

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XL
N.º 84. Enero-Junio 2024

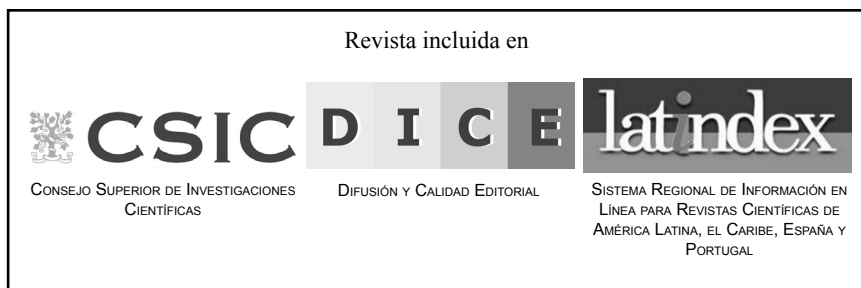
**Fundada en 1985 por
Don ALBERTO BALLARÍN MARCIAL**

**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
Avda. 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. 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

Reflexiones acerca de la producción integrada en España: modelos alternativos hacia la sostenibilidad agraria	
Isaac De la Villa Briongos	7

El bienestar animal en la política agraria común (PAC) y su aplicación en Castilla-La Mancha	
Pilar Gil Adrados y Juan González Lobato.....	39

Contribución del Derecho de Consumo a la prevención del desperdicio alimentario	
Eva R. Jordá Capitán.....	65

La ordenación normativa de un sistema agroalimentario local	
Esther Muñiz Espada	113

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA	
Fernando González Botija	153

REVISTA DE REVISTAS	
Luis Arnáez Fernández	173

EL CONSULTOR JURÍDICO	
Los ocho tipos de retracto en la compraventa de fincas rústicas	
Celia Miravalles Calleja.....	179

BIBLIOGRAFÍA

Regadío y seguridad alimentaria. La situación en España	
VV.AA. (Coordinadores: Jaime Lamo de Espinosa y Alberto Garrido)	
<i>Por: José María De la Cuesta Sáenz</i>	181

Efectos de la compensación de deudas	
Zumaquero Gil, Laura	
<i>Por: Francisco Millán Salas</i>	185

REFLEXIONES ACERCA DE LA PRODUCCIÓN INTEGRADA EN ESPAÑA: MODELOS ALTERNATIVOS HACIA LA SOSTENIBILIDAD AGRARIA

REFLECTIONS ABOUT INTEGRATED PRODUCTION IN SPAIN: ALTERNATIVE MODELS TOWARDS AGRICULTURAL SUSTAINABILITY

ISAAC DE LA VILLA BRIONGOS

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Privado
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN: La preocupación de los consumidores por consumir alimentos con una mayor calidad, junto a otros aspectos como, por ejemplo, que sus procesos de obtención sean lo más respetuosos posible con el medio ambiente y se produzcan conforme a criterios ecológicos y de buenas prácticas ha quedado patente en los últimos años¹. Por tanto, no puede resultarnos extraño la

1 GUERRERO, L., “¿Producción integrada vs agricultura ecológica?”, en *Cuadernos de Estudios Agroalimentarios*, nº 1, 2010, págs. 89 a 102; LAURETI, T., y BENEDETTI, I., “Exploring pro-environmental food purchasing behaviour: An empirical analysis of Italian consumers”, en *Journal of Cleaner Production*, nº 172, 2018, págs. 3367 y ss.; NAPOLITANO, F., BRAGHIERI, A., PIASENTIER, E., FAVOTTO, S., NASPETTI, S., y ZANOLI, R., “Effect of information about organic production on beef liking and consumer willingness to pay”, en *Food Quality and Preference*, nº 21, 2010, págs. 207 a 212; JORGE, E., LÓPEZ-VALEIRAS, E., y GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, M.B., “El consumidor de vino ecológico: perfil y motivaciones”, en *SeVi*, nº 3.525, 2018, págs. 1471 a 1476; FERNÁNDEZ PÉREZ, A. “La agricultura ecológica en el marco de la Unión Europea”, en *La Ley Unión Europea*, nº 39, 2016, págs. 1 a 27, entre otros manifiestan el aumento de hectáreas dedicadas al cultivo ecológico y el mayor interés de los consumidores por estos productos.

cada vez mayor demanda de este tipo de productos y el hecho de que cada vez más productores decidan adherirse a este tipo de producción. No obstante, en ocasiones, la adhesión a las normas de producción ecológica en los términos de los Reglamentos comunitarios y normas expuestas en apartados anteriores provoca que el coste de la conversión de una explotación agrícola a la agricultura ecológica resulte excesivamente gravoso para el productor. La conversión supone la adaptación de las explotaciones a unas nuevas exigencias técnicas que, muchas veces, hacen que sean difíciles de afrontar para los agricultores y ganaderos. Es por ello que se solicita un impulso por parte de la PAC a favor del desarrollo de este tipo de producción, fomentando la conversión de las explotaciones, pero también coadyuvando a los costes que la misma supone. Ello es oportuno porque, de esta forma, el impacto de la transformación de las explotaciones no recaería directamente en el consumidor pues los precios de los productos se verían menos afectados.

ABSTRACT: The concern of consumers to consume food of a higher quality, together with other aspects such as, for example, that their production processes are as respectful as possible with the environment and are produced in accordance with ecological criteria and good practices, has become clear in recent years. Therefore, we cannot be surprised by the increasing demand for this type of product and the fact that more and more producers are deciding to join this type of production. However, adherence to organic production standards in the terms of the Community Regulations and standards set out in previous sections sometimes makes the cost of converting a farm to organic farming excessively burdensome for the producer. Conversion involves the adaptation of farms to new technical requirements that often make them difficult for farmers to face. That is why the CAP is calling for a boost in favour of the development of this type of production, encouraging the conversion of farms, but also contributing to the costs involved. This is appropriate because, in this way, the impact of the processing of the farms would not fall directly on the consumer since the prices of the products would be less affected.

PALABRAS CLAVE: producción integrada, agricultura, derecho agrario, derecho alimentario, producción ecológica, agricultura integrada, agricultura ecológica, medio ambiente, sostenibilidad.

KEYWORDS: Integrated Production, Agriculture, Agrarian Law, Food Law, Organic Production, Integrated Agriculture, Organic Farming, Environment, Sustainability.

