta de lo depositado. De este modo, mediante el *warrant* solo se adquiere un derecho de crédito y una garantía pignoratícia que, en caso de incumplimiento de la obligación, se ejecutará mediante la oportuna venta forzosa²³; paralelamente el titular del resguardo de depósito sin el *warrant* tiene su derecho de propiedad sobre lo depositado con el gravado del derecho real limitado de prenda.

En cualquier caso, el titular de los resguardos de garantía no puede utilizarlos para garantizar los préstamos que pueda otorgar la misma entidad depositaria; con esta interdicción se pretende no desvirtuar la prohibición del pacto comisorio que constituye una norma fundamental de orden público en el sistema de garantías español.

V. LA UTILIDAD DEL *WARRANT* AGRÍCOLA EN PROSPECTIVA

Los resguardos de garantía son de uso ocasional en la práctica mercantil general e inadvertidos actualmente en la financiación agrícola en particular. La misma situación de infrautilización y declive práctico, de igual modo, se vive en los países de nuestro entorno jurídico²⁴. Ciertamente, en la vigencia real de estos documentos en el tráfico de los productos agrícolas, se constata la extrañísima utilización del *warrant* y, quizás, se puede descubrir algún caso de realización de endosos plenos del resguardo de depósito (endosos en garantía encubiertos) en las operaciones de financiación. Atendiendo a la praxis de los actuales operadores económicos agrarios, el *warrant* ha quedado relegado a ser un documento de simple vigencia normativa formal.

En cualquier caso, es sabido que el interés de los poderes sociales y públicos por las cuestiones del mundo rural es una constante histórica, acentuada en la época actual por circunstancias derivadas de las crisis sanitarias, energéticas, medio ambientales y alimentarias, y sufridas con virulencia en estos últimos

23 Sobre las particularidades derivadas de la ejecución pignoratícia *vid.* TOMILLO URBINA (1993: 404-408).

24 Sobre el origen, la evolución económica y el actual decaimiento de los pósitos agrícolas (municipales) trata la tesis doctoral de GARCÍA SALINERO (2014).

años. Actualmente, este interés de la sociedad por las políticas agrarias se fundamenta sobre la confluencia de dos circunstancias contextuales:

(1) *La concienciación social sobre la soberanía alimentaria.* La soberanía alimentaria es una noción que se refiere al derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias alimentarias, sin depender de las importaciones de alimentos y sin comprometer la calidad y la seguridad alimentaria de sus ciudadanos. Con ello busca garantizar que las personas tengan acceso a alimentos saludables y nutritivos, producidos de manera sostenible y justa, y que se respeten los derechos de los agricultores y las comunidades locales. La concepción actual de la soberanía alimentaria también implica el derecho de la comunidad social a decidir sobre sus propios sistemas alimentarios (cadena agroalimentaria), incluyendo la producción, distribución y consumo de alimentos, y a al mismo tiempo proteger y regular sus recursos naturales y su biodiversidad. Si se atiende a la historia agraria de cualquier pueblo, el secular problema de escasez del grano, derivado de malas cosechas propias o ajenas, se traduce en la falta de abastecimiento alimentario de la población y de semilla para su posterior cultivo. Esta situación ha sido habitual en la historia agrícola del país y, para atenuarla, se recurre de modo natural a la creación de entidades y mecanismos que asuman el abastecimiento de la población y el suministro de grano para la siembra. En la perspectiva y el afán por paliar las crisis de subsistencia y prevenir eventuales conflictos sociales se situaba la Red Nacional de Silos y Graneros, cuyas edificaciones han perfilado la silueta de muchos municipios españoles y que pretendía dotar a las zonas agrícolas españolas de almacenes de cereal (y otros granos) para afrontar, en origen, la etapa autárquica de la dictadura franquista y prevenir, en el futuro, los problemas de escasez fuertemente sufridos por la población. La política agraria debe responder directamente a la cuestión primordial de determinar los alimentos que se deben producir en el propio territorio o importar desde otros países confiando (y cediendo) la seguridad alimentaria a la actuación de terceros. Ello conduce irremediablemente a la necesidad de prestar una mayor atención a las acciones en el ámbito de la agricultura encaminadas a proteger con carácter fundamental y prioritario el derecho a la soberanía alimentaria. Situados en esta sensata postura, el almacenamiento de productos agrícolas (y su consiguiente transporte) se instituye como una infraestructura estratégica y crítica para el mantenimiento del control sobre la soberanía agroalimentaria.

(2) *La conveniente reinstauración de los almacenes.* Después de la superación del sistema autárquico y apertura económica al mercado exterior durante la segunda mitad del siglo pasado, la única norma legisladora que se promulga sobre los pósitos públicos tenía por objeto aprobar su paulatina desaparición. De partida, la Ley 16/1984 que regula la producción y el comercio del trigo

deroga el Decreto-ley de Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937 para poner punto final al monopolio estatal triguero e instaurar la libertad de comercio para productores e intermediarios. Luego, específicamente, la Ley 50/1984 de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en el apartado relativo a la supresión y refundición de organismos autónomos (art. 85.10.g), suprime el «Servicio de Pósitos». Entre los motivos alegados la razón fundamental se sitúa en la adaptación formal del Estado a la creación de las Comunidades Autónomas que asumen la competencia exclusiva en materia de agricultura. El traspaso competencial a las comunidades autónomas y la entrada en la Comunidad Económica Europea, fundada en la libertad de comercio que altera las circunstancias del mercado de granos, supuso en gran medida el inicio del abandono de la actividad de almacenamiento público de productos agrícolas. La desaparición del servicio nacional como organismo autónomo no supuso, sin embargo, la cesación de las tareas que venía realizando, y los pósitos públicos continuaron funcionando gestionados por las Juntas de Pósitos y los ayuntamientos, con la cobertura legal del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Posteriormente, la entidad nacional encargada de recibir la documentación de los pósitos (Instituto de Fomento Asociativo Agrario - IFA) queda suprimida por el Real Decreto 1055/1995; sus funciones fueron asumidas por la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (Circular 1 del MAPA, de 14 de abril de 1997). El remate jurídico final se recoge en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 49/1998, de Presupuestos Generales del Estado: «Devolución del “Capital Paralizado” de los Pósitos Municipales, administrado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Quedan derogadas la Ley de 23 de enero de 1906, por la que se creó la Delegación Regia, y el Reglamento para el funcionamiento de los Pósitos contenido en el Decreto de 14 de enero de 1955, autorizándose al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para establecer el cauce reglamentario adecuado, con el que en un período transitorio de dos años se regularice la situación de los Pósitos cuyo “Capital Paralizado” se encuentra depositado en el Banco de España. A este fin, podrá devolver, previa petición del Ayuntamiento afectado, el mencionado “Capital Paralizado”, siempre que el importe del mismo sea igual o superior a quince mil pesetas». Con la derogación del régimen vigente y tras la recepción de dicha cantidad por los ayuntamientos, buena parte de la Red Básica de Almacenamiento Público (y de las reservas estratégicas) entra en fase de liquidación y enajenación, sobre todo porque se hacía difícil asumir la compleja responsabilidad derivada de su actividad financiera. Así lo señala el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), en su apartado referente a la venta de silos y parcelas: «La prolongada inactividad de las unidades de almacenamiento (silos) y la perspectiva de futuro en el mismo sentido, ha hecho que dichos inmuebles no sean considerados necesarios para

el ejercicio de las competencias y funciones del Organismo. Por tal motivo se está procediendo a la enajenación de las unidades de almacenamiento de la Red Básica de Almacenamiento Público del FEGA».

Desde una nueva perspectiva, sin embargo, el Parlamento Europeo trae a colación estas realidades y resuelve requerir a la Comisión, entre otras actuaciones, realizar inversiones precisamente para infraestructuras de almacenamiento (y transporte)²⁵: «Considerando que las infraestructuras de transporte y almacenamiento son esenciales para garantizar unos flujos comerciales y unos suministros eficientes y seguros, así como la estabilidad del mercado; que cualquier perturbación que les afecte puede repercutir en unos niveles de precios al consumo estimados previamente como razonables; que la seguridad alimentaria va más allá de la agricultura y la producción de alimentos y repercute en diversos ámbitos, no solo en los productores primarios y los consumidores, sino también en la economía en general, el comercio, el desarrollo y los esfuerzos humanitarios, así como en la cohesión social y regional».

En la confluencia de este almacenamiento estratégico y de su titulación para configurar resguardos de garantía que faciliten la financiación del crédito agrario puede intervenir la nueva tecnología digital de control de titularidades de un modo ágil y eficaz. El depósito realizado constituye la base de respaldo para generar y componer un cripto-«valor» o cripto-«activo» mediante la tecnología digital de la cadena de bloques (*blockchain*). Esta tecnología permite registrar y transmitir información de manera segura, transparente y descentralizada desde una base de datos distribuida que funciona como un libro de registro digital en el cual las transacciones o eventos se registran en bloques cronológicamente encadenados. Cada bloque contiene un conjunto de transacciones y una referencia al bloque anterior, lo que crea una cadena ininterrumpida de bloques con información encriptada y verificada por una red de nodos o computadoras que participan en la validación y almacenamiento de esos datos encadenados. Esto hace que la información sea prácticamente inalterable, ya que modificar un bloque requeriría el consenso de la mayoría de los nodos en la red y la modificación de todos los bloques posteriores. Como caso más paradigmático y mediático, el *blockchain* es la tecnología subyacente detrás de las criptomonedas o criptodivisas (caso del famoso Bitcoin), pero también tiene aplicaciones en otros campos, como la administración de contratos inteligentes, la gestión de la cadena de suministro, la protección de la propiedad intelectual y la verificación de identidades, entre otros.

Este proceso de digitalización de la sociedad se ha reflejado en la creación de variadas innovaciones de profunda incidencia en la prestación de servicios

25 Informe sobre la garantía de la seguridad alimentaria y la resiliencia a largo plazo de la agricultura de la Unión [2022/2183(INI)] - Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural. Ponente: Marlene Mortler (A9-0185/2023), aprobado el 14 de junio de 2023.

de crédito entre las que destacan la mencionada expansión de los criptoactivos, pero no solo de aquellas que afectan a los servicios de pago, sino también en la confianza del valor sustentado en el respaldo de una verdadera garantía de carácter material (producto depositado). En el ámbito legal, esta tecnología de la cadena de bloques o libro mayor digital puede ofrecer soluciones para mejorar la eficiencia, la seguridad y la transparencia en la gestión de documentos y transacciones. De esta manera, el sistema cartular vigente del *warrant* agrícola es perfecta y fácilmente adaptable a esta tecnología ya verificada y utilizada en la gestión moderna de los títulos valores.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO RAMOS, J. A.: «Compañías de Almacenes Generales de Depósitos», *Nueva Enciclopedia Jurídica IV*, Barcelona: Francisco Seix, 1952.
- ARACIL VOLTES, V.: *La transmisión del resguardo de depósito emitido por los almacenes generales. Alcance de su efecto traslativo*, tesis doctoral, Castellón: Universidad Jaume I, 2000.
- CARASA SOTO, P.: «Los pósitos en España en el siglo XIX», *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, 1983, n.º 4, pp. 247-304.
- CORRAL DUEÑAS, F.: «Ayer y hoy del crédito agrícola», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1997, n.º 640, pp. 961-972.
- DELGADO CÁNOVAS, J. B.: *Los pósitos agrícolas*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1947.
- EIZAGUIRRE BERMEJO, J. M.: «Bases para una reelaboración de la teoría general de los títulos-valores», n.º 163, *Revista de Derecho Mercantil*, 1982, pp. 7-112.
- ELÍAS DE MOLINS, J.: *El crédito y el warrant agrícola ante el Senado*, Barcelona: Imprenta y Litografía de José Benet, 1917.
- GARCÍA SALINERO, R.: *Los pósitos agrícolas: análisis de su evolución económica y contable*, 2014, Tesis doctoral en Repositorio documental GREDOS, Universidad de Salamanca.
- GUIMERA PERAZA, M.: *Antecedentes de la prenda agrícola*, Las Palmas: Colegio de Abogados, 1957.
- JIMÉNEZ DE PARGA, R.: «El préstamo con garantía de título representativo de mercancías depositadas», *Revista de Derecho Mercantil*, n.º 116, 1970, pp. 233-261.
- JOANQUET EXTREMO, A.: *Los préstamos sobre mercancías en las leyes mercantiles: génesis de la pignoración de mercancías en el Derecho mercantil español*, Barcelona: Ed. Luis Planas, 1930.

- MARTÍNEZ SOTO, Á. P.: «Los pósitos en el siglo XIX: una red pública de microcrédito agrario (1800-1914)», *Historia Agraria. Revista de agricultura e historia rural*, 2007, n.º 4, pp. 485-530.
- PENDÓN MELÉNDEZ, M. A.: *Los títulos representativos de la mercancía*, Madrid: Marcial Pons, 1994.
- PÉREZ ESCOLAR, R.: «Crédito agrícola», *Revista de Derecho Mercantil*, 1956, n.º 60, 363-375.
- RAMOS BASCUÑANA, R.: *La prenda agrícola o hipoteca mobiliaria*, Madrid, 1910.
- *Crédito agrícola. Bases para su planteamiento en España*, 1927, Cartagena: Artes Gráficas de Levante.
- RECALDE CASTELLS, A.: «Crédito, posesión mediata y tradición en la teoría de los títulos representativos (Nota crítica a propósito de dos publicaciones)», *Anuario de Derecho Civil*, 1996, pp. 1617-1657.
- RUIZ SÁNCHEZ, J. L.: *Crédito personal agrario y sus garantías jurídicas*, Madrid: Santillana, 1968.
- TOMILLO URBINA, J. L.: *Los depósitos de mercancías en almacenes generales*, Madrid: Civitas, 1994.
- VIVES LLORCA, J.: *El problema del crédito agrícola. El pósito: institución española, factor predominante para su resolución*, Madrid, 1923.

**DEBER DE GESTIÓN DE LA MASA
FORESTAL PARA LA LUCHA CONTRA
INCENDIOS Y OTROS PERJUICIOS**
***RESPONSIBILITY OVER WOODLAND
MANAGEMENT AS A PREVENTATIVE
MEASURE AGAINST FOREST FIRES
AND OTHER ADVERSE IMPACTS***

ANNA LÓPEZ HERREROS

Colaboradora del área de Derecho Civil de la Universidad de Burgos
Becaria Erasmus en la Universidad de Oporto

RESUMEN: Los montes aportan importantes servicios ecosistémicos a la sociedad y, por eso, es fundamental su conservación. El estado de abandono de muchos terrenos forestales tiene graves repercusiones medioambientales, entre las que destacan los incendios forestales, que asolan todos los años un considerable número de hectáreas. El control de la proliferación de masa forestal ayudaría a mitigar estos perjuicios. Por ello, es fundamental identificar a los sujetos responsables de la gestión de la masa forestal y proponer medidas para que cumplan su función. Nos centraremos en los montes privados debido a su mayor extensión. El deber de conservación y su límite serán conceptos clave para delimitar las obligaciones de los propietarios y la Administración Pública. Finalmente, propondremos una medida específica para los montes de socios a fin de favorecer su explotación y evitar su abandono, debido a su particular situación.

ABSTRACT: Forests provide ecosystems to the whole of society and, consequently, regardless of who owns them, be it the state or private individuals, should be afforded due protection. Poorly managed forests are a major source of forest degradation and fires, which ravage a frighteningly high number of acres of wooded land each year. It is crucial that the causes of the poor condition many forests are in be tackled firmly, specifically overgrowth and excessive density of trees, identifying those who are legally obliged and the type

and extent of their duties. The state and regional administrations may incur subsidiary liability. We will focus on privately-owned woodlands because they make up a higher proportion. Lastly, we will put forward a tailored initiative for those woodlands owned in partnership to facilitate their management and prevent their decay.

PALABRAS CLAVE: gestión de la masa forestal, abandono de los montes, deber legal de conservación, actuación subsidiaria de la Administración Pública, daños medioambientales.

KEY WORDS: woodland management, poorly managed forests, legal duty of maintenance, subsidiary liability of the administration, environmental damage.

SUMARIO: I. Introducción. II. Deber legal de conservación de los montes privados. 1. Obligación de gestión de la masa forestal. 2. Límites al deber de conservación de las fincas forestales. 3. Actuación subsidiaria de la Administración Pública en el control de la materia forestal. III. Sujetos obligados a la conservación de los montes privados y responsabilidad civil medioambiental. 1. Identificación de los sujetos obligados a la conservación de las fincas forestales. 2. Responsabilidad civil medioambiental por incumplimiento del deber legal de conservación de los montes. IV. Montes de socios: una medida específica para paliar su estado de abandono. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Los montes son un pilar fundamental para el buen funcionamiento de los sistemas medioambientales y reportan un gran número de beneficios al medio natural: son el hábitat de una gran biodiversidad de plantas y animales, tienen una función importante en la regulación hídrica, aumentan la calidad del aire, mitigan la erosión del suelo, son sumideros de carbono...¹ Es por ello por lo que cuidar los montes y conservarlos en buen estado constituye una necesidad indiscutible.

Existen numerosos factores que pueden hacer peligrar el buen funcionamiento de los servicios ecosistémicos que ofrecen los montes. Algunos de los más perniciosos son la tala masiva de árboles y los incendios. Un tercer factor

1 LUNA LORENTE, F., “Función económica y social del monte”, *Hojas divulgadoras del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, 1974, núm. 11-12, pág. 11, explica que “el monte no sólo produce bienes directamente consumibles por el hombre, sino que tiene, además, una influencia económica indirecta, pero poderosa. En efecto, el monte ejerce un papel importante de regulador pluviométrico, de protección contra la erosión hídrica y eólica, los aludes y las inundaciones; atenúa las oscilaciones climáticas, evita el entarquinamiento de los embalses, regula hidrológicamente las cuencas de los mismos, protege contra la contaminación atmosférica, el polvo, el ruido, etc.”.

que hay que resaltar -y que no conviene olvidar- es el abandono de los montes y, dentro de los perjuicios que ello origina, destacaremos en este artículo el aumento incontrolado de la masa forestal. Esto provoca, a su vez, efectos negativos: el más destacable es el aumento de la peligrosidad de los incendios forestales² por su capacidad destructiva tan evidente³. Pero existen otras consecuencias: la mayor facilidad de propagación de las plagas y la mayor dificultad para frenarlas; la insuficiencia de agua y nutrientes para todas las especies vegetales o la falta de radiación solar para los árboles más pequeños⁴.

Las causas del abandono y el consiguiente aumento de la masa forestal en los montes públicos y privados son diferentes y, por tanto, también lo son las posibles soluciones. Dado que la mayor extensión de los montes es privada, pues el 70% de los montes españoles son privados y/o de propiedad desconocida, según datos del Inventario Forestal Nacional (IFN)⁵, nos centraremos en esta clase de montes.

El abandono de los montes privados tiene dos orígenes fundamentales. Por un lado, la despoblación del medio rural y, consecuentemente, el distanciamiento de los titulares de sus tierras y la pérdida de interés en su explotación; por otro, la estructura de la propiedad forestal: ésta se caracteriza por su fragmentación y las reducidas dimensiones de las fincas.

-
- 2 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Estrategia Forestal Española. Horizonte 2050” (aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de diciembre de 2022), [<https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/EFE%20Web.pdf>] [Consultado el 16 de agosto de 2023], pág. 37, expone que “*los incendios forestales continúan siendo el principal elemento de degradación de los ecosistemas forestales y uno de los principales problemas medioambientales que acontecen en España, que se prevé que será agudizado por la acumulación de biomasa*”.
 - 3 MORENO MOLINA, J.A., “Defensa frente a los incendios”, en *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*, CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.), Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2005, págs. 1041 y 1042, advierte que “*entre las mayores amenazas a que se encuentran expuestos los bosques en el planeta se encuentran los incendios forestales. Los incendios constituyen para el bosque el desastre ecológico más extendido y con consecuencias más graves a corto y largo plazo. Después de las actividades urbanas y agrícolas del hombre y junto a la contaminación atmosférica, el fuego es la perturbación más universal en la superficie terrestre y consume cada año enormes cantidades de biomasa vegetal*”.
 - 4 RICO, J., “Proyecto piloto montes de socios: Trabajo en común para recuperar tierras comunales”, *Desarrollo rural y sostenible*, 2013, núm. 17, págs. 13 y 14, manifiesta que “*la mayoría de los montes presentaban un estado de gestión muy alejado del ideal, llegando en algunos casos a su casi total abandono y originando situaciones de riesgo de plagas y de incendios [...], y los acebos se secaban y los robles tenían una altura enorme*”.
 - 5 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Anuario de Estadística 2019” [https://www.mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2019/CAPITULOSPDF/CAPITULO06/pdfc06_1.4.pdf] [Consultado el 20 de enero de 2023], pág. 138.

Para evitar el abandono de los montes es fundamental su gestión a través de un proyecto de ordenación, plan dasocrático⁶, planes de prevención o un plan técnico similar; y que se ejecuten las actuaciones en ellos descritas. Todos ellos pormenorizan y organizan los trabajos que se van a llevar a cabo a lo largo de los años; su única diferencia es su complejidad técnica y el tipo de explotación que se realiza.

Los datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), ofrecen una realidad manifiestamente mejorable: el 85,9%⁷ de los montes privados no están ordenados⁸. Sin embargo, es justo reconocer que a lo largo de los años se han ido introduciendo medidas que impulsan los aprovechamientos forestales y evitan su crecimiento descontrolado, lo que contribuye decisivamente a la mitigación de muchos perjuicios medioambientales, como ya hemos enfatizado. Destacaremos algunas de ellas.

Con la entrada en vigor de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM), se preveía en la disposición adicional quinta que el Gobierno remitiera “[...] a las Cortes Generales en el plazo de dos años desde la aprobación de esta ley una propuesta de modificación de la legislación de sociedades que incorpore una nueva figura que se adecue a las especificidades forestales”. Esta disposición se reformó por el artículo único de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que es la redacción que permanece vigente en la actualidad, estableciendo la regulación aplicable a las sociedades forestales. La definición de sociedad forestal que ofrece el apartado 1 de esta disposición modificada es: “[...] agrupación de propietarios de parcelas susceptibles de aprovechamiento forestal que ceden a la Sociedad Forestal los derechos de uso forestal de forma indefinida o por plazo cierto, igual o superior a veinte años”. Las comunidades autónomas son las que determinarán los incentivos que les son aplicables, siguiendo lo dispuesto en el apartado 4, y el apartado 6, por su parte, indica que se regirán por el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital. La creación de estas sociedades fomenta el aprovechamiento forestal en superficies amplias y, por tanto, la rentabilidad de la explotación. Es una medida para luchar contra la fragmentación de la propiedad

6 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal” en *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*, CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.), Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2005, págs. 830-835.

7 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Avance estadístico forestal 2021”, *Anuarios de Estadística Forestal*, [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/estadisticas/avance_aef_2021_web_tcm30-561531.pdf] [Consultado el 6 de noviembre de 2023], pág. 4.

8 Según los arts. 32.4 y 33 LM se consideran montes ordenados los que estén provistos de proyecto de ordenación, plan dasocrático, otro instrumento de gestión equivalente o la adhesión a modelos tipo de gestión forestal.

y su infrautilización. A nivel autonómico, hay que destacar la proliferación de normas específicas en Galicia que impulsan el asociacionismo⁹.

A partir de la Ley de Montes se estimula el uso de la biomasa forestal (disp. ad. 4.^a). En el texto original se disponía que “*el Gobierno elaborará, en colaboración con las comunidades autónomas, una estrategia para el desarrollo del uso energético de la biomasa forestal residual [...]*”. El artículo único de la Ley 21/2015, de 20 de julio, ya citada, elimina el término “*residual*” en relación con la biomasa forestal. En la misma línea, esta Ley también eliminó el término “residuos forestales” del artículo 65, sobre incentivos por las externalidades ambientales. El citado artículo dispone, entre otras cosas, que el potencial energético de la biomasa forestal aprovechable es un criterio positivo para la concesión de ayudas en los montes ordenados (en el texto original solamente se hacía referencia a la valoración energética de los residuos forestales). Esto demuestra la mayor importancia que se le ha ido dando a la biomasa como fuente de energía. Si bien es cierto que la principal razón de la incentivación de la utilización de la biomasa es la de ser una fuente de energía renovable, también lo es su papel en la limpieza de los montes¹⁰.

La última medida a nivel estatal que convendría destacar es la creación de las juntas gestoras como órganos de gestión y administración de los montes de socios. En un primer momento se regularon en la disposición adicional décima LM; posteriormente, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, desarrolló su regulación en el artículo 27 bis LM, que es el que actualmente se ocupa de esta materia. Uno de los principales objetivos de la creación de las juntas gestoras es posibilitar la gestión de los montes de socios. Sobre esto profundizaremos al final de este trabajo.

9 En esta comunidad autónoma, el capítulo IV del Decreto 45/2011, de 10 de marzo, por el que se regula el fomento de las agrupaciones de propietarios forestales, los requisitos y calificación de las sociedades de fomento forestal y la creación de su registro, establece los incentivos destinados a las sociedades de fomento forestal. La Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, regula las agrupaciones de gestión conjunta en sus arts. 73 y ss. También prevé incentivos fiscales en los tributos estatales para promover la transmisión o arrendamiento de las parcelas rústicas a las agrupaciones de gestión conjunta y para favorecer su desarrollo (cfr. art. 128.3). En la disp. fin. 1.^a de la misma ley se recoge la modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, por la que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado. En ella se establecen incentivos fiscales vinculados a las agrupaciones de gestión conjunta. El art. 129, por su parte, señala como medida financiera para la recuperación de la tierra agraria de Galicia, la celebración de contratos temporales de gestión pública con las agrupaciones de gestión conjunta.

10 La Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana, en su artículo 68.2 apartado i), promueve la gestión forestal tanto para reducir el riesgo de incendios forestales como para aprovechar la biomasa forestal.

En el ámbito autonómico cabe subrayar el desarrollo de instrumentos de ordenación específicos para los montes privados en Cataluña, que es la comunidad autónoma con mayor porcentaje de montes privados ordenados, alcanzando el 30,4%¹¹. Existen los Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) y los Planes simples de Gestión Forestal (PSGF), estos últimos para las fincas privadas de tamaño inferior a 25 ha. Además, se han desarrollado programas informativos gratuitos para facilitar la redacción de estos planes, así como para simplificar y agilizar los trámites administrativos de aprobación, ejecución y seguimiento de los trabajos propuestos. Estos programas son tres: el sistema de información geográfica MIRAMON, que posibilita la cartografía digital; el programa LIFOR Cataluña, que lleva a cabo el manejo y procesado de los datos de los inventarios, y el programa METABOSC, cuya función es facilitar la redacción de los documentos y al que se vinculan los dos programas anteriores¹².

Son, por tanto, numerosas las intervenciones e iniciativas administrativas que buscan el aprovechamiento de los montes privados para evitar su abandono. Sin embargo, han tenido éxitos puntuales o su aplicación se ha restringido a una determinada región. Desgraciadamente, la situación a nivel nacional sigue siendo preocupante. Es urgente, por tanto, que reflexionemos sobre los sujetos que tienen la responsabilidad y la obligación de mantener en buen estado los montes.

En este trabajo de investigación analizaremos el deber legal de conservación de los montes privados en relación con la gestión de la masa forestal. Nos vamos a centrar en el control de la masa forestal porque ayudaría a mitigar en gran medida los perjuicios ocasionados por el abandono de los terrenos forestales. Examinaremos la regulación del deber de controlar la materia orgánica en la normativa de montes, los sujetos responsables, la responsabilidad civil en que se podría incurrir en caso de incumplimiento y, por último, se propondrá una medida específica que concierne a los montes de socios. La especial mención a los montes de socios, que son montes privados en régimen de comunidad de bienes, es debido a que han sufrido de una manera especial el abandono de sus dueños.

11 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Avance estadístico forestal 2021”, *Anuarios de Estadística Forestal*, [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/estadisticas/avance_aef_2021_web_tcm30-561531.pdf] [Consultado el 6 de noviembre de 2023], pág. 4.

12 ROJO ALBORECA, A., “El reto de la ordenación de los montes privados en España”, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 2015, núm. 39, págs. 284 y 285.

II. DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN DE LOS MONTES PRIVADOS

El cumplimiento del deber legal de conservación en el ámbito forestal podría solucionar en gran medida el problema de la proliferación de la masa forestal y sus perjuicios asociados, a los que hemos aludido anteriormente. Haremos una reflexión sobre el deber legal de conservación, así como su regulación y sus límites, para, posteriormente, ceñirnos al ámbito forestal. A continuación, estudiaremos la correspondiente actuación subsidiaria de la Administración Pública.

1. Obligación de gestión de la masa forestal

El deber legal de conservación de los bienes inmuebles es una manifestación de la función social de la propiedad. El artículo 128.1 de la Constitución (CE) establece, en términos muy generales pero categóricos, que: *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titular, está subordinada al interés general”*. Concretando más, el apartado 1 del artículo 33 CE recoge el derecho a la propiedad privada y a la herencia para, inmediatamente después, en el apartado 2, establecer que *“la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”*.

Es altamente significativo que este artículo no se integre en los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1.^a, sino que lo encontremos entre los *derechos y deberes de los ciudadanos* de la Sección 2.^a. Y es que la propiedad ha pasado a ser considerada como un derecho “estatutario”, llena de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra sujeta¹³. El Tribunal Constitucional, en su sentencia núm. 37/1987, de 26 de marzo, afirma que *“la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecido, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la comunidad”*¹⁴.

En el ámbito forestal, se reconoce la función social de los montes en el artículo 4 LM (redacción Ley 21/2015, de 20 de julio que señala: *“los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico”*).

13 MADROÑO, A., *Técnico en Guarda Particular de Campo, Caza y Guardapesca Marítimo*, Editor: José Manuel Ferro Veiga, Formato digital, 2022, págs. 61 y 62.

14 «BOE» núm. 89, de 14 de abril de 1987, págs. 6 a 22 (f.j. segundo). Corrección de errores «BOE» núm. 107, de 5 de mayo de 1987, pág. 28.

rico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje [...]”.

El artículo 348 del Código Civil (CC; redacción Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales) contempla posibles limitaciones a la propiedad afirmando que *“la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes [...]”*. El Código Civil no recoge la obligación de conservación de los bienes inmuebles de manera directa, pero sí que lo hace indirectamente a través de la regulación de la responsabilidad civil. La libertad de uso y gestión de la propiedad está restringida por el derecho de los terceros a no ser dañados. El Código Civil establece la responsabilidad civil por daños a terceros en sus artículos 1902 y siguientes, dentro del Capítulo II del Título XVI, que lleva por nombre *“De las obligaciones que nacen por culpa o negligencia”*. En estos artículos se regulan de manera específica varios supuestos en los que surge la responsabilidad extracontractual y, en muchos de ellos, es debido al mantenimiento defectuoso de los bienes. A modo de ejemplo, haremos referencia al artículo 1907, que establece que *“el propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si ésta sobreviniere por falta de las reparaciones necesarias”*.

El deber legal de conservación de los bienes inmuebles está recogido en los artículos 15 y 16 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU). El artículo 15 se refiere al *“Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas”* y apunta en su apartado 1 que *“el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:[...] b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos [...]”*. El artículo 16 de la misma norma se dirige específicamente al *“contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación: deberes y cargas”*. El apartado 1 indica que *“en el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos*

de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable¹⁵”. Este artículo es aplicable a los terrenos forestales porque, según el artículo 21.2 TRLSRU, “está en la situación de suelo rural [...] el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación [...] de la naturaleza [...], los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos [...]”.

Siguiendo los preceptos anteriores, en el ámbito forestal el deber de conservación incluiría, entre otras cosas, el control de la masa forestal para evitar consecuencias negativas al medio natural, que es en lo que nos vamos a centrar en este trabajo.

Es momento de examinar si las normas sobre montes incluyen en su articulado la obligación legal de conservación y, en concreto, el deber de llevar a cabo labores silviculturales para la gestión de la masa forestal en los montes privados. Las normas forestales no recogen una obligación general de conservación de los terrenos¹⁶. Por tanto, nos centraremos en el estudio del deber de controlar la materia orgánica.

Conviene advertir desde el principio que lo que aquí nos interesa es la regulación del deber de control de la masa forestal para todos los montes privados y aplicable a toda su superficie como límite mínimo de las actuaciones que se tienen que realizar. Por tanto, no haremos referencia a los preceptos de las normas forestales que exigen la realización de trabajos silviculturales en de-

15 Una regulación casi idéntica de este artículo aparece en las siguientes normas autonómicas: art. 24 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; art. 51 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística [de Castilla-La Mancha]; art. 31 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón; art. 12 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; art. 253 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria; art. 37 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; y el art. 31 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

16 Sin embargo, sí que existen normas o preceptos dispersos que se ocupan de determinados aspectos que forman parte de la conservación de los montes como, por ejemplo, la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal. Esta norma impone ciertas obligaciones a los propietarios para prevenir y controlar posibles plagas (art. 5 y 13).

terminadas zonas de especial peligro¹⁷ o que imponen a los montes protectores contar con un instrumento de ordenación¹⁸.

La normativa forestal estatal carece de instrumentos coercitivos que obliguen a realizar labores de silvicultura. La única referencia que existe a nivel estatal se encuentra, dentro de la materia de incendios, en el artículo 48 LM que indica en su apartado 1 que “*las Comunidades Autónomas ante el riesgo general de incendios forestales, elaborarán y aprobarán planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales*”. Y continúa diciendo en el apartado 4 que estos planes contendrán como mínimo la siguiente información: “[...] e) *Los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo de todo el año, en particular los tratamientos selvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución [...]*”.