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco normativo. 1. El Real Decreto 1201/2002 sobre Producción Integrada. A) Regulación general aplicable al conjunto de la Producción Integrada. B) Regulación específica de la Producción Integrada. III. Particularidades de la producción integrada frente a otros

modelos productivos. IV. Agricultura sostenible y turismo. IV. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios que se han realizado en los últimos años parecen señalar la realidad de que la agricultura sostenible podría resultar más rentable a los agricultores puesto que conlleva un menor gasto de insumos que suponen un importante gasto de producción². No obstante, debe tenerse en cuenta que no todas las explotaciones de ecológico, el modelo más extendido, pueden iniciarse en el momento en que el titular de las mismas quiera. Muchas de esas explotaciones, dedicadas a la agricultura convencional, deben pasar por un período de conversión³ que resulta más económico en la agricultura que en la ganadería, pues la primera no exige unas infraestructuras determinadas como sí sucede en el caso de la segunda. Por ello, es necesario un impulso desde las Administraciones Públicas, especialmente a favor de los pequeños ganaderos. Esta realidad redundará en una mayor calidad de estos productos, pero también en un sobre coste en comparación con otros obtenidos a través de técnicas convencionales. Naturalmente, este coste repercutirá en los consumidores que, en muchas ocasiones, se verán privados del acceso al producto por el precio al que se vende el mismo⁴.

En muchas ocasiones los consumidores eligen productos ultraprocesados como elemento principal de su alimentación -además de la renta, influyen otros aspectos como el laboral, el modelo de vida actual, *etc.*-. Esta elección repercute muchas veces en los menores de esas unidades familiares. Aunque puede decirse que la situación es global, no obstante, son los países en vías de

2 Cifras de RAIGÓN, M. D., NAVARRO-HERRERO, I., POZUELO, R., y POVEDA, D., “Estudio comparativo de costes de producción en agricultura ecológica y convencional”, accesible en <https://fci.uib.es/Servicios/libros/conferencias/seae/Estudio-comparativo-de-costes-de-produccion-en.cid221650> (consultada el 20 de marzo de 2024). Esta tendencia al aumento de la rentabilidad es también recogida por REGANOLD, J. P., y CROWDER, D. W., “Financial competitiveness of organic agriculture on a global scale”, en *PNAS*, nº 112, 2015, págs. 7611 a 7616.

3 El período de conversión es definido como “transición de la producción no ecológica a la producción ecológica durante un período de tiempo determinado, en el cual se apliquen las disposiciones del presente Reglamento relativas a la producción ecológica”, por el art.3, apartado 6 del 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) nº 834/2007 del Consejo, DOUE, nº L 150/1, de 14 de junio de 2018.

4 SOTO GARCÍA, M., “Una aproximación al concepto de agricultura ecológica desde el prisma del Derecho”, en Peña Sánchez, A.R. y J.M. Porro Gutiérrez, J.M., *Aspectos sociales, económicos y jurídicos de la agroalimentación: la perspectiva ecológica*, Universidad de Cádiz, 2010, págs. 139 a 164.

desarrollo los que acusan especialmente esta tendencia. Como ha señalado la doctrina, existen evidencias, cada vez mayores, acerca de los problemas que acarrearán, en el futuro, las alimentaciones incorrectas de los seres humanos, de manera que las enfermedades relacionadas con la alimentación y los costes sanitarios vinculados a las mismas sufrirán un aumento sustancial que, no obstante, puede ser evitado si se pone remedio con suficiente antelación⁵.

La preocupación por la elaboración de productos más naturales y sostenibles es relativamente longeva en España, es por ello por lo que contamos con legislación en relación con esta materia desde el año 1989⁶. En consecuencia, el sector productivo español ha adquirido una experiencia que es realmente valiosa y que resulta muy interesante en relación con este tema⁷.

Actualmente, la sociedad exige importantes garantías sobre la calidad de los productos alimentarios que consumen, certeza sobre su origen, sobre su composición, incluso sobre si estos son o no adecuados para su salud, garantías veterinarias, de trazabilidad y, en los últimos años, garantía de que los mismos hayan sido obtenidos de la manera más natural posible, mediante la demanda de alimentos procedentes de la producción ecológica o integrada. Esta preocupación también ha tenido su reflejo en la actividad de los organismos públicos que han desplegado toda una telaraña normativa que permita

- 5 En este sentido, debe ser consultada la obra de CARRETERO GARCÍA, A., *La Vulneración del derecho Humano a la Alimentación. Consecuencias de los actuales modelos de producción, distribución y consumo de alimentos*, Reus, Madrid, 2018, págs. 171 y ss., donde la autora lleva a cabo un minucioso estudio de los informes oficiales acerca de este problema y su posible evolución con especial referencia a las advertencias lanzadas por la OMS. Estas advertencias han llevado también a que algunos gobiernos, como el español, se planteen poner coto a determinados alimentos procesados y ultra procesados con el fin de poner freno a estas previsiones, así, puede verse <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10384862/02/20/El-plan-de-Garzon-contra-la-comida-basura-nuevo-sistema-de-etiquetado-revision-a-su-fiscalidad-y-regulacion-de-la-publicidad.html> (consultado el 22 de marzo de 2024).
- 6 Real Decreto 759/1988, de 15 de julio, por el que se incluyen los productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos, en síntesis, en el régimen de denominaciones de origen, genéricas y específicas, establecido en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre. *BOE*, nº174, de 21 de julio de 1988.
- 7 Ya ponen de manifiesto esta realidad legislativa RODRÍGUEZ-ENTRENA, M., y GMA-DA, S., “Implicaciones de la regulación sobre coexistencia de los cultivos modificados genéticamente en la agricultura del siglo XXI”, en *CUIDES*, nº 5, octubre de 2010, págs. 53 y ss., BOZA, S., *La agricultura ecológica como parte de la estrategia de desarrollo rural sostenible en Andalucía*, Colección Factoría de Ideas, Centro de Estudios Andaluces, 2011, págs. 43 y ss. o LABRADOR, J., y GONZÁLVEZ, V., “Legislación y apoyo de la investigación al proceso normativo de la agricultura ecológica en España”, en Mikkelsen, C., y Schlüter, M. (Eds.), “El nuevo reglamento de la UE para la agricultura y alimentación ecológica: (EC) no 834/2007. Antecedentes, valoración, interpretación”, en *Dossier de la Federación internacional de movimientos de agricultura ecológica - grupo UE*, Asociación CAAE, Bruselas, 2009, págs. 36 y ss.

garantizar al público las características de los productos, desde las normas sobre la forma de producir y obtener determinados alimentos (ecológica, integrada...); hasta una detallada regulación administrativa que intenta garantizar que cualquier consumidor pueda conocer el recorrido del alimento que va a consumir desde el origen del mismo hasta el momento de su consumo, normas sobre empaquetado, etiquetado, higiene en la manipulación de los alimentos y también normas para proteger los nombres afamados o determinados nombres vinculados a un origen muy concreto, siempre con la finalidad primordial de evitar llevar a engaño al consumidor, mantra que podemos considerar un principio fundamental del derecho de consumo y del derecho alimentario.

La producción integrada, muy cerca de la producción ecológica, permite acercar los objetivos de esta última de una manera mucho más progresiva y menos traumática para la transición hacia modelos productivos más sostenibles de algunas explotaciones y también permite una mayor flexibilidad, ya que este signo tiene muy en cuenta la rentabilidad económica de las explotaciones y facilita gestionar la misma de manera que, a la vez que permite la mejora de los sistemas de producción y disminuye el impacto ecológico de las explotaciones en el medio ambiente, lleva a cabo una gestión que permite el uso de determinadas sustancias que garantizan una rentabilidad mínima de la explotación. Esta figura supone por sí misma una mejora en los sistemas productivos, ya que es un primer paso en el alejamiento de la agricultura convencional y sobre todo de la agricultura transgénica, pero a la vez permite una transición más asumible para las economías de los productores, ya que la inversión resulta menos costosa que la conversión a la agricultura ecológica. Es por ello que ya supone un beneficio y una mejora con respecto a los sistemas convencionales, pero es que también mantiene otra virtualidad, y no es otra que la de ser usada como un mecanismo o fase intermedia entre la agricultura convencional y la agricultura ecológica, ya que permite a los agricultores comenzar el acercamiento a esta sin perder determinadas ventajas que proporciona aquella, especialmente basadas en la aplicación de determinadas sustancias o insumos químicos que permiten mejorar el rendimiento de la explotación. La ventaja en este caso es que su uso se hace en conjunto con la conciencia ética en relación con el medio ambiente (es decir, se evitan usos intensivos que suponga una contaminación del medio físico, de los acuíferos, *etc.*).

Por su parte, la realidad del signo dedicado a identificar y proteger la producción integrada es muy diferente. Podemos distinguir, actualmente, entre dos

tipos de signos, de naturaleza completamente distinta, pudiendo establecerse dos categorías⁸:

En primer lugar, los signos creados “*ad hoc*” para la identificación y protección de los productos obtenidos conforme a las normas de producción integrada. En segundo lugar, las marcas de garantía constituidas por las Administraciones públicas con el fin de proteger los productos obtenidos conforme a la normativa de este tipo de producción.

En el caso de los primeros, nos encontramos, como sucede con la producción ecológica, ante una suerte de certificación, pues la creación de estas figuras se basa en el art. 7 del RD 1201/2002⁹ donde se reconocen las llamadas identificaciones de garantía, que se encargan de transmitir información al consumidor asegurando que el producto cumple con una serie de características y cualidades que han sido comprobadas y que se certifican mediante la presencia del mismo. El problema de este tipo de signos “*ad hoc*” es que no tienen una protección jurídica administrativa vía derecho sancionador ni tampoco se articula ningún otro medio de defensa de la misma, ni de consecuencia legal para aquellos que la utilicen de manera fraudulenta, limitándose el apartado 4 del art. 7 a prohibir la evocación o cualquier tipo de conducta o rotulado que induzca a error al consumidor. Nos encontramos con una figura cuya naturaleza es eminentemente pública.

En el caso de las segundas, se configuran conforme a lo dispuesto en el art. 68 de la Ley de Marcas¹⁰ y, a diferencia de los anteriores, sí entran dentro del ámbito de la Propiedad Industrial. En este caso, regresamos a la dualidad típica de otros signos en cuanto a su naturaleza (pública/privada), pues, aunque la titularidad corresponde a las administraciones, son aquellos que tienen derecho a usarla quienes gozan de las facultades que el derecho al uso de esta garantiza.

En este punto, cabe destacar que ha sido cuestionada la legalidad del uso de marcas de garantía titularidad de diferentes administraciones públicas regionales o nacionales y en las cuales se incluye la referencia geográfica a un territorio por entender que este tipo de referencias geográficas podrían suponer una ventaja de los productos acogidos a la marca de garantía sobre aquellos que no se hayan acogido a la misma. Es decir, supondría una vulneración del principio de libre circulación de mercancías al constituir esta marca, por su referencia,

8 RODRÍGUEZ PORTUGUÉS. M., “La configuración jurídica del signo distintivo producción integrada para productos agroalimentarios”, en Martínez López-Muñoz, J.L. (Coord.), *Derechos sociales y Estatutos de autonomía, Denominaciones de Origen y nuevo Estatuto del PDI universitario*, Lex Nova, 2009, pág. 525; BARRIO MUÑOZ, V., “¿Qué es la producción integrada?”, en *Agricultura*, n° 860, 2004, pág. 195

9 Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas, *BOE*, n° 287, d 20 de noviembre de 2002.

10 STJUE, de 10 de noviembre de 1992, ECLI:EU:C:1992:420.

un impedimento o *hándicap* a la venta de productos equiparables procedentes de otros Estados Miembros¹¹.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que no existe vulneración del principio de libre circulación de mercancías de acuerdo con la sentencia del caso *Exportur* y también del caso España contra Bélgica¹², en la que el TJUE deja claramente recogida como una excepción a este principio los derechos inherentes a la Propiedad Industrial. Las marcas colectivas y de garantía son derechos de exclusiva contenidos dentro del ámbito de la Propiedad Industrial. En este caso, no se produciría un menoscabo a los productos foráneos por el mero hecho de hallarse una referencia a una zona geográfica en las marcas de garantía, es más, si atendemos a otros signos como es el caso de la producción ecológica, se permite el uso de signos nacionales y regionales que hagan referencia al origen geográfico de los productos y los productores sin que ello suponga un menoscabo para el principio citado (art. 33.5 del Reglamento 2018/848 y art. 25.2 del Reglamento 834/2007). Este quebranto del principio de libre circulación tan sólo se daría si esa marca estuviera diseñada para favorecer de manera exclusiva a los productos que protegen y no existiera justificación racional (en base, por ejemplo, a la defensa de la calidad del producto).