A nivel autonómico, son cuatro comunidades autónomas las que han desarrollado preceptos que impiden el abandono de los montes y obligan a los titulares a contar con un plan técnico en el que se especifiquen las tareas silviculturales a realizar, así como a ejecutarlo. Ordenadas en sentido descendente según el grado de desarrollo o especificidad normativa, esas comunidades autónomas son: Galicia, Extremadura, Andalucía y Navarra.

En Galicia, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, exige a todos los propietarios de terrenos forestales privados disponer de un proyecto de ordenación o plan técnico similar. En concreto, el artículo 77, en su apartado 4, establece que todos los montes privados superiores a 25 hectáreas en coto redondo para una misma propiedad tendrán que disponer de un proyecto de ordenación, y el apartado 7 añade que “*los propietarios de montes de particulares de superficie inferior o igual a las 25 hectáreas en coto redondo para una misma propiedad habrán de dotarse de un instrumento de gestión forestal o planificar la gestión de sus montes a través de su adhesión expresa a referentes de buenas prácticas y a los modelos silvícolas orientativos, según especies o formaciones forestales, contemplados en el artículo 76.3*”¹⁹. El artículo 44, en su apartado 2, dispone, como deber de los propietarios de los montes privados, el cumplimiento del instrumento de ordenación o gestión forestal.

17 Ejemplos de esto son los arts. 18 al 21 ter de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

18 El art. 33.2 LM señala que “*los montes protectores deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente*”.

19 Los modelos silvícolas se pueden encontrar en la Orden de 19 de mayo de 2014, por la que se establecen los modelos silvícolas o de gestión forestal orientativos y referentes de buenas prácticas forestales para los distritos forestales de Galicia (Diario Oficial de Galicia, núm. 106, de 5 de junio de 2014).

En los modelos silvícolas aludidos se establece para cada especie de planta y objetivo (aprovechamiento energético, madera para sierra y chapa, pastos...) una serie de actuaciones a realizar. Algunas de ellas son: el mantenimiento de una determinada densidad de plantación, las acciones de conservación del monte, los tratamientos silvícolas (podas, clareos y claras) y las cortas finales de regeneración.

En 2021 se promulgó la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, y uno de sus objetivos principales es la lucha contra el abandono de la tierra agroforestal. Esta Ley dispone que en aquellos terrenos que sean declarados abandonados o infrautilizados, los propietarios deberán elegir alguna de las siguientes opciones: *“a) En el caso de declaración de abandono, compromiso de respetar las condiciones mínimas que le haya comunicado la Agencia Gallega de Desarrollo Rural en la propuesta remitida; b) En el caso de declaración de infrautilización, compromiso de realización de una práctica agroforestal ajustada a los usos previstos en el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia, en los términos previstos por esta ley, siempre respetando las buenas prácticas específicas fijadas por el órgano competente según la tipología del suelo; [...]”* (art. 44 Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia).

En Extremadura, la obligación de gestionar la masa forestal se recoge en sede de prevención de incendios en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales de Extremadura. En su artículo 35, obliga a los propietarios a realizar la gestión preventiva contra incendios de sus montes, tanto públicos como privados, a través de los Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos si existieran y, a falta de éstos, a través del correspondiente Plan de Prevención de Incendios Forestales. El artículo 36 instituye como deberes de los titulares: estar dotados del correspondiente instrumento de gestión preventiva, llevar a cabo las actuaciones y trabajos instituidos en los mismos, así como acreditar su grado de ejecución. El Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, desarrolla la regulación aplicable a los Planes de Prevención de Incendios Forestales en los artículos 13 y siguientes. El artículo 14 de este Decreto, en su apartado 4, obliga a contar con un plan de prevención a todos los titulares de montes que superen las 400 hectáreas, y el apartado 5, por su parte, obliga a los terrenos forestales que no superen esta superficie a seguir las pautas recogidas en las Medidas Generales de Prevención²⁰. El artículo 15 de la misma norma recoge el contenido de los planes de

20 Las Medidas Generales de Prevención están desarrolladas en las Órdenes de declaración de época de peligro de incendios forestales según establece el art. 19.2 del Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la prevención de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En concreto, en el art. 12 de la Orden de 11 de

prevención, que incluye actuaciones de silvicultura preventiva. En cambio, las Medidas Generales se limitan a regular la manera en que se deben crear los cortafuegos y la obligación de conservar los accesos para vehículos rodados.

Por otra parte, en la misma línea que la Ley de montes de Galicia, el Decreto 119/2022, de 21 de septiembre, por el que se aprueban las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes, y se regulan el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación y gestión forestal de Extremadura y el Registro de Montes Ordenados de Extremadura, regula, en su artículo 8, distintas modalidades de instrumentos de gestión forestal según la extensión de la propiedad forestal y con independencia de su titularidad, pública o privada. En el artículo 9 se prevén instrumentos de gestión forestal equivalentes en los que se incluye la adhesión a los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF), acogiéndose a lo estipulado en el artículo 251.6 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, o a los modelos de gestión forestal aprobados.

La gran diferencia entre la norma gallega y la extremeña es que, en esta última, se circunscribe la obligación de elaborar un instrumento de ordenación a los montes con una superficie superior a las 300 hectáreas.

En Andalucía, la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su reglamento, tienen una regulación muy parecida a la Ley de Extremadura y su Decreto 260/2014. En la Ley de Andalucía mencionada se regulan los Planes de Prevención de Incendios Forestales en su artículo 24²¹.

Por último, en Navarra, la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, consagra en su artículo 50 la obligación de todos los montes, tanto públicos como privados, de contar con un Proyecto de Ordenación de montes o Plan Técnico de gestión forestal aprobado por la Administración Forestal, sin especificar instrumentos específicos adoptados a los montes de menor superficie. Además, consagra la obligatoriedad y ejecutividad del contenido de estos instrumentos en las materias reguladas en la propia Ley.

En las demás comunidades autónomas no existe ninguna previsión sobre la obligación de contar con un instrumento de gestión de la masa forestal por parte de los dueños de los montes privados²². En algunos casos se hace referen-

octubre de 2022 por la que se declara la época de peligro bajo de incendios forestales del Plan INFOEX (Diario Oficial de Extremadura, núm. 198, de 14 de octubre de 2022).

21 El apartado 3 del art. 24 se modifica por el art. 1.5 del Decreto-ley 2/2023, de 11 de abril, por el que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía.

22 Sin embargo, indirectamente se está obligando a realizar actuaciones de conservación de la masa forestal en aquellos montes que tienen suscrito un seguro de explotaciones forestales. El artículo 3 de la Orden APA/1289/2022, de 20 de diciembre, por la que se definen las ma-

cia vaga y sin concreción a la obligación de llevar a cabo estos trabajos²³. En otros, la normativa se limita a regular subvenciones para fomentar la actividad silvicultural, pero no la impone²⁴.

El panorama normativo descrito nos lleva a descender a aspectos más prácticos. Toda medida u obligación regulada en una norma pierde eficacia si no se aplica o no puede aplicarse en la práctica. Para ello es fundamental que existan medios coercitivos en las normas para hacer cumplir las obligaciones establecidas en su articulado, tanto para el deber de desarrollar un plan técnico de ordenación de las actuaciones a realizar en el monte como para su ejecución. Repasemos las normas citadas anteriormente para comprobar si han previsto infracciones.

Respecto a la obligación de aprobar un plan técnico, la Ley de montes de Galicia no incluye en su cuerpo normativo ninguna medida coercitiva específica para asegurar su cumplimiento, a excepción de la referencia general al incumplimiento de las obligaciones indicadas en la Ley en el artículo 128.x). El control que se está llevando a cabo en esta comunidad autónoma sobre la elaboración de planes técnicos o su adhesión a los modelos silvícolas, en su caso, es cuestionable a la vista de los datos sobre la ordenación de los montes privados en Galicia, que reflejan que solo el 23,7%²⁵ de la superficie forestal privada está sujeta a un instrumento de ordenación²⁶. Navarra tiene una regulación parecida en el apartado h) del artículo 75 de la Ley Foral de protección

sas y producciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de forestación y cuidado de las masas, el ámbito de aplicación, los periodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro de explotaciones forestales, comprendido en el correspondiente Plan de Seguros Agrarios Combinados; apunta que “[...] *En caso de deficiencia en el cumplimiento de las condiciones técnicas de cuidado de las masas, el Asegurador podrá reducir la indemnización en proporción a la importancia de los daños derivados de la misma y el grado de culpa del Asegurado*”.

- 23 Ejemplo de esto es la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, que en su art. 49.2 afirma que “*son deberes específicos de los titulares de los terrenos forestales: [...] d) La adopción de las medidas preventivas y extintivas necesarias frente a los daños catastróficos, y especialmente frente a los incendios forestales [...]*”.
- 24 A modo de ejemplo se puede mencionar el Plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León aprobado por el Decreto-Ley 2/2023, de 13 de abril, de Medidas Urgentes sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales. En su apartado 7.1.3 regula las ayudas forestales que convoca la Junta de Castilla y León, que incluye actuaciones de silvicultura preventiva.
- 25 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Avance anuario estadística forestal 2021”, *Anuarios de Estadística Forestal*, [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/estadisticas/avance_aef_2021_web_tcm30-561531.pdf] [Consultado el 6 de noviembre de 2023], pág. 3.
- 26 En el concepto de monte ordenado se incluye la adhesión a los modelos silvícolas, según el art. 32.4 LM.

y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra, mencionada anteriormente, pero con un porcentaje de ordenación mucho menor, el 9,8%²⁷. En las leyes de prevención y lucha contra los incendios forestales de Extremadura y Andalucía, se tipifica como infracción la vulneración de la obligación de incluir la planificación preventiva de incendios en los instrumentos de ordenación o gestión de los terrenos forestales y de aprobar, subsidiariamente, los Planes de Prevención de Incendios Forestales [arts. 74.a) y 64.1, respec.]. Queda fuera del ámbito de estudio en qué medida se están sancionando estas conductas y cuál es el grado de exigencia en la elaboración de los planes de prevención. El Decreto 119/2022 de Extremadura, por su parte, no prevé ninguna infracción.

Respecto al deber de cumplir con lo prescrito en los planes técnicos, el apartado 1) del artículo 67 LM (redacción Ley 21/2015, de 20 de julio) tipifica como infracción administrativa *“cualquier incumplimiento grave que afecte al normal desarrollo del monte, del contenido de los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos de montes o planes de aprovechamientos, u otros instrumentos de gestión equivalentes, entre otros los compromisos de adhesión a modelos tipo de gestión forestal, así como sus correspondientes autorizaciones, sin causa técnica justificada y notificada al órgano forestal de la comunidad autónoma para su aprobación”*.

La ausencia de previsiones específicas para exigir trabajos silviculturales en tantas comunidades autónomas debería haber llamado la atención del legislador autonómico y nacional. Hay mucho en juego y se requieren actuaciones legislativas que aclaren el sistema de responsabilidades.

2. Límites al deber de conservación de las fincas forestales

El deber de mantenimiento y conservación tiene sus límites. El artículo 33.3 CE señala que *“nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*. Consecuentemente, es necesario identificar el límite del deber de conservación a partir del cual surgirá el derecho de indemnización²⁸. En el ámbito urbanístico,

27 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Avance anuario estadística forestal 2021”, *Anuarios de Estadística Forestal*, [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/estadisticas/avance_aef_2021_web_tcm30-561531.pdf] [Consultado el 6 de noviembre de 2023], pág. 3.

28 SOSPEDRA NAVAS, F.J., *El deber de conservación del propietario del suelo tras la reforma operada por Ley 8/2013*, [<https://elderecho.com/el-deber-de-conservacion-del-propietario-del-suelo-tras-la-reforma-operada-por-ley-82013>] [Consultado el 22 de noviembre de 2023], apartado 3, apunta que *“la definición precisa del deber de conservación hace necesario fijar unos límites de inexigibilidad, donde el propietario no está obligado a conservar. [...] En este sentido, el contenido del deber de conservación está en relación con las limitaciones singulares que generan derecho a indemnización, de manera que las limitaciones*

una vez superado este límite se considera que el inmueble está en estado de ruina económica²⁹. Ésta se sitúa, generalmente, en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original (cfr. art. 15.3 TRLSRU y art. 23.1³⁰ de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal)³¹. Si los gastos sobrepasan dicho límite, los asumirá la Administración Pública que ordene las obras para obtener mejoras de interés general (art. 15.2 TRLSRU), como garante de la seguridad y la cultura (cfr. arts. 43 y 46 CE). El artículo 17.4 TRLSRU añade que *“el deber legal de conservación, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta [...] Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización”*.

que exceden de los deberes establecidos legalmente confieren al propietario un derecho a la indemnización”.

- 29 El art. 247 del derogado texto refundido de la Ley sobre el régimen del duelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, hacía alusión a tres tipos de ruina; actualmente el estado de ruina se regula en las normas autonómicas: a) ruina económica, cuando las reparaciones necesarias superasen por su coste económico el deber legal de conservación; b) ruina técnica, en el supuesto de que existiesen fallos en los elementos estructurales de la edificación; c) ruina urbanística, en los casos en que no sea posible autorizar las obras de reparación necesarias porque el edificio se encuentre en situación de fuera de ordenación.
- 30 Este artículo se añadió por la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal; su anterior numeración era art. 21.
- 31 Las comunidades autónomas establecen en sus normas urbanísticas el límite mencionado, excepto País Vasco, Navarra y Castilla y León. El art. 199.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, señala que *“el deber de los propietarios de edificios alcanza hasta el importe de los trabajos y las obras que no rebase el límite de su contenido normal, representado por: a) En el supuesto de actuaciones aisladas, el 60% del coste de reposición del edificio b) En el supuesto de actuaciones integradas, el 50% del coste de reposición del edificio [...]”*. El art. 199.2 del texto refundido de la Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, indica que *“se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos: a) Cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno [...]”*. El art. 8.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, apunta que *“el coste de los trabajos, obras y servicios necesarios para cumplir los deberes citados en el apartado anterior corresponde a los propietarios, salvo en los siguientes casos: [...] cuando se supere el límite del deber legal de conservación, sea: 1.º Porque el coste de los trabajos y obras supere la mitad del valor de reposición a nuevo del inmueble [...]”*. Lo que realmente cambia es la referencia a la que se aplica el porcentaje, que siempre es el 50%, salvo en las actuaciones aisladas de la Ley de urbanismo del País Vasco.

Aunque el citado artículo 15 TRLSRU tiene previsiones para toda clase de terrenos independientemente de su calificación urbanística, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), en su sentencia de 9 de marzo de 2015,³² ha concluido que el referido límite no es aplicable a los terrenos:

“Esta limitación se refiere al deber de conservación de las edificaciones [...] En el caso de obras necesarias para garantizar la estabilidad del terreno, comprometida por una excavación de la parcela, no opera el citado límite; será el propietario del terreno el que deba sufragar el coste total de las obras necesarias para garantizar la seguridad de las edificaciones y propiedades colindantes”.

No obstante, cabría plantearse la aplicación de un límite de conservación para los montes; en concreto, para la gestión de la masa forestal. En el ámbito forestal, debido a la estructura del monte, o a sus características biofísicas³³ en un determinado lugar o a ambas, no es de extrañar que el gasto necesario para realizar las labores de conservación sea desproporcionalmente alto respecto a su valor económico y, por tanto, estaríamos ante una ruina económica.

La Constitución impone a la Administración Pública un deber genérico de velar por la protección y conservación del medio ambiente (cfr. art. 45.2 CE). En el mismo tono, el artículo 4 LM (redacción Ley 21/2015, de 20 de julio) subscribe lo anterior imponiendo a la Administración Pública la obligación de velar por la conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de todos los montes independientemente de su titular, fundamentándolo en los recursos y servicios ecosistémicos que ofrecen.

En un juego equilibrado de derechos y deberes, el artículo 45.1 CE consagra el derecho de todos de disfrutar de un medio ambiente apropiado para el desarrollo de las personas al mismo tiempo que impone a todos los ciudadanos el deber de conservarlo. La conservación del monte y, en concreto, el mantenimiento de las masas forestales en buenas condiciones para evitar perjuicios en el medio natural, es de interés general³⁴.

32 Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), sentencia de 9 de marzo de 2015 (Base de datos Aranzadi, JUR 2015\212549).

33 A pesar de las múltiples posibilidades de explotación comercial de las masas forestales, maderables o no (resina de pino, hongos, heno, raíz de zacatón, vara perillita, ...), la realidad para muchos bosques es otra.

34 LAFUENTE BATANERO, L., “Las medidas de fomento. Aplicación de la nueva ley de mecenazgo en los museos”, *Museos.es Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2004, núm. 0, págs. 103 y 104, indica, en relación con los bienes culturales, que “*junto a este papel [papel supervisor y sancionador que tiene el Estado] está la actividad de fomento, promoción y colaboración del Estado. Esta función se da en todos los sectores*

Los gastos que superasen el límite del deber de conservación de los montes deberían ser asumidos por la Administración Pública en interés general de la protección del medioambiente, en concreto, deberían ser satisfechos por la Administración Pública competente en materia forestal, es decir, la Administración Autonómica correspondiente (cfr. art. 8 LM). Dicho límite tendría que vincularse a los rendimientos económicos probables que se podrían obtener de un determinado monte, debido a que está relacionado con la ruina económica.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha previsto en el artículo 21 quater de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia³⁵, un sistema de colaboración entre la Administración Pública y los propietarios de los terrenos forestales, que se podría trasladar al resto del territorio nacional. El artículo mencionado regula el “sistema público de gestión de la biomasa”, que se basa en la cooperación entre la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, la entidad del sector público autonómico Seaga, la Fegamp y los ayuntamientos que voluntariamente se adhieran para actuar en los terrenos rústicos incluidos en las redes de fajas secundarias de gestión de la biomasa. La función prioritaria de las redes de fajas secundarias de gestión de la biomasa es la protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales (art. 20.4 Ley citada).

Este sistema presta mayor atención a aquellos ayuntamientos que más se han visto afectados por los incendios y su funcionamiento es el siguiente. La Administración Autonómica formaliza contratos de gestión de biomasa con los titulares de los terrenos comprendidos en los términos de un ayuntamiento adherido al convenio. En el convenio se establece la cuota bonificada que tienen que pagar los titulares que firmen los contratos, asumiendo la Administración Autonómica gran parte de los costes. La prestadora material del servicio es Seaga (Empresa Pública de Servicios Agrarios Galegos, SA), como entidad instrumental perteneciente al sector público autonómico, que cobra la tarifa directamente de las personas usuarias del servicio. Seaga es compensada por la Administración Autonómica de los gastos derivados de su actuación (art. 21.4 quater de la Ley 3/2007, de 9 de abril, citada).

Esta medida solo se aplica para la gestión de la biomasa en las redes de fajas secundarias. Creemos que es una fórmula muy válida y debería extenderse a todos los trabajos destinados a controlar la masa forestal. La falta de apro-

y también en el del Patrimonio Histórico. Significa introducir en este ámbito una idea fundamental: que el patrimonio es una riqueza general, que pertenece a todos y que todos deben ser custodios del mismo”.

35 Se añade por el art. 17.2 de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

vechamiento de los montes viene atribuida en muchos casos a la estructura poco amigable de la propiedad (parcelas con una superficie muy pequeña), el escaso valor económico de algunos montes o el desarraigo y desinterés de sus propietarios. Por eso, la concentración de las actividades silvícolas en la Administración Pública y su posterior pago por parte de los titulares podría ser una opción eficaz para gestionar la masa forestal de las fincas privadas. La tarifa que tienen que desembolsar los propietarios se podría vincular al límite a partir del cual se considera ruina económica en el ámbito del deber legal de conservación.

Esta medida conllevaría no solo una mejora del estado de conservación del monte evitando perjuicios medioambientales, sino también la creación de nuevos puestos de trabajo e incluso la revalorización del monte.

3. Actuación subsidiaria de la Administración Pública en el control de la materia forestal

Consideramos conveniente que el deber de conservación a cargo de los propietarios forestales privados se complemente con la actuación subsidiaria de la Administración Pública competente en materia forestal, en caso de incumplimiento de dicho deber. Esta intervención subsidiaria cobraría especial importancia en aquellos montes de titularidad desconocida o en los montes de socios, en los que parte de los copropietarios suelen ser desconocidos, lo que impide, en muchos casos, la adecuada explotación y conservación del monte.

Debemos preguntarnos si la Administración Pública está obligada subsidiariamente a realizar los trabajos de gestión de la materia orgánica en caso de inactividad o incumplimiento de los dueños según la regulación actual.

La Constitución atribuye a la Administración Pública la función de velar por el buen estado del medio natural en su artículo 45.2. Por su parte, el artículo 4 LM declara la obligación de las Administraciones Públicas de “*velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento* [de los montes]”, tanto los de titularidad privada como pública. En concreto, dicha obligación recaerá en la Administración Pública competente en materia de montes de las comunidades autónomas (cfr. art. 8 LM).

En los artículos 42 y siguientes de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, se desarrolla el procedimiento para declarar el abandono o infrautilización de fincas. Si la resolución de este procedimiento determina el estado de abandono o infrautilización de la finca, la Agencia Gallega de Desarrollo Rural podrá instar la realización subsidiaria de las labores de limpieza, mantenimiento y gestión de la biomasa y, en su caso, la retirada de especies arbóreas, por parte de la Administración competente (arts. 44 y 45 de la misma Ley).

En materia de incendios, las leyes de prevención y lucha contra los incendios forestales de Extremadura y Andalucía, cuyas respectivas redacciones son muy similares (cfr. arts. 38³⁶ y 27, respec.), incluyen de manera específica el concepto de subsidiariedad en la intervención de la Administración Pública. Ambos preceptos, con una redacción casi idéntica, declaran que el incumplimiento de las actuaciones preventivas contra incendios, en las que se incluye la gestión de la masa forestal, podrá dar lugar, sin perjuicio de la adopción de las medidas preventivas y la imposición de las sanciones que correspondan, a la actuación subsidiaria de la Administración competente, previo apercibimiento al obligado, y repercutiendo los gastos al mismo.

En el ámbito urbanístico, como vimos anteriormente, parte de las previsiones del artículo 15 TRLSRU se aplican para todo tipo de suelos. Su apartado 4 indica que *“la Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación”*, y *“en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente”*.

En la STS (Sala 3.ª) núm. 453/1997, de 15 de junio de 2002 (Base de datos Aranzadi, RJ 2002\8613), se consagra la obligación de la Administración Pública de ejecutar las obras de conservación subsidiariamente³⁷:

“En el caso enjuiciado, el Ayuntamiento demandado y ahora recurrido no cumplió estos deberes [realizar las obras subsidiariamente], pues, a pesar de haber transcurrido más de un año del requerimiento efectuado a la propietaria a fin de que ejecutase, en el plazo de un mes, las obras en la cueva situada en el subsuelo del edificio y de la calle, sin que las hubiera iniciado, no desarrolló actividad alguna a pesar de que los propietarios del inmueble progresivamente dañado por el hundimiento de la cueva le hicieren presente tal situación y el deterioro que continuaba produciéndose en el edificio de su propiedad, lo que les obligó a acometer por su cuenta las obras imprescindibles para evitar otros daños irreparables”.

El procedimiento que hay que seguir hasta llegar a la ejecución subsidiaria por parte de la Administración Pública está desarrollado en el artículo 15.4 TRLSRU

36 Redacción dada por la disp. fin. 2.1 de la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias.

37 En esta sentencia se aplica el art. 181 del derogado texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, pero tiene grandes similitudes con la redacción de los correspondientes artículos de la mayoría de las normas autonómicas.

y en las leyes autonómicas respectivas. La Administración tiene potestad para obligar a los dueños a acometer las obras necesarias para el cumplimiento del deber legal de conservación a través de una orden administrativa. Las órdenes de ejecución se adoptarán previa audiencia de los interesados y detallarán las labores que deban realizarse y el plazo de ejecución, y determinarán la afección real del inmueble al cumplimiento de la obligación de conservación. Además, indicarán si las obras a realizar exceden o no del límite del valor de las que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación. En caso de incumplimiento injustificado en el plazo conferido en la orden, se procederá a la realización subsidiaria por la Administración Pública competente repercutiendo el coste a los titulares. El artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, también hace referencia a la ejecución subsidiaria.

A la hora de repercutir el gasto que ha sufrido la Administración Pública, también se aplica el límite del deber legal de conservación. El artículo 15.4 TRLSRU dispone que, en el supuesto de falta de ejecución de las obras ordenadas, el límite máximo del deber de conservación podría elevarse hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, si así lo establece la legislación autonómica. En el ámbito forestal se debería aplicar una regulación análoga.

En las normas aplicables al sector forestal existen preceptos que recogen la posibilidad de que la Administración Pública asuma todos los gastos o parte de ellos. Como veíamos anteriormente, en el ámbito de prevención de incendios, el artículo 38 de la Ley de prevención y lucha contra los incendios forestales de Extremadura recoge la ejecución subsidiaria de las labores preventivas, en las que se incluye la gestión de la masa forestal. Su apartado 2 indica que “*el Consejo de Gobierno [...] podrá declarar de interés general los trabajos incluidos en los instrumentos de planificación para la prevención señalados en el artículo 18 de esta Ley y determinar, en cada caso, el carácter oneroso o gratuito de la ejecución subsidiaria de la Administración*”. También en materia de incendios, el artículo 268.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, alude a la limpieza y mantenimiento de los terrenos agrícolas de labradío situados a menos de 500 metros de las superficies forestales arboladas como medida de protección contra los incendios forestales. En caso de que el ayuntamiento haya tenido que proceder a la limpieza subsidiariamente, se prevé la habilitación de fórmulas de financiación para aquellos propietarios que, por su situación socioeconómica, no puedan asumir los gastos desembolsados por el ayuntamiento.

Asimismo, el artículo 254 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, se refiere a órdenes de ejecución

para conservar todo tipo de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones en las debidas condiciones para cumplir con los deberes de uso y conservación del artículo 253³⁸ de la misma Ley. El apartado 3 del artículo 254 señala que *“las obras se ejecutarán con cargo a los propietarios hasta el límite del valor de las que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación que les corresponde. Ello, no obstante, el Ayuntamiento podrá ofrecer las ayudas y subvenciones que considere apropiadas”*.

La implementación de todas las propuestas expuestas anteriormente, en concreto, la vigilancia para que se elaboren y ejecuten los planes de gestión de la masa forestal, el establecimiento de un límite a la obligación de gestionar la masa forestal a partir del cual los gastos los asumiría la Administración Pública, así como la ejecución subsidiaria del deber de conservación por parte de la misma, supondría una mayor inversión pública en el ámbito forestal, que creemos que está justificada y es necesaria³⁹.

III. SUJETOS OBLIGADOS A LA CONSERVACIÓN DE LOS MONTES PRIVADOS Y RESPONSABILIDAD CIVIL MEDIOAMBIENTAL

Una vez examinado el deber legal de conservación y su límite, es necesario identificar el sujeto o los sujetos obligados al cumplimiento de este deber y la responsabilidad civil en que puedan incurrir en caso de incumplimiento.

1. Identificación de los sujetos obligados a la conservación de las fincas forestales

Para poder determinar el sujeto o sujetos obligados a la conservación del monte hay que considerar previamente los tipos de propiedad de los montes privados.

38 El art. 253.1 establece, en relación a los suelos rústicos, que “[...] *el deber de conservación supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo [...]*”.

39 KARRERA EGIALDE, M.M., *Derecho de montes y propiedad privada*, Reus, Madrid, 2015, págs. 159 y 160, señala que *“ciertamente, el reconocimiento de su multifuncionalidad y, por ende, las externalidades positivas que el monte genera en beneficio de toda la sociedad, debe compaginarse con este carácter de la propiedad de los montes y esta importante atomización. Dicha combinación debe guiar el desarrollo de la selvicultura con un régimen adecuado y estable, que contribuya a hacer viable la actividad forestal”*.

Las dos grandes categorías de montes privados, desde el punto de vista de su titular, son: los montes de particulares, entre los cuales se incluyen los montes de titularidad de empresas y sociedades; y los montes de propiedad colectiva, que suponen un 10,56%⁴⁰ de los montes privados. A su vez, dentro de los montes de propiedad colectiva podemos encontrar montes de socios, muy abundantes en los pueblos de montaña del centro y norte de España, y montes vecinales en mano común, que cobran especial importancia en Galicia, representando un 30,55%⁴¹ de la superficie forestal de esta comunidad autónoma y en Cantabria, suponiendo un 54,72%⁴² de su superficie forestal.

Es evidente que, en el caso de los montes particulares, la identificación de la persona, física o jurídica, sujeta a la obligación de gestionar la masa forestal no entraña mayor dificultad. En cambio, es más compleja la identificación de los sujetos responsables en la propiedad colectiva.

Estos montes suelen tener estatutos o costumbres que rigen su funcionamiento, si no se han perdido a lo largo de los años, y, por tanto, habría que acudir a estos textos para conocer cómo se distribuye la responsabilidad entre sus miembros. No obstante, es posible indicar algunas generalidades.

Los montes vecinales en mano común son una comunidad germánica⁴³, es decir, en ellos no existe asignación de cuotas y, por tanto, todos se aprovechan del monte y asumen las cargas en conjunto. En cuanto al modo de distribuirse los gastos y los deberes, que es lo que aquí nos interesa, citaremos a modo de ejemplo los estatutos de la “Comunidad de Montes en Mano Común de San Andrés de Cesar” en Pontevedra. El artículo 18 afirma que “*cuando se estime necesario realizar trabajos en el monte, todos los comuneros están obligados a realizar prestaciones. En caso de negativa o imposibilidad, la Junta Rectora podrá proponer en Asamblea General, la reclamación de indemnización equivalente al jornal medio de la localidad [...]*”. Un poco más adelante, en su artículo 20, se establece que “*en caso de realizar planes de aprovechamiento,*

40 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Tipología de la propiedad forestal”, [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/patrimonio-forestal/pf_tipologia_propiedad_forestal.html] [Consultado el 9 de septiembre de 2023].

41 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Anuario de Estadística 2019”, [<https://www.mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2019/anuario/AE19.pdf>] [Consultado el 2 de septiembre de 2023], pág. 104.

42 Ibidem.

43 La Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común de Galicia; y el Título II de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal [del Principado de Asturias], hacen especial mención a los montes vecinales en mano común.

cuando hubiera que hacer desembolso por parte de los comuneros (art.5), estos tendrán que hacer frente a los mismos”⁴⁴.

A diferencia de los montes vecinales en mano común, los montes de socios son una comunidad de bienes y, consiguientemente, existe una división intelectual de la cosa en cuotas. Según el artículo 392 CC, a falta de contratos o de disposiciones especiales, la comunidad de bienes se regirá por el Código Civil, y el artículo 393 señala que *“el concurso de los partícipes, tanto en los beneficios como en las cargas, será proporcional a sus respectivas cuotas [...]”*.

Especial mención merecen los montes comunales⁴⁵, aunque no sean de propiedad privada. Se hace aquí una referencia específica a ellos por su particular régimen jurídico, en el que la propiedad pertenece a las entidades locales y los aprovechamientos a la comunidad de vecinos. El deber de conservación y la obligación de asumir los gastos correspondientes recaen sobre las entidades locales y, excepcionalmente, puede establecerse una cuota anual que tendrán que satisfacer los vecinos para compensar estrictamente los gastos que se produzcan, previo acuerdo municipal adoptado por la mayoría absoluta de los miembros de la comunidad (arts. 38 y 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).

2. Responsabilidad civil medioambiental por incumplimiento del deber legal de conservación de los montes

El incumplimiento de la obligación de llevar a cabo actuaciones de control de la masa forestal como parte del deber legal de conservación puede provocar daños a terceros y, consecuentemente, surgiría la responsabilidad civil. El artículo 1902 CC expone que *“el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”*, y en los siguientes artículos se concretan casos específicos, muchos de ellos son supuestos de falta de conservación de determinados bienes.

Como hemos apuntado anteriormente, el abandono y la falta de gestión de la masa forestal producen diversos perjuicios medioambientales: contribuyen a la propagación de las plagas; dificultan la captación de radiación solar o la absorción de nutrientes por parte de la vegetación; incrementan la peligrosidad de los incendios, etc. Los propietarios de las fincas forestales privadas incurri-

44 C.M.V.M.C. San Andrés de Cesar, “Estatutos C.M.V.M.C San Andrés de Cesar” del 23 de septiembre de 1990, [<http://montesvecinalessanandresdecesar.es/estatutos/>] [Consultado el 2 de septiembre de 2023].

45 De gran importancia social y práctica como lo prueba la Resolución de 22 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Patrimonio Cultural, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de Castilla y León, por la que se incoa procedimiento para la declaración como bien de interés cultural de carácter inmaterial la Suerte de Pinos (BOE núm. 241, de 9 de octubre de 2023).

rán en responsabilidad civil en la medida que hayan contribuido a la producción de estos daños. Por tanto, el titular no será responsable civilmente si el menoscabo se hubiera producido, aunque se hubiera gestionado correctamente la masa forestal⁴⁶, lo que exigirá la pertinente prueba.