II. MARCO NORMATIVO

1. El Real Decreto 1201/2002 sobre Producción Integrada

La Producción Integrada, entendida como aquella que se sirve de prácticas respetuosas con el medio ambiente, utilizando los productos químicos de manera racional, satisfaciendo las demandas de los consumidores, pero de una manera que permita mantener la rentabilidad de la explotación, sin que por ello se dejen de conseguir productos de alta calidad, viene a intentar dar una solución intermedia al problema que acabamos de plantear. El art. 2 del RD 1201/2002 la define como *“los sistemas agrícolas de obtención de vegetales que utilizan al máximo los recursos y los mecanismos de producción naturales y aseguran a largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químicos de control, y otras técnicas que compatibilicen las exigencias de la sociedad, la protección del medio ambiente y la productividad agrícola, así como las operaciones realizadas para la manipulación, envasado, transformación y etiquetado de productos vegetales acogidos al sistema”*. Podríamos decir que es una suerte de punto medio que conjuga los

11 Así RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “La configuración jurídica del signo...”, págs. 519 a 531.

12 STJUE, de 16 de mayo de 2000, ECLI:EU:C:2000:244.

beneficios y mantiene el equilibrio entre la necesaria rentabilidad de las explotaciones (con lo que ello supone en términos de renta para los agricultores, fijación de la población rural y desarrollo de las zonas rurales) y las nuevas tendencias y exigencias de los consumidores, no sólo europeos, sino también del mercado internacional. La doctrina ha señalado entre los diferentes objetivos de la producción integrada, que son muy variados, los siguientes:

El mantenimiento de recursos naturales, el manejo racional de fertilizantes y demás productos químicos, la mejora de la eficiencia energética; la gestión adecuada de residuos; la conservación y mejora del medio, las mejoras del nivel de seguridad y calidad de los productos agroalimentarios; la mejora en la trazabilidad de las producciones, la satisfacción de las demandas de los consumidores de este tipo de alimentos, también, el mantenimiento de la viabilidad económica de las explotaciones. Como vemos son muy similares a los de la producción ecológica¹³.

Lo cierto es que sí puede ayudar en el sentido de fomentar el abandono de las técnicas convencionales, por las técnicas integradas de manera que, en el futuro, la transición de estos productores a la producción ecológica resulte más accesible y simple. Los consumidores, en cualquier caso, se verían beneficiados pues, a la vez que se progresa hacia el objetivo de una producción totalmente ecológica y sostenible, podrían acceder a productos de alta calidad, similares a los ecológicos, pero con un precio más accesible a todos los bolsillos de manera que se faciliten las decisiones de compra que, en muchos casos, se decantan por productos más baratos, pero de calidad inferior, debido al factor precio.

Ante el abandono al que la UE ha sometido a esta figura, no hallamos normativa comunitaria que regule la producción integrada, aunque sí existe un dictamen del CESE que advierte de la importancia de la creación de una regulación armonizada en este sentido¹⁴. Por lo demás, debemos acudir a la normativa nacional y autonómica (cuando existe dicha normativa) para poder estudiar la legislación y las condiciones generales de la Producción Integrada. De este modo, en España, debemos estar a lo dispuesto por el Real Decreto 1201/2002 que regula la producción integrada de productos agrícolas¹⁵.

A pesar de que España comenzó pronto a legislar en materia de producción ecológica e integrada, lo cierto es que ambas no se han desarrollado de igual modo, ya que esta última figura no parece resultar demasiado interesante al legislador nacional pues, mientras que la normativa sobre producción ecológica

13 BARRIO MUÑOZ, V., “¿Qué es ..?”, págs. 186 y ss. También el CESE en su Dictamen sobre la producción integrada (NAT/596).

14 DOUE, n° C 214/8, de 8 de julio de 2014.

15 BOE, n° 287, de 30 de noviembre de 2002.

se mantiene actualizada (quizá como consecuencia de la promulgación de los Reglamentos comunitarios), la normativa sobre producción integrada permanece casi estática desde su creación (salvo por algunos cambios realizados en 2010¹⁶) y ello a pesar de que cuenta con abundante normativa técnica que complementa este Real Decreto para varios tipos de cultivos¹⁷.

La norma tiene como objetivos principales: el establecimiento de una regulación y requisitos generales aplicable a la Producción Integrada, la regulación de la simbología distintiva de la calidad de estos productos, el reconocimiento de las agrupaciones de Producción Integrada (que, conforme al propio precepto y a la exposición de motivos del Real Decreto se configuran como los entes encargados de impulsar esta forma de producción) y, por último, la creación de la Comisión Nacional de producción Integrada, que será la autoridad encargada de asesorar y coordinar en esta materia.

Por lo que respecta al ámbito de aplicación, se ciñe tan sólo a productos vegetales y sus transformados. ¿Qué significa esto? Que la acuicultura, ganadería, apicultura, *etc.* quedan fuera del ámbito de aplicación y, por tanto, aunque cumplan con la filosofía y los objetivos de la producción integrada, no podrán ser objeto de protección, ni de publicidad, a través de la misma. Es evidente que esta situación refuerza nuestra denuncia acerca del poco interés que esta figura, que entendemos que puede ser muy práctica, ha suscitado entre los legisladores a nivel nacional y comunitario si el objetivo, desde nuestro punto de vista, no es otro que el de poner en valor figuras que pueden contribuir a la mejora de la realidad rural y del sector agroalimentario, esta norma debería ser adaptada, al menos en su ámbito de aplicación, para incluir al resto de productos del sector agroalimentario, más aún, cuando este es el sentido que han tomado las normativas que desarrollan la cercana producción ecológica.

A) Regulación general aplicable al conjunto de la Producción Integrada

Al igual que sucede en la producción ecológica, para poder iniciar su actividad productiva en términos integrados con el reconocimiento de esta deberán comunicar este extremo a la autoridad competente del lugar donde radique su explotación. La declaración se hará en forma de comunicación previa (como declaración responsable de cumplir con los requisitos establecidos). Aunque la normativa no hace referencia a ello, las autoridades competentes serán aquellas designadas por las diferentes CC.AA. En este caso, no existe un período

16 Real Decreto 108/2010, de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia de agricultura e industrias agrarias, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio. *BOE*, nº 33, de 6 de febrero de 2010.

17 El acceso a las órdenes que regulan cada cultivo puede hacerse a través de <https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/legislacion/Legislacion-produccion-integrada.aspx>

de conversión, sino que los agricultores deberán ser capaces de cumplir totalmente con la normativa desde el momento mismo de la comunicación, desde el cual podrán empezar a producir bajo este sistema -una auditoría será la encargada de asegurar la capacidad del productor u operador para comenzar la producción o comercialización-.

Una vez que la autoridad competente verifica y procede a la inscripción del operador en el registro oportuno, estos dispondrán de un plazo de un mes para presentar, en el caso de los agricultores-productores, una memoria descriptiva de su explotación (extensión de la misma, historial, capacidad productiva, *etc.*) e instalaciones, así como de los centros de manipulación, si los hubiere. En el caso del resto de operadores, se requerirá una memoria descriptiva de sus instalaciones, sus canales de distribución, marcas y otros datos relativos al volumen de comercio, ubicación, o tratamiento de los productos. Ante el incumplimiento de las normas de producción integrada, la autoridad competente puede expulsar al operador incumplidor del registro, impidiéndole continuar en el sistema de la producción integrada.

Los productores y operadores, desde un primer momento, deben atender al cumplimiento de una serie de obligaciones, entre las que destacan el deber de colaboración con los controles que se les realicen, la formación del personal a su cargo en relación a la Producción Integrada, disponer de la formación cualificada suficiente para dirigir la explotación o contar con personal que tenga dicha cualificación¹⁸; tener la totalidad de la producción de la variedad del producto vegetal, debiendo mantenerla separada de aquellas otras que no se rijan por las mismas directrices. Las actividades vinculadas a la vida útil del producto (como puede ser el almacenaje o la transformación) deberán realizarse por separado, garantizando que no exista contaminación, asegurando la producción de manera que no puedan sustituirse los productos por otros. Habrán de hacer un uso correcto de los signos que identifican a la producción integrada, así como identificar los productos a través de estos signos. También deberán adoptar las medidas necesarias para resolver cualquier irregularidad detectada y notificarán anualmente, al órgano de certificación, determinados datos relativos a su producción. En último lugar, los productores tienen la obligación de cumplir con toda la normativa.

Al igual que en el caso de la producción ecológica, estarán sometidos a una serie de controles de la autoridad competente, para verificar que cumplen co-

18 A pesar de que este requisito parezca fácil de cumplir, lo cierto es que, en muchas ocasiones, se requiere la realización de cursos y programas de formación que, en su mayoría, tienen un coste que ha de sumarse a la inversión necesaria para realizar el cambio de modelo productivo. Además, hay que tener en cuenta que, en nuestro país, la agricultura es un sector en el que trabaja una población mayoritariamente envejecida y a la que no siempre resulta fácil integrarse en estas dinámicas de aprendizaje.

rectamente con las directrices contenidas en la norma. También en este caso los órganos o autoridades encargadas de realizar dichos controles deberán atender a la obligación de mantener una actitud objetiva imparcial, asegurar un correcto uso de los signos que identifican esta producción, pudiendo exigir la retirada de estos sobre el etiquetado cuando tengan noticias de una irregularidad, guardar sigilo con respecto a las informaciones obtenidas en el curso de la actividad de control. También deberán informar periódicamente de los controles realizados a la autoridad competente, así como avisar ante cualquier tipo de irregularidad detectada, las medidas que se hayan tomado para solventarla y las reclamaciones que se han producido en el curso de esas actividades. Los controles se ejecutarán de manera análoga a la producción ecológica. Si la producción es realizada en diferentes fases por operadores distintos o tiene lugar en diferentes CC.AA.

En relación con el etiquetado, los productos que se obtengan conforme a las normas de producción integrada podrán incluir en su etiquetado la referencia a este extremo, así como el símbolo de calidad que identifica los productos elaborados bajo la misma. Junto a estas indicaciones, deberá constar también el código del órgano de control y el número de registro o denominación del operador. A estos efectos, el art. 9 recoge la normativa sobre el uso del signo de producción ecológica a nivel nacional. De esta manera, los operadores que cumplen con la normativa sobre producción ecológica podrán incluir en el etiquetado, además de la referencia “Producción Integrada”, el signo de calidad nacional en relación con este tipo de producción. En España, el signo de la producción integrada ha sido regulado por la Orden APA/1/2004¹⁹ y es el siguiente:



(fig. 1)

Junto al signo nacional, encontramos los diferentes signos de producción integrada de las CC.AA. que han decidido contar con uno (y que deberán comunicar al MAPA). Actualmente, dichas CC.AA. son: Andalucía, Castilla y

19 Orden APA/1/2004, de 9 de enero, por la que se establece el logotipo de la identificación de garantía nacional de producción integrada. *BOE*, nº 9, de 10 de enero de 2004.

León, Galicia, La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña, Región de Murcia, Navarra, Aragón, Baleares, Canarias y Extremadura²⁰.



(fig. 2)

Sin olvidar que, también en este caso, pueden existir signos pertenecientes a las organizaciones privadas que vendrían a unirse a los anteriores, complicando aún más, si cabe, la decisión del consumidor. La regulación de estos signos en el RD 1201/2002 se encuentra en su art. 12 y establece requisitos similares a los casos anteriores, debiendo garantizar dichos signos que los operadores cumplen con la normativa de Producción Integrada, que se han sometido a los controles oportunos. Estos signos deberán ser aprobados por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma donde radique la sede social del organismo privado que quiere establecer dicho signo. A esta autoridad deberán remitirse los requisitos y procedimientos para autorizar su uso, la autoridad competente autonómica deberá recabar el informe previo de la Comisión Nacional de Producción Integrada y comunicar al MAPA los signos de carácter privado que haya autorizado.

En este punto, debemos remitirnos a las reflexiones que la doctrina ha referido en relación con la idéntica situación que se vive en la producción ecológica²¹, si bien consideramos que es aquí más grave puesto que, si en el caso de aquella, la mayoría de los signos autonómicos reproducen el nacional añadiendo una

20 Un listado completo de los diferentes signos puede encontrarse en: https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/produccion-integrada/LOGOS-PI-autonomicos_tcm30-57719.pdf (consultada el 2 de mayo de 2024).