Conviene en estos momentos recordar que el deber de conservación tiene un límite a partir del cual es la Administración Pública la que asume los gastos. Podría ocurrir que el dueño haya cumplido con el deber de conservación que le impone la ley y sea la Administración Pública la que no haya dado cobertura a los gastos que sobrepasen dicho límite. En este caso sería la Administración Pública la que asumiría la responsabilidad.

A la hora de reparar el daño derivado de la responsabilidad civil, lo primero que se tiene en cuenta es la reparación “*in natura*”, puesto que se pretende colocar al perjudicado en la situación en que estaba antes de sufrir el perjuicio. Este modo de reparación es el que prevalece siempre que sea posible y no resulte excesivamente gravoso o desproporcionado al responsable del daño⁴⁷. En otro caso, la reparación se efectuará mediante el abono de su equivalente económico.

Siguiendo este criterio, en el ámbito forestal habría que reponer el monte al estado anterior⁴⁸. Este es el método de reparación que se recoge en la Ley de Montes y en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (LRM).

El artículo 77 LM, apartado 1, dispone que el infractor estará obligado a reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador;

46 Según REGLERO CAMPOS, L. F., “Conceptos generales y elementos de delimitación”, en *Lecciones de responsabilidad civil*, BUSTO LAGO, J.M. y REGLERO CAMPOS, L.F. (coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013, apartado 2.2 (versión online), “*en el momento presente, se puede afirmar que los últimos presupuestos de la responsabilidad civil, considerada en abstracto, son a) la existencia de un daño y b) su atribución a un determinado sujeto en virtud de un adecuado título de imputación*”. En este sentido, LLA-MAS POMBO, E., *Manual de Derecho civil, Vol. VII, Derecho de daños*, Wolters Kluwer España, Madrid, 2021, págs. 53-54, señala la existencia de una conducta por acción u omisión, el sufrimiento de un daño, la relación de causalidad entre ambos, y un juicio elemento de imputación.

47 VICENTE DOMINGO, E., “El daño”, en *Lecciones de responsabilidad civil*, BUSTO LAGO, J.M. y REGLERO CAMPOS, L.F. (coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013, apartado 6.1 (versión online), afirma que “*el resarcimiento «in natura» específico es la genuina forma de reparación porque persigue colocar al dañado en la situación anterior a la producción del mismo*”. Esto es una afirmación generalizada en la doctrina.

48 CASTAÑÓN DEL VALLE, M., “Valoración del daño ambiental”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 2006, núm. 67, pág. 90, señala que “*el objetivo del estudio se centraba, pues, en señalar posibles estructuras de un régimen tal que asegure una compensación apropiada para cualquier daño, pero que evite costes desproporcionados de reparación de los recursos naturales*”.

y en su apartado 2 (redacción Ley 10/2006, de 28 de abril) advierte que *“la reparación tendrá como objetivo la restauración del monte o ecosistema forestal a la situación previa a los hechos constitutivos de la infracción sancionada. A los efectos de esta ley se entiende por restauración la vuelta del monte a su estado anterior al daño [...]”*. Por su parte, el artículo 20.1 LRM dispone que el causante de un daño medioambiental tendrá que someter a la aprobación de la autoridad competente una propuesta de medidas reparadoras de los daños causados siguiendo las prescripciones del Anexo II. Esta Ley hace referencia a los daños medioambientales significativos causados por actividades económicas o profesionales. El anexo II, sobre “reparación del daño medioambiental”, señala, al tratar sobre la reparación de daños a las aguas, a las especies silvestres, los hábitats, la ribera del mar y las rías; que *“[...] la reparación del daño medioambiental se consigue restituyendo el medio ambiente a su estado básico mediante medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias [...]”*. Según el propio anexo, en ningún caso estas reparaciones consisten en compensar económicamente al público, sino que están destinadas a la restitución del monte al estado anterior. Si esto no es posible, se proporcionará un nivel de recursos o servicios naturales similar a la situación anterior, aunque se tenga que realizar en un lugar alternativo. Además, se aportarán mejoras adicionales en las especies silvestres, los hábitats o en las aguas para compensar la pérdida provisional de recursos y servicios naturales durante la recuperación. Este anexo también alude a la reparación de suelos contaminados.

En la responsabilidad civil medioambiental derivada de la falta de gestión de la masa forestal no se aplica el artículo 77 LM porque el incumplimiento del deber legal de conservación no está tipificado como infracción, ni tampoco la Ley de Responsabilidad Medioambiental, ya que no estamos ante una conducta *“activa”* (actividad económica o profesional) sino *“pasiva”*. Sin embargo, cabría plantearse aplicar en esta materia un desarrollo normativo similar. En el caso concreto de que la acumulación de la materia forestal haya facilitado la proliferación de una plaga, creemos que la reparación tendría que incluir la extinción de la plaga y la recuperación de la sección afectada, de forma parecida a lo prescrito para los suelos contaminados en los artículos 99 y 101 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Tanto la Ley de Montes como la Ley de Responsabilidad Medioambiental señalan que el infractor o el causante del daño medioambiental son los que deben reparar el menoscabo producido. Sin embargo, el artículo 23.1 LRM regula la actuación directa de la Administración Pública en el supuesto de que sea necesario para que la protección de los recursos naturales y de los servicios que estos ofrecen sea más eficaz. En este caso decidirá y ejecutará por sí mis-

ma las medidas de reparación previstas en la ley. Para ello se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias recogidas en el mismo precepto: “[...] a) *Que no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales*; b) *Que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas*; c) *Que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen*; d) *Que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable*; e) *Que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan*”. Su apartado 3 añade: “la autoridad competente recuperará del operador o, cuando proceda, del tercero que haya causado el daño o la amenaza inminente de daño, los costes en que haya incurrido por la adopción de tales medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación. No obstante, la autoridad competente podrá acordar no recuperar los costes íntegros cuando los gastos necesarios para hacerlo sean superiores al importe recuperable [...]”.

En los incendios forestales se suelen cumplir las condiciones expuestas en el artículo 23 LRM: la responsabilidad del incendio puede recaer en múltiples personas y éstas pueden no tener conocimientos forestales. Es, por tanto, razonable que, en estos casos, el encargado de tomar las medidas para la reparación sea la Administración Pública; en concreto, la consejería competente en materia forestal de la comunidad autónoma afectada. La Administración Pública recuperaría los gastos repercutiéndolos a los responsables en proporción a su responsabilidad.

Los daños medioambientales resarcibles serían compatibles con las indemnizaciones por los daños ocasionados a los particulares o a la administración, tales como: la pérdida de frutos en las tierras agrícolas o forestales; gastos sufridos en la extinción de un incendio o en la adopción de medidas fitosanitarias cautelares para evitar la propagación de una plaga; o la pérdida de cabezas de ganado.

IV. MONTES DE SOCIOS: UNA MEDIDA ESPECÍFICA PARA PALIAR SU ESTADO DE ABANDONO

Hasta este momento hemos analizado la aplicación y la exigencia del deber de conservación de los montes privados por parte de sus titulares y de la Administración Pública, como medida para reducir la materia orgánica en los montes y evitar o disminuir, de este modo, consecuencias negativas para el medio ambiente. Esta medida es aplicable a todos los montes privados independientemente del tipo de propiedad en que nos encontremos. La propuesta que se va a formular a continuación es específica para los montes de socios.

Los dos grandes fenómenos generadores de montes de socios fueron las desamortizaciones de Mendizábal y Madoz en el siglo XIX, que pusieron en venta en pública subasta gran cantidad de propiedades eclesiásticas y civiles. Ello motivó la agrupación de los vecinos de los pueblos para poder acceder a la compra de los montes subastados⁴⁹. Los montes de socios son comunidades de bienes y son numerosos en los pueblos de montaña del centro y norte de España, ocupando el 7,4%⁵⁰ de la superficie forestal privada. A causa de la despoblación y el abandono de los montes, muchos de los copropietarios son desconocidos y esto ha desembocado en la dificultad extrema de gestionar y administrar estos montes. Los montes de socios están sujetos al régimen de las comunidades de bienes recogido en los artículos 392 y siguientes del Código Civil. En estos artículos se regula la adopción de decisiones y acuerdos mediante un sistema de mayorías, e incluso de unanimidad, que bloquea la gestión de los montes de socios provocando su abandono.

La Asociación Forestal de Soria (ASFOSO) promovió una modificación normativa para mejorar la gestión de los montes de socios⁵¹, que finalmente se reflejó en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que en su disposición adicional décima hacía alusión a la creación de las juntas gestoras. A través de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se añadió el artículo 27 bis, que regula con más detalle la creación de estas juntas⁵². Las juntas gestoras son órganos de gobier-

49 MEDRANO CEÑA, P. A., MARÍN GUTIÉRREZ, A. y GRACIA JIMÉNEZ, P., “Montes de socios: un ejemplo de gestión forestal al servicio del desarrollo rural”, *Ambienta*, 2013, núm. 104, págs. 102 y 103.

50 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Tipología de la propiedad forestal”, [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/patrimonio-forestal/pf_tipologia_propiedad_forestal.html] [Consultado el 9 de septiembre de 2023].

51 BENÉITEZ BERNABÉ, J. M., *Montes de socios. ¿Una nueva desamortización?*, [<https://www.hayderecho.com/2015/09/23/montes-de-socios-una-nueva-desamortizacion/>] [Consultado el 20 de noviembre de 2023], declara que “desde las asociaciones forestales se hizo ver la necesidad de una normativa específica para esta clase de propiedad forestal, para afrontar dos problemas, que son la gestión de la comunidad y la actualización de la titulación a favor de los propietarios actuales”.

52 En el ámbito autonómico, son pocas las normas que hacen referencia a las juntas gestoras: en concreto, solamente en cuatro comunidades autónomas y, entre éstas, únicamente la norma de Aragón desarrolla la regulación sobre juntas gestoras, aunque es en realidad una copia de lo establecido en el art. 27 bis LM. La Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, alude a estas entidades en su disp. ad. 8.ª, pero se limita a remitirse a la Ley estatal de montes. El texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, lo hace en su disp. ad. 14.ª, pero solamente alude a un futuro reglamento que, de momento, no se ha aprobado. La Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, regula el tema en su disp. ad. 8.ª y también remite al desarrollo reglamentario el procedimiento de convocatoria y constitución de

no y representación de la comunidad mientras existan cuotas de participación vacantes y sin dueño conocido, siguiendo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 27 bis LM.

Se han ido creando muchas juntas gestoras en Soria, gracias, en gran parte, al programa piloto “*Montes de socios*” subvencionado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), iniciado en 2010. El procedimiento seguido para su creación requiere muchos recursos económicos, materiales y de personal que dificultan su constitución⁵³. El apartado 3 del artículo 27 bis LM dice que “*para la válida constitución de la junta gestora, será necesario el acuerdo de, al menos, las cuatro quintas partes de los propietarios conocidos [...]*” y el apartado 4 del mismo artículo señala que “*corresponde a la junta gestora:[...] la promoción de los expedientes de investigación de la titularidad de las cuotas vacantes [...]*”. En la práctica se lleva a cabo una minuciosa investigación de los posibles propietarios retrotrayéndose hasta los primeros adquirentes⁵⁴.

Para que se sigan creando juntas gestoras y se extiendan por el territorio nacional, es necesario flexibilizar el procedimiento de investigación de los copropietarios. Para ello nos parece enormemente relevante estudiar el grado de protección que se le otorga a la propiedad privada abandonada en el marco regulatorio actual.

Recordemos que la propiedad privada tiene protección constitucional en el artículo 33.1 CE y, sobre la base del artículo 348 CC, el propietario tiene libertad para gozar y disponer de sus bienes. Por tanto, puede decidir utilizarlos o abandonarlos sin que, en principio, tenga consecuencias jurídicas. La pro-

las juntas gestoras. Pero, además, explica los requisitos de la acción de división y el posible destino de los beneficios correspondientes a las partes de la propiedad no esclarecidas. La Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, desarrolla la constitución y funcionamiento de las juntas gestoras en el art. 23.4.

- 53 RICO, J., “Proyecto piloto montes de socios: Trabajo en común para recuperar tierras comunales”, *Desarrollo rural y sostenible*, 2013, núm. 17, pág. 13, explica que “*el proyecto piloto Montes de Socios, subvencionado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y el FEADER con 732.000 euros (el presupuesto global es de 813.000 euros), ha servido principalmente para hacer viable y agilizar un proceso de búsqueda documental que sin esta iniciativa hubiera sido difícil de afrontar [...]* Con la constitución de la primera junta gestora se dan cuenta de la ingente labor burocrática que conlleva, y se decide potenciar y extender este trabajo [...] con el programa piloto Montes de socios”.
- 54 Como señalan MEDRANO CEÑA, P. A., MARÍN GUTIÉRREZ, A. y GRACIA JIMÉNEZ, P. en “Montes de socios: un ejemplo de gestión forestal al servicio del desarrollo rural”, *Ambienta*, 2013, núm. 104, pág. 107, “*la falta de conocimiento sobre el verdadero estado y origen de los montes de socios afecta incluso a muchos de los causahabientes de los primigenios compradores, que desconocen su condición de condueños del respectivo monte, así como el verdadero régimen de propiedad del mismo*”.

piedad, a diferencia de los derechos reales limitados, no se extingue por el no uso⁵⁵. El derecho de propiedad encuentra protección legal ante cualquier intrusión ajena independientemente de que el bien esté abandonado o infrautilizado. Según la STS (Sala 1.^a) núm. 454/2012, de 11 de julio de 2012⁵⁶, la única posesión que puede iniciar el plazo de prescripción de la acción reivindicatoria es la posesión en concepto de dueño. Consecuentemente, para que se produzca una prescripción extintiva es necesario que exista una usucapión correlativa⁵⁷. La prescripción de la acción reivindicatoria se concibe como medio para proporcionar seguridad jurídica en aquellos casos que no ha sido posible demostrar la titularidad de un bien⁵⁸, sin que se pueda entender como una sanción civil ante el abandono de los bienes.

Sin embargo, como venimos exponiendo a lo largo de este trabajo, las propias normas imponen ciertos límites a la propiedad. Esta posibilidad está re-

55 El art. 546.2º CC dice que “*las servidumbres se extinguen: [...] Por el no uso durante veinte años [...]*”; el art. 513 CC establece que “*el usufructo se extingue [...] Por prescripción*”; el art. 529 CC indica que “*los derechos de uso y habitación se extinguen por las mismas causas que el usufructo [...]*”.

56 Esta afirmación fue discutida durante muchos años, existían posturas contradictorias en lo referente al tipo de posesión necesaria para extinguir la acción reivindicatoria hasta la STS 454/2012, del 11 de julio de 2012 (Base de datos Aranzadi, RJ 2012\10117). Esta sentencia declaró: “*conviene señalar la primacía o preferencia de los efectos de la adquisición del dominio respecto de las reglas de la prescripción extintiva, de suerte que actúan como presupuesto o condicionante para que esta última pueda producir sus plenos efectos. La pérdida del derecho de dominio por el mero transcurso del tiempo que implica la prescripción extintiva de la acción carecería de fundamento, conforme a lo dispuesto en el artículo 348, como pieza angular de nuestro sistema patrimonial, si previamente no se hubiera producido una pérdida de la posesión que resulte relevante para lesionar el derecho de dominio del titular de la acción, es decir, que represente una posesión hábil para la usucapión en concepto de dueño (artículo 447 y 1941 del Código Civil)*”.

57 MARTÍNEZ VELENCOSO, L.M., “Prescripción extintiva de la acción reivindicatoria y adquisición del dominio por usucapión: ¿Dos figuras en liza?”, *In Dret. Revista para el análisis del Derecho*, 2013, núm. 2, págs. 16-22. También, DE LA CUESTA SAENZ, J.M., “Pérdida de los derechos reales”, en *Lecciones de derecho privado: Tomo III. Derechos reales*, Tecnos, Madrid, 2020, págs. 110-112.

58 BUSTOS PUECHE, J.E., “Acerca de la Naturaleza de la Prescripción Extintiva”, *Revista de Derecho*, 2005, núm. 11, pág. 13, dice que “*es unánime la opinión de que la seguridad jurídica es el fundamento y la razón de existir de la prescripción extintiva*”. En derecho comparado, también se comparte este criterio. ARRIBAS IRAZOLA, G. y LAU CASTELLO, E. M., “Acerca de la prescripción adquisitiva: ¿saliendo de la “caverna”?”, *Thémis Revista de Derecho*, 2011, núm. 60, pág. 153, afirman que “*tal como se ha expuesto, tanto en la doctrina francesa como en la anglosajona, la prescripción adquisitiva de dominio supone el reconocimiento de una situación de hecho. La mayor parte de las veces, este reconocimiento estará dirigido a facilitar la prueba del derecho propiedad de los titulares; sin embargo, en algunas ocasiones despojará al legítimo titular de su derecho de propiedad. Si bien el segundo efecto se puede dar, ambos sistemas consideran que no es el fundamento principal de la institución*”.

cogida en el artículo 33.2 CE, al consagrar su función social, y en el artículo 348 CC. El incumplimiento de las obligaciones recogidas en las normas puede tener consecuencias jurídicas y, en algunos casos, puede suponer la expropiación forzosa. Esto último está previsto en el artículo 71 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa: *“existirá causa de interés social para la expropiación forzosa [...] cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva”*. Un ejemplo de norma que haya previsto esta opción, en el contexto del abandono de los bienes, es la Ley 9/2023, de 3 de abril, de Agricultura Familiar y de Acceso a la Tierra en Castilla-La Mancha. En su artículo 29, que lleva por título la “Declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra”, se expone que “[...] la Consejería podrá acordar respecto a una parcela o finca rústica la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, por su infrautilización [...]. La declaración prevista en el apartado anterior conllevará, previa tramitación del expediente correspondiente, la cesión temporal de uso al Banco de Tierras, por un plazo no inferior a diez años ni superior a veinticinco, de la parcela o parcelas en las que se produce dicha situación [...]”.

Otro ejemplo en esta misma línea lo constituye la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, que en su artículo 22 hace referencia al “procedimiento para la gestión de la biomasa en el ámbito de las redes de fajas”. Dicho artículo estipula en su apartado 11 que *“el incumplimiento de las obligaciones que esta ley establece [gestión de la biomasa] por parte de la persona propietaria del terreno implicará el incumplimiento de la función social de la propiedad y será causa de expropiación forzosa por interés social, en caso de que los costes acumulados de la ejecución subsidiaria de los trabajos de gestión de la biomasa que la Administración actuante haya asumido con cargo a su presupuesto, y que no pueda repercutir a aquella por desconocerse su identidad, superen el valor catastral de la parcela [...]”*.

Es imprescindible establecer el equilibrio entre la protección de la propiedad privada y la protección de otros intereses que se ven afectados por el abandono de los bienes. El abandono de los bienes puede provocar menoscabos como, por ejemplo: los daños a terceros debido a la mala conservación de un bien inmueble, de los que, en el caso de que el titular sea desconocido, el tercero lesionado no podrá resarcirse; o el grave obstáculo para la creación de juntas gestoras que supone el abandono de los terrenos forestales y el consiguiente desconocimiento del titular.

Después del análisis realizado, nos parece racional y proporcional establecer en la normativa forestal un espacio temporal anterior a la iniciación del procedi-

miento de creación de las juntas gestoras a partir del cual, si no existe ninguna señal sobre el titular o extitular de una cuota determinada, se eximiese de llevar a cabo la averiguación del propietario. Esta referencia temporal podría fijarse en 99 años⁵⁹. Por tanto, si en un plazo de 99 años anterior a la iniciación del procedimiento no se tiene conocimiento de la identidad de ningún dueño, no es necesario buscar al propietario o expropietario en los años anteriores y realizar el estudio de las sucesivas transmisiones. Además, cabría plantearse que pasados 10 años sin que nadie reclame su cuota y sin que la Administración General del Estado inicie el procedimiento de investigación recogido en los artículos 45 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la cuota de participación cuyo propietario sea desconocido desde hace más de 99 años incrementa la participación de los demás copropietarios. En el artículo 19.11 de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, existe una previsión parecida en relación con los terrenos vacantes o de dueños desconocidos, pero en beneficio de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural. Se establece que la resolución del procedimiento de investigación “[...] decidirá, en el caso de inmuebles vacantes por haber sido abandonados por sus dueños o cuyos dueños sean desconocidos, la pertenencia del bien o derecho a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural [...]. No obstante, las fincas en suelo rústico adquiridas por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural de acuerdo con este artículo [...] solo se podrán destinar al arrendamiento durante los diez años siguientes a la fecha del dictado de la firmeza en vía administrativa de la resolución del procedimiento de investigación, sin que puedan, durante este plazo, enajenarse, permutarse o constituirse derechos reales sobre ellos [...]. Transcurrido ese plazo, se considerarán los bienes y derechos integrados definitivamente en el patrimonio de la Agencia [...]”.

Los comuneros tienen un derecho de retracto respecto de las demás cuotas, según lo dispuesto en el artículo 1522 CC. Siguiendo la fundamentación jurídica de la STS (Sala 1.ª) núm. 217/2016, de 6 abril de 2016 (Base de datos Aranzadi, RJ 2016\4290), la acción de retracto de comuneros procede del Derecho romano cuyo objetivo era facilitar la extinción de situaciones de comunidad porque las consideraba poco eficientes económicamente:

“[El] retracto de comuneros, facilita la terminación de situaciones de comunidad, cuyo antecedente se halla en el Derecho romano, enemigo de toda comunidad que la consideraba antieconómica y perjudicial”.

Basándonos en lo expuesto, tiene sentido que sean los condueños los que adquieran, en proporción a su participación en la comunidad, las cuotas con titular desconocido.

59 El plazo de 99 años es la duración máxima del derecho de superficie, siguiendo lo dispuesto en el art. 53.2 TRLSRU.

Durante el tiempo que el titular de la cuota se mantenga desconocido, los beneficios correspondientes a estas cuotas deberían invertirse en la mejora del monte, siguiendo lo dispuesto en el artículo 27.4 bis LM. Por otra parte, en el apartado 4 de la disposición adicional octava de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, se dispone que “*con carácter excepcional y sin perjuicio de lo que se regule reglamentariamente, las juntas gestoras podrán destinar los beneficios correspondientes a las partes de la propiedad no esclarecida a obras o servicios de interés general en las localidades donde se ubican los montes [...]*”.

Es importante destacar que, como contrapartida a la flexibilización del procedimiento de investigación, habría que emplear especial diligencia a la hora de divulgar el inicio del procedimiento de constitución de la junta gestora y la identificación de las tierras con dueño desconocido, para permitir que tengan conocimiento de ello todos los posibles interesados⁶⁰. Una vez constituida, como se infiere del artículo 27 bis LM, en cualquier momento se pueden incorporar nuevos titulares que acrediten esta condición.

Por último, es importante señalar que es necesario que se asegure, a partir de ahora, una trazabilidad de los copropietarios a lo largo de los años para que no vuelva a repetirse la misma situación de bloqueo en la toma de decisiones de los montes de socios sin junta gestora. Al fin y al cabo, en las juntas gestoras también se está exigiendo un sistema de mayorías⁶¹ para celebrar acuerdos y, teniendo en cuenta la posible dispersión de los copropietarios, puede que en unos años se vuelva a perder el tracto sucesivo si no existen sistemas de actualización de los cotitulares. La junta gestora debería hacer un seguimiento de los sucesivos condueños como función incluida en sus labores de representación, gestión y búsqueda de propietarios que impone el artículo 27.4 bis LM.

V. CONCLUSIONES

I. Los montes reportan un gran número de beneficios al medioambiente y destaca su papel central en el funcionamiento de las dinámicas del medio na-

60 A modo de ejemplo, el art. 19.5 de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, expone, respecto al procedimiento de investigación de la titularidad, que “*se dispondrá la publicación en el «Diario Oficial de Galicia» de un anuncio en el que figuren las características que permitan identificar el bien o derecho objeto de investigación. Se remitirá copia del anuncio al ayuntamiento y a la jefatura territorial correspondiente donde radique el bien o derecho para su exposición al público en el tablón edictal de dicha entidad y de la unidad durante un plazo de veinte días. Asimismo, el anuncio será publicado en un apartado específico de la página web de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural*”.

61 El art. 27.5 bis LM indica que “*para la válida adopción de acuerdos se requerirá el voto favorable de la mayoría de las cuotas de participación de los propietarios conocidos, presentes o representados*”.

tural. Por eso es fundamental su conservación. Sin embargo, su abandono provoca, entre otras cosas, el crecimiento de la materia orgánica generando, a su vez, graves perjuicios. La gestión de la masa forestal en toda la superficie de los montes podría ayudar a mitigar gran parte de los menoscabos medioambientales derivados del abandono de las fincas forestales.

II. En la normativa forestal no se recoge una obligación expresa de conservar la propiedad forestal privada. A nivel estatal tampoco se impone llevar a cabo trabajos de control de la materia forestal privada y, solamente, en algunas pocas comunidades autónomas se exige realizar labores silviculturales. Es fundamental un desarrollo normativo en esta línea. El deber legal de conservación tendría que informar la gestión de la masa forestal en los montes privados.

III. Al mismo tiempo que los titulares tienen el deber de conservación de sus bienes, existe un límite económico a partir del cual será la Administración Pública la que asuma los gastos. Este límite solamente está previsto en las normas urbanísticas para las edificaciones. Es imprescindible regular un límite al deber de conservación para los terrenos forestales a fin de garantizar su viabilidad económica.

IV. El daño medioambiental producido por el incumplimiento del deber legal de conservación de los montes derivaría en responsabilidad civil y en la obligación de reponer el monte al estado anterior por parte del obligado.

V. Es necesario un mayor desarrollo normativo respecto a los montes de socios para potenciar su proliferación por todo el territorio nacional y para poder resolver eficazmente el problema del desconocimiento de una gran parte de los condueños. La simplificación del procedimiento de investigación de los copropietarios y la posible redistribución de las cuotas con titular desconocido entre los miembros de la comunidad podrán ser algunas de las líneas a seguir en su regulación. Además, debería haber una previsión para garantizar el seguimiento del tracto sucesivo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBAS IRAZOLA, G., y LAU CASTELO, E. M., “Acerca de la prescripción adquisitiva: ¿saliendo de la “caverna”?”, *Thémis Revista de Derecho*, 2011, núm. 60.
- BENÉITEZ BERNABÉ, J. M., *Montes de socios. ¿Una nueva desamortización?*, [<https://www.hayderecho.com/2015/09/23/montes-de-socios-una-nueva-desamortizacion/>] [Consultado el 20 de noviembre de 2023].
- BUSTOS PUECHE, J.E., “Acerca de la Naturaleza de la Prescripción Extintiva”, *Revista de Derecho*, 2005, núm. 11.

- CASTAÑÓN DEL VALLE, M., “Valoración del daño ambiental”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 2006, núm. 67.
- DE LA CUESTA SAENZ, J.M., “Pérdida de los derechos reales”, en *Lecciones de derecho privado: Tomo III. Derechos reales*, Tecnos, Madrid, 2020.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal” en *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*, CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.), Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2005.
- KARRERA EGIALDE, M.M., *Derecho de montes y propiedad privada*, Reus, Madrid, 2015.
- LAFUENTE BATANERO, L., “Las medidas de fomento. Aplicación de la nueva ley de mecenazgo en los museos”, *Museos.es Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2004, núm. 0.
- LLAMAS POMBO, E., “Elementos de la Responsabilidad civil”, en *Manual de Derecho civil, Vol. VII, Derecho de daños*, Wolters Kluwer España, Madrid, 2021.
- LUNA LORENTE, F., “Función económica y social del monte”, *Hojas divulgadoras del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, 1974, núm. 11-12.
- MADROÑO, A., *Técnico en Guarda Particular de Campo, Caza y Guardapescas Marítimo*, Editor: José Manuel Ferro Veiga, Formato digital, 2022.
- MARTÍNEZ VELENCOSO, L.M., “Prescripción extintiva de la acción reivindicatoria y adquisición del dominio por usucapión: ¿Dos figuras en liza?”, *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 2013, núm.2.
- MEDRANO CEÑA, P. A., MARÍN GUTIÉRREZ, A., y GRACIA JIMÉNEZ, P., “Montes de socios: un ejemplo de gestión forestal al servicio del desarrollo rural”, *Ambienta*, 2013, núm. 104.
- MORENO MOLINA, J.A., “Defensa frente a los incendios”, en *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*, CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.), Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2005.
- REGLERO CAMPOS, L. F., “Conceptos generales y elementos de delimitación”, en *Lecciones de responsabilidad civil*, BUSTO LAGO, J.M. y REGLERO CAMPOS, L.F. (coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013.
- RICO, J., “Proyecto piloto montes de socios: Trabajo en común para recuperar tierras comunales”, *Desarrollo rural y sostenible*, 2013, núm. 17.

ROJO ALBORECA, A., “El reto de la ordenación de los montes privados en España”, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 2015, núm. 39.

SOSPEDRA NAVAS, F.J., “El deber de conservación del propietario del suelo tras la reforma operada por Ley 8/2013”, *Revista de Urbanismo*, 2013.

VICENTE DOMINGO, E., “El daño”, en *Lecciones de responsabilidad civil*, BUSTO LAGO, J.M. y REGLERO CAMPOS, L.F. (coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013.

**MARCO REGULADOR BÁSICO
DE LA CALIDAD DIFERENCIADA
AGROALIMENTARIA: LAS
ESPECIALIDADES TRADICIONALES
GARANTIZADAS**

***BASIC REGULATORY FRAMEWORK
FOR DIFFERENTIATED AGRI-FOOD
QUALITY: TRADITIONAL SPECIALTIES
GUARANTEED***

FERNANDO MORENO MOZO

Profesor Contrato Doctor de Derecho civil
Universidad de Sevilla

RESUMEN: La finalidad del presente trabajo es estudiar la regulación jurídica de las diversas figuras o sistemas de calidad diferenciada agroalimentaria, con el objetivo de analizar con un mayor detenimiento el régimen jurídico de una ellas: las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG). La norma que constituye el eje central de esta investigación es el Reglamento (UE) 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012, sobre regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. Además de analizarse el régimen jurídico de las ETG en la normativa comunitaria, se incluye también en el presente estudio su regulación nacional, especialmente la autonómica, dado que la materia agraria es competencia de las distintas Comunidades Autónomas.

ABSTRACT: The purpose of this work is to study the legal regulation of the various figures or systems of differentiated agri-food quality, with the aim of analyzing in greater detail the legal regime of one of them: the Traditional Guaranteed Specialties (TSG). The standard that constitutes the central axis of this investigation is Regulation (EU) 1151/2012, of November 21, 2012, on quality regimes for agricul-

tural and food products. In addition to analyzing the legal regime of the ETG in the community regulations, this study also includes its national regulation, especially the regional one, given that agricultural matters are the responsibility of the different Autonomous Communities.

PALABRAS CLAVE: Calidad agroalimentaria diferenciada, productos y distintivos de calidad, figuras, denominaciones o sistemas de calidad, denominaciones geográficas de calidad, especialidades tradicionales garantizadas, protección de la calidad.

KEYWORDS: Differentiated agri-food quality, quality products and badges, figures, designations or quality systems, geographical designations of quality, guaranteed traditional specialties, quality protection.

SUMARIO: I. La calidad diferenciada agroalimentaria: concepto y figuras jurídicas que la integran. Sus fines. II. Panorama legislativo sobre la calidad diferenciada. 1. Normativa comunitaria sobre calidad diferenciada. 2. Normativa española sobre calidad diferenciada. A) Regulación estatal. B) Regulación autonómica. III. Las especialidades tradicionales garantizadas. 1. Las ETG en la legislación comunitaria. A) El registro comunitario de las ETG. B) Ámbito de protección comunitario de las ETG. C) El pliego de condiciones comunitario de las ETG. 2. Las ETG en la legislación de las Comunidades Autónomas. A) Comunidades Autónomas que regulan la calidad diferenciada en normas sobre calidad alimentaria. a) Comunidad Foral de Navarra. b) Comunidad Autónoma de Cantabria. c) Comunidad Autónoma de Cataluña. d) Comunidad Autónoma de Galicia. e) Comunidad Autónoma de La Rioja. f) Comunidad Autónoma de Aragón. g) Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. h) Comunidad Autónoma de Andalucía. i) Comunidad Autónoma de Asturias. j) Comunidad Autónoma de Canarias. B) Comunidades Autónomas con Leyes agrarias. a) Comunidad Autónoma del País Vasco. b) Comunidad Autónoma de Castilla y León. c) Comunidad Autónoma de Extremadura.

C) La calidad diferenciada en las Comunidades Autónomas de Murcia, Valencia y Madrid. a) Comunidad Autónoma de Murcia. b) Comunidad Autónoma de Valencia. c) Comunidad Autónoma de Madrid. IV. Bibliografía.

I. LA CALIDAD DIFERENCIADA AGROALIMENTARIA: CONCEPTO Y FIGURAS JURÍDICAS QUE LA INTEGRAN. SUS FINES

La expresión “calidad diferenciada” alude a determinados productos agroalimentarios que, de acuerdo con la normativa, reúnen ciertos requisitos de calidad adicionales a los exigidos para el resto de productos. En concreto, la calidad diferenciada está constituida por un conjunto de características pecu-

liares y específicas de un alimento en atención al origen de las materias primas utilizadas y/o a los procedimientos de elaboración¹.

El Reglamento 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre régimen de calidad de los productos agrícolas y alimentarios, es la norma fundamental en la materia². En él se regulan cuatro figuras jurídicas (o sistemas) de calidad diferenciada: las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG); y, dentro de un segundo nivel de calidad, los Términos de Calidad Facultativos (TCF).

Nos encontramos ante figuras jurídicas (también denominadas sistemas, esquemas, regímenes, identificadores, etc.) de carácter voluntario: los productos que cumplen con los requisitos establecidos *ad hoc* están inscritos en un registro de la UE y protegidos por derechos de propiedad intelectual. Como señala MOYA LATORRE, refiriéndose a las DOP e IGP, “son figuras de protección industrial, de titularidad pública, que no pueden ser objeto de apropiación individual, gozando aquellos operadores cuyos productos cumplan los requisitos correspondientes para la utilización de estas figuras, de la protección que éstas otorgan”³.

En tres pueden sintetizarse los fines que pretenden alcanzar estos sistemas de calidad: contribuir al desarrollo rural, proteger a los consumidores y proteger a los productores

1) En cuanto al primero de estos fines, es evidente que los identificadores de calidad agroalimentaria son medio muy idóneo para favorecer la economía rural de la Unión Europea (UE)⁴. Como señala el art. 1.1., apdo. 2º del Regla-

1 Véase DE LA CUESTA SÁENZ, J. M^a., “Notas sobre el concepto de calidad en el Derecho agrario», en AA.VV., *Agricultura transgénica y calidad alimentaria: análisis de derecho comparado* (coord. A. Carretero García), Universidad de Castilla-La Mancha, 2011, pp. 383-393.

2 Este Reglamento (publicado en el DOUE núm. 343, de 14 de diciembre de 2012) entró en vigor el 3 de enero de 2013, salvo su artículo 12, apartado 3, y el artículo 23, apartado 3, que se aplicaron a partir del 4 de enero de 2015, y sin perjuicio de los productos que ya se comercializaron antes de dicha fecha. Posteriormente rectificado y modificado, deroga el Reglamento (CE) n° 509/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios; y el Reglamento (CE) n° 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

3 MOYA LATORRE, A., “La nueva ley de denominaciones de origen e Indicaciones geográficas protegidas”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 3, agosto 2015, (pp. 669-678), p. 672.

4 TOLÓN BECERRA, A. y LASTRA BRAVO, X., “Los alimentos de calidad diferenciada: una herramienta para el desarrollo rural sostenible”, *Revista Electrónica de Medioambiente UCM*, núm. 6, (2009), pp. 45-67.

mento citado, “las medidas establecidas en el presente Reglamento pretenden respaldar las actividades agrarias y de transformación y los métodos de producción asociados a los productos de alta calidad, contribuyendo así a la realización de los objetivos de la política de desarrollo rural”. En este sentido, ha de reconocerse que la PAC ha trabajado con eficacia y ha procurado la defensa de calidad diferenciada a nivel internacional⁵.

Muchos son los beneficios que la calidad diferenciada ha generado en la realidad agraria y ganadera de los diferentes países de la UE; entre ellos cabe destacar: la creación de empleo y, en consecuencia, la fijación de población en el ámbito rural, la visualización de la calidad de los productos sustentada por materias primas y técnicas de producción y elaboración específicos, la consolidación de los símbolos de garantía que exteriorizan estos productos y su reputación, la protección y defensa del patrimonio cultural, el fomento de la industria artesana y ecológica de elaboración de alimentos y la contribución a la protección del medio ambiente⁶. Estos cambios no han sido uniformes en todas las zonas rurales, apreciándose claramente diferentes situaciones en el desarrollo de los espacios agroalimentarios europeos.

En definitiva, como dice AMAT LLOMBART, “el estudio y análisis de la relación existente entre la implantación exitosa de regímenes de calidad agroalimentaria en determinados territorios y el progreso del desarrollo rural de los mismos, arroja un balance positivo. En suma, la implantación de sistemas jurídicos y agronómicos de reconocimiento de la calidad de productos agroalimentarios en un territorio determinado, incide plenamente en la consecución de los objetivos políticos del desarrollo rural a nivel de la UE y en España”⁷.

5 El Considerando 4 del Reglamento, de manera más extensa, señala: “La economía rural puede beneficiarse de la aplicación de regímenes de calidad para los productores que recompensen sus esfuerzos para producir una diversidad de productos de calidad. Tal es particularmente el caso de las zonas menos favorecidas, de las zonas de montaña y de las regiones más remotas, cuyo sector agrario representa una parte significativa de su economía y cuyos costes de producción son elevados. En este sentido, los regímenes de calidad pueden contribuir y servir de complemento tanto a la política de desarrollo rural, como a las políticas de apoyo al mercado y de sostenimiento de la renta que se aplican en el marco de la política agrícola común (PAC). Pueden, en particular, contribuir a las zonas en que el sector agrario reviste la mayor importancia económica, en especial a las zonas desfavorecidas”.

6 La importancia de la actividad vitivinícola en este ámbito puede verse en CEBALLOS MORENO, M., *Denominaciones de origen, actividad vitivinícola y desarrollo sostenible de zonas rurales*, Tecnos, Madrid, 2017. Véase también LABRADOR MORENO, J., “Un ejemplo de coherencia: la producción ecológica y el desarrollo rural sostenible”, *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, núm. 38 (2007), pp. 10-11.

7 AMAT LLOMBART, P., “Regulación y fomento de los regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios: su impacto en el desarrollo rural de la Unión Europea y España”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 22 (2020), (pp. 69-94), p. 90. Véase también AGUILAR CRIADO, Encarnación y OTROS, “Importancia de la produc-

2) En lo tocante a la protección de los consumidores, es esencial la garantía de “la accesibilidad de los consumidores a información fiable relativa a tales productos” (art. 1.1, letra b) Reglamento 1151/2012). No hay duda de que, mediante las diferentes figuras de calidad diferenciada, se ofrece a los consumidores la posibilidad de reconocer aquellos productos cuya calidad supera los niveles legalmente exigidos. Piénsese que la calidad suele ser una de las principales demandas por parte de los consumidores en cualquiera de los productos agroalimentarios. Sin duda, la calidad también se protege posibilitando la identificación en el mercado de las características particulares de determinados productos, para singularizarlos de los productos agrícolas convencionales. Los productos de calidad diferenciada son garantía de productos naturales, de calidad constante, proximidad y sostenibilidad.

Por otra parte, y de manera paralela, también debe tenerse presente que, en la medida en que el consumidor le concede más valor a estos productos, se potencia el denominado turismo gastronómico, fomentado por las diferentes administraciones públicas y que constituye un potente instrumento destinado a promover el reconocimiento, protección y difusión de la cultura gastronómica y enológica de España⁸.

3) En cuanto a la protección de los productores, el mismo Reglamento 1151/2012, en su art. 1, así lo reconoce. Y su Considerando 3 expresa que “los productores solo pueden seguir produciendo una variada gama de productos de calidad si son recompensados equitativamente por su esfuerzo. Para ello, necesitan comunicar a compradores y consumidores las características de su producción en el marco de una competencia leal. Necesitan, asimismo, poder identificar correctamente sus productos en el mercado”⁹.

ción alimentaria con calidad diferenciada en el desarrollo de los territorios rurales”, en AA.VV., *La España rural: retos y oportunidades de futuro* (coord. E. Moyano Estrada), Cajamar Caja Rural, Almería, 2022, pp. 347-363, quienes llegan, entre otras, a la conclusión de que la calidad diferenciada dota a estos productos de una ventaja competitiva en los mercados globales y satisfacer las aspiraciones de numerosos consumidores del siglo XXI.

8 Véase la Exposición de Motivos de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico. Muy interesante es el estudio de AMAT LLOMBART, P., “Indicaciones de calidad en productos agrícolas y alimenticios e intereses de los consumidores”, en AA.VV., *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milán, 2009, pp. 100-112.

9 Y el Considerando 5 añade: “Entre las prioridades de la estrategia Europa 2020 que establece la Comunicación de la Comisión titulada «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», figuran la consecución de una economía competitiva basada en el conocimiento y la innovación y el fomento de una economía de alto empleo que ofrezca cohesión social y territorial. La política de calidad de los productos agrícolas debe por tanto proporcionar a los productores los instrumentos adecuados no solo para identificar y promover mejor aquellos de sus productos que presenten características específicas, sino también para proteger a dichos productores de las prácticas desleales”.

Como hemos dicho, la UE promociona, fomenta y protege la calidad diferenciada certificando que determinados productos o alimentos reúnen más requisitos que los exigidos para otros similares por la legislación vigente. Es decir, verifica el cumplimiento de estos mayores estándares de calidad, labor que realiza mediante controles por organismos autorizados. Los logotipos o sellos de calidad exteriorizan de cara al mercado ese reconocimiento de aquellos productos que tienen calidad diferenciada. Esta relevante singularidad se evidencia visiblemente en la etiqueta del producto, para garantizar al consumidor su autenticidad¹⁰, y ello en coherencia con el hecho de que uno de los fines principales de la política de calidad agraria de la UE es informar a los compradores y a los consumidores acerca de las características de los productos y de los métodos de producción. En definitiva, los signos distintivos de calidad, además de ser mecanismos de individualización de los productos y su consecuente protección¹¹, desempeñan funciones identificativas e incluso publicitarias¹².

Los datos que nos suministra el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación son reveladores de la importancia social y económica de la calidad alimentaria diferenciada:

“Actualmente hay reconocidas en la Unión Europea 3.626 indicaciones de calidad, entre las tres figuras existentes: Denominación de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP) y Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG). La producción total se estima que supera los 80.000 millones de euros, con un valor de las exportaciones de 18.000 millones. Los productos con DOP e IGP están amparados en los acuerdos comerciales que suscribe la UE con terceros países, que no pueden emplear estas denominaciones en ningún tipo de producto propio.

“España es el tercer Estado miembro con mayor número de indicaciones geográficas reconocidas, 372, entre DOP e IGP, por detrás de Italia y Francia. En cuanto a ETG, que identifican formas tradicionales de producción, no áreas geográficas, España cuenta con 4 reconocimientos, por detrás de Polonia (11) y Bulgaria (7).

10 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., “Productos agroalimentarios de calidad como mecanismo de protección de productores y consumidores”, *Revista Internacional de Doctrina y jurisprudencia*, núm. 7, 2014, edición electrónica, p. 10.

11 MILLÁN SALAS, F. “La protección de los signos geográficos de calidad de los productos agroalimentarios a través del derecho de marcas y de la competencia desleal”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Agrario en Homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, (coords.: M^a.J. Cazorla González y Otros), Dykinson, Madrid, 2020, pp. 161-172.

12 GUILLEM CARRAU, J., *Denominaciones geográficas de calidad*, 2^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 33.

“El valor en origen de las producciones españolas con denominación de calidad ascendió en el año 2022 a 6.924 millones de euros, de los que más de 4.300 millones de euros corresponden a vinos”¹³.

En el presente trabajo, cuyo objeto es el estudio de la normativa sobre la calidad alimentaria, nos centraremos sobre todo en las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG).

II. PANORAMA LEGISLATIVO DE LA CALIDAD DIFERENCIADA

1. Normativa comunitaria sobre calidad diferenciada

El Reglamento de la CEE nº 24/1962 del Consejo, de 13 de abril, relativo al progresivo establecimiento de una organización común del mercado vitivinícola fue la primera norma comunitaria que recogió la opción del legislador europeo por elaborar una normativa específica para los llamados “vinos de calidad producidos en una región determinada” (VCPRD)¹⁴.

Desde la década de 1990 la UE ha ido desarrollando y armonizando el marco legal necesario para el reconocimiento, protección y control, para para todos los Estados miembros, de las diferentes figuras de calidad agroalimentaria diferenciada, especialmente las denominaciones de origen protegidas (DOP), las indicaciones geográficas protegidas (IGP) y las especialidades tradicionales garantizadas (ETG)¹⁵.

La Estrategia Europa 2020 expuso entre sus objetivos alcanzar una economía comunitaria competitiva¹⁶, en la que los productores tengan a su alcance los instrumentos adecuados para identificar mejor sus productos, protegiéndolos de las prácticas desleales.

13 MAPA, *Documentos*, pp.2-3 (Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-el-acuerdo-pol%C3%ADtico-sobre-las-indicaciones-geogr%C3%A1ficas-fortalece-la-protecci%C3%B3n-de-los-alimentos-de-calidad-mejoras-retribuciones-/tcm:30-662413>). [Consultado el 10 de enero de 2024].

14 Véase COELLO MARTÍN, C., *Las fases históricas administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las denominaciones de origen*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

15 Fundamental en la materia es MILLÁN SALAS, F. “Producción agroalimentaria de calidad: denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas, producción ecológica e integrada”, en AA.VV., *Tratado de derecho agrario* (dirs.: E. Muñoz Espada y P. Amat Llombart), La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 611-655.

16 Iniciada en 2010, para los resultados obtenidos al año 2015, véase MATÍA, GALLO, N., “Estrategia Europa 2020: La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, *Derecho y Cambio social*, núm. 41, 2015.

El ya referido Reglamento 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre régimen de calidad de los productos agrícolas y alimentarios es la norma vigente de ámbito general en materia de calidad agroalimentaria diferenciada. Con este reglamento la UE pretende aclarar y unificar los regímenes de calidad en el marco de la PAC, corrigiendo algunas de sus carencias y, especialmente, vigorizando el sistema de calidad diferenciada¹⁷.

No obstante, debe recordarse que la UE continúa regulando en normas separadas, por una parte, la calidad diferenciada de los productos agrícolas y alimentarios en general (en el Reglamento 1151/2012); y, por otra, la de las bebidas espirituosas¹⁸, los productos vitivinícolas¹⁹ y la regulación de las DOP y IGP vinícolas²⁰, y sobre producción ecológica²¹.

El Reglamento 1151/2012 pretende mejorar la política de calidad de la UE sobre productos agrícolas, al aumentar la coherencia de los diversos programas de calidad. En él se recogen medidas garantizadoras de condiciones equitativas de competencia tanto para los agricultores como para los productores que utilicen las figuras de calidad diferenciada.

El ámbito de aplicación del Reglamento 1151/2012 es más extenso que el anterior, pues el derogado Reglamento 510/2006 **sólo** se ocupaba de la regulación y protección de las indicaciones geográficas cualificadas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimentarios, mientras que el Reglamento 151/2012 regula, además, de las denominaciones geográficas de calidad, las especialidades tradicionales garantizadas y los términos de calidad

17 Debemos tener presente que los Reglamentos europeos tienen eficacia directa en todos los Estados Miembros. Véase, en este sentido, la importantes SSTJCE de: 14 de diciembre de 1971, as. *Politi*, 43/71, o de 15 de diciembre de 1971, as. *International Fruit Company*, asuntos acumulados 51/71 a 54/71.

18 Reglamento (UE) 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre definición, designación, presentación y etiquetado de las bebidas espirituosas, la utilización de los nombres de las bebidas espirituosas en la presentación y etiquetado de otros productos alimenticios, la protección de las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y la utilización de alcohol etílico y destilados de origen agrícola en las bebidas alcohólicas, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 110/2008.

19 Reglamento (UE) 251/2014, de 26 de febrero de 2014, sobre definición, descripción, presentación y etiquetado de los productos vitivinícolas aromatizados, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1601/91 del Consejo.

20 Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.

21 Reglamento (UE) 2018/848, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo.

facultativos²². El Reglamento vigente recoge la regulación de carácter general agrupando a las distintas figuras de la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios (véase su Considerando 9); y por ello incorpora, actualizados, los Reglamentos (CE) n° 509/2006 y (CE) n° 510/2006, que quedan derogados. Ahora bien, como ya dijimos, deja fuera de su aplicación determinados productos.

La UE en materia de la calidad de los productos agroalimentarios reconoce y ampara las denominaciones de determinados productos por su relación con un territorio o con un método de producción, y establece los logotipos que permiten identificar los productos de calidad diferenciada en el ámbito comunitario, regulando los parámetros que avalan su autenticidad²³. La coordinación del control oficial para la supervisión del uso de los nombres registrados en el mercado es competencia de cada Estado miembro.

Las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) y las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP) presentan un marcado vínculo geográfico, mientras que la Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) vienen perfiladas por los métodos de producción y recetas tradicionales. Al ser esta última figura el objeto central de este estudio, le dedicaremos posteriormente un epígrafe específico.

El legislador europeo en el Reglamento 1151/2012, distinguiendo las varias figuras de calidad diferenciada, las regula separadamente: en el Título II, las DOP y las IGP; en el título III, las ETG; y en el Título IV regula los términos de calidad facultativos (TCF).

Por otra parte, la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios se regula también en el Reglamento de Ejecución (UE) n° 668/2014, de 13 de junio de 2014, y en Reglamento Delegado (UE) n° 664/2014, de 18 de diciembre de 2013²⁴.

22 Véase MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Á., *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 39.

23 Todos estos productos están sometidos a un sistema de control según el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican y derogan otros Reglamentos. La norma fundamental en la materia, el Reglamento (UE) 1151/2012, en el capítulo I del título V contempla el régimen de controles oficiales de las Denominaciones de Origen Protegidas, de las Indicaciones Geográficas Protegidas y de las Especialidades Tradicionales Garantizadas, estableciendo que los procedimientos y requisitos del Reglamento (UE) 625/2017 se aplicarán a dichos controles oficiales. Los controles oficiales verificarán que un producto cumple el pliego de condiciones correspondiente y supervisarán el uso de los nombres registrados en el mercado.

24 Estos dos Reglamentos son: 1º) Reglamento de Ejecución (UE) N° 668/2014 de La Comisión, de 13 de junio de 2014, que establece las normas de desarrollo del Reglamento

El conjunto de signos distintivos de la protección de la calidad de los productos agroalimentarios permite distinguir dos niveles de protección. En el primer nivel se hallan las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP), mientras que el segundo nivel está integrado por las especialidades tradicionales garantizadas (ETG) y los términos de calidad facultativos (TCF).

El Reglamento 1151/2012, en su at. 5.1. y 2. contempla, respectivamente, los requisitos que deben reunir las “denominaciones de origen” y las “indicaciones geográficas”. Ambas tienen en común la referencia legislativa expresa a términos territoriales concernientes a la procedencia de los productos en unos parámetros espaciales. Por ello, para referirse a ambas se utiliza la expresión “denominaciones geográficas de calidad”.

Aunque tienen gran similitud ambas figuras, no obstante, hay una diferencia fundamental entre ellas: en las DOP existe una mayor e intensa relación entre el producto y el origen geográfico²⁵. En efecto: en ambas denominaciones geográficas de calidad alimentaria se exige que el producto sea originario de un lugar determinado; ahora bien, las DOP requieren que su calidad o características se deban “fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él”, y que todas las etapas del proceso de producción, transformación y preparación tengan lugar en la zona geográfica determinada definida. En cambio, en las IGP se atenúa la intensidad de estos requisitos, al exigirse que el producto posea “una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su origen geográfico”, y que al menos una de las fases de producción tenga lugar en la zona geográfica definida²⁶.

(UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. 2º) Reglamento Delegado (UE) Nº 664/2014 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al establecimiento de los símbolos de la Unión para las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas y las especialidades tradicionales garantizadas y en lo que atañe a determinadas normas sobre la procedencia, ciertas normas de procedimiento y determinadas disposiciones transitorias adicionales.

- 25 MAROÑO GARGALLO, M^a.M., *La protección jurídica de las denominaciones de origen en el Derecho español y comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 226 ss.; MONTERO GARCÍA-NOBLEJAS, M^a.P., *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- 26 El art. 5.1 y 2 del Reglamento 1151/2012, bajo la rúbrica “Requisitos denominaciones de origen y las indicaciones geográficas”, establece: “1. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por denominación de origen» un nombre, que puede ser un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto: a) que es originario de un lugar, una región o, excepcionalmente, un país determinados; b) cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y

Las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG), de las que nos ocuparemos posteriormente, centran su atención en la protección de los métodos de producción y recetas tradicionales, a diferencia de las DOP y las IGP, que tienen un claro vínculo geográfico.

La regulación los Términos de Calidad Facultativos (TCF) en el Reglamento 1151/2012 ha constituido una auténtica novedad. Nos hallamos ante un segundo nivel dentro de los sistemas de calidad diferenciada creados por el Reglamento. Esta figura tiene como finalidad facilitar la comunicación de los productores, dentro del mercado interior y dar a conocer las características o atributos de los productos agrícolas que aporten valor añadido²⁷. Los TCF deben ir referidos a “características horizontales específicas, en relación con una o más categorías de productos, métodos de producción o atributos de transformación que se apliquen en zonas específicas (véase el Considerando 44 del Reglamento 1151/2012). Es decir, los TCF acreditan alguna característica de una o más categoría de productos o un atributo de su producción o transformación que se aplique en zonas específicas. El art. 29 Reglamento excluye de forma expresa aquellas características que describan cualidades técnicas y que no tengan por objetivo informar de esas cualidades a los consumidores²⁸. Debe tenerse en cuenta que el citado art. 29 Reglamento posibilita que los Estados miembros puedan “mantener normas nacionales sobre términos de calidad facultativos que no estén cubiertos por el presente Reglamento, siempre que dichas normas sean conformes con el Derecho de la Unión”.

Para los consumidores, los signos de certificación de la calidad de los alimentos ofrecen garantías adicionales en atención a la fiabilidad del distintivo. En los instrumentos de calidad diferenciada se protegen bienes tan significativos como el medio ambiente, el bienestar de los animales, el comercio justo, consideraciones religiosas o culturales, los métodos de producción, el origen de los productos, etc. El Libro Verde, de 15 de octubre de 2008, sobre la cali-

humanos inherentes a él, y c) cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida.

“2. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por «indicación geográfica» un nombre, incluido un nombre utilizado tradicionalmente, que identifica un producto: a) originario de un lugar, una región o un país determinados; b) que posea una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su origen geográfico, y c) de cuyas fases de producción, una al menos tenga lugar en la zona geográfica definida”.

27 El art. 27 Reglamento 1151/2012 señala que el objetivo de los términos de calidad facultativos es establecer “un régimen de términos de calidad facultativos para facilitar la comunicación por sus productores, dentro del mercado interior, de las características o atributos de los productos agrícolas que aporten valor añadido”.

28 MONTERO GARCÍA-NOBLEJAS, *Denominaciones de origen...*, cit., pp. 99-100.

dad de los productos agrícolas, abre el debate sobre cómo proteger al consumidor y evitar costes y cargas adicionales a los productores²⁹.

2. Normativa española sobre calidad diferenciada

A) Regulación estatal

La primera norma general que reguló la calidad diferenciada en España fue el Decreto de 18 de abril de 1932 sobre producción vinícola y establecimiento del régimen de denominaciones de origen en los vinos, que fue seguido por el primer código vinícola español, el Estatuto del Vino (regulado por el Decreto de 8 de septiembre de 1932): se inicia así la tradición legislativa de regulación de las denominaciones de origen en España.

Pasados unos decenios, destaca en este ámbito la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes; y posteriormente la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino³⁰, texto éste vigente, aunque reformado por la Ley 6/2015, de 12 de mayo, sobre denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico y por Ley 30/2022 de 23 de diciembre, sobre el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.

En España, tras la Constitución, las competencias en materia de agricultura han sido asumidas por las Comunidades Autónomas; y, a su vez, tras la integración de España en la UE, las normas europeas forman parte del ordenamiento jurídico interno. Esta compleja realidad puede advertirse claramente en la normativa española sobre calidad diferenciada.

Reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional que la normativa europea y autonómica no eclipsa totalmente a la normativa estatal. El Estado tiene competencia legislativa sobre la regulación de la calidad diferenciada de aquellos productos que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta competencia legislativa ha sido desarrollada por la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico³¹.

29 EUR-Lex, *Libro Verde sobre la calidad de los productos agrícolas* (Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/green-paper-on-agricultural-product-quality.html>) [Consultado el 26 de diciembre de 2023].

30 Véase, acerca de la evolución legislativa de la Unión Europea sobre la materia, especialmente COELLO MARTÍN, *Las fases históricas administrativas del derecho vitivinícola español...*, cit., pp. 54 ss.

31 Esta Ley ha sido desarrollada por Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, y por el que se desarrolla

Esta ley establece un único régimen jurídico para las DOP y para las IGP, independientemente del tipo de producto que regulen, aunque no afecta a todas las DOP e IGP, sino únicamente a aquellas que sobrepasen el territorio de más de una Comunidad Autónoma. El legislador estatal entiende que “las DOP e IGP pueden ser consideradas como un elemento que favorece la diferenciación de la producción contribuyendo al incremento de la competitividad de las industrias agroalimentarias, fundamentalmente a través de la valorización de estos productos por parte del consumidor, siendo, al mismo tiempo, un instrumento vertebrador en el desarrollo y sostenibilidad de los tejidos rurales y erigiéndose como una seña de promoción de la imagen de los productos españoles en el exterior” (Exposición de Motivos del Preámbulo de la Ley 6/2015, párrafo segundo).

Por otra parte, esta Ley pretende alcanzar mayor efectividad del sistema de control de las DOP e IGP, a través de la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Con esta finalidad, regula los instrumentos de colaboración y coordinación para el adecuado ejercicio de las respectivas competencias.

La Ley 6/2015, que deroga toda la normativa básica estatal sobre denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos vitivinícolas³², crea los Consejos Reguladores para la gestión las DOP o IGP cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma, fortaleciendo así el protagonismo de los Consejos Reguladores como órganos de gestión de las DOP e IGP³³.

De entre la normativa de ámbito estatal sobre la calidad diferenciada, debemos mencionar el Real Decreto 1335/2011, de 13 de octubre (reformado por el Real Decreto 149/2014, de 7 de marzo), por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas en el registro comunitario y la oposición a ellas³⁴.

la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

32 La Disposición derogatoria única de esta Ley deroga expresamente seis normas: la Ley 25/1970, de 2 de diciembre (derogación sólo parcial); Decreto 835/1972, de 23 de marzo; Real Decreto 2004/1979, de 13 de julio; Real Decreto 1573/1985, de 1 de agosto; Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero; y el Real Decreto 728/1988, de 8 de julio.

33 Véase DE LA VILLA BRIONGOS, I. “La relevancia de la naturaleza jurídica de los órganos de gestión de los signos de calidad agroalimentaria”, *Revista de Derecho agrario y alimentario* núm. 77, (2020), pp. 135-164.

34 Según los datos a 2 de diciembre de 2023, en la UE hay registradas 109 DOP y 100 IGP agroalimentarias y vinos aromatizados españoles, de los cuales tienen carácter supraautonómico 6 DOP y 4 IGP. Información obtenida en MAPA, *Listado de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas agroalimentarias y vinos aromatizados re-*

Además, el Estado regula, por delegación de la normativa europea, determinados controles oficiales mediante los organismos de certificación del producto, siempre que éstos cumplan unos requisitos relativos, principalmente, a su competencia técnica, objetividad y autorización expresa por parte de la autoridad competente³⁵. Todos estos productos están sometidos a un sistema de control exigido por el Reglamento (UE) 2017/625, sobre Controles Oficiales, eje del “Programa de Control Oficial de la Calidad Diferenciada vinculada a un Origen Geográfico y Especialidades Tradicionales Garantizadas, antes de su comercialización”³⁶.

B) Regulación autonómica

Los arts. 148.1 y 149.1 CE, que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, guardan silencio sobre la competencia exclusiva del Estado en la materia relativa a las DOP, IGP y ETG. Ante esta falta de mención entra en juego la cláusula residual del art. 149.3 CE, en cuya virtud las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos

Como establece la STC 112/1995, de 6 de julio, “todas las Comunidades Autónomas tienen facultades para aprobar Reglamentos de denominaciones de origen y fijar las características de los productos así protegidos. Del mismo modo que claramente, tanto en las Comunidades Autónomas que poseen competencias de desarrollo legislativo y ejecución, como en las que simplemente tienen facultades de ejecución -en la manera en que se ha expuesto fueron in-

gistrados en la UE (Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/01_agro_tcm30-628182.pdf). [Consultado el 3 de enero de 2024].

- 35 En la Exposición de Motivos de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, se establece: “A estos efectos la ley regula y desarrolla las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye dentro de la Administración General del Estado al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en relación con los productos agrarios y alimentarios amparados por una DOP o IGP, en particular las relativas a los controles oficiales, sin perjuicio de las competencias que puedan tener otros Departamentos ministeriales. La Agencia de Información y Control Alimentarios, organismo autónomo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, realizará funciones de control oficial antes de la comercialización de las DOP e IGP cuyo ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma. Para asignarle estas nuevas funciones procede modificar la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, por la que se crea la Agencia de Información y Control Alimentarios con el fin de dotarla de nuevos fines y crear una tasa que se exigirá por la prestación de sus funciones de inspección y control y para lo cual habilita la normativa europea”.
- 36 Esta actividad de control sobre las DOP, la IGP y las ETG está identificada como Programa 3.1.3. del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (2021-2025), que anualmente genera un Informe. Véase MAPA, *Calidad diferenciada* (Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/>). [Consultado el 14 de diciembre de 2023].

terpretadas en la STC 209/1989-, el Estado posee potestad para dictar normas en la materia con un carácter básico o pleno [...]”.

Esta competencia ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y ha sido desarrollada por sus respectivos órganos legislativos. En concreto, desde 1996 las Comunidades Autónomas han ido asumiendo estas competencias y han dictado normas que regulan, con mayor o menor extensión y con diferentes enfoques, las distintas figuras o sistemas de calidad diferenciada.

En tres grupos se pueden clasificar a las leyes autonómicas desde la perspectiva de la regulación de la calidad diferenciada. Uno primero, el más numeroso, lo integran las CC.AA. que regulan la calidad diferenciada en normas sobre calidad alimentaria; un segundo grupo está compuesto por aquellas CC.AA. que regulan la calidad diferenciada en Leyes agrarias de ámbito general; y un tercer grupo formado exclusivamente por la Comunidad Autónoma Valenciana, que incluye normas sobre calidad diferenciada dentro de otra norma³⁷. Posteriormente, nos ocuparemos más ampliamente de esta materia.

III. LAS ESPECIALIDADES TRADICIONALES GARANTIZADAS

1. Las ETG en la legislación comunitaria

La primera regulación de las ETG como signo distintivo de protección de la calidad agroalimentaria en el ámbito comunitario fue el Reglamento 2082/92 CE, del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios³⁸, promulgado en el marco de la PAC de la UE (en esa época, CE). En este primer instrumento se usa el término “certificación” en lugar de la expresión “especialidad tradicional garantizada”, que fue introducida por el posterior Reglamento (CE) n° 509/2006 del Consejo, de 20 de marzo sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, cuyo art. 2.1. c) conceptuaba la ETG como “producto agrícola o alimenticio tradicional que se beneficia del reconocimiento por la Comunidad de sus características específi-

37 GONZÁLEZ PÉREZ, J.M., *Las marcas institucionales en el sector agroalimentario: régimen jurídico de las marcas de calidad de ámbito autonómico*, Repositorio de la Universidad de Almería, 2022, especialmente pp. 126 ss. Acceso abierto en riUAL (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=308524&orden=0&info=link>). [Consultado el 27 de diciembre de 2023].

38 El Reglamento 2082/92 CE, del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimentarios, fue desarrollado por el Reglamento 1848/93 CEE, de la Comisión, de 9 de julio de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento anterior.

cas mediante su registro de acuerdo con el presente Reglamento”, norma ésta derogada por el vigente Reglamento 1151/2012.

El Libro Verde sobre calidad de los productos agrícolas, de 15 de octubre de 2008, analizó las normas de comercialización, los requisitos de producción y regímenes de calidad, y claramente se inclinó por la solución de proteger los productos agroalimentarios regulándolos globalmente en un único Reglamento³⁹. Esta propuesta la efectuará posteriormente el Reglamento 1151/2012 (completado y desarrollado por otras normas), regulando las ETG en su Título III (artículos 17-26).

Esta figura jurídica o sistema de calidad beneficia a las zonas rurales más desfavorecidas al incrementar la renta de los agricultores, favorecer el establecimiento de la población rural en las mismas, dar más valor a los productos agrícolas o alimenticios tradicionales y proteger al consumidor contra prácticas abusivas en las transacciones comerciales⁴⁰.

Las ETG son denominaciones de productos agrícolas o alimentarios cuya composición es tradicional, o que se han fabricado a partir de materias primas tradicionales, o bien, según un método de producción tradicional⁴¹. El objetivo del legislador con esta figura de calidad diferenciada es proteger los métodos de producción y las recetas tradicionales ayudando a sus productores a comercializarlos y dando información a los consumidores acerca de los atributos de sus recetas y productos tradicionales que les confieran un valor añadido (art. 17 del Reglamento).

39 En el Libro Verde, de 15 de octubre de 2008, sobre la calidad de los productos agrícolas, se afirma que “el objetivo de esta consulta consiste en garantizar un marco estratégico y reglamentario que proteja los productos agrícolas y promueva su calidad. Por ello, la Comisión llevará a cabo una amplia reflexión sobre los instrumentos existentes, sus posibilidades de mejora y las nuevas iniciativas que podrían emprenderse. Se ha analizado tres ámbitos: los requisitos de producción y las normas de comercialización, los regímenes de calidad existentes y los sistemas de certificación”. Véase en EUR-Lex, *Libro Verde sobre la calidad de los productos agrícolas* (Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/green-paper-on-agricultural-product-quality.html>) [Consultado el 26 de diciembre de 2023].

40 En materia de protección de los consumidores véase el Reglamento (UE) N° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.° 1924/2006 y (CE) n.° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y el Reglamento 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n.° 608/2004 de la Comisión.