21 De la Villa Briongos, I. *El Régimen jurídico de la Producción ecológica en España*, Reus, 2021, pags. 147 y ss.

referencia a la Comunidad Autónoma, en este caso, cada signo de carácter autonómico es diferente. En consecuencia, la confusión que puede generar en los consumidores es mucho mayor, resultando, desde nuestro punto de vista, contraproducente e innecesario. A pesar de que, en todos ellos, se lee claramente el sintagma “Producción Integrada”, lo cierto es que el exceso de signos provoca que los consumidores dejen de prestar atención los mismos, consumidor que, normalmente, se acostumbrará a los signos más comunes que encuentre en su superficie comercial habitual, nos referimos principalmente a los de su propia autonomía, desconociendo en muchas ocasiones otros. Además, ha quedado demostrado que los consumidores no prestan una excesiva atención a los signos de calidad cuando no tienen un reconocimiento generalizado. Consideramos que la filosofía comunitaria de los signos de calidad, al dotar de unidad a los mismos para todos los países miembros, es el camino más coherente a seguir en este aspecto y que, si bien el art. 11 del RD es consecuencia de las competencias de las CC. AA. sobre la materia, podría haberse armonizado al establecer como básico el uso de un signo con carácter nacional que pudiese ser adaptado a cada Comunidad Autónoma sin que cambiase totalmente su aspecto. De este modo, resultaría mucho más sencilla su identificación en el mercado, de manera que el consumidor pudiese discernir de qué lugar procede el producto en cuestión, pero se mantuviese la imagen de un solo signo que facilitaría que los consumidores se familiarizasen con este. En definitiva, lo que proponemos es seguir el modelo que se ha asentado en la producción ecológica, pues nos parece el más adecuado para el objetivo que persigue el signo. Si ha sido posible establecer una uniformidad en el caso de la producción ecológica, no vemos inconveniente en que se siga el mismo camino en el caso de la producción integrada. Si a ello le sumamos la posibilidad de que existan también signos de agricultura integrada de carácter privado el problema se agrava.

Entendemos, pues, que un signo de Producción Integrada utilizado a nivel nacional, es lo deseable y lo aconsejable, puesto que supone mayores ventajas tanto para los productores (que mantienen una imagen unitaria y una similitud más cercana con el efecto de las marcas, mejorando la identificación de sus productos y la relación del signo con la calidad de estos y procedencia en la mente de los consumidores), como para los consumidores, que evitan un sobre exceso de información y la confusión que genera la existencia de varios signos que transmiten una información muy similar cuando no idéntica. De otro modo, el consumidor podría perderse entre tal cantidad de simbología e incluso terminar por confundir la misma, sin tener en cuenta los signos en su decisión de compra al no haber recibido correctamente la información que se pretendía transmitir²².

22 El peligro que supone un exceso de signos distintivos de calidad en el mercado con respecto a las posibilidades de que los consumidores puedan perderse entre toda esa información ha sido

Se ha puesto de manifiesto cómo los consumidores sí están dispuestos a pagar un poco más por los productos ecológicos siempre y cuando la información sobre los mismos les sea transmitida correctamente, es decir, siempre que se hallen correctamente identificados y el etiquetado les transmita los beneficios y la filosofía de la producción ecológica. Esto quiere decir que el etiquetado es fundamental y, en consecuencia, un canal de comunicación claro con los consumidores, que no se encuentren perdidos ante tanto signo distinto y al final no comprendan la información que se pretende transmitir o teman ser objeto de un fraude, hace que baje la disposición a comprarlos²³.

Aunque no encontramos en la normativa sobre producción integrada referencia alguna a los principios rectores de la misma, no obstante, la doctrina ha formulado una serie de principios que, a su vez, ha dividido en tres categorías diferenciadas: principios sustantivos, principios básicos y principios organizativos²⁴.

señalada por diversos autores como: CARRETERO GARCÍA, A., “Normas de Protección de los Signos distintivos de calidad de los productos agroalimentarios en el derecho español”, en *Estudios Jurídicos de Derecho agrario, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino*, 2008, pág. 411. Problema que, como señalan GRACIA, A., y DE-MAGISTRIS, T., “Consumer preferences for food labeling: What ranks first?”, en *Food Control*, nº 61, 2016, págs. 39 a 46, es mucho más acusado en España, al ser el país que cuenta con más variedad de signos de calidad agroalimentaria. Según estas autoras, un signo de calidad solo es relevante si suscita interés en el consumidor y cumple con la función de transmitirle la información que representan; APRILE, M.C., CAPUTO, V., y NAYGA, R., “Consumers’ valuation of food quality labels: the case of the European geographic indication and organic farming labels”, en *International Journal of Consumer Studies*, nº 36, 2012, págs. 158 a 165. Como recogen JANSSEN, M., y HAMM, U., “Product labelling in the market for organic food: Consumer preferences and willingness- to-pay for different organic certification logos”, en *Food Quality and Preferences*, nº 25, 2012, págs. 9 a 22, la existencia de una importante variedad de logos hace que, mientras unos son muy apreciados por los consumidores en unos países, en otros sean prácticamente despreciados por los mismos. Es por ello por lo que la imposición del signo europeo de producción ecológica resulta muy importante al unificar para toda la UE y también para el mercado internacional un signo que garantiza a los consumidores la veracidad de la información que transmite generando una mayor confianza y, en consecuencia, una mayor disposición a elegir los productos que cuentan con dicho signo sobre otros que ostenten uno diferente o, directamente, ninguno. El estudio muestra cómo los consumidores, aun encontrándose ante signos que transmiten exactamente la misma información, pero que son otorgados por diferentes entes y organizaciones (públicas y privadas), otorgan a los mismos valores y credibilidad diferentes, lo cual repercute directamente en la elección de los productos y en la disposición a gastar más o menos dinero en la misma. Es también destacable el hecho de que los consumidores, en algunos casos, prefiriesen productos que se les presentaban bajo un signo falso frente a aquellos que indicaban ser ecológicos, pero no acompañaban un signo de calidad.

23 NAPOLITANO, F., BRAGHIERI, A., PIASENTIER, E., FAVOTTO, NASPETTI, S., y ZANOLI, R., “Effect of information about organic production ...”, págs. 207 a 212.

24 La elaboración de estos principios está contenida en CANTÓ LÓPEZ, M.T., “La producción integrada aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 23, 2003, págs. 155 a 180.

Los primeros hacen referencia a la calidad de la producción obtenida conforme a la Producción Integrada, contando la misma con una calidad diferenciada y sometida a los sistemas de control ya expresados. El principio de rentabilidad económica hace referencia a la virtualidad de la producción integrada como mecanismo para mantener una fuente de ingresos razonable de los operadores a la par que se evita un daño innecesario al medio ambiente y al entorno de producción. Por último, dentro de los principios sustantivos debe señalarse el principio de gestión óptima del ambiente o, lo que es lo mismo, una gestión sostenible y razonable de los medios y recursos disponibles.

Por lo que respecta a los segundos, podrían resumirse en uno, que es el principio de cumplimiento de la normativa específica de producción, es decir, de las especificaciones técnicas contenidas especialmente en los anexos del RD 1201/2002.

En último lugar, los principios organizativos se deslindan, por un lado, en el principio de voluntariedad (la elección de producción bajo las normas de la Producción Integrada es de los operadores). En caso de que decidan someterse a las normas de este tipo de producción, los operadores deberán estar sujetos a los controles que se derivan de la misma. Por otro lado, el principio de comunicación, que se configura como un principio bidireccional, pues hace referencia a los operadores y a los ciudadanos.

El Real Decreto 1201/2002 también incluye, en su art. 8, una serie de medidas para fomentar la producción integrada y animar a los productores a producir bajo sus términos. En esta labor de fomento tendrán un papel fundamental las agrupaciones de producción integrada, que, conforme a lo recogido en el art. 2, pueden definirse como *“aquella agrupación de operadores constituida bajo cualquier fórmula jurídica o integrada en otra agrupación previamente constituida y reconocida por la autoridad competente, con el objetivo de obtener productos vegetales bajo requisitos de producción integrada para ser comercializados”*.

En relación con las entidades y organismos de control, para poder ser consideradas como tales y ejercer la actividad de control, deberán ser acreditados a través de una entidad de acreditación. Cualquiera que sea dicha entidad deberá asegurar que la autoridad que pretende obtener la certificación cumpla una serie de criterios establecidos en el art. 10.1 del RD 1201/2002:

La presentación de un programa de control, en el que se incluirán las medidas de control y preventivas, así como las medias a tomar en caso de incumplimiento²⁵. Deberá asegurarse que el solicitante está en condiciones de ejercitar las actividades de control disponiendo de los medios humanos y técnicos adecuados para ello. Además, debe cumplir con los criterios generales contenidos en las normas EN 45011 y EN 45004. Una vez autorizadas, deberán comunicar

25 Hay que señalar que en este punto no gozan de total libertad, puesto que estos programas deberán seguir el modelo establecido por la Comisión Nacional de Producción Integrada.

su actividad a las autoridades competentes de las CC.AA. donde pretendan operar. La elección de la autoridad de certificación queda a voluntad del operador con el único requisito de que la elegida esté acreditada. Además, el operador deberá sufragar los controles que le sean realizados.

La Comisión Nacional de la Producción Integrada se configura como un órgano colegiado adscrito al MAPA cuya función es asesorar y coordinar en relación con los temas de producción integrada. No obstante, el art. 14 concreta estas funciones, de este modo, tendrá potestad para proponer criterios uniformes para la corrección de infracciones, para informar a la autoridad competente de las infracciones no sancionadas de las que tenga conocimiento; para elaborar un programa nacional de control y conocer el grado de cumplimiento del mismo, así como las incidencias acaecidas y sus consecuencias. También generará informes acerca de la adecuación de las normas específicas y elaborar y proponer directrices que armonicen la aplicación de las normas de producción integrada.

Por su parte, el Registro General de Producción Integrada, enmarcado en el MAPA, recogerá los datos suministrados por las CC.AA., a efectos informativos y de publicidad. Los datos remitidos por las entidades autonómicas deberán contener el volumen de productos comercializados dentro de la producción integrada, los operadores que se han registrado en esa Comunidad Autónoma (junto a los datos de estos) y las entidades de control operantes en su territorio. Si se comprueba algún tipo de irregularidad, las CC.AA. tienen el deber de comunicarlo al resto, así como al MAPA.

Rige el principio de equivalencia, de manera que los productos comercializados bajo el término producción integrada en otros Estados miembros de la UE y/o de terceros países podrán ser comercializados en España bajo esos términos, pero deberá complementarse con la mención expresa a la norma reguladora de la producción integrada en ese país²⁶.

B) Regulación específica de la Producción Integrada

En el Anexo I se recogen las normas concretas de producción integrada que configuran una suerte de lista en la que se diferencian entre prácticas obliga-

26 La Disposición Final primera del RD establece lo siguiente: “Lo dispuesto en los capítulos I, II y V, así como en los anexos, del presente Real Decreto tendrá carácter de normativa básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13a de la Constitución, que reserva al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En dichas condiciones generales se han tenido en cuenta los principios y directrices técnicas de la Organización Internacional de Lucha Biológica. Para el establecimiento y desarrollo de este tipo de producciones se reconocen las agrupaciones de producción integrada en agricultura como instrumento para el impulso de la producción integrada”.

torias (entre las que podemos destacar el mantenimiento de la biodiversidad y de los parámetros del suelo, el empleo de plantas que sean resistentes a los problemas que plantea el cultivo en ese espacio físico, la eliminación previa de material vegetal enfermo, o el uso de fertilizantes que tengan la menor cantidad de metales posibles o cualquier otro producto que pueda resultar perjudicial) y prácticas prohibidas (entre las que cabe destacar el abandono de restos plásticos, la quema de restos vegetales, la desinfección del suelo mediante tratamientos químicos, la asociación de especies diferentes de cultivos cuando sean incompatibles con los requisitos de la producción integrada o la utilización de determinados fertilizantes cerca de las corrientes de agua). Debido a la especificidad técnica de las mismas y puesto que no generan conflictos interpretativos ni de aplicación, nos remitimos a este anexo en caso de requerir una información más detallada.

Respecto a los requisitos mínimos de control para los operadores, se gestionan las obligaciones de estos con respecto a los controles que se ejercitarán sobre ellos para comprobar que contemplan las directrices de Producción Integrada en su actividad. La principal obligación es la de mantener la separación de los cultivos integrados frente al resto de cultivos (sean convencionales, de organismos modificados genéticamente -OMG- o ecológicos). Esta separación se mantendrá durante toda la vida del producto hasta que llegue al consumidor final. En este punto, habrá de tenerse especial precaución con los problemas de coexistencia²⁷.

Cuando el operador decida someterse a una autoridad de control deberá comenzar por elaborar una descripción completa de su explotación o unidad productiva y analizar también qué medidas debe tomar para asegurar la observancia de las normas. Deberá quedar documentado el último tratamiento con productos no autorizados (no hay referencia en la normativa acerca de un listado en relación con las sustancias autorizadas, como sucede en el caso de la producción ecológica²⁸) y aceptar el sometimiento a las normas de producción integrada, así como las sanciones que se deriven de su incumplimiento. Anualmente se remitirá a la autoridad competente un programa de actuación por parte del operador. Además, se obliga a llevar un registro en el que conste la naturaleza de las materias primas adquiridas, su origen, cantidades y desti-

27 De la Villa Briongos, I. *El Régimen...*, págs. 172 y ss.

28 Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios. *BOE*, nº 223, de 15 de septiembre de 2012; Reglamento 334/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se modifica el Reglamento 528/2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas, en relación con determinadas condiciones de acceso al mercado, *DOUE*, nº L 103/22, de 5 de abril de 2014.

no. Así como un registro paralelo con el destino de los productos vendidos por el operador.