41 En la doctrina italiana véase: CAPELLI, F., “Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre”, *Rivista di Diritto Alimentare*, número 1 (2014), pp. 52-60; BORGHI, P., “Sovrapposizioni fra ordinamenti e «fantasia» del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling”, *Rivista di Diritto Alimentare*, número 4, (2015), pp. 4-25; TRAPÈ, A.I., “Le specialità tradizionali garantite (STG)”, en AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea* (a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo), Giuffrè, Milano, 2021, pp. 444-453.

Este signo de calidad diferenciada no está indicado para dar a conocer al consumidor información sobre el origen o la procedencia geográfica de los productos agroalimentarios, ya que los productos pueden haber sido elaborados en diferentes lugares siempre que hayan seguido en su elaboración el método o receta tradicional protegido a través de la correspondiente ETG. Por ello han sido calificados como distintivos “esencialmente no geográficos”⁴². Las ETG son un signo exclusivamente denominativo que identifica un producto agroalimentario específico por sus ingredientes o materias primas, o bien por su método de producción, transformación o composición, revistiendo siempre carácter tradicional⁴³.

Ante el escaso número de nombres registrados como ETG, el legislador consideró que el régimen vigente a la entrada en vigor del Reglamento 1151/2012 no desarrolló todo su potencial y, ante esta situación, intentó mejorar, aclarar y afinar su régimen jurídico para que resultase más comprensible, operativo y atractivo para los posibles solicitantes. En efecto, el Considerando 34 del Reglamento 1151/2012 establece: “El objetivo concreto del régimen de las especialidades tradicionales garantizadas es ayudar a los productores de productos tradicionales a comunicar a los consumidores las cualidades que añadan valor a su producto. Sin embargo, puede decirse que el régimen actual de las especialidades tradicionales garantizadas no ha logrado desarrollar todo su potencial. Es preciso, pues, que las disposiciones actuales se mejoren, aclaren y afinen con el fin de que el régimen resulte más comprensible, operativo y atractivo para los posibles solicitantes”.

Las ETG, en comparación con otras figuras de calidad diferenciada (como, por ejemplo, las DOP o las IGP), tienen poca presencia en la UE, pues sólo hay registradas 87 ETG⁴⁴. En España, según datos de 2022, hay cuatro productos agroalimentarios con mención ETG: jamón serrano, leche de granja, panellets y tortas de aceite de Castilleja de la Cuesta, si bien los panellets no han registrado actividad⁴⁵.

42 MILLÁN SALAS F., “La calidad de los productos agrícolas y alimenticios vinculada a la tradición: especialidades tradicionales garantizadas” en AA.VV., *Homenaje al profesor Carlos Vattier Fuenzalida* (coord. J.M^a. De la Cuesta Sáenz y Otros), Thomson Reuters Aranzadi y Universidad de Burgos, Cizur Menor (Navarra), 2013, (pp. 907-924), p. 909.

43 Véase MARCO ARCALÁ, L.A., “Las especialidades tradicionales garantizadas y los términos de calidad facultativos como instrumentos adicionales de protección de la calidad agroalimentaria en la UE”, en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de los consumidores en el sector agroalimentario* (dir. F. Carbajo Gascón), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, (pp. 585-636), p. 598.

44 Comisión Europea, *eAmbrosía. Especialidad tradicional garantizada* (Disponible en: <https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/tsg>). [Consultado el 7 de enero de 2024].

45 MAPA, *Especialidades Tradicionales Garantizadas* (Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/etg/>). [Consultado el 12 de diciembre de 2023].

Como ya dijimos, en el Reglamento 1151/2012 el legislador comunitario establece una regulación garantizadora y protectora de los métodos de producción y de las recetas tradicionales con la finalidad de ayudar a los productores tradicionales a comercializar sus productos e informar mejor a los consumidores de los atributos de sus recetas y productos tradicionales⁴⁶.

A) El registro comunitario de las ETG

Para que un nombre pueda ser protegido en la UE como ETG se requiere que se inscriba en el registro específico creado para dar publicidad a esta figura de calidad diferenciada (art. 22.1 Reglamento, desarrollado por el art. 14.2 Reglamento de Ejecución 668/2014). Al ser necesario el registro para el reconocimiento de los derechos sobre la ETG, nos hallamos ante una inscripción claramente constitutiva y no meramente declarativa: esto es, sin el registro no es posible el ejercicio del derecho.

De conformidad con lo establecido en el art. 18.1 Reglamento, se podrán registrar aquellos nombres que describan un producto o alimento específico que sea el resultado de un método de producción, transformación o composición que corresponda a la práctica tradicional aplicable a ese producto o alimento, o bien, que el producto o alimento esté producido con materias primas o ingredientes que sean los utilizados tradicionalmente⁴⁷.

La solicitud del registro es regulada principalmente en los arts. 20, 40 y 49 del Reglamento. El art. 20 se ubica dentro de las disposiciones específicas aplicables a las ETG, mientras que los arts. 40 y 49 forman parte de las disposiciones comunes para las DOP, IGP e ETG.

La solicitud se llevará a cabo por la agrupación que trabaje con los productos a los que se refiere el nombre que vaya a ser registrado (art. 49.1). A los efectos de este Reglamento, considera el legislador que el término “agrupación” comprende también cualquiera tipo de persona física o jurídica que demuestre que es el único productor que desee presentar una solicitud. El artículo 49.1 permite que “varias agrupaciones de distintos Estados miembros o terceros países podrán presentar una solicitud conjunta de registro”⁴⁸.

En la solicitud de registro de una ETG (art. 20.1) constará el nombre y la dirección de la agrupación solicitante, el pliego de condiciones del producto y

46 MILLÁN SALAS, “La calidad de los productos agrícolas...”, cit., pp. 909-910.

47 MONTERO GARCÍA-NOBLEJAS, *Denominaciones de origen...*, cit., p. 95. Lo que haya de entenderse por “específico” es difícil, pues se trata de un concepto impreciso: véase COSTATO, L. y RUSSO, L., *Corso di Diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 234-235.

48 Sobre las asociaciones y entidades agroalimentarias véase PALMA FERNÁNDEZ, J.L., *Las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Su regulación jurídica*, REUS, Madrid, 2023.

la declaración del Estado miembro correspondiente en la que se hace constar que la solicitud de la ETG ha sido objeto de una decisión favorable por parte de las autoridades competentes de dicho Estado, así como que dicha solicitud cumple las condiciones establecidas en el Reglamento y demás normas de aplicación. La solicitud, salvo excepciones, no se eleva directamente ante la Unión Europea sino ante las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, que la remitirá a la Comisión. La solicitud de registro pasa, por tanto, por dos controles de legalidad: el control de las autoridades del Estado miembro pertinente y, posteriormente, por el control de la Comisión de la UE.

La agrupación inicia el procedimiento de registro presentando todos los documentos que se requieren ante la autoridad nacional competente⁴⁹, que deberá examinar la solicitud y comprobar que está debidamente justificada y reúne todos los requisitos exigidos a las ETG. Tras ello se abrirá la fase de oposición ante la autoridad nacional (*ex art. 49.3*), en la que se garantizará la publicación adecuada de la solicitud y en la que se establecerá un plazo razonable para que cualquier persona física o jurídica que ostente un interés legítimo y esté establecida o resida en su territorio, pueda declarar su oposición a la solicitud⁵⁰. La decisión favorable, en su caso, de la autoridad nacional se publicará y se dará traslado a la Comisión de la UE del expediente de solicitud de registro de la ETG (*art. 49.3*).

La decisión sobre el registro le corresponde a la Comisión de la UE, que examinará la solicitud y abrirá una nueva fase de oposición, en la que, en su caso, la autoridad u organismo que se haya opuesto presentará a la Comisión una declaración en la que motive su oposición (*art. 51*). Las partes pueden llegar a un acuerdo e incluso puede modificarse la solicitud inicial. Si no hay acuerdo o modificación de la solicitud, la Comisión resolverá otorgando o denegando el registro de la ETG. Esta decisión será publicada en el DOUE.

El *art. 14.2* del Reglamento de Ejecución 668/2014 (que desarrolla el *art. 22.1* del Reglamento 1151/2012) detalla los datos que la Comisión inscribirá en el Registro de una ETG, que son los siguientes: a) nombre o nombres regis-

49 En España la autoridad competente es el la Dirección General de Industria y Agricultura (DGIA). No obstante, debe tenerse en cuenta que algunas CC.AA. tienen normas relativas a la supervisión y control de los signos distintivos de calidad diferenciada.

50 En España el *art. 10* del Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas en el registro comunitario y la oposición a ellas, establece que “en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente al de la publicación de la resolución por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente al que se refiere el artículo 8, cualquier persona física o jurídica establecida o que resida legalmente en España, cuyos legítimos derechos o intereses considere afectados, podrá oponerse a las solicitudes mediante la correspondiente declaración de oposición, debidamente motivada, dirigida al citado Ministerio”. Las causas de oposición están tipificadas en el artículo 11 de este Real Decreto.

trados del producto; b) tipo de producto de conformidad con la lista que figura en el anexo XI del Reglamento 668/2014; c) referencia al instrumento por el que se registra el nombre; d) indicación del país o de los países de la agrupación o las agrupaciones que presentaron la solicitud; y e) indicación sobre si la decisión de registro dispone que el nombre de la especialidad tradicional garantizada debe ir acompañado de la mención prevista en el artículo 18, apartado 3, del Reglamento 1151/2012.

Cuando la Comisión apruebe una modificación del pliego de condiciones que suponga un cambio de la información que figura en los registros, deberá borrar los datos originales e inscribir los datos nuevos con efecto a partir de la entrada en vigor de la decisión por la que se apruebe la modificación. A su vez la Comisión eliminará el nombre cuando una anulación surta efecto (art. 14.3 y 4 Reglamento de Ejecución 668/2014).

Los requisitos objetivos necesarios para que se admita el registro de un nombre como especialidad tradicional garantizada los recoge el art. 18.2 Reglamento 1151/2012. Este precepto exige que se haya utilizado dicho nombre tradicionalmente para referirse al producto específico, o que se haya identificado el carácter tradicional o específico del producto. Estamos, por lo tanto, ante requisitos de carácter alternativos al ser necesario que concurra sólo uno de ellos.

Se entiende por “tradicional” el uso que se demuestre que se haya hecho en el mercado local durante un periodo de 30 años para posibilitar su transmisión entre distintas generaciones (art. 3 Reglamento 1151/2012). El objeto que se distingue en el mercado y que la ETG singulariza no es tanto el producto agroalimentario sino ese carácter tradicional del mismo que se transmite al público a través de su signo distintivo⁵¹.

Con el propósito de diferenciar productos comparables o productos que compartan un nombre idéntico o similar, en caso de que durante el procedimiento de oposición (art. 51 Reglamento 1151/2012) quede demostrado que el nombre también se utiliza en otro Estado miembro o en un tercer país, se podrá acordar que el nombre de la especialidad tradicional garantizada vaya acompañado de la mención “elaborado según la tradición de” inmediatamente seguida por el nombre del país o la región correspondiente (art. 18.3 Reglamento 1151/2012).

El Reglamento en el art. 18.4 describe dos supuestos sobre los que no puede recaer la denominación ETG, pues se denegaría su registro como ETG; es decir, introduce exclusiones de la protección registral al disponer que “no podrán registrarse nombres que se refieran únicamente a alegaciones de carácter ge-

51 MARCO ARCALÁ, “Las especialidades tradicionales garantizadas y los términos de calidad facultativos...”, cit., p. 600.

neral que se utilicen para un conjunto de productos, ni a alegaciones que estén previstas en una normativa particular de la Unión”⁵².

El Reglamento de Ejecución 668/2014, al recoger en el art. 1.1 las normas especiales aplicables a las denominaciones ETG, establece que el nombre se registrará en su forma escrita original y, si no estuviera en caracteres latinos, se registrará una transcripción en ese tipo de caracteres junto con el nombre en su forma escrita original. Y el apartado 2 del art. 1 añade que “cuando el nombre de una especialidad tradicional garantizada vaya acompañado de la mención señalada en el artículo 18, apartado 3, del Reglamento (UE) no 1151/2012 y dicha mención deba traducirse a las demás lenguas oficiales, las traducciones se incorporarán al pliego de condiciones”⁵³.

B) Ámbito de protección comunitario de las ETG

La tutela del nombre reconocido como ETG implica un derecho de uso exclusivo que incluye, por una parte, tanto el nombre de la ETG como el producto agrícola que identifica, y, por otra, que cualquier operador que comercialice productos de conformidad con el pliego de condiciones pueda utilizar el nombre registrado como ETG. Así mismo, el derecho de uso exclusivo faculta a los titulares a hacer referencia a la ETG en el etiquetado, en la publicidad o en cualquier documento relativo al producto agroalimentario⁵⁴. En el etiquetado deberá aparecer el símbolo identificativo de esta figura de calidad diferenciada⁵⁵. La referida exclusividad, si es vulnerada, podrá defenderse ante los correspondientes Tribunales⁵⁶.

Al registrar un nombre como ETG se protegen tres intereses: el interés de los consumidores que demandan productos tradicionales con características

52 Véase MARCO ARCALÁ, “Las especialidades tradicionales garantizadas y los términos de calidad facultativos...”, cit., p. 602.

53 GONZÁLEZ PÉREZ, J.M., “Origen geográfico y calidad de los productos alimentarios: el caso del jamón Serrano”, en AA.VV., *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario* (F. dir. Carbajo Gascón), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, (pp. 555-583), p. 562. Sobre la ETG del jamón serrano, véase también GIMENO BEVIÁ, V., “Jamón, jamón. La especialidad tradicional garantizada o la indicación geográfica protegida como esquemas de calidad para la tutela del jamón serrano”, en AA.VV., *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial* (dirs. F. Palau Martínez y J. Martí Miravalls), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 285-298.

54 El etiquetado, en las ETG, certifica la especialidad del producto y su tradicionalidad: véase GERMANÒ A., RAGIONIERI M.P. y ROOK BASILE, E., *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Giapichelli Editore, Torino, 2019, p. 164.

55 El Reglamento Delegado 664/2014 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, recoge en su Anexo el símbolo que identifica los productos reconocidos como ETG.

56 Sobre la materia jurisdiccional agraria es esencial MUÑIZ ESPADA, E., *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, REUS, Madrid, 2023.

determinadas, el interés de los productores porque a través de las ETG se protegen los métodos de producción y a las recetas tradicionales, se les ayuda en la comercialización de sus productos y se les protege en la lucha contra la competencia desleal, y finalmente, el interés general, dado que la promoción de este tipo de productos es muy positiva para el mundo rural al ayudar a los agricultores y al fijar población estas zonas⁵⁷.

C) El pliego de condiciones comunitario de las ETG

El legislador europeo en el Reglamento 1151/2012 obliga a las ETG a formalizar un documento llamado “pliego de condiciones” en el que se perfile su estructura y funcionamiento. Este relevante documento será controlado, antes de la comercialización del producto al que se refiera a la ETG, por las autoridades competentes en cada uno de los Estados miembros o por los organismos de certificación del producto, conforme a las normas de la UE (Reglamento 2017/625, UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 15 de marzo de 2017).

El pliego de condiciones forma parte esencial de la solicitud de registro de una ETG. El art. 19 regula su contenido pormenorizando como han de describirse algunas indicaciones que deben constar en este fundamental documento.

El pliego de condiciones deberá recoger: a) el nombre que se proponga para el registro, en las versiones lingüísticas pertinentes; b) una descripción del producto que incluya sus principales características físicas, químicas, microbiológicas u organolépticas que le confieran su carácter específico; c) una descripción del método de producción que deban seguir los productores, en la que se incluya, si es preciso, la naturaleza y características de las materias primas o ingredientes que se utilicen, así como el método de elaboración empleado; y d) los elementos esenciales que establecen el carácter tradicional del producto, entre ellos deberán constar los elementos que resulten básicos a estos efectos y qué se hayan mantenido inalterados a lo largo del tiempo.

La descripción del producto revelará únicamente las particularidades necesarias para identificarlo y sus características específicas. No se repetirán las obligaciones de carácter general ni las características técnicas inherentes a todos los productos de este tipo o los requisitos legales obligatorios (art. 7.2, apartado 1º Reglamento de Ejecución 668/2014, que desarrolla el art. 19.1 Reglamento 1151/2012).

La descripción del método de producción incluirá únicamente la forma de producción en vigor necesaria para obtener el producto específico y se hará de tal modo que permita la reproducción del producto en cualquier lugar. Sólo se mencionarán las prácticas tradicionales que se sigan utilizando (art. 7.2,

⁵⁷ MILLÁN SALAS, F., “Los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimentarios tras el reglamento (UE) 1151/2012”, *Actualidad Civil* núm. 10 (2014), edición electrónica, p. 8.

apartado 2º Reglamento de Ejecución 668/2014, que desarrolla el art. 19.1 Reglamento 1151/2012).

Entre los elementos clave que demuestren el carácter tradicional del producto figurarán, con referencias precisas y bien acreditadas, los que sean fundamentales y hayan permanecido inalterados (art. 7.2 *in fine* Reglamento de Ejecución 668/2014)⁵⁸.

A pesar del rigor con el que el Reglamento configura el contenido del pliego de condiciones, se trata de un documento flexible al haberse previsto los mecanismos necesarios para su posible modificación⁵⁹. Esta posibilidad aparece regulada en el art. 53 Reglamento 1151/2012, y con mayor detalle en el art. 10 Reglamento de Ejecución 668/2014. El legislador distingue entre “modificaciones no menores” y “modificaciones menores”. Las primeras afectan a los elementos de mayor importancia del pliego de condiciones (nombre de la ETG, características esenciales del producto o método de producción); las segundas son todas las demás posibles modificaciones.

2. Las ETG en la legislación de las Comunidades Autónomas

A continuación, analizaremos la regulación de las distintas CC.AA. sobre la calidad diferencial agroalimentaria con la finalidad de conocer si hay disposiciones específicas sobre las especialidades tradicionales garantizadas.

No nos ocuparemos de las normas específicas en la legislación estatal sobre las ETG, y ello debido a que la legislación estatal vigente sobre de calidad diferenciada (básicamente la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico y el Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo, que la desarrolla) no tienen en su ámbito objetivo la regulación de las ETG.

A) Comunidades Autónomas que regulan la calidad diferenciada en normas sobre calidad alimentaria

Las CC.AA. recogen, con muy diferente ámbito y detalle, normas sobre calidad diferenciada de los productos agroalimentarios con ocasión de la regulación de la calidad alimentaria en general. Casi todas estas normas dan un mayor protagonismo a las denominaciones geográficas de calidad. De acuerdo con el objeto de este trabajo, nos centraremos únicamente en la regulación de las especialidades tradicionales garantizadas en el Derecho autonómico.

58 El art. 6.2 Reglamento de Ejecución 668/2014 obliga a las ETG a redactar el pliego de condiciones de conformidad con la información prevista en el anexo II de este Reglamento

59 MARCO ARCALÁ, “Las especialidades tradicionales garantizadas y los términos de calidad facultativos...”, cit., p. 607.

a) Comunidad Foral de Navarra

Navarra fue la primera Comunidad Autónoma que aprobó una norma autonómica sobre calidad agroalimentaria diferenciada en consonancia con la legislación europea: el Decreto Foral 215/1996, de 13 de mayo, sobre modificación de las normas relativas a denominaciones de origen⁶⁰. En este decreto se pretende la adaptación de las normas relativas a las denominaciones de calidad alimentaria de la legislación foral a la normativa europea vigente sobre protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

Esta norma, modificada por Decreto Foral 299/2001 de 15 de octubre, sólo se ocupa de la regulación de las DOP y de las IGP, y especialmente de dotar a los Consejos Reguladores de autonomía para favorecer su desarrollo en el ámbito jurídico, financiero y mercantil.

Ante esta realidad legislativa debe afirmarse que la Comunidad Foral Navarra carece de norma autonómica específica sobre las ETG, aplicándose a éstas, dentro de su territorio, la normativa europea.

b) Comunidad Autónoma de Cantabria

La regulación de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de calidad diferenciada agroalimentaria está conformada por la Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo “Oficina de Calidad Alimentaria” (ODECA), y por el Decreto 166/2003, de 25 de septiembre, por el que se regulan las condiciones para obtener la autorización del uso de la marca de garantía «CC Calidad Controlada», para productos alimentarios⁶¹. El art. 2.4 de ese Decreto establece que “tendrán consideración de norma técnica las reglamentaciones de productos acogidos a Denominación de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP), Agricultura Ecológica y Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG)”. Esta es la única referencia a la ETG en la legislación cántabra.

c) Comunidad Autónoma de Cataluña

La Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña, desarrollada por el Decreto 285/2006, de 4 de julio⁶², reconoce un completo elenco de figuras de calidad diferenciada: las DOP y las IGP, las ETG, la

60 Decreto Foral 215/1996, de 13 de mayo, por el que se modifican las normas relativas a las denominaciones de calidad (BON núm. 66, de 31 de mayo de 1996).

61 Ley 3/2000, de 24 de julio (BOCT núm. 150, de 3 de agosto de 2001, y BOE núm. 214, de 6 de septiembre de 2000). Decreto 166/2003, de 25 de septiembre (BOCT núm. 198, de 15 de octubre de 2003).

62 Ley 14/2003, de 13 de junio (DOGC núm. 3916, de 01 de julio de 2003, y BOE núm. 174, de 22 de julio de 2003). Decreto 285/2006, de 4 de julio (DOGC núm. 4670, de julio de 2006).

marca de calidad alimentaria, la denominación geográfica, la producción integrada o ecológica y la producción transgénica. Ahora bien, en esta Ley sólo tienen regulación parcial autonómica las DOP y las IGP, las ETG y las marcas de calidad alimentaria⁶³, pues la regulación de la denominación geográfica, la producción integrada o ecológica y la producción transgénica es remitida a la legislación europea o a la reglamentación propia.

A las ETG dedica la Ley los arts. 14 a 17 (ubicados en el Capítulo III del Título II), capítulo en el que también se regula la marca de calidad alimentaria. El legislador catalán define a las ETG como “una certificación de características específicas que reconoce, mediante el registro, un producto agroalimentario que tiene una composición tradicional o que ha sido obtenido a partir de materias primas tradicionales o mediante un método de producción o transformación de tipo tradicional” (art. 14.1). En claro paralelismo con la legislación comunitaria, el registro es esencial para obtener la protección que la ley dispensa, por ello estamos también ante una inscripción constitutiva.

Al igual que en el Reglamento europeo, las agrupaciones de productores, elaboradores y comercializadores de productos agroalimentarios son las entidades legitimadas para solicitar la certificación de la ETG (art. 16). La solicitud de la certificación y todo el procedimiento necesario para la inscripción, tanto en la fase nacional como en la comunitaria, carece de regulación, siendo de aplicación directamente la legislación comunitaria, a la que en algunos aspectos se remite esta Ley.

Los operadores que obtengan la certificación de especialidad tradicional garantizada deben respetar su pliego de condiciones y proteger una receta, aunque el producto puede ser elaborado en cualquier Estado miembro de la UE (art. 14.2).

El control y certificación de los productos que tienen la denominación ETG se realizan por alguna entidad de certificación que, cumpliendo la normativa comunitaria, lo haya solicitado ante la autoridad competente y esté inscrita en el correspondiente registro antes de ejercer sus funciones (art. 17).

El Decreto 285/2006, de 4 de julio, por el que se desarrolla la Ley 14/2003, dedica específicamente a las ETG los arts. 52 a 58. En estos artículos se reiteran algunos preceptos de la Ley y se complementan algunos aspectos. Así, en cuanto a las solicitudes de inscripción de un producto en el registro de ETG, se exige que los solicitantes acrediten la vinculación profesional y económica con el producto por el que se solicita la inscripción (art. 53.2). Los otros aspec-

63 El art. 4.1 de la Ley 14/2003 establece que “en cuanto a la calidad agroalimentaria, el objetivo de la presente Ley es regular el marco de las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas, las especialidades tradicionales y las marcas de calidad, y sus órganos de gestión, en el marco de la normativa comunitaria”.

tos que regula son: la documentación que se deberá acompañar a la solicitud (art. 54), la aprobación de la solicitud y su tramitación a la UE (art. 55), el etiquetado (art. 56), certificación de las ETG (art. 57) y las obligaciones de las entidades de certificación de las ETG (art. 58).

Tanto la Ley como el Decreto que la desarrolla diferencian entre la ETG con reserva de nombre y sin reserva de nombre (art. 15 de la Ley y art. 52 del Decreto). Esta distinción ya se contemplaba en el Reglamento (CE) 509/2006, derogado por el vigente Reglamento 1151/2012, el cual no efectúa esta distinción relativa al nivel de protección de la ETG (véase su Considerando 42).

d) Comunidad Autónoma de Galicia

La Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega⁶⁴, es la norma vigente en la que se recoge la regulación sobre calidad diferencia agroalimentaria en Galicia.

Esta Ley, que crea el Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria (Ingacal), regula en su Título III las distintas figuras de calidad diferenciada: en su Capítulo II regula las denominaciones geográficas de calidad, y en el Capítulo III la artesanía alimentaria y el Capítulo IV la marca de calidad.

Las ETG no se regulan específicamente en esta ley. No obstante, bajo la rúbrica “Marcas de calidad”, el art. 30.2 dispone: “Tan solo podrán hacer uso del distintivo de marca en el etiquetado, presentación y publicidad los productos que presenten unas características diferenciales entre los de su misma especie, tales como los acogidos a denominaciones geográficas de calidad, especialidades tradicionales garantizadas, productos de la artesanía alimentaria, así como los productos de la agricultura ecológica y la producción integrada”. Se sigue, por tanto, la misma línea que el legislador cántabro en el Decreto 166/2003, de 25 de septiembre.

Galicia tiene un Proyecto de Ley de calidad alimentaria, tramitándose en la actualidad⁶⁵.

e) Comunidad Autónoma de La Rioja

La Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de Protección de la Calidad Agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja⁶⁶, contiene normas

64 Ley 2/2005, de 18 de febrero (DOG núm. 49, de 11 de marzo de 2005, y BOE núm. 93, de 19 de abril de 2005).

65 Sobre la cuestión, véase PENSADO SANDE, J., “Análisis de la regulación de la calidad alimentaria diferenciada en el anteproyecto de ley de la calidad alimentaria de Galicia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 26 (2022), pp. 185-205.

66 Ley 5/2005, de 1 de junio (BOLR núm. 76, de 7 de junio de 2005, y BOE núm. 147 de 21 de junio de 2005).

sobre la agricultura ecológica, la protección del origen y la calidad de los vinos, las marcas de garantía y las marcas colectivas en el ámbito agroalimentario.

A los efectos de esta Ley se entiende que los sistemas o figuras de calidad agroalimentaria son “cualquier protección sobre productos agrarios y alimentarios, basada en un diferencial de calidad debido a sus características específicas, a su origen geográfico o a métodos y técnicas respetuosas con el medio ambiente” (art. 2). Las figuras de calidad se agrupan en la Ley en dos niveles (art. 4.3). En el primer nivel se integran las DOP, las IGP, las ETG, la Agricultura Ecológica y las Indicaciones Geográficas de Vinos de la Tierra, así como cualesquiera otras que pudieran aprobarse conforme a las normas que se citan en el precepto. El segundo nivel comprende las figuras de calidad denominadas Marcas de Garantía y las Marcas Colectivas, así como cualesquiera otras que pudieran establecerse conforme a la normativa vigente.

f) Comunidad Autónoma de Aragón

La Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón⁶⁷, regula la calidad estándar de los alimentos con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria y de la salud pública. Esta Ley tiene entre sus objetivos el fomento de los alimentos de Aragón mediante las diferentes figuras de calidad diferenciada, las cuales son definidas como el “conjunto de características de un alimento, consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de carácter voluntario, relativos a sus materias primas o procedimientos de producción, transformación o comercialización, y adicionales a las exigencias de calidad estándar obligatorias para el alimento” (art. 3.10). La Ley les dedica el Título III (“Calidad alimentaria diferenciada”).

En este Título III, el Capítulo II (“Denominaciones geográficas de calidad”) regula las DOP, las IGP y los vinos de la tierra y las distintas categorías de vinos de calidad producidos en una región determinada (VCPRD). El Capítulo III está dedicado a la artesanía alimentaria. En el Capítulo IV se contempla la producción ecológica. Y el Capítulo V tiene por objeto “Otras figuras de calidad diferenciada de los alimentos”, reconociéndose dentro de ellas, las especialidades tradicionales garantizadas, la producción integrada y las marcas de calidad alimentaria.

A las especialidades tradicionales garantizadas les dedica el legislador aragonés solamente el art. 48, estableciendo que, a los efectos de esta norma y de acuerdo con la normativa europea sobre ETG de los productos agrícolas y alimenticios, la especialidad tradicional garantizada es “la mención reservada a un alimento que haya obtenido el reconocimiento de sus características es-

⁶⁷ Ley 9/2006, de 30 de noviembre (BOA núm. 142, de 13 de diciembre de 2006, y BOE núm. 22, de 25 de enero de 2007).

pecíficas por parte de la Comisión Europea mediante su registro, para lo que deberá responder a un pliego de condiciones”. Señala la Ley que los operadores alimentarios que utilicen la mención de una ETG deben respetar su pliego de condiciones bajo cuyo cumplimiento podrán utilizar tal mención en los alimentos que produzcan o transformen.

g) Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

La calidad diferencia es el principal interés del legislador en la Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha⁶⁸, considerando que es una buena vía u opción para coadyuvar en el desarrollo de las zonas rurales más desfavorecidas.

Las figuras de calidad se dividen en dos grupos: figuras de calidad de conformidad con la normativa de la UE y figuras de calidad de acuerdo con la reglamentación nacional de carácter básico. En el primero incluyen las DOP, las IGP, las ETG, los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, las indicaciones geográficas de vinos de la tierra, las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas y la producción ecológica. En el segundo grupo integran la producción integrada y aquellas marcas de calidad y marcas colectivas.

En esta Ley las ETG encuentran su regulación específica en el Capítulo III (compuesto por los arts. 11 y 12) del Título II, que lleva la rúbrica “Especialidades tradicionales garantizadas”.

El legislador castellanomanchego define las ETG y el término “tradicional” a efectos de esta norma, en los siguientes términos: “La especialidad tradicional garantizada (ETG) es un producto agroalimentario tradicional que se beneficia del reconocimiento por la Comunidad Europea de sus características específicas mediante su registro de acuerdo con el Reglamento (CE) 509/2006, del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios. Se entenderá por «tradicional» el uso demostrado en el mercado comunitario a lo largo de un período cuya duración suponga la transmisión de una generación a otra; dicha duración debería ser la que normalmente se atribuye a una generación humana, que es, al menos veinticinco años (art. 11.1).

Especifica esta Ley que, para el registro europeo de una ETG, un producto agroalimentario deberá haber sido producido a partir de materias primas tradicionales, o bien presentar una composición tradicional o un modo de producción y/o transformación que pertenezca al tipo de producción y/o transformación tradicional (art.11. 2).

⁶⁸ Ley 7/2007, de 15 de marzo (DOCM núm. 72, de 5 de abril de 2007, y BOE núm. 119, de 18 de mayo de 2007).

Los productos agroalimentarios para poder beneficiarse del *status* de ETG deberán cumplir un pliego de condiciones (art. 11.3). “Sólo los productores que se ajusten al pliego de condiciones podrán utilizar la referencia especialidad tradicional garantizada en el etiquetado, la publicidad u otros documentos correspondientes a un producto agroalimentario” (art.11.4).

El art. 12 contempla la existencia de diferentes niveles de protección en el registro comunitario, según que la ETG tenga o no tenga reserva de nombre. Es una distinción de conformidad con el Reglamento (CE) 509/2006, que fue derogado por el vigente Reglamento 1151/2012, el cual no contempla esa distinción relativa al nivel de protección de la ETG, tal y como se matizó en relación con la legislación catalana.

h) Comunidad Autónoma de Andalucía

La legislación sobre calidad de esta comunidad está recogida en la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, y en la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía⁶⁹.

Andalucía es la Comunidad que tiene registradas en Europa el mayor número de DOP e IGP⁷⁰, y donde se reconocieron las primeras denominaciones de origen españolas⁷¹.

El Título III de la Ley 2/2011 regula la calidad, y recoge los siguientes regímenes de calidad diferenciada: denominación de origen protegida (DOP), indicación geográfica protegida (IGP), indicación geográfica de bebidas espirituosas (IGBE), indicación geográfica de productos vitivinícolas aromatizados (IGPVA), términos de calidad facultativos en productos agroalimentarios, términos tradicionales de vinos, especialidades tradicionales garantizadas (ETG) y producción ecológica (art. 7.1)⁷². El legislador andaluz asevera que todos

69 Ley 2/2011, de 25 de marzo (BOJA núm. 70, de 8 de abril de 2011, y BOE núm. 99, de 26 de abril de 2011). Ley 10/2007, de 26 de noviembre (BOJA núm. 246, de 17 de diciembre de 2007, y BOE núm. 38, de 13 de febrero de 2008).

70 La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene registradas en la UE 28 DOP y 33 IGP. Información obtenida en MAPA, *Listado de denominaciones de origen protegida (DOP) e indicaciones geográficas protegidas (IGP) españolas registradas en la UE* (Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/04_dopxccaatcm30-628181.pdf), p. 5. [Consultado el 21 de diciembre de 2023].

71 Véase el apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 2/2011, de 25 de marzo.

72 Sobre vinos ecológicos, véase CABALLERO LOZANO, J. M^a., “Régimen de la producción ecológica de vinos. Aportación al *Derecho de la agricultura ecológica en España*”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 70, (2017), pp. 37-81.

ellos forman parte de los regímenes de calidad diferenciada de los productos agrícolas definidos en la normativa europea⁷³.

La Ley andaluza contiene, en consonancia con la legislación europea, normas generales sobre el procedimiento de reconocimiento y el procedimiento de registro, acerca del control de los productos y sobre infracciones graves, aplicables a las ETG y a otras figuras de calidad diferenciada (DOP, IGP, IGBE y a la producción ecológica e integrada). Ahora bien, regula de forma más pormenorizada las denominaciones geográficas de calidad que el resto de las figuras de calidad diferenciada.

La regulación específica de las ETG en la ley andaluza se halla únicamente en el art. 8.5 de la Ley, precepto en el que, al ocuparse de la protección de las diferentes figuras de calidad diferenciada, establece singularmente respecto a las ETG que su protección implica “la prohibición de cualquier práctica que pueda llevar a error a los consumidores, incluidas aquellas prácticas que hagan creer que el producto es una especialidad tradicional garantizada reconocida por la Comunidad”.

i) Comunidad Autónoma de Asturias

La Ley del Principado de Asturias 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios⁷⁴, es la Ley general sobre la calidad y la calidad diferenciada alimentaria en Asturias, que sigue claramente el modelo establecido por la normativa comunitaria.

En el Título II de esta Ley se regula la calidad diferenciada, reconociéndose las siguientes figuras: las denominaciones geográficas de calidad, las especia-

73 El art. 7.1, apartado 2º de la Ley 2/2011 establece: “Los regímenes enumerados forman parte de los regímenes de calidad de los productos agrícolas definidos en el Reglamento (UE) núm. 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimentarios, el Reglamento (CE) núm. 110/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de bebidas espirituosas, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 1576/89 del Consejo, el Reglamento (UE) núm. 251/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 1601/91 del Consejo, el Reglamento (UE) núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados agrícolas, y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) 922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm. 1037/2001 y (CE) núm. 1234/2007, y el Reglamento (CE) núm. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 2092/91 que los ampara y en la normativa nacional y autonómica que los desarrolla”.

74 Ley del Principado de Asturias 2/2019, de 1 de marzo (BOPA núm.47, de 8 de marzo de 2019, y BOE núm. 88, de 12 de abril de 2019).

lidades tradicionales garantizadas, la producción ecológica, la marca de garantía “Alimentos del Paraíso Natural” y otras marcas de garantía que puedan reconocerse de acuerdo con la legislación vigente, y la artesanía alimentaria.

A la regulación de las ETG únicamente dedica el legislador asturiano el art. 19 de la Ley. No obstante, no añade ninguna norma específica que singularice el régimen jurídico de las ETG asturianas, pues en los tres apartados del precepto se remite a la normativa comunitaria relativa a la protección que se dispensa a productores y transformadores, al procedimiento para el reconocimiento e inscripción o para la modificación del pliego de condiciones⁷⁵.

j) Comunidad Autónoma de Canarias

La Ley 6/2019, de 9 de abril, de la Presidencia del Gobierno, de Calidad Agroalimentaria de Canarias⁷⁶, destaca la conexión del sector agroalimentario con la conservación paisajística y medioambiental del territorio. Por otra parte, deslinda la calidad estándar y la diferenciada, conceptuando a esta última como “el nombre o denominación que permite identificar y diferenciar a unos productos que cumplen unas normas específicas y comunes para todos ellos y que se encuadran dentro de un régimen de calidad” (art. 4, j).

El art. 22 de la Ley define la calidad diferenciada como “el conjunto de propiedades y características de un producto, vinculadas a un origen geográfico, tradición o método de producción, consecuencia del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulan los regímenes de calidad y las normas específicas de cada figura de calidad diferenciada, relativas a sus materias primas o procedimientos de producción o transformación”.

El art. 24 reconoce los siguientes regímenes o figuras de calidad diferenciada: las DOP las IGP, las ETG, las indicaciones geográficas de bebidas espiri-

⁷⁵ Establece el art. 19 de la Ley del Principado de Asturias 2/2019: “1. Los productores o transformadores que quieran ampararse en una ETG, deberán cumplir con lo establecido en la normativa comunitaria y demás regulación aplicable sobre regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. 2. El procedimiento para el reconocimiento e inscripción o la modificación del pliego de condiciones se adecuará a lo dispuesto en las normas de la Unión Europea, en el artículo 18 de la presente ley y en el reglamento que se dicte en desarrollo del mismo. 3. De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, los nombres registrados como ETG serán protegidos contra todo uso indebido, imitación o evocación y contra cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor”.

⁷⁶ Ley 6/2019, de 9 de abril (BOC núm. 76, de 22 de abril de 2019, y BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2019). Esta Comunidad Autónoma ha regulado la creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (Ley 1/2005, de 22 de abril), el régimen jurídico de los Consejos Reguladores de vinos de Canarias (Ley 10/2006, de 11 de diciembre) y los órganos de gestión de las figuras de calidad de productos agrícolas, alimenticios y agroalimentarios no vínicos (Ley 4/2015, de 9 de marzo).

tuosas, las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, el símbolo gráfico para productos agrícolas de calidad específicos de las regiones ultraperiféricas, la producción ecológica, la producción integrada y aquellos otros regímenes que pudieran ser establecidos por la Unión Europea, el Estado o por la Comunidad Autónoma de Canarias.

La norma canaria reguladora de la calidad diferencia de los productos agroalimentarios no contiene ningún **precepto específico sobre las ETG**.

B) Comunidades Autónomas con Leyes agrarias

a) Comunidad Autónoma del País Vasco

El País Vasco carece de normativa general reguladora de la calidad diferenciada agroalimentaria. Con carácter general y a modo de declaración de principios La Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria⁷⁷, determina que la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las administraciones forales desarrollarán programas de incentivación de la mejora de la calidad de los productos agrarios y alimentarios producidos en su territorio, que incrementen “la obtención de productos con origen y calidad diferenciada” (art. 53).

En cuanto a la producción vinícola Vascongadas aprobó la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y dedica el Título IV a la regulación de los vinos de calidad.

Esta comunidad carece de normas generales en materia de calidad diferenciada de productos agroalimentarios, y ninguna norma contempla las ETG.

b) Comunidad autónoma de Castilla y León

La Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León⁷⁸, regula en su Libro III la calidad diferenciada de la producción agroalimentaria y la comercialización de la producción agraria⁷⁹. Su art. 132, d) define la calidad diferenciada como el “conjunto de características de un producto agrario o alimentario, consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de carácter voluntario, relativos a sus materias primas o procedimientos de producción, transformación o comercialización, y adicionales a las exigencias de calidad estándar obligatorias para el alimento”.

⁷⁷ Ley 17/2008, de 23 de diciembre (BOPV núm. 250, de 31 de diciembre de 2008, y BOE núm. 242, de 07 de octubre de 2011).

⁷⁸ Ley 1/2014, de 19 de marzo (BOCL núm. 55, de 20 de marzo de 2014, y BOE núm. 81, de 3 de abril de 2014).

⁷⁹ Sobre esta norma véase COSIALLS UBACH, A.M. y MUÑIZ ESPADA, E., “La nueva ordenación de la agricultura en Castilla y León: la Ley 1/2014, de 19 de marzo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 35, 2015 (Documento electrónico: 31 pp.).

El art. 133 de la Ley contempla las siguientes figuras de calidad diferenciada: las DOP, las IGP, las Indicaciones Geográficas de bebidas fermentadas o espirituosas y las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas vitivinícolas, la producción ecológica, las ETG, las marcas de calidad alimentaria, la Marca de Calidad “Tierra de Sabor”, la Artesanía Alimentaria de Castilla y León y la Producción Integrada de Castilla y León.

No todas estas figuras de calidad diferenciada reconocidas en el art. 133 son reguladas específicamente en esta Ley Agraria. En efecto, fundamentales son el Decreto 53/2007, de 24 de mayo, por el que se regula la Artesanía Alimentaria; y el Decreto 208/2000, de 5 de octubre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas⁸⁰.

Por otra parte, las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas vitivinícolas, las Especialidades Tradicionales Garantizadas y la Producción Ecológica se registrarán por los respectivos Reglamentos de la UE⁸¹. Tras estas remisiones legislativas a normas autonómicas y comunitarias, la Ley Agraria de Castilla y León regula particularmente sólo las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas no vitivinícolas y las Marcas de Calidad Alimentaria, especialmente la Marca de Calidad “Tierra de Sabor”.

A pesar de la remisión expresa de la regulación de las ETG al Reglamento 1151/2012 (art. 133), la Ley Agraria, al regular el alcance de la protección de las figuras de calidad diferenciada de los productos agroalimentarios, contiene una referencia específica, en el art. 134. 2, a las EFG, al prohibir “cualquier práctica que pueda llevar a error a los consumidores, incluidas aquellas prácticas que hagan creer que el producto es una Especialidad Tradicional Garantizada reconocida”.

c) Comunidad Autónoma de Extremadura

La Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura⁸², reúne el conjunto de disposiciones autonómicas con rango de ley vigentes sobre el desarrollo de la actividad y producción agrarias, excluyendo de su ámbito de aplicación los productos derivados de la uva o del vino y las bebidas espirituosas.

El Capítulo II del Título III se ocupa de la regulación de la calidad diferenciada. En las Secciones 1ª a 4ª de este Capítulo se regulan las DOP, las IGP

⁸⁰ Decreto 53/2007, de 24 de mayo (BOCyL núm. 104, de 30 de mayo de 2007). Decreto 208/2000, de 5 de octubre (BOCyL núm. 198, de 11 de octubre de 2000).

⁸¹ Las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas vitivinícolas se regulan por el Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre; las Especialidades Tradicionales Garantizadas por el Reglamento (UE) n.º 1151/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012; y la Producción Ecológica por el Reglamento 2018/848/UE, de 30 de mayo.

⁸² Ley 6/2015, de 24 de marzo (DOE núm. 59, de 26 de marzo de 2015, y BOE núm. 91, de 16 de abril de 2015).

y las ETG; en las secciones 5ª a 7ª se contemplan la producción ecológica, la artesanía agroalimentaria, la producción integrada y otras menciones de calidad diferenciada.

El legislador extremeño recoge las normas específicas reguladoras de las ETG en el art. 5.2 letra g (en sede de disposiciones de carácter general) y en los arts. 54-57 (Título II, Capítulo II, Sección 2ª, del Capítulo II).

En el art. 5.2 letra g) la Ley Agraria canaliza expresamente esta figura de calidad en el marco comunitario, al establecer la ETG es “la mención de calidad diferenciada vinculada a un uso tradicional definida en el artículo 18 del Reglamento UE nº 1151/2012”. Igualmente, el legislador extremeño se ciñe a los parámetros legislativos del Reglamento comunitario en los arts. 54-57 Ley, preceptos dedicados al ámbito de aplicación, régimen jurídico, procedimientos de inscripción y de modificación del pliego de condiciones y restricciones de uso de los nombres registrados como especialidades tradicionales garantizadas.

Es de especial importancia la norma recogida en el art. 57, apartado 2º Ley, a cuyo tenor “la Comunidad Autónoma garantizará en Extremadura que las denominaciones de venta que se utilicen a nivel nacional no puedan confundirse con nombres que hayan sido registrados y velará para que se cumpla esta garantía, requiriendo la colaboración de las autoridades competentes fuera de Extremadura”.

En los arts. 58-60 Ley (Secciones 3ª y 4ª del Capítulo II, Título III) existen normas aplicables a las ETG (también aplicables a las DOP y a las IGP) relativas a las actuaciones oficiales de control por las autoridades competentes, a la verificación del cumplimiento de los pliegos de condiciones y a las agrupaciones de productores o transformadores.

d) Comunidad Autónoma de Baleares

La Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Islas Baleares⁸³, en los arts. 131 a 135 contempla algunas normas básicas sobre la calidad diferenciada agroalimentaria. El art. 132.1 define en general la denominación de calidad diferenciada como “la figura que sirve para identificar un producto agrario o alimentario con características diferenciales, que tiene un reglamento o un pliego de condiciones y que dispone de un sistema para controlarla”.

La norma balear reconoce las siguientes denominaciones de calidad diferenciada: las DOP, las IGO, las ETG, la producción integrada, la producción ecológica, los alimentos tradicionales, las marcas de garantía y otros distintivos autorizados y la producción agraria y agroalimentaria artesanal (art. 132.2). La producción agraria ecológica y los alimentos tradicionales de las Islas Baleares

⁸³ Ley 3/2019, de 31 de enero (BOIB núm. 18, de 9 de febrero de 2019, y BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019).

son las únicas figuras de calidad diferenciada a las que la ley dedica una especial atención.

Aunque las ETG se mencionan en el art. 132.2, carecen de regulación. No obstante, las normas dedicadas a los alimentos tradicionales de las Islas Baleares (contenidas en el art. 135) revelan que éstos constituyen una particular “ETG”, y ello porque el legislador sigue los criterios que, sobre las ETG, recoge el art. 18 del Reglamento UE 1151/2012.

En este sentido, y con el objeto de preservar y revalorizar el patrimonio alimentario de las Islas, el citado art. 131 establece, en su apartado 1: “Se crea el Catálogo de alimentos tradicionales de las Illes Balears, con el objetivo de preservar y revalorizar nuestro patrimonio alimentario, en el que se incluyen los alimentos típicos y tradicionales de las Illes Balears. A los efectos de esta ley, se entiende que un alimento es tradicional de las Illes Balears cuando se acredite un mínimo de treinta años de producción, elaboración o comercialización en las Illes Balears”.

En atención a las características propias de estos alimentos y para preservar su continuidad, se establece que, de conformidad con la normativa comunitaria en materia de higiene y seguridad alimentaria, “el Gobierno de las Illes Balears, a propuesta de las personas interesadas y por una causa justificada, puede adoptar medidas que permitan seguir utilizando métodos tradicionales para garantizar las características de los alimentos tradicionales de las Illes Balears, lo que debe comunicar a la Administración del Estado y a la Unión Europea” (art. 135.3).

Finalmente, en relación con esta peculiar ETG balear, la Ley impone a la Administración de la Comunidad Autónoma, en colaboración con las administraciones públicas competentes en materia agraria, la elaboración “de un plan de medidas para incentivar la comercialización y el consumo de los alimentos tradicionales de las Illes Balears” (art. 135.4).

C) La calidad diferenciada en las Comunidades Autónomas de Murcia, Valencia y Madrid

a) Comunidad Autónoma de Murcia

Esta Comunidad Autónoma carece de una norma específica que regule la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios. En su marco normativo sólo hallamos una regulación parcial de las denominaciones geográficas de calidad en la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores⁸⁴.

⁸⁴ Ley 6/2003, de 12 de noviembre (BORM núm. 278, de 1 de diciembre de 2003, y BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2004).

b) Comunidad Autónoma de Valencia

La Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat⁸⁵, recoge en el Capítulo XVII normas sobre la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios en Valencia.

En esta Ley se definen los sistemas de calidad o figuras de calidad agroalimentaria como “la protección sobre los productos agrarios y alimentarios con un diferencial de calidad debido a sus características específicas que pueden resultar muy beneficiosas para el mundo rural, las cuales se deben a su origen geográfico o a métodos y técnicas respetuosos con el medio ambiente” (art. 53, Sección 1ª. Uno. 1).

El referido Capítulo XVII está compuesto por un único artículo, el 53, precepto que el legislador singularmente divide en cuatro secciones: la 1ª, dedicada los “Sistemas de calidad”; la 2ª, a la “Denominación origen protegida, la indicación geográfica protegida, la especialidad tradicional garantizada y la agricultura ecológica”⁸⁶; la 3ª, a la “Marca de calidad CV”⁸⁷; y la 4ª, a la “Artesanía Agroalimentaria”.

La regulación de las figuras de la calidad diferenciada de la sección 2ª (entre las que se encuentran las ETG, junto con las DOP, IGP y la agricultura ecológica) está referida al reconocimiento, gestión, control, verificación y protección de estas figuras, si bien, en gran medida estas normas están dedicadas a las DOP e IGP⁸⁸.

Específicamente sobre las ETG se dispone que el control será llevado a cabo por un organismo independiente de control, autorizado por la autoridad competente en materia de calidad agroalimentaria. En materia de certificación se establece que la certificación de los productos con DOP, IGP, la agricultura ecológica y las ETG se realizara conforme a lo previsto en las normas de desarrollo reglamentario.

85 Ley 10/2006, de 26 de diciembre (DOGV núm. de 28 de diciembre de 2006, y BOE núm. 20, de 23 de enero de 2007).

86 El Decreto 222/2007, de 9 de noviembre, del Consell, establece las normas relativas a los Consejos Reguladores u Órganos de Gestión de las denominaciones de calidad de la Comunitat Valenciana.

87 El Decreto 91/1998, de 16 de junio, del Gobierno Valenciano, aprueba el Reglamento de la Marca de Calidad «CV» para Productos Agrarios y Agroalimentarios. Véase RAMÓN FERNÁNDEZ, F. y HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, A., “La marca de calidad «CV» para productos agrarios y agroalimentarios”, *Revista Electrónica de Derecho Civil Valenciano*, núm. 7, primer semestre 2010.

88 La Secc. 2ª. Cuatro del art. 53 de la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de la Generalitat, se modificó por el art. 99 de la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de la Generalitat.

c) *Comunidad Autónoma de Madrid*

La Comunidad autónoma de Madrid, a diferencia del resto de Comunidades, no tiene normas sobre la calidad diferenciada alimentaria. No obstante, reconoce las siguientes figuras de calidad diferenciada creadas por la UE: las DOP, las IGP, las ETG y la agricultura ecológica⁸⁹.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CRIADO, Encarnación y OTROS, “Importancia de la producción alimentaria con calidad diferenciada en el desarrollo de los territorios rurales”, en AA.VV., *La España rural: retos y oportunidades de futuro* (coord. E. Moyano Estrada), Cajamar Caja Rural, Almería, 2022, pp. 347-363.
- AMAT LLOMBART, Pablo, “Indicaciones de calidad en productos agrícolas y alimenticios e intereses de los consumidores”, en AA.VV., *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milán, 2009, pp. 100-112.
- AMAT LLOMBART, Pablo, “Regulación y fomento de los regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios: su impacto en el desarrollo rural de la Unión Europea y España”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 22 (2020), pp. 69-94.
- BORGHI, Paolo, “Sovrapposizioni fra ordinamenti e «fantasia» del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling”, *Rivista di Diritto Alimentare*, número 4, (2015), pp. 4-25.
- CABALLERO LOZANO, José M^a., “Régimen de la producción ecológica de vinos. Aportación al *Derecho de la agricultura ecológica en España*”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 70, (2017), pp. 37-81.
- CAPELLI, Fausto, “Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre”, *Rivista di Diritto Alimentare*, número 1 (2014), pp. 52-60.
- CEBALLOS MORENO, Manuel, *Denominaciones de origen, actividad vitivinícola y desarrollo sostenible de zonas rurales*, Tecnos, Madrid, 2017.
- COELLO MARTÍN, Carlos, *Las fases históricas administrativas del derecho vitivinícola español. El sistema jurídico de las denominaciones de origen*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.
- Comisión Europea, *eAmbrosía. Especialidad tradicional garantizada* (Disponible en: <https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/tsg>). [Consultado el 7 de enero de 2024].

⁸⁹ Comunidad de Madrid, *Calidad alimentaria* (Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/calidad-alimentaria>). [Consultado el 7 de enero de 2024].

- Comunidad de Madrid, *Calidad alimentaria* (Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/calidad-alimentaria>). [Consultado el 7 de enero de 2024].
- COSIALLS UBACH, Andrés Miguel y MUÑIZ ESPADA, Esther, “La nueva ordenación de la agricultura en Castilla y León: la Ley 1/2014, de 19 de marzo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 35, 2015 (Documento electrónico: 31 pp.).
- COSTATO, Luigi y RUSSO, Luigi, *Corso di Diritto agrario italiano e dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2015.-
- DE LA CUESTA SÁENZ, José M^a., “Notas sobre el concepto de calidad en el Derecho agrario», en AA.VV., *Agricultura transgénica y calidad alimentaria: análisis de derecho comparado* (coord. A. Carretero García), Universidad de Castilla-La Mancha, 2011, pp. 383-393.
- DE LA VILLA BRIONGOS, Isaac, “La relevancia de la naturaleza jurídica de los órganos de gestión de los signos de calidad agroalimentaria”, *Revista de Derecho agrario y alimentario* núm. 77, (2020), pp. 135-164.
- EUR-Lex, *Libro Verde sobre la calidad de los productos agrícolas* (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/green-paper-on-agricultural-product-quality.html>) [Consultado el 26 de diciembre de 2023].
- GERMANÒ Alberto, RAGIONIERI María Pia y ROOK BASILE, Eva, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Giapichelli Editore, Torino, 2019.
- GIMENO BEVIÁ, Vicente, “Jamón, jamón. La especialidad tradicional garantizada o la indicación geográfica protegida como esquemas de calidad para la tutela del jamón serrano”, en AA.VV., *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial* (dirs. F. Palau Martínez y J. Martí Miravalls), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 285-298.
- GONZÁLEZ PÉREZ, José Manuel, “Origen geográfico y calidad de los productos alimentarios: el caso del jamón Serrano”, en AA.VV., *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario* (F. dir. Carbajo Gascón), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 555-583.
- GONZÁLVEZ PÉREZ, J.M., *Las marcas institucionales en el sector agroalimentario: régimen jurídico de las marcas de calidad de ámbito autonómico*, Repositorio de la Universidad de Almería, 2022. Acceso abierto en riUAL (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=308524&orden=0&info=link>). [Consultado el 27 de diciembre de 2023].
- GUILLEM CARRAU, Javier, *Denominaciones geográficas de calidad*, 2^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

- LABRADOR MORENO, Juana, “Un ejemplo de coherencia: la producción ecológica y el desarrollo rural sostenible”, *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, núm. 38 (2007), pp. 10-11.
- MAPA, *Calidad diferenciada* (Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/>). [Consultado el 14 de diciembre de 2023].
- MAPA, *Documentos*, pp.2-3 (Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-el-acuerdo-pol%C3%ADtico-sobre-las-indicaciones-geogr%C3%A1ficas-fortalece-la-protecci%C3%B3n-de-los-alimentos-de-calidad-mejora-las-retribuciones-/tcm:30-662413>). [Consultado el 10 de enero de 2024].
- MAPA, *Especialidades Tradicionales Garantizadas* (Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/etg/>). [Consultado el 12 de diciembre de 2023].
- MAPA, *Listado de denominaciones de origen protegida (DOP) e indicaciones geográficas protegidas (IGP) españolas registradas en la UE* (Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/04_dopxcaa_tcm30-628181.pdf). [Consultado el 21 de diciembre de 2023].
- MAPA, *Listado de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas agroalimentarias y vinos aromatizados registrados en la UE* (Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/01_agro_tcm30-628182.pdf). [Consultado el 3 de enero de 2024].
- MARCO ARCALÁ, Luis Alberto, “Las especialidades tradicionales garantizadas y los términos de calidad facultativos como instrumentos adicionales de protección de la calidad agroalimentaria en la UE”, en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de los consumidores en el sector agroalimentario* (dir. F. Carbajo Gascón), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 585-636.
- MAROÑO GARGALLO, M^a. Del Mar, *La protección jurídica de las denominaciones de origen en el Derecho español y comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2008.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Ángel, *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- MATÍA, GALLO, Nuria, “Estrategia Europa 2020: La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, *Derecho y Cambio social*, núm. 41, 2015.

- MILLÁN SALAS, F., “Los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimentarios tras el reglamento (UE) 1151/2012”, *Actualidad Civil* núm. 10 (2014), edición electrónica.
- MILLÁN SALAS Francisco, “La calidad de los productos agrícolas y alimenticios vinculada a la tradición: especialidades tradicionales garantizadas”, en AA.VV., *Homenaje al profesor Carlos Vattier Fuenzalida* (coord. J.Mª. De la Cuesta Sáenz y Otros), Thomson Reuters Aranzadi y Universidad de Burgos, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 907-924.
- MILLÁN SALAS, Francisco, “Producción agroalimentaria de calidad: denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas, producción ecológica e integrada”, en AA.VV., *Tratado de derecho agrario* (dirs.: E. Muñiz Espada y P. Amat Llombart), La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 611-655.
- MILLÁN SALAS, Francisco, “La protección de los signos geográficos de calidad de los productos agroalimentarios a través del derecho de marcas y de la competencia desleal”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Agrario en Homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, (coords.: Mª.J. Cazorla González y Otros), Dykinson, Madrid, 2020, pp. 161-172.
- MONTERO GARCÍA-NOBLEJAS, Mª. Pilar, *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- MOYA LATORRE, Andrea, “La nueva ley de denominaciones de origen e Indicaciones geográficas protegidas”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 3, agosto 2015, pp. 669-678.
- MUÑIZ ESPADA, Esther, *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, REUS, Madrid, 2023.
- PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, *Las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Su regulación jurídica*, REUS, Madrid, 2023.
- PENSADO SANDE, Jaime, “Análisis de la regulación de la calidad alimentaria diferenciada en el anteproyecto de ley de la calidad alimentaria de Galicia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 26 (2022), pp. 185-205.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca y HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Asunción, “La marca de calidad «CV» para productos agrarios y agroalimentarios”, *Revista Electrónica de Derecho Civil Valenciano*, núm. 7, primer semestre 2010.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, “Productos agroalimentarios de calidad como mecanismo de protección de productores y consumidores”, *Revista Internacional de Doctrina y jurisprudencia*, núm. 7, 2014, edición electrónica.

- TOLÓN BECERRA, Alfredo y LASTRA BRAVO, Xavier, “Los alimentos de calidad diferenciada: una herramienta para el desarrollo rural sostenible”, *Revista Electrónica de Medioambiente UCM*, núm. 6, (2009), pp. 45-67.
- TRAPÈ, Anna Ilaria, “Le specialità tradizionali garantite (STG)”, en AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea* (a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo), Giuffrè, Milano, 2021, pp. 444-453.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

Catedrático de Derecho Administrativo. UCM.

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2023. N° de Recurso: 1444/2021. Ponente: José María Del Riego Valledor.

La Orden Foral 187E/2019, de 8 de octubre, desestimó el recurso de alzada interpuesto por MCA Spain, S.L., contra la resolución 244E/2019, de 13 de agosto, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, que había impuesto a la mercantil recurrente una multa de 81.000 euros por la comisión de una infracción muy grave tipificada por el artículo 32.1.d) de la Ley 6/2015 y la sanción accesoria prevista en el artículo 34.5 de la Ley 6/2015 de pérdida temporal por un año del derecho al uso del nombre de la DOP de pimientos del piquillo de Lodosa. El tipo infractor del artículo 32.1.d) de la Ley 6/2015 considera falta muy grave las siguientes conductas: “La utilización, cuando no se tenga derecho a ello, de indicaciones, nombres, nombres comerciales, marcas, símbolos o emblemas que hagan referencia a los nombres amparados por una DOP o IGP, o que, por su similitud fonética o gráfica con los nombres protegidos o con los signos o emblemas que sean característicos, puedan inducir a confusión sobre la naturaleza, calidad u origen geográfico de los productos agrarios y alimentarios, aunque vayan precedidos por los términos “tipo”, “estilo”, “género”, “imitación”, “sucedáneo” u otros análogos. MCA Spain, S.L. presentó, con fecha de 7 de octubre de 2020, un escrito en el que alegó que la conducta por la que había sido sancionada, debido a modificaciones sobrevenidas en el pliego de condiciones de la DOP de pimientos del piquillo de Lodosa, ya no era constitutiva de infracción alguna, por lo que, al amparo del artículo 9.3 CE y 26 y 27 de la Ley 40/2015, solicitó que se anularan y dejaran sin efecto las sanciones impuestas en los actos administrativos impugnados. Acompañó su escrito con i) una Circular del Consejo Regulador de la DOP pimiento del piquillo de Lodosa, de fecha 15 de septiembre de 2020, que informa a las industrias elaboradoras que con fecha 2 de julio de 2020 se había publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea la solicitud de modificación del Pliego de Condiciones de la DOP que posibilitaba la fabricación y comercialización del producto protegido en nuevas elaboraciones o presentaciones y que ya en la campaña de 2020 los operadores podrían fabricar dichas nuevas elaboraciones y presentaciones, ii) La Norma Técnica adjunta a

la mencionada Circular y iii) la información publicada en un diario sobre las modificaciones en el Reglamento de la DOP a que se referían los documentos anteriores. Efectuado el correspondiente traslado del escrito y documentación presentada, la representación de la Comunidad Foral de Navarra solicitó la inadmisión de los documentos presentados por la parte recurrente y la Sala de instancia acordó, por providencia de 3 de noviembre de 2020, admitir la documentación presentada como diligencia final del artículo 435 LEC. La sentencia del TSJ de Navarra estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil MCA Spain S.L. contra la Orden Foral 187E/2019, de 8 de octubre, de la Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, que revocó, declarando que la infracción cometida por MCA SPAIN S.L. era la infracción grave prevista por el artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, imponiéndole una sanción de 30.000 euros, con anulación de la sanción accesoria de pérdida durante un año del derecho al uso de la Denominación de Origen Protegida (DOP). Contra esta sentencia se interpuso recurso de casación.

El Supremo estima el recurso de casación contra la sentencia impugnada por infracción de los artículos 9.3 CE y 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al no haber hecho aplicación retroactiva a los hechos declarados probados la norma sancionadora más favorable, así como, manteniendo la narración fáctica de la sentencia recurrida, procede en aplicación de las normas citadas como infringidas la estimación del recurso contencioso administrativo, con anulación de las resoluciones administrativas recurridas. Considera que el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable ha de tener virtualidad no sólo cuando se modifica la norma sancionadora en sí misma, sino también cuando la alteración afecta a aquella norma que aporta el complemento que viene a rellenar el tipo en blanco trazado por el precepto sancionador.

Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2023. Nº de Recurso: 8428/2021. Ponente: Diego Córdoba Castroverde.

La entidad “FEJIDOSA, S.L.” presentó su oferta al proceso de licitación iniciado al amparo del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1882 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2019 en relación con las ayudas para el almacenamiento privado de aceite para varios subperiodos, entre ellos, el cuatro subperiodo abarcaba del 20 de febrero de 2020 al 25 de febrero de 2020, para percibir la ayuda por tener almacenado una determinada cantidad de aceite. La resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, de 22 sep-

tiembre de 2020, inadmitió a trámite la oferta de participación en la licitación para la concesión de ayuda al almacenamiento privado de aceite de oliva, posteriormente confirmada en alzada por resolución de 15 de febrero de 2021. La entidad recurrente interpuso un recurso contencioso-administrativo en el que junto con la pretensión de anulación de la resolución que acordó la inadmisión de la oferta por considerarla extemporánea solicitó la reparación de los daños y perjuicios sufridos por la imposibilidad de percibir la subvención a la que optaba. La sentencia del TSJ de Extremadura de 8 de octubre de 2021 anuló la resolución administrativa por lo que respecta a la inadmisión de su oferta, y en lo referente a la determinación de la indemnización por el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por la inadmisión a la licitación, afirma: “En el presente caso se deduce la circunstancia de que se han realizado gastos para la ejecución del contrato pero sobre la base de que ofreció un precio ligeramente inferior consideramos que la finalidad de tal contrato era la obtención de un beneficio industrial, de manera que la cuantificación del importe total en la contratación ofrecida es adecuada el otorgamiento del 6% de beneficio industrial, mayormente, cuando lo anteriormente expuesto sirve simplemente para señalar un criterio orientativo y es indudable que el recurrente hubiera tenido más gastos y la cuestión de los gastos generales lo es con relación a un contrato y una licitación, que pueden variar pero que en el fondo el contratista se embolsa, realmente, el beneficio industrial y en el caso ha sido el precio de licitación inferior, por lo que también lo sería su beneficio y de esta manera todo ello se encuentra compensado”.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en aclarar si para la determinación de la cuantía de la indemnización que se ha declarado pertinente como consecuencia de la previa anulación de una resolución administrativa en el ámbito de la actividad subvencional, resulta procedente la aplicación analógica de los criterios previstos en el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos del Sector Público, para el contrato de obras.

El Supremo rechaza el recurso de casación confirmando la sentencia de instancia, sin que fije una jurisprudencia de alcance general sobre el concreto criterio para cuantificar las indemnizaciones derivadas de la anulación de un acto administrativo restrictivo de derechos.

Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2023. N° de Recurso: 8656/2021. Ponente: Dimitry Teodoro Berberoff.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistió en discernir si los beneficios previstos en la Ley

19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias para las adquisiciones de primera instalación de explotación prioritaria, resultaban de aplicación íntegra cuando tal adquisición se hubiese hecho por una sociedad de gananciales en la que solo uno de los miembros tuviese la condición de agricultor profesional o, por el contrario, la ley obligaba a que la explotación se realizase a través de una titularidad compartida so pena de que el importe del beneficio se viese reducido a la mitad. Se trataba de dilucidar si, en el caso de adquisición -por ambos cónyuges casados en régimen de gananciales de dos fincas rústicas con la apertura de crédito con garantía hipotecaria sobre una de ellas, para disfrutar de los beneficios fiscales especiales del artículo 20 de la LMEA resultaría necesario que ambos cumplieran los requisitos del artículo 4 de la LMEA, es decir, que ambos fuesen titulares colmando los requisitos establecidos en dicho precepto. En consecuencia, como en el presente caso, el titular de la explotación prioritaria era únicamente don Segismundo y no su esposa, doña Casilda, entiende la Junta de Extremadura que sobre el 50% adquirido por ésta, no cabría aplicar en la autoliquidación presentada (por el total, por don Segismundo) el beneficio sobre la totalidad de las fincas. Por tanto, había que analizar si los beneficios fiscales de la LMEA sólo deberían reconocerse al cónyuge en el que concurrían los requisitos, en especial, la condición de agricultor profesional y no a ambos de manera global. El órgano económico administrativo estimó la reclamación de doña Casilda. La sentencia TSJ de Extremadura desestimó el recurso interpuesto por la Junta de Extremadura contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Extremadura, de 28 de enero de 2021, estimatoria de reclamaciones económico-administrativas acumuladas, de Dña. Casilda, con relación a deducciones y bonificaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Contra esta sentencia la Junta interpuso recurso de casación pues para la Junta de Extremadura se estaba equiparando de forma errónea el tratamiento de las unidades económicas de titularidad compartida con el régimen económico matrimonial de la sociedad de gananciales. De seguir el criterio del TSJ de Extremadura se produciría una situación incongruente para los adquirentes de explotaciones agrarias: en el caso de cónyuges casados en régimen de gananciales sería indiferente que ambos se dedicaran a la agricultura, participaran en la gestión y explotación agraria, o que solo uno lo hiciera porque el trato fiscal sería el mismo. De esta forma no se conseguiría la finalidad pretendida por la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, “BOE” núm. 240, de 5 de octubre.

El Supremo rechaza el recurso destacando que los beneficios previstos en la Ley 19/1998, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias para las adquisiciones de primera instalación de explotación prioritaria, resultaban de aplicación íntegra cuando tal adquisición se hubiese hecho por los dos

cónyuges para su sociedad de gananciales, aunque solo uno de ellos tuviese la condición de agricultor profesional y fuese el titular de la explotación, siempre que reuniese los requisitos previstos en el apartado 1 del art 4 de la expresada ley, sin que para disfrutar de ese beneficio fiscal resultase necesario que ambos cónyuges constituyesen una explotación agraria de titularidad compartida.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de noviembre de 2023. N° de Recurso: 2023/2019. Ponente: María Nieves Buisan García.

Se interpone el presente recurso por la UNIÓN DE UNIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS, frente a la Orden APA/806/2019, de 25 de julio, por la que se extiende el Acuerdo de la Organización Interprofesional del Vino en España al conjunto del sector y se fija la aportación económica obligatoria para realizar actividades de promoción e información del sector vitivinícola y sus productos, inteligencia económica, vertebración sectorial, invitación, desarrollo, innovación, tecnología y estudios, durante las campañas 2019/2020, 2021/2022 y 2023/2024. La parte actora sustenta su pretensión impugnatoria de la demanda, en síntesis, en la vulneración de los artículos 158.5 b) y 164.1, 2 y 3 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, dado que la OIVE no acredita cumplir el requisito la representatividad en una o varias de las circunscripciones económicas de un Estado Miembro. Si bien la OIVE, en principio, cumple el requisito de ser una organización interprofesional reconocida, en cuanto declarada Organización Interprofesional Agroalimentaria por Orden AAA/2502/2014, de 23 de diciembre, la misma no puede ser considerada representativa, requisito esencial que deriva del artículo 164 del Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre. Precepto conforme al cual la OIVE debería acreditar que posee el nivel mínimo de representatividad en cada una de las circunscripciones y en todas las ramas que agrupe, de dos terceras partes del volumen de producción, comercialización o transformación en cada circunscripción económica y en cada rama que agrupe, condición que no se cumple en la rama productora. Aunque en España existen múltiples circunscripciones económicas, hay una región que no se puede definir como contigua, al estar alejada por su insularidad, cual es las Islas Canarias. La aceptación por parte del Ministerio de Agricultura (MAPA) de que las islas Canarias forman parte de una única circunscripción económica en el sector del vino, que abarca todo el territorio nacional, es arbitraria y carente de lógica, vulneradora del artículo 9.3 CE.

La Audiencia Nacional rechaza el recurso. Apunta que el principal motivo impugnatorio de la demanda consiste en considerar que la OIVE no acredita

cumplir el requisito la representatividad en una o varias de las circunscripciones económicas de un Estado Miembro. La posibilidad de extensión de los acuerdos, como el que es objeto de la Orden recurrida, requiere el cumplimiento de una serie de requisitos ex artículo 164 del Reglamento (UE) 1308/2013, de los cuales se cuestiona ahora dicha representatividad, requisito básico que está contemplado igualmente en la Ley española 38/1994. En concreto el citado Reglamento, establece en cuanto a la representatividad en su artículo 164.3 lo siguiente: “3. Se considerará que una organización o asociación es representativa cuando, en la circunscripción o circunscripciones económicas del Estado miembro en que opera: a) represente como mínimo una proporción del volumen de producción, comercio o transformación del producto o productos de que se trate: i) del 60 %, en el caso de las organizaciones de productores del sector de las frutas y hortalizas; ii) de dos terceras partes, en los demás casos; y b) esté compuesta, en el caso de las organizaciones de productores, por más del 50 % de los productores No obstante, cuando, en el caso de las organizaciones interprofesionales, la determinación de la proporción del volumen de producción, comercio o transformación del producto o productos de que se trate, entrañe dificultades prácticas, un Estado miembro podrá establecer normas nacionales para determinar el nivel especificado de representatividad a que se refiere el párrafo primero, letra a, inciso ii) Si la petición de la organización o asociación de hacer extensivas sus normas a otros operadores se refiere a más de una circunscripción económica, ésta deberá demostrar que posee el nivel mínimo de representatividad definido en el párrafo primero, en cada una de esas circunscripciones en todas las ramas que agrupe”.

Es cierto, tal y como argumenta la actora en la demanda, que a tenor del artículo 164.3 del Reglamento (UE) 1308/2013 la OIVE debe ostentar el nivel de representatividad en cada una de las circunscripciones económicas y en todas las ramas que agrupe. Es esta una cuestión, sin embargo, que ya ha sido resuelta por su reciente sentencia de 7 de marzo de 2023 (Rec. 2047/2019) que a su vez hace referencia a la anterior sentencia también de esta Sala de 19 de febrero de 2019 (Rec. 721/2016) recaída en un recurso planteado contra una Orden precedente que aprobó la primera extensión de norma de la OIVE. Razonando a tal efecto en la referida sentencia de 7 de marzo de 2023 que: Pues bien, la representatividad de todas las organizaciones miembros de OIVE (incluido el de AEVE) ha sido calculada tomando como referencia la totalidad del territorio español, siendo tal la circunscripción económica de la OIVE. En este sentido el informe de la Subdirección General de la Industria Alimentaria, de 8 de julio de 2019 sobre las alegaciones recibidas en el trámite de información pública, y en concreto a la página 317 del expediente, señala “Nótese a este respecto, que el Reino de España no ha regulado, como si ha hecho en otros sectores (en concreto, el de las frutas y hortalizas), como han

de determinarse las circunscripciones económicas en el sector del vino”. Así el artículo 4.1.c) de la Ley 38/1994, establece que el ámbito de referencia (o lo que es lo mismo la circunscripción económica) de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias es, con carácter general, el conjunto de la producción nacional y, por tanto, el ámbito de referencia general es nacional. Al no haber regulado España como han de determinarse, en el sector del vino, las “circunscripciones económicas” a que alude el artículo 164.3 del Reglamento (UE) 1308/2013, se entiende que existe una sola circunscripción económica que abarca a todo el territorio nacional. Consiguientemente, el ámbito de referencia de la OIVE es el “conjunto del sector del vino” (artículo 1 de la Orden impugnada). Se sostiene en la demanda, sin apoyo normativo, que ante la falta de comunicación de circunscripciones económicas a la Comisión debe entenderse que las DOP y las IGP constituyen a estos efectos de extensión de norma, circunscripciones económicas diferenciadas. Alegato que decae a la vista del apartado 5 del artículo 8 de la Ley 38/1994, introducido por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, del tenor siguiente: “ En el caso de que dentro de un sector determinado existan varias organizaciones interprofesionales agroalimentarias reconocidas, éstas se verán vinculadas a los acuerdos de extensión de normas, aprobados y publicados de otra organización interprofesional agroalimentaria reconocida para el mismo sector o producto de carácter general y estatal, en el que queden sectorialmente incluidas. Añade que además de la Organización Internacional del Vino de España (OIVE) está reconocida la Organización Interprofesional del Vino de Rioja (OIVPR), lo que implica que los operadores de la DOP Vino de Rioja dejen de estar representados en la OIVE pues no se pueden adjudicar las hectáreas (producción) o los litros (comercialización) a dos organizaciones interprofesionales para determinar la representatividad del sector. Cuestión que ya ha sido abordada por la tan citada SAN de 19 de febrero 2019 en sentido contrario al pretendido por la actora. Así decía en dicha Sentencia “En cuanto a la pertenencia de las demandantes a una organización interprofesional específica de vino de Rioja, esta circunstancia no es obstáculo para la extensión del acuerdo (...) como ya declaró esta Sala en la sentencia de 6 de noviembre de 2013 (R. 160/2012)”. La interpretación realizada en dicha sentencia (en el ámbito del sector del aceite de oliva), proseguía la citada SAN de 19 de febrero de 2019 “ ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2015 (R. 4490/2015), al desestimar el recurso de casación contra la de esta Sala, en el sentido de que “(...)Cualquier duda que pudiera albergarse al efecto ha quedado solventada por la nueva redacción del artículo 8.5 introducida por la citada Ley 12/2013 y de la que se hace eco la sentencia recurrida, siendo claras las razones por las que los productores y operadores del sector se ven vinculados por tales normas y la correspondiente

aportación económica como se recoge con detalle en el reseñado Fundamento de Derecho Cuarto. [...]».

Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de septiembre de 2023. Nº de Recurso: 8/2022. Ponente: Begoña Fernández Dozagarat.

El Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 3, dictó sentencia estimatoria en fecha 3 mayo 2022, sobre la resolución de 4 junio 2021 de la Secretaría General Técnica del Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación que desestima un recurso de alzada presentado contra la resolución del presidente del Fondo Español de Garantía Agraria de 18 junio 2019 por la que se asignan los derechos de pago básico de la Reserva Nacional correspondiente a la campaña 2018. La naturaleza de los derechos de pago básico tiene su origen en las ayudas percibidas por los agricultores y ganaderos (también los de vacuno de cebo) hasta la reforma de la PAC operada por el Reglamento 1307/2013 en la que las ayudas se desvinculan de la producción (hasta entonces, se concedían por hectárea de cultivo concreto o cabeza de ganado) de forma que las nuevas ayudas ya no tienen relación concreta con ninguna producción agraria (por eso reciben el nombre de “disociadas” o “desacopladas”) y sí con el mantenimiento del medio ambiente. Se reconoce la existencia de primas ganaderas sin base territorial, que se integran en el Régimen de Ayudas disociadas de la producción. El nuevo régimen de ayudas tiene un objetivo netamente ambiental y no agronómico. La actora, joven agricultora-ganadera, inició la actividad en el año 2018 y el 14 mayo 2018 presentó la solicitud única de ayudas y solicitud de derechos de pago básico a la reserva nacional correspondiente a una superficie neta de pastos de 565'04. A la actora se le requirió de aportación documental y aportó los contratos de aprovechamiento de pastos suscritos por diferentes particulares y con el Ayuntamiento de Calamocha así como contrato para el aprovechamiento de pastos con el titular de la explotación ganadera D. Adriano. Se aporta prueba pericial para determinar las condiciones de pastoreo de las parcelas y los movimientos ganaderos. La Base Territorial dispone de una adecuada red de caminos, sendas, y pasos para el acceso de ganados, existen parideras, corrales e infraestructuras para el manejo del ganado en régimen extensivo o semiextensivo, existen suficientes tomas de agua, existen explotaciones ganaderas de ovino próximas a la zona, el tipo de vegetación permite una fácil accesibilidad del ganado a los pastos y no existen otros factores que puedan variar o entorpecer la asignación del CAP (coeficiente de admisibilidad de pastos) resultante. Según el método FEGA se toman en consideración los parámetros de accesibilidad, pendientes, altitud del terreno, índice de masa de la vegetación y altura de ésta y el tipo

de vegetación disponible para el ganado. La Administración expone que hubo controles administrativos y de campo, pero no existe constancia documental. Y la actora aporta pruebas de pastoreo con documentos de movimiento pecuario donde si constan las fechas precisas en las que entran y salen los animales de las parcelas. El presupuesto para la consideración de creación artificial de condiciones es la “demostración”. Es menester determinar que un beneficiario ha creado artificialmente las condiciones para solicitar derechos de pago básico con cargo a la reserva nacional, no se le concederán dichos derechos o éstos se verán limitados. Y no hay prueba objetiva, por lo que no se puede partir de ese concepto para invalidar superficies. La Administración considera que la actora no es titular de la explotación de los recintos de pastos en régimen de integración, que la actora acredita con un certificado veterinario, y en concreto en régimen de integración con la empresa Bos Nostrum SL y por ello la Resolución del recurso de alzada considera que la solicitante no es realmente la “titular de la explotación”, según el concepto contemplado en la normativa de aplicación, que es el recogido en el artículo 3 del Real Decreto 1075/2014 y exige que asuma el riesgo empresarial derivado de la actividad agraria. Dice la resolución impugnada que difícilmente se puede considerar que el integrado, solicitante de reserva nacional, asume el riesgo empresarial, cuando tiene asegurada la compra del producto al final del ciclo productivo. Y tampoco ejerce el control efectivo de la explotación, cuando el integrador toma las decisiones sobre los insumos a utilizar, la elección de la asistencia veterinaria, e incluso hay casos donde asume la dirección técnica, y la actora no ha acreditado que asuma riesgo alguno, y aporta cierta de documentación de compra de materias primas o relativa a animales que no demuestran que la decisión haya sido tomada por la actora. La sentencia expone que la parte actora destaca que la única mención que hay en el expediente es el documento 14_2- Informe Veterinario, las resoluciones administrativas no toman en consideración el referido informe porque no se había elaborado y ninguna de las resoluciones contiene ninguna referencia a la existencia o no del sistema de integración. El propio Informe comienza diciendo que “la explotación de D^a Coral ...”. En el mismo sentido, la inscripción de la titularidad en el Libro de Explotación tampoco ofrece ninguna duda sobre la propiedad de la explotación. Es cierto, que el Informe indica que la explotación está “Integrada” con la empresa Bos Nostrum S.L., única referencia a la palabra integrada desconociendo las razones o motivos que llevan a esa calificación. De ser así, cual es el motivo por el que la Administración asigna derechos de pago básico de la reserva: 16,59 derechos frente a los 560 solicitados. Son manifestaciones claras de la titularidad y la responsabilidad que asume la recurrente y así se deduce de los documentos 4 a 13 de la parte recurrente de los que se desprende que la actora asume el control efectivo del ganado, asumiendo el riesgo de la gestión de la explotación, en los

beneficios y en los riesgos financieros. Cumple con todos los requisitos para acceder a las ayudas en la campaña de 2018 al tener disponibilidad de pastos y la carga ganadera para el aprovechamiento de esos pastos. Y se concluye con la estimación del recurso contencioso administrativo.

La Audiencia Nacional estima el recurso. Señala que las dos cuestiones que trata el recurso vienen a referirse a la creación artificial para recibir los derechos de pago básico y que no es titular de la explotación. Apunta que la creación artificial de condiciones que se han considerado improbadas por el Juzgador están demostradas especialmente por el informe de la CA Aragón que figura como documento 14 del expediente administrativo al que nos remitimos de manera expresa. La recurrente en su solicitud de mayo 2018 declara el pastoreo como actividad en las superficies de pastos para la obtención del pago básico y declara prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. En el recurso de alzada la CA Aragón emite informe en el que resalta que la actora efectuó alegaciones en las que se exponía que el aprovechamiento de pastos los realiza Adriano, pastoreo por terceros, de agosto a diciembre, e incluye guías de movimiento pecuario de ovejas de Adriano y no a los animales por ella declarados en la solicitud única de 2018. En la base de datos de ayudas del FEGA consta que Adriano declara en la misma campaña 2018 para pago básico 579'35ha de las que 412'31 eran pastos permanentes. Se utilizan las mismas ovejas para justificar la actividad en dos solicitudes de ayudas. La actora además aporta documentación de aprovechamiento municipal pero no tiene un derecho exclusivo sobre los pastos, no puede tomar decisiones sobre los mismos, pues solo se pueden utilizar en los términos y condiciones que la Administración titular establece. Asimismo, de los controles realizados por la CA Aragón, el informe que consta, detalla que, atendiendo a la media de la carga ganadera de la orientación productiva vacuno de cebo para la Comunidad Autónoma y para la comarca del solicitante, se concluye que se ha ajustado artificialmente la dimensión territorial de la explotación hasta o próximo a las 0,2 UGM/ha (que es el mínimo que establece el artículo 11.6 RD 1075/2014). Siendo este informe denominado INFORME DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE RECURSO DE ALZADA A LA RESERVA NACIONAL 2018 relevante en sus conclusiones, destacando respecto de las cargas ganaderas que está incurriendo en la consideración de superficies de forma artificial al acumular una superficie de 560'57 ha netas en su solicitud y haber declarado 143'15UGM ajustando con las hectáreas solicitadas a una carga de 0'26 UGMha. Y ese informe continúa: En el caso de aplicar, las cargas ganaderas medias de la orientación productiva de vacuno de cebo en Aragón, se le habrían adjudicado 28,45 derechos, frente a los 16,59 que le han sido adjudicados, pero en este caso adicionalmente, es por el hecho de tener sobre las superficies de pastos, otros controles administrativos minorando estas superficies, como el control 224 - La superficie neta de cruce total sobre un mismo recinto en una misma soli-

cidad, no puede superar la superficie admisible que el SIGPAC establece para ese recinto- , control 238 - Recinto con CAP declarado mayor que el CAP prevalente y no presenta alegación SGPAC - Control 239 - Recinto con CAP declarado nulo o no admitido - También en este expediente, existen doce recintos en los que se hace cero la superficie determinada por el control 5007, en este caso control propio del OP, en los recintos en que no se ha acreditado la titularidad, por lo que se considera directamente condiciones artificiales en dichos recintos, en un total de 6,12 has netas. En el expediente se han declarado recintos de pastos de menos de 0,25 has en un número de doscientos dos recintos, con una superficie total de 13,34 has, justificando que se ha hecho el pastoreo efectivo de los mismos entre los meses de octubre a noviembre de 2018, con un nº de ovejas de 900 cabezas, situación totalmente artificial en su planteamiento y mayor si cabe en su operatividad de llevar a cabo la actividad agraria de pastoreo. Si lo referimos a recintos de menos de 0,50 has en pastoreo, se declaran casi 300 recintos (298), con una superficie total de 48,37 has. Si evaluamos el planteamiento de las alegaciones al SIGPAC, desde un titular de explotación intensiva, que pide modificar al alza el CAP de unos recintos diseminados en un término municipal como el de Calamocha (Teruel), de una superficie de 316,2 Km² (31.620 has), entre las fechas 13/10/2018 que salen de la explotación origen, hasta el 18/12/2018 que vuelven a la propia explotación, se considera la imposibilidad de dicho pastoreo en los términos planteados, pues aparte de la tramitación del cambio de CAP a dichos recintos, se encuentra el cómo llevar a cabo el aprovechamiento, y en que época se plantea, a parte del poco espacio de tiempo si evaluamos los desplazamientos que el ganado debería de realizar para llegar a todos y cada uno de los recintos, con el resultado de imposibilidad material. Se acompaña al final de este informe el plano del TM de Calamocha, con todos los desplazamientos realizados según las guías de movimientos del ganado aportadas, que tienen la situación de no confirmadas en sus desplazamientos, si bien al estar dentro del mismo término municipal, no es obligatorio la confirmación de las mismas. En definitiva, lo que se pretende destacar, en este caso, es la imposibilidad de llevar a cabo los desplazamientos en todo ese territorio (1097,01 has en 457 recintos, con las particularidades de los mismos- 300 de menos de 0,50 has y 200 de ellos menos de 0,25 has-). Por último, se ha consultado con los Servicios Veterinarios de la OCA de Calamocha, si la explotación de ganado vacuno en régimen intensivo de la que es titular Coral, lo es mediante el sistema de integración, con informe emitido por la misma en este sentido, lo cual añade un factor más en este complejo entramado de relaciones al participar también el titular de los animales o integrador. Con todos estos datos existe una prueba clara no atendida por el Juzgado de instancia de que se han creado las condiciones artificiales descritas anteriormente.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de mayo de 2023. N° de Recurso: 1496/2021. Ponente: María Del Mar Jiménez Morera.

Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo contra, “la Resolución de 9-4-2021 de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de la misma Dirección General de 8-2-2021, por la que se declara la apertura de plazo voluntario para el abono del importe de la garantía constituida por “Aceites Las Almenas, S.L.” en relación con la ayuda para el almacenamiento privado del aceite de oliva”. Admitido el recurso se acordó reclamar el expediente administrativo que ha sido aportado. En su escrito de demanda la parte actora expuso que la misma se formulaba contra la Resolución de 20 de octubre de 2022, dictada por la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados por la que se declaraba la improcedencia del pago y denegación de la ayuda, y que fue confirmada mediante Resolución de 20 de enero de 2022 desestimatoria del recurso de reposición contra ella interpuesto.

El TSJ desestima el recurso. Explica que lo que se determina en la Resolución de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercado mediante la que se declara la improcedencia del pago de la ayuda (en el marco del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1882, de la Comisión, de 8 de noviembre de 2019, por el que se inician procedimientos de licitación en relación con el importe de la ayuda para el almacenamiento privado de aceite de oliva al agente económico Aceites Las Almenas, S.L., es que, en aplicación del resuelto Decimocuarto de la Resolución de 14 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, por la que se desarrolla la convocatoria de las ayudas previstas en tal Reglamento de Ejecución, “procede no celebrar el contrato establecido en el Capítulo II del Reglamento (UE) 2016/1240, de la Comisión de 18 de mayo de 2016 y, por lo tanto, la denegación de la ayuda”, resuelto referente al “control inicial” en el que, según expone tal Resolución “se recoge la necesidad de comprobar que los productos almacenados satisfacen los requisitos para el almacenamiento privado y los detalles especificados por el agente económico en su oferta, en lo relativo a la cantidad, naturaleza y composición”, teniendo tal control como objetivo, entre otros, según dicho resuelto Decimocuarto, “determinar la naturaleza y composición de los productos almacenados incluidos en la muestra indicada en el apartado 1º anterior”, para lo cual, “se procederá a una toma de muestras al objeto de llevar a cabo las determinaciones analíticas, químicas y sensoriales necesarias para determinar si el aceite almacenado cumple con las especifi-

caciones establecidas en el resuelto tercero de esta resolución, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) núm. 2568/1991 de la Comisión, de 11 de julio de 1991”, resuelto Tercero que dispone que: “ 1. Las ayudas se concederán únicamente para el almacenamiento de productos a granel de calidad sana, cabal y comercial, originarios de la Unión Europea y procedente de aceitunas recolectadas en la Unión y pertenecientes a alguna de las categorías de calidad, definidas en los apartados 1.a), 1.b) y 1.c) de la parte VIII del Anexo VII del Reglamento (CE) núm. 1308/2013 : a) Aceite de oliva virgen extra: aceite de oliva virgen que tiene una acidez libre máxima, en ácido oleico, de 0.8 g por 100 g, cuyas otras características se ajustan a las establecidas por la Comisión para esta categoría. b) Aceite de oliva virgen: aceite de oliva virgen que tiene una acidez libre máxima, en ácido oleico, de 2 g por 100 g, cuyas otras características se ajustan a las establecidas por la Comisión para esta categoría. c) Aceite de oliva lampante: aceite de oliva virgen que tiene una acidez libre, en ácido oleico, de más de 2 g por 100 g y/o cuyas otras características se ajustan a las establecidas por la Comisión para esta categoría. 2. Las características de los aceites se determinarán conforme al Reglamento (CE) núm. 2568/1991 de la Comisión, de 11 de julio de 1991, relativo a las características del aceite de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis, el cual establece las características fisicoquímicas y organolépticas exigibles a los aceites, así como en su modificación dispuesta en el Reglamento Delegado (UE) 2016/2095 de la Comisión de 26 de septiembre de 2016.” Entonces, si conforme a tal determinación normativa las características organolépticas del aceite también se han de comprobar en los controles de que tratamos, fácil es colegir que los análisis dirigidos a determinarlas igualmente valen para examinar si los productos almacenados satisfacen “los detalles especificados por el agente económico en su oferta”, desajuste el advertido en la verificación que no puede ser calificado más que de incumplimiento, toda vez que ha de ser descartada la posibilidad de variación posterior de los datos de la oferta. En efecto, la tesis de la parte actora carece de utilidad a los fines pretendidos en el caso de invariabilidad de la oferta, circunstancia que es la que se da en el presente supuesto, toda vez que, conforme al resuelto Décimo de la precitada Resolución de desarrollo de la convocatoria de las ayudas, “3. Dada la imposibilidad material de modificar los posibles errores u omisiones en las ofertas presentadas, por el reducido plazo de tiempo dispuesto para comunicar a la Comisión las admisibles, ningún error, omisión e incidencia apreciada en las ofertas tendrá el carácter de subsanable y con ello, en su caso, la consideración de inadmisibles”, imposibilidad conocida por la mercantil demandante tal y como expresó en el documento de Oferta a efectos de participar en la licitación de que se trata aquí (“Que conoce que la oferta no puede retirarse ni modifi-

carse una vez presentada.”), constando en el apartado 5 del documento “Datos de la oferta” que la categoría del aceite es aceite de oliva virgen.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de mayo de 2023. Nº de Recurso: 2109/2021. Ponente: María Del Mar Jiménez Morera.

Se interpuso recurso contencioso-administrativo contra, la “resolución de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, por la que se declara la pérdida de la recurrente al Derecho al cobro total de la Resolución de 15 de Diciembre de 2016 de la concesión de ayudas dirigidas a la creación de empresas para los jóvenes agricultores en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2016 de la Convocatoria del 2015, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 10 de Febrero del 2021 acordando la devolución del pago indebido de los importes cofinanciados con FEADER, percibido desde entonces.

El TSJ desestima el recurso. Examina en primer término el motivo por el que se plantea la “caducidad de las actuaciones inspectoras en el expediente”, aduciéndose en la demanda que “se produjo la caducidad del control financiero por el transcurso del plazo de 12 meses desde que se inició hasta la emisión del informe definitivo de control financiero”. Significa que ese plazo de doce meses es el de caducidad establecido en el artículo 49.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (dentro del Título III dedicado al control financiero de subvenciones), constituyendo tal tipo de control una de las vías previstas en dicha Ley que abre paso al procedimiento de reintegro previsto en el artículo 42, tal y como resulta de su apartado 2 al disponer que, “El procedimiento de reintegro de subvenciones se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También se iniciará a consecuencia del informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Administración del Estado”. Pues bien, fijado el marco normativo, destaca para dar solución a lo que se suscita que se opone la contraparte procesal al acogimiento del motivo impugnatorio de que tratamos por cuanto que, según expone, “en este procedimiento no se ha activado dicho artículo, al no haberse tramitado el control financiero de las ayudas ya abonadas por parte de la Intervención General de la Junta de Andalucía”, falta de tramitación que se comprueba que obliga a rechazar el argumentario de que se sirve la parte actora invocando un precepto que no es de aplicación al caso, siendo de advertir también que la no activación del control financiero no es circunstancia que por sí pudiera determinar la invalidez del procedimiento de

reintegro ya que, según se ha visto, no constituye el único modo previsto legalmente para su iniciación tal y como resulta del precitado artículo 42.2, y lo que se dice en el Acuerdo de inicio de fecha 19 de febrero de 2021 dictado por el Director General de la Producción Agrícola y Ganadera, es que tal inicio es de oficio y tiene su origen en el Informe emitido por la Delegación Territorial de Granada de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible conforme a dicho artículo 42.2. Consecuentemente ha de decaer el planteamiento de caducidad que se trata de hacer valer dado que carece de cobertura normativa, así como todo cuanto se argumenta sobre la premisa de una caducidad que no puede ser apreciada. En cuanto al planteamiento de “Nulidad de la Resolución de reintegro al prescindirse del procedimiento establecido”, con invocación del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, trae a colación la doctrina jurisprudencial que proclama que los defectos formales solo son determinantes de nulidad cuando de los mismos se colige una merma o quiebra de los derechos y garantías del administrado, debiendo recordarse además que la teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con cautela, siendo necesario siempre ponderar el efecto que produjo la causa alegada como determinante de la invalidez y las consecuencias que se hubieran seguido de no haberse producido el defecto denunciado, doctrina acogida entre otras, en Sentencia de 8 de marzo de 2001 dictada por la Sección 6ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el recurso nº 6204/1996, (ROJ: STS 1856/2001), calificando como “doctrina jurisprudencial, en su formación más evolucionada” la que entiende que irregularidades de índole formal “no deben ser consideradas en sí mismas como vicio sustancial, buscando la nulidad por la nulidad, sino tomando en cuenta la decisión de fondo.”, siendo de advertir en el caso que no se explica por la parte actora qué es lo que quiso alegar y/o probar y no pudo hacerlo irremisiblemente por causa imputable a un vicio procedimental (falta de propuesta de resolución se dice), el que, además, ni siquiera puede entenderse concurrente en el procedimiento administrativo que nos ocupa, toda vez que la propuesta de resolución no es un trámite preceptivo en este supuesto atendiendo a la específica normativa de aplicación. En efecto, nada se indica en cuanto a ese trámite en el artículo 28.5 de la Orden de 10 de junio de 2015 (por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 y efectúa su convocatoria para 2015), precepto que califica de administrativo al procedimiento de reintegro y que, como tal, se regirá por la Ley 38/2003 General de Subvenciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, textos normativos que forman parte del Régimen jurídico aplicable a estas subvenciones (artículo 2 de la Orden), siendo

así que la propuesta de resolución únicamente se contempla para el caso del procedimiento de control financiero, el que, insistimos, no ha sido activado en este caso (Capítulo II del Título III del Reglamento). Por lo demás, tampoco puede acoger los argumentos de que se sirve la parte actora, siendo varias las consideraciones que se han de realizar al respecto de los mismos. 1ª.- Que lo que se certifica en el documento consistente en “Certificado de Empadronamiento individual” es que en el Padrón del municipio de Piñar (Granada), “figura, calculado a fecha 11 de diciembre de 2018” la inscripción que se transcribe, de manera que en aplicación del artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y artículo 53.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población (El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.), dicho documento es solo prueba con valor de documento público respecto de lo que en él se certifica, esto es, la existencia de la inscripción, siendo de advertir que aparte de la circunstancia de encontrarse el Sr. Julián empadronado en Piñar, lo que no se discute, ninguna actividad probatoria se ha desplegado por la parte actora tendente a demostrar la veracidad de los datos de la inscripción (no ya de la existencia misma del empadronamiento), demostración que hubiese sido necesaria habida cuenta de lo que consta en la Agencia Tributaria en orden a cuál es su domicilio habitual. 2ª.- Que en modo alguno ha quedado desvirtuada la presunción de legalidad y acierto que rige respecto de lo que se dictamina en el Informe de supervisión de indicadores de fraude ni de la conclusión justificada de indicadores del mismo, así como de todos aquellos actos posteriores que consecuentemente se dictan, presunción que rige en favor de los actos administrativos (artículo 39 de la ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y que tiene su fundamento en el deber de la Administración de ejercer sus facultades con arreglo a Derecho, así como en la imparcialidad y especialización que se ha de suponer de los órganos de la Administración, quienes promueven y aplican los criterios resultantes de su concreta preparación técnica y jurídica, presunciones ambas que entroncan con el artículo 103 de del Texto Constitucional y artículo 3.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, al proclamar que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Significar a propósito que ninguna explicación satisfactoria se ofrece por el demandante que dote de cierta probabilidad racional a la ocurrencia de ese mero error que invoca por

su parte como única causa de las coincidencias detectadas por la Administración, las que fueron debidamente calificadas como indicadores de fraude conforme al “Manual de Procedimiento de Gestión y Control” de aplicación cuando se trata de creación de empresas de jóvenes agricultores, siendo así que no puede prosperar ningún argumento que niegue la realidad de la circunstancia que motivó el reintegro en aplicación del artículo 60 del Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece que “... no se concederá ninguna de las ventajas previstas en la legislación agrícola sectorial a personas físicas y jurídicas de las que se demuestre que ha creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener esas ventajas ...”, rigiendo también lo determinado para los casos de reintegro en los preceptos concordantes de la Ley General de Subvenciones y Reglamento que la desarrolla. 3ª.- Tampoco resultan útiles a los fines pretendidos en la demanda la invocación de principios como el de proporcionalidad, confianza legítima o el de prohibición de la Administración de ir contra sus actos propios, cuya razón de ser no es, desde luego, el amparo de situaciones de fraude mitigando los efectos resolutorios que le son inherentes por previsión normativa.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de mayo de 2023. Nº de Recurso: 137/2020. Ponente: Miguel Pedro Pardo Castillo.

Es objeto de recurso contencioso-administrativo la resolución de fecha 21 de enero de 2019, dictada por la Delegación Territorial en Almería de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, que desestimó el recurso de reposición formulado frente al acto administrativo del mismo órgano, de fecha 11 de junio de 2018, que denegó la solicitud de calificación e inscripción de una explotación agraria en el Registro Autonómico de Explotaciones Prioritarias. La parte actora solicita la anulación de la resolución impugnada y, en síntesis, que se acceda a la solicitud denegada por la Administración, con base en los siguientes fundamentos de hecho y de derecho: La resolución se basa en un informe desfavorable que, sin embargo, no se comunicó a la parte actora al objeto de que formulara alegaciones al mismo. La resolución que desestimó el recurso de reposición añadió que no se había presentado toda la documentación requerida, a pesar de que con anterioridad se incorporó al expediente. Se ha acreditado que la totalidad de los socios representan el 100 por ciento del capital social, y tienen la consideración de agricultores profesionales, y, por tanto, se cumplen los requisitos señalados en los artículos de la Ley 19/1995 para tener la condición de agricultor profesional. La discrepancia deriva exclusivamente de la interpretación que se hace del artículo, puesto que la Administración sostiene que no queda acreditado que

al menos el 25 por ciento de la renta agraria declarada por los socios proceda de las explotaciones que se pretenden inscribir. Esta exigencia únicamente se hizo constar en una respuesta vía e-mail emitida por el jefe del Departamento de Ayudas Externas del Servicio de Modernización y Explotaciones, que, a su juicio, es contraria al ordenamiento jurídico. La entidad mercantil logró la inscripción de otras fincas adquiridas en el año 2012. Para finalizar, la resolución adolece de falta de motivación y vulnera los principios de seguridad y garantía jurídica. No se ponen de manifiesto los hechos concretos por los que, según el parecer de la Administración, la actora no reúne los requisitos necesarios. Por otro lado, se ha causado indefensión, pues el acto administrativo se basa en un informe que no ha sido comunicado a la interesada en el expediente.

Señala el TSJ que la cuestión controvertida es de naturaleza estrictamente jurídica y pasa por la correcta interpretación del artículo 2.5 de la Ley 19/1995. Conforme a los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 19/1995, cuando se trate de una persona física se exige que sea un agricultor profesional conforme a lo establecido en el artículo 2 apartado 5 de la ley. En el caso de las personas jurídicas basta con que el 50 por ciento de los socios sean agricultores profesionales. La definición de “agricultor profesional” se contiene en el art. 2.5 de la citada ley, con el siguiente tenor literal: “[L]a persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario”. El TSJ se ocupó de una cuestión prácticamente idéntica en la sentencia firme de 25 de febrero de 2021, procedimiento ordinario 38/2018. En particular, razonó que conforme al precepto anteriormente transcrito, la condición de agricultor profesional exige los siguientes presupuestos: (i) ser propietario de una explotación agraria; (ii) que al menos el 50 por ciento de su renta total provenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias; (iii) al hilo del anterior, que la parte de renta que proceda directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25 por ciento de su renta total; (iv) finalmente, que el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias, o complementarias, sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario, que se define como el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria. La Administración autonómica interpreta este requisito en el sentido de que es preciso que la explotación que origine, al menos, el 25 por ciento de su renta total, sea la misma explotación respecto de la que se presenta la solicitud de alta en el registro autonómico de explotaciones prioritarias. Pues bien, la exégesis mantenida por el Ente autonómico no será acogida y, en consecuencia, el

recurso íntegramente estimado. En primer lugar, el precepto se limita a señalar que el agricultor profesional, además de ser titular de una explotación agraria, debe obtener al menos un 25 por ciento de la renta total de su explotación; pero en ningún caso exige que ese porcentaje de la renta se obtenga de la explotación cuya calificación como “prioritaria” se interesa. En efecto, el artículo no realiza distinción alguna respecto de si dicho porcentaje de la renta se debe obtener de la explotación objeto de la solicitud o de cualquier otra explotación de la que también sea titular dicha persona física, y es bien conocido que “donde no distingue la ley, no cabe distinguir” (STS (Contencioso), sec. 2ª, S 18-03-2003, rec. 3699/1998). En segundo lugar, de aceptar el criterio seguido por la Administración, ningún agricultor profesional podría ser titular de más de cuatro explotaciones prioritarias, puesto que a partir de dicho número no sería posible obtener al menos un 25 por ciento de renta total respecto de cada una de las explotaciones. Y no existe ningún tipo de cobertura jurídica para imponer una limitación numérica de tal entidad, ni se compadece o guarda correspondencia con la definición de agricultor profesional y, en general, con la finalidad y espíritu de la ley. Enlazado con lo anterior, el criterio expuesto igualmente conllevaría que la misma persona física o jurídica fuera agricultor profesional en algunas solicitudes y en otras no, a pesar de concurrir exactamente las mismas premisas fácticas, dependiendo de si la renta que obtiene de la concreta parcela cuya inscripción pretende le rindiera unos beneficios iguales o superiores al 25 por ciento de su renta total. Circunstancia que, además, sería totalmente coyuntural y que no siempre dependería de la parcela objeto de la solicitud, pues también habrá que valorar, lógicamente, el rendimiento de las demás parcelas de las que fuera propietario para realizar ese cómputo total. Ésta había sido la interpretación seguida anteriormente por la Administración demandada, tal y como se desprende del hecho de que la entidad recurrente había logrado la inscripción de otras explotaciones en el registro. Ninguna explicación se aporta en la resolución impugnada acerca de este cambio de criterio, si bien, como anteriormente ha expuesto, bien parece responder a la consulta interna realizada en el año 2017 acerca de la interpretación del citado precepto, en la que el funcionario respondió, ante las dudas suscitadas por la consultante, que el 25 por ciento de las rentas debe obtenerse necesariamente de la explotación cuya calificación como prioritaria se solicita. Ello sin expresar fundamentación jurídica alguna que justifique este cambio en la interpretación de la norma, lo que ha dado lugar a situaciones de clara discriminación, como ha tenido ocasión de resolver en otros procedimientos anteriores esta misma Sala y Sección. Idéntico criterio es seguido por la sentencia de esta Sala y Sección de 26-07-2022, nº 3291/2022, rec. 257/2019, y por la más reciente de 4 de mayo de 2023, dimanante del procedimiento ordinario 28/2020. Para concluir, no se alegan otros incumplimientos por parte de la actora que pudie-

ran impedirla prosperabilidad de la pretensión, y dado el carácter reglado de la solicitud, el recurso será íntegramente estimado.

REVISTA DE REVISTAS

LUIS ARNÁEZ FERNÁNDEZ

Registrador de la propiedad, mercantil y bienes muebles.

ACTUALIDAD JURIDICA AMBIENTAL

2023, n° 136

M.S. SORIANO AMORES *“La exigencia de una gestión eficiente de los residuos municipales en el contexto de la estrategia de economía circular”*, pp. 8-40.

2023, n° 137

B. SORO MATEO *“Pérdida de biodiversidad y extinción de especies a partir del modelo de los límites planetarios: su eventual recepción por el derecho”*, pp. 7- 56.

2023, n° 138

J. M. AYLLON DÍAZ-GONZÁLEZ *“Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada “Mar Menor””*, pp. 9-96.

2023, n° 139

P. TALAVERA CORDERO *“La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde”*, pp. 5-42.

BOLETIN ICE ECONOMICO

2023, n° 3159

SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y EVALUACION DE INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL *“Análisis macroeconómico del sector exterior español”*, pp. 15-55.

2023, n° 3160

P.A. MERINO GARCÍA y J.A. PERAL GARCÍA. *“El mercado de petróleo en 2023: Entre los recortes de la OPEP y las incertidumbres sobre el crecimiento en China y Occidente”*, pp. 19-35.

2023, n° 3163

R. CASILDA BÉJAR *“Unión Europea y América Latina: una nueva asociación estratégica modernizada y más sólida”*, pp. 15-23.

2023, n° 3164

J.A ARÓSTEGUI VELÁZQUEZ. *“Acceso de los productos españoles al mercado agroalimentario brasileño”*, pp. 69-93.

DIARIO LA LEY

2023, n°10348

M. BARREDO y O.J. CANSECO MARTÍN *“El régimen de inversiones extranjeras: su definitiva consolidación mediante el desarrollo reglamentario”*.

2023, n°10380

M.A. ROMERO ESPINOSA *“La novedosa concepción del derecho de la competencia por la Unión Europa (II): El Reglamento de Servicios Digitales”*.

DIRITTO AGROALIMENTARE

2023, n° 1

F. AVERSANO *“Illeciti alimentari e conformazione alla disciplina eurounionale: modelli, casi e questioni”*, p. 7.

I. CANFORA *“Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’UE”*, p. 43.

S. CARMIGNANI *“L’agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica”*, p. 69.

S. MASINI *“Le pratiche commerciali sleali nel d.lgs. n. 198 del 2021: tra implicazioni teoriche e prime applicazioni”*, p. 83.

M. MAURO *“Il benessere animale nel quadro delle fonti internazionali ed europee: una nozione dal contenuto complesso”*, p. 99.

V. PACILEO *“Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari”*, p. 137.

R. SAIJA *“Diritto agrario e alimentare: alla ricerca di una nuova sistematicità?”*, p. 159.

2023, n° 2

F. DI MARZIO *“Il tramite necessario. Angelo Falzea e la prassi giuridica”*, p. 233.

S. MASINI *“Piattaforme online e motori di ricerca: sul rischio di accesso del consumatore digitale di alimenti”*, p. 257.

S. CARMIGNANI *“PNRR e tutela della agrobiodiversità. L’esperienza dei giardini storici”*, p. 285.

L. FULCINITI *“Dematerialità e appartenenza dei corpi idrici”*, p. 301.

G. SPOTO *“Greenwashing: tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese”*, p. 337.

A. SUCHOŃ e A. BILOCHENKO *“Agricultural Activity in Ukraine and Poland after the Russian aggression against Ukraine. Chosen legal and economic aspects”*, p. 353.

2023, n° 3

I. CANFORA *“Le Organizzazioni di produttori agricoli tra funzioni di mercato e composizione interna. Riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso Saint-Luis Sucre”*, p. 413.

A. GERMANÒ *“Sulla lettera f) del comma 1 dell’art. 3 della legge n. 168/2017”*, p. 435.

A. JANNARELLI *“Gli accordi di sostenibilità nell’art. 210 bis del reg. 1308 del 2013 ed il relativo progetto di comunicazione della Commissione europea”*, p. 449.

M. MAURO *“Prime riflessioni a margine della novella dell’art. 210 bis del reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal reg. (UE) n. 2021/2117”*, p. 489.

D. MONCI *“L’origine degli alimenti nel rapporto tra prodotto finito e ingrediente primario”*, p. 537.

G. STRAMBI *“Il vino dealcolizzato o parzialmente dealcolizzato come «prodotto innovativo» per il mercato dell’Unione europea alla luce del regolamento (UE) 2021/2117”*, p. 567.

DIRITTO E GUIRISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL’AMBIENTE

2023, n°4

P. MASCARO *“Il diritto ad un ambiente salubre nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell’uomo”*.

2023, n°6

V. PAONE *“Il reato di gestione abusiva dei rifiuti e l’occasionalità della condotta illecita”*.

LA LEY DE LA UNION EUROPEA

2023, nº 117

J.C. FERNÁNDEZ ROZAS *“Crisis de suministro y refuerzo del ecosistema europeo de semiconductores: la Ley Europea de Chips de 2023”.*

2023, nº 118

R. GUTIÉRREZ CAMPOS *“La nueva Propuesta de Reglamento sobre la transparencia e integridad de las actividades de calificación de la sostenibilidad ambiental, social y de gobierno corporativo: hacia una mayor fiabilidad en las metodologías para el cálculo de las calificaciones ESG”.*

REVESCO: REVISTA DE ESTUDIOS COOPERATIVOS

2023, nº 144

W. SIGÜENZA TAMAYO; S. ARANA LANDÍN y R. UGALDE ZABALA *“Social Economy entities to support small-scale fishing: some important success cases in the context of Next Generation Funds”.*

2023, nº 145

M. MAESTRE MATOS; J. LOMBANA; F.J. MESÍAS DÍAZ y A.P. PÁEZ CABAS *“Influencia de los factores institucionales en el desarrollo y consolidación de negocios inclusivos con pequeños agricultores en la base de la pirámide”.*

REVUE DE DROIT RURAL

2023, nº 7, 8 y 9

Y. PETIT *“Transport d’animaux: en attendant la future proposition législative de la Commission européenne”, p. 3.*

S. CREVEL. *“Baux ruraux, Le estatut réécrit les cahiers des chargés a l’encore sympathique”, p. 35.*

2023, Nº 10

J. FOYER *“Espace rural: les cloches des campagnes”, p.1.*

S. CREVEL *“Organisation de la production et des marchés: la société chasse la déclaration”, p. 42.*

2023, nº 11

R. RAFFRAY “*Environnement: un jour, l’Appellation d’Origine viticole durable (AOD)?*” p. 1

R. J. AUBIN BROUTÉ; F. LABELLE et D. KIRAJESKI “*L’aléa climatique en droit vitivinicole*”, p. 33.

2023, n° 12

J. FOYER “*Loi d’orientation et d’avenir agricole: les métamorphoses de la loi agricole*”, p. 1.

D. GADBIN “*Droit de l’UE. L’entrisme du syndicalisme agricole dans les organisations de producteurs*”, p. 24.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L’UNION EUROPÉENNE

2023, n° 670

A. BUZELAY “*Les difficultés économiques et financières de la Chine d’aujourd’hui: quels enjeux pour l’Union européenne?*”, pp. 416-419.

2023, n° 671

I. AMARITEI “*La protection européenne des libertés économiques des entreprises: une convergence bâtie malgré les différences*”, pp. 495-504.

REVUE JURIDIQUE DE L’ENVIRONNEMENT

2023, Vol 48, n° 2

Y. ESSLINGER “*Vers une utilisation durable de l’espace extra-atmosphérique*”, pp. 309-317.

2023, Vol 48 n°3

J.P. BEURIER “*Le nouvel accord sur la haute mer: une avancée du droit en trompe-l’œil*”, pp. 559-568.

RIVISTA DI DIRITTO ALIMENTARE

2023, n° 1

GIULIO SGARBANTI “*Il Reg. (CE) n. 178/2002 e l’insegnamento del diritto alimentare*”.

S. TEFANO MASINI “*Identità europea e patrimonio agroalimentare*”.

M. GIOIA “*L’etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore*”.

ANTONIETTA LUPO *“L’innovazione tecnologica nel sistema alimentare europeo tra principio di precauzione e sviluppo sostenibile: genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma”.*

V. PAGANIZZA *“RASFF = 20 anni + X”.*

G. MIRIBUNG *“Proposta di regolamento in materia di deforestazione. Come rendere piu’ sostenibili le catene internazionali di approvvigionamento?”.*

I. RIVA *“Comunicazione di sostenibilita’ e rischio di Greenwashing”.*

M. C. RIZZUTO *“Filieri corte tra sostenibilita’ e valorizzazione del territorio”*

F. RATTO TRABUCCO *“Grano e glifosato: quale tutela per l’ambiente ed il consumatore?”.*

2023, n° 2

SONIA CARMIGNAGNI *“La produzione vitivinicola di qualita’ alla prova della climate emergency”*

NICOLETTA FERRUCCI *“Riflettendo sulla biodiversita’”*

ROBERTO SAIJA *“La tutela delle denominazioni composte e le peculiarita’ in tema di evocazione”*

CAMILLA GERNONE *“I consorzi di tutela: autonomia privata e regole della concorrenza alla luce della nuova PAC”*

MARIAPAOLA BOSELLI *“Il fenomeno della corporate capture nella global policy per la tutela della biodiversita’ e della sicurezza alimentare”*

2023, n° 3

DANIELE CAMONI *“La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato”*

DIAMANTE BARBAROSSA *“Il benessere animale nella nuova PAC 2023-2027: le scelte del Piano strategico italiano”*

IORE FONTANAROSA *“L’entomofagia nel panorama normativo europeo e comparato: dal right to food al food duty”*

MARIO MAURO *“OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?”*

EL CONSULTOR JURÍDICO

CELIA MIRAVALLES CALLEJA

Abogada

¿QUÉ DURACIÓN TIENE EL AÑO AGRÍCOLA?

Actualmente no hay ninguna norma que defina qué se entiende por año agrícola y cuánto dura, cuándo empieza y cuándo termina, por lo que tenemos que acudir a la costumbre y a la escasa jurisprudencia. Se trata de un dato muy importante en los arrendamientos rústicos, concretamente cuando se han realizado de forma verbal y queremos saber cuándo han comenzado.

La LAR de 1940, ya derogada, en su DT Segunda refiere la terminación del año agrícola al 30 de septiembre si la finca es de secano o al 31 de diciembre si es de regadío. La ley de 15 de julio de 1954, también derogada, establecía que las prórrogas terminaban el 30 de septiembre y empezaban el 1 de octubre. Por lo que desde entonces se entendía que en las fincas de secano el año agrícola termina el 30 de septiembre y en las de regadío el 31 de diciembre.

Tanto la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias como la LAR de 2003 hacen varias referencias al año agrícola, pero sin definirlo ni indicar su duración.

Según la costumbre tradicional, aunque la ley no lo diga, el año agrícola empieza el 1 de octubre y termina el 30 de septiembre, aunque en muchos municipios la costumbre es que termine el 29 de septiembre (festividad de San Miguel), por haber sido la fecha en que tradicionalmente se realizaba el pago de la renta (así las SSTS de 14 de abril de 1969 y 2 de abril de 1969). En este sentido se manifiesta Rafael Ruiz de la Cuesta Cascajares, magistrado del Tribunal Supremo, en su estudio “Aplicación del Concepto de año agrícola en la Compilación foral de Navarra, en relación con los arrendamientos rústicos”.

La SAP de Albacete de 1997, señala que el año agrícola abarca como en el mundo rural es conocido de 29 de septiembre a 29 de septiembre, de San Miguel a San Miguel.

En otras zonas era habitual vincular la terminación del año agrícola con las festividades de la zona, como la Asunción de la Virgen el 15 de agosto, otras Vírgenes el 8 de septiembre o San Martín el 11 de noviembre.

La SAP de Burgos de 22 de enero de 2003 señala que es uso y costumbre de los arrendamientos en Castilla abonar el precio o merced de los arrendamien-

tos cuando termina el año agrícola, que en terrenos de secano, como es el caso, va desde el uno de octubre de un año al treinta de septiembre siguiente.

Esta tradición de que terminase el 29 o el 30 de septiembre también se dice que era porque en esas fechas finalizaban las contrataciones de las tierras, y se decidía por los propietarios si se renovaban los contratos de trabajo de los empleados de las fincas

En cuanto a las campañas vitivinícolas, la Orden AYG/1408/2018, de 19 de diciembre, por la que se regula el potencial de producción vitícola en Castilla y León, en su art. 1 establece que comienza el 1 de agosto de cada año y finaliza el 31 de julio del año siguiente. A efectos de arrendamientos también es costumbre que termine con la cosecha de la uva sobre el mes de septiembre

Y en cuanto al año ganadero, el Decreto 25/2016, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios y otras materias de interés Colectivo Agrario en el Ámbito Local en Castilla y León define en su art 3 el año ganadeo como el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año.

Por lo tanto, y resumiendo la costumbre, la escasa normativa y recientes sentencias, la duración del año agrícola sería: para las fincas de secano: 1 de octubre a 30 de septiembre; para las fincas de regadío: 1 de enero a 31 de diciembre; y el año ganadero: 1 de enero a 31 de diciembre.

BIBLIOGRAFÍA

MUÑIZ ESPADA, Esther, *La especialización de los órganos judiciales en Derecho Agrario*, Editorial REUS, 2023, 182 págs. ISBN: 978-84-290-2758-7.

Por medio de este trabajo la autora reclama la creación de una jurisdicción para lo agrario o tribunales especializados agrarios o, procedimientos autónomos en la resolución de sus conflictos una vez reconocida la autonomía, al menos la especialidad, tanto científica como legislativa, del Derecho Agrario; o lo que es lo mismo, la creación de tribunales especializados para ventilar los asuntos relativos a la actividad agropecuaria, o una “tutela diferenciada”, dado que incluso en n foros y congresos internacionales ya se ha advertido de que lo agrario debería tener su propio orden jurisdiccional.

El Capítulo II de este trabajo se dedica a determinar cuáles son los fundamentos jurídicos para el reconocimiento de la organización de una jurisdicción agraria, partiendo del hecho de que, aun estando ya aceptada desde hace tiempo la autonomía científica del Derecho agrario – una vez individualizados sus elementos típicos–, éstos se han visto sometidos a una constante evolución, con la consecuente creación de diversos institutos jurídicos propios del ámbito agrario ajenos a otras ramas (y que, en otras ocasiones, toman prestados, pero para reordenarlos a su propio espacio y objeto) – para así dar cumplimiento al art. 39 del TFUE. Así, se hace una interesante relación de todos aquellos aspectos que confluyen en este Derecho Agrario y que le otorgan esa condición diferenciada frente a otros sectores, como puedan ser su carácter multifuncional, su original morfología al estar esta materia muy dominada en el Derecho interno por la influencia de las disposiciones comunitarias (léase, la PAC con su progresiva evolución y consiguientes consecuencias), o, la liberalización de los mercados agrarios. Aspectos todos ellos que, para esta autora, reclaman no sólo una reordenación normativa sino también una organización de su jurisdicción especializada, procesos, por otra parte, que se condicionan mutuamente. Si bien, señala la autora, «Para explicar mejor la naturaleza jurídica de sus instituciones, esclarecer conceptos y definiciones (...) es imprescindible una instancia jurisdiccional especializada en esta materia, en cuanto que se alcanza esa mayor claridad resolviendo sobre la base de la idiosincrasia propia y desde la realidad y la esencia de sus problemas.». Asunto al que se dedica el Capítulo III de la presente obra.

Así, en este tercer Capítulo MUÑIZ ESPADA señala cómo la existencia de una jurisdicción especializada en Derecho Agrario sería un complemento impres-

cindible del correcto funcionamiento de la actividad agraria, y de las cadenas alimentarias de producción, distribución y comercialización, es trascendente para la competitividad del sector, para la debida protección de los intereses en juego y para la realización de los derechos humanos y los derechos fundamentales o, frente al compromiso sobre el medio ambiente, y ello porque este sector no es un sector económico más, sino uno de carácter vital. También desde el punto de vista económico se podría afirmar que una mayor diversidad de la especialización de la oferta de la tutela judicial (y, por tanto, la creación de una jurisdicción agraria específica) supondría beneficiosas repercusiones sobre la calidad, costes, eficacia y accesibilidad; o facilitaría y haría más controlable la imparcialidad y la transparencia, por ejemplo. Finalmente, para esta autora, la complejidad y las cuestiones puramente económicas o presupuestarias, que sin duda surgirían a la hora de organizar esta jurisdicción especializada, no deberían ser óbice para su implantación, dado que ello no afectaría al principio de unidad jurisdiccional, como lo demuestra la existencia de los juzgados de menores, de familia o de violencia sobre la mujer.

Pasando ya al Capítulo IV, MUÑIZ ESPADA plantea la necesidad de determinar aquellos los actos y conductas sobre los que esta jurisdicción especializada conocerían. Para responder a esta cuestión, tan sólo es necesario, señala, marcar los límites y el contenido de la materia agraria, analizar su objeto. Siendo consciente de la dificultad que ello entraña, la autora considera que sólo así puede plantearse seriamente la entidad de esta jurisdicción. De modo que, siendo su estructura original la que parte de la propiedad agraria, la empresa agraria y los contratos agrarios, de esta se pasará a comprender las cuestiones alimentarias y las relacionadas con el medio ambiente, cuyo impacto ha llevado a un conjunto normativo de enormes proporciones. De este modo, el área temática de este Derecho comprendería lo agropecuario, lo agroalimentario, agroindustrial y lo agroambiental, si bien, señala la autora, «las severas exigencias del medio ambiente no dejan de presentar cada vez más colisiones y presiones en este conjunto.». Tras este planteamiento inicial, en este capítulo se explica el porqué de la integración de cada uno de estos elementos en la esfera de conocimiento de la jurisdicción agraria, si bien se deja claro que el eje prioritario o cardinal del que estos tribunales especializados se ocuparían y constituiría un elemento básico discriminatorio, serían los contratos agrarios.

En todo caso, se finaliza este capítulo con el reconocimiento de la dificultad que, para la determinación de la materia agraria, así como a los efectos de configurar su organicidad jurisdiccional, tienen la incorporación de los extensos elementos agregados a la materia original, (lo alimentario y lo medioambiental), lo que hace ineludible establecer un criterio de delimitación de la materia que permita su eficacia funcional. Este criterio viene determinado, para esta

autora, por «los asuntos o conflictos que tengan una clara connotación agraria, por tanto, ínsito en lo agrario, (...), de modo que para que formen parte de la competencia se han de tratar de aspectos sustantivos ineludiblemente agrarios que requieran (...) de la aplicación específicamente de normas agrarias o de desarrollo rural.».

El Capítulo V se dedica a plantear la oportunidad que ofrece el Nuevo Plan de Justicia de 2030 para organizar los tribunales especializados agrarios, así como a exponer cómo se ha hecho en determinados países latinoamericanos: Bolivia, Costa Rica, México y Panamá.

El Capítulo VI, plantea cómo entre las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de justicia, que modifica la ley orgánica de 1 de julio de 1985 del Poder Judicial, se ha propuesto —como disposición adicional (nueva) sobre la resolución de conflictos— la posibilidad de que los propios jueces, magistrados o letrados puedan derivar a la mediación o a la resolución alternativa de conflictos, cuando a su criterio sea lo más viable para resolver el conflicto, dando, así, oportunidad a las partes de poder alcanzar un acuerdo en cualquier momento del procedimiento. Posibilidad que también se contempla en otras propuestas y enmiendas a los proyectos de ley sobre la organización y eficacia de la justicia. Pues bien, para MUÑIZ ESPADA, esta posibilidad ya se ha demostrado como útil instrumento de solución de tales litigios en el caso de lo agrario en diversos ordenamientos, como el italiano. Por su parte, en el contexto normativo español, se ha aplicado la transacción, la conciliación, la mediación o el arbitraje en los arrendamientos rústicos, en los contratos agroindustriales, en los contratos de integración ganadera, o el ámbito de las cooperativas, y, más recientemente, en el ámbito de las cadenas alimentarias; contemplándose también la posibilidad del arbitraje en algunas normas de carácter agrario ya derogadas y, actualmente, en la Ley 2/2000, de 7 de enero, de contratos tipo de productos agroalimentarios, por medio de la Comisión de Seguimiento. Para la autora de este trabajo, en la puesta en marcha de una jurisdicción para la materia agraria (o una especialización de los tribunales en este ámbito) debería contemplar la posibilidad de una mediación anterior a la opción judicial, o una valoración por parte del juez especializado (valorándose en todo caso si ha de ser voluntaria o no). Fundamenta su afirmación en lo señalado al respecto por la Directiva 2008/52/CE, de 21 de mayo, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Por último, el Capítulo VII de esta muy interesante obra apuesta por el valor que ofrecería a esta jurisdicción especializada, la reducción de los registros administrativos agropecuarios —con la consiguiente reunificación de esta en el Registro mercantil—, dado que la expansión producida de la información y del

big data en el sector agropecuario se considera otro elemento más a favor de la integración y de una mayor racionalidad de la ordenación de la información y, por tanto, a la incorporación al menos en parte en un único instrumento, que lo podrá ser en función de su repercusión o el Registro de la propiedad o el Registro mercantil.

MARÍA DEL MAR MUÑOZ AMOR

Profesora titular de Derecho Administrativo. Universidad Rey Juan Carlos

PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias: regulación jurídica*, REUS 2023, 370 págs. ISBN: 978-84-290-2794-5

La obra objeto de esta reseña hace un completo análisis jurídico de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Comienza con el estudio del origen y evolución de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, el derecho comparado previo a la incorporación de España a Europa, el impulso a las organizaciones interprofesionales en el seno de la Comunidad Económica Europea y su desarrollo en España tras la Ley 38/1994, de 30 de diciembre reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias

La conexión entre la Política Agrícola Común y las organizaciones interprofesionales y su implementación mediante el Reglamento (UE) 1308/2013 de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, es objeto de estudio en el Capítulo II. En el mismo se analizan los principios relevantes y los fines del Reglamento 1308/2013 en relación a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, cuestiones a tener en cuenta en el desarrollo interno de las medidas comunitarias y las nuevas funciones a desempeñar por las organizaciones interprofesionales agroalimentarias

En el Capítulo III trata la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, su desarrollo reglamentario, el ajuste del Reglamento a su Ley, la personalidad jurídica de las organizaciones interprofesionales y el silencio administrativo positivo en su reconocimiento, así como las distintas modificaciones que ha sufrido la Ley 38/1994.

En el Capítulo IV define la organización interprofesional agroalimentaria como aquella entidad asociativa carente de ánimo de lucro, de ámbito autonómico o estatal, constituida por organizaciones representativas de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria, que tiene por finalidad el favorecimiento de los intereses de sus representados en relación a un producto o grupo de productos alimentarios en el seno de la cadena alimentaria.

Y en relación a su naturaleza jurídica, son entes de naturaleza jurídica privada que agrupan a las organizaciones representativas de las organizaciones de productores y empresas que integran la cadena alimentaria –en sus vertientes de producción, transformación, distribución y comercialización– de un sector o producto alimentario concreto. Sus integrantes no son personas físicas o empresas sino entidades asociativas representativas de intereses sindicales y empresariales.

En el Capítulo V trata las distintas clases de organizaciones interprofesionales agroalimentarias, por una parte, a nivel autonómico, de aquellas Comunidades Autónomas que contienen una regulación legal: Asturias, País Vasco, Andalucía, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, e Illes Balears; y, por otra parte, a nivel estatal.

El Capítulo VI se refiere a las distintas finalidades que pueden perseguir las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

En el Capítulo VII analiza el procedimiento administrativo de constitución y reconocimiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, que se regirá supletoriamente por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en todo lo que específicamente no se prevea en la Ley 38/1994. Trata de las exigencias formales de la solicitud de reconocimiento: acta de constitución, estatutos, reglamento de régimen interno, memoria de actividades y de la representatividad; del llamado "*refrendo mutuo*" en la constitución de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias; de la instrucción del procedimiento administrativo; del acto administrativo finalizador del procedimiento y de la revocación del reconocimiento.

El Capítulo VIII se refiere al tema de que la organización interprofesional agroalimentaria será única por cada sector o producto, ahora bien, podrá crearse una organización interprofesional agroalimentaria específica para los productos agrarios y alimentarios con derecho al uso de figuras de protección de la calidad diferenciada, y se refiere al caso de la Denominación de Origen Baena relativo al sector de aceite de oliva.

A la documentación de la organización interprofesional agroalimentaria se refiere el Capítulo IX: el Libro Registro de Miembros y el Libro de Acuerdos.

A los acuerdos de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias tratan tanto el Capítulo X como el Capítulo XI, donde aborda los temas relativos a las obligaciones formales en relación a los acuerdos adoptados, al cumplimiento de los acuerdos y a la extensión de los mismos, es decir, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias pueden extender sus acuerdos al conjunto de los operadores del sector, estén o no integrados en la organización interprofesional correspondiente.

El Capítulo XII se refiere a la aportación económica aneja a la extensión de acuerdos, esto es, que las organizaciones interprofesionales puedan proponer al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que los productores y operadores que no estén integrados en la interprofesional contribuyan a la financiación del coste de acciones contempladas en la extensión de normas mediante una aportación económica, de acuerdo con los principios de proporcionalidad en la cuantía respecto a los costes de las acciones y de no discrimi-

nación con respecto a los miembros de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

La representatividad de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias es objeto de estudio en el Capítulo XIII, donde aborda asuntos como: el tránsito del régimen anterior a la España constitucional en el ámbito de la representatividad agraria, la regulación normativa autonómica de la representatividad agraria o la representación de las organizaciones profesionales agrarias.

Al tema de las infracciones y sanciones de la Ley 38/1994 se refiere el Capítulo XIV.

Al Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias que se lleva a cabo en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se refiere el Capítulo XV. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación otorgará el reconocimiento e inscribirá en dicho registro a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que así lo soliciten. Además, se inscribirán la memoria anual de actividades del año anterior, el estado de representatividad al cierre del ejercicio, las cuentas anuales y la liquidación del último ejercicio debidamente auditado, el presupuesto anual de ingresos y gastos del ejercicio corriente y los acuerdos adoptados por la organización interprofesional agroalimentaria.

En el Capítulo XVI analiza el Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias: la finalidad, organización, el Presidente y los miembros del Consejo.

Como las organizaciones interprofesionales agroalimentarias también quedan sujetas a las normas de defensa de la competencia nacional y comunitaria, especialmente, en relación con la adopción de sus acuerdos y su funcionamiento, el Capítulo XVII estudia este tema.

Y finalmente, el Capítulo XVIII aborda el futuro de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en España y Europa en relación a asuntos tales como las organizaciones interprofesionales transnacionales, la crisis del sector agroalimentario español y el papel de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias y las posibilidades de mejora de la Ley 38/1994.

Nuestra felicitación al autor, José Luis Palma Fernández, por el estudio jurídico tan exhaustivo de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, gran conocedor de las mismas, que con esta obra pone sus conocimientos y su sabiduría al servicio de los profesionales de esta materia, que, desde luego, les será de gran utilidad.

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Profesor Contratado Doctor. Universidad Complutense de Madrid