III. PARTICULARIDADES DE LA PRODUCCIÓN INTEGRADA FRENTE A OTROS MODELOS PRODUCTIVOS

La similitud entre la calidad de los alimentos protegidos bajo cada uno de estos signos o, mejor dicho, producidos bajo la normativa de cada uno de estos dos tipos de producción agroalimentaria, nos lleva a plantearnos cuáles son las diferencias que se presentan entre ambas producciones y por qué existen estas dos categorías en lugar de una única que aglutine toda la producción sostenible o lo que, en definitiva, sería preguntarse qué sentido puede tener la producción integrada como modelo de explotación agrícola.

El primer elemento que debemos tener en cuenta es que la producción ecológica hace referencia a una gran cantidad de productos del sector agroalimentario, incluyendo los productos transformados para el consumo humano. Por su parte, la producción integrada, a pesar de la notable evolución en cuanto a su uso apuntada por algunos autores²⁹, sólo está regulada en referencia a los productos agrícolas, es decir, los productos procedentes de la agricultura. Esta distinción debe ser remarcada, puesto que confirma una realidad a tener en cuenta, esto es, que la producción ecológica ha recibido, de manera incuestionable, mucha más atención por parte, no sólo de las Administraciones de los Estados miembros, sino, por supuesto, de la UE. No obstante, el fin de la citada diferencia podría tener fácil final si los legisladores nacionales y comunitarios aprobasen un texto holístico en el cual se desarrollase toda una normativa para la producción integrada con un ámbito material similar o idéntico al de la producción ecológica³⁰.

La segunda de las distinciones se deriva de la propia finalidad de cada una de ellas que, si bien es muy similar en cuanto a la consecución de alimentos de calidad y la sostenibilidad de la producción, marca la diferencia en cuanto a los objetivos. En efecto, mientras que la producción ecológica tiene como fin la producción de alimentos libres de sustancias de síntesis y producidas de manera ambientalmente sostenible, con el fin de buscar la máxima calidad

29 En este sentido *vid.* RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “La configuración jurídica del signo distintivo producción integrada...”, págs. 519 a 531. BARRIO MUÑOZ, V., *op.cit.*, págs. 186 a 208. CANTÓ LÓPEZ, M.T., “La producción integrada...”, págs. 155 a 180. El CESE, en su Dictamen sobre la producción integrada pone de manifiesto que: “*en los últimos años han proliferado numerosas iniciativas públicas en el ámbito de la producción integrada, en unos casos con marcos normativos nacionales o regionales y en otros casos desarrolladas por la iniciativa privada y controladas por la gran distribución*”.

30 El CESE se pronunció en su Dictamen de 2014 a favor de esta realidad.

y los mayores beneficios para el medio ambiente. La finalidad primordial de la producción integrada es mantener la rentabilidad de la explotación, en este caso, sí está permitido el uso de sustancias de síntesis química, pero ese uso debe ser racional y, a poder ser, minoritario, es decir, se priman las técnicas tradicionales, se busca la producción de alimentos de alta calidad a través del uso de técnicas que resulten más inocuas. Empero, ante el peligro de que la rentabilidad de la explotación se vea afectada, se permite el uso racional y moderado de este tipo de productos sin que su uso impida que puedan ser comercializados como producción integrada (algunas de estas técnicas como el uso de biocidas integrados ha pasado también a la producción convencional).

Por lo que respecta a esta diferencia, convendría señalar una pequeña crítica. Como hemos señalado, y la doctrina así lo asume, la principal característica distintiva de la producción ecológica es la prohibición del uso de sustancias de síntesis química en la producción y esto es, *prima facie*, completamente cierto³¹. No obstante, si acudimos al art. 16 del Reglamento 834/2007 o al art. 24 del Reglamento 2018/848, observamos cómo se permite el uso de este tipo de sustancias, siempre contenidas en una lista, en casos tasados y de determinada gravedad, requiriendo que el uso de los mismos sea autorizado por las entidades administrativas correspondientes. En muchos casos, cuando se produce el uso de este tipo de sustancias o incluso el uso debe reiterarse por enfermedad de los animales (caso de la acuicultura); la autorización para poder usar el etiquetado ecológico decae para esos productos llegando a requerirse un nuevo período de conversión (no sólo debe ponerse el punto de mira en la ausencia de sustancias químicas, sino que también hay que centrarse en otros aspectos que no se regulan del todo correctamente).

Por eso, en el caso de los animales, se permite el uso de medicamentos inmunológicos, es decir, el uso de vacunas como norma general y también el uso de otras sustancias de síntesis química como los antibióticos cuando estos resulten necesarios (si bien el uso de los mismos afecta directamente al tiempo de espera pre-sacrificio de los animales). En consecuencia, es admisible el uso de este tipo de sustancias para evitar las enfermedades de los animales (caso de las vacunaciones) o para tratar las enfermedades que los mismos han adqui-

31 En este sentido *vid.* RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “La configuración jurídica del signo distintivo producción integrada ...”, págs. 519 a 531; GUERRERO, L., “¿Producción integrada vs...”, págs. 89 a 102; SOTO GARCÍA, M., “Una aproximación al concepto de agricultura ecológica...”, págs. 139 a 164; MILLÁN SALAS, F., “Los signos de calidad en el derecho español”, en Muñiz Espada, E., y Amat Llombart, P. (Dir.), *Tratado de Derecho Agrario*, Wolters Kluwer, 2017, págs. 623 y ss.; CANTÓ LÓPEZ, M.T., “La producción integrada...”, págs. 155 a 180; BARRIO MUÑOZ, V., *op.cit.*, págs. 186 a 208, o CABALLERO LOZANO, J.M., “Régimen de la producción ecológica de vinos. Aportación al “Derecho de la agricultura ecológica en España”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 70, 2017, págs. 37 a 82.

rido y que no pueden ser combatidas sin medios de síntesis química, es decir, se permite el uso de sustancias de síntesis química también en la producción ecológica cuando la explotación y, con ella, la rentabilidad de la actividad productiva está en peligro. Por tanto, en última instancia, la rentabilidad hace que, tanto en la producción ecológica como en la producción integrada, se puedan usar sustancias de síntesis química.

A pesar de lo anteriormente expuesto, hay que destacar que la posibilidad de uso de este tipo de sustancias en la producción ecológica está vinculada a momentos de crisis provocadas por grandes daños (exceptuando algunas actividades como las mencionadas de vacunación de animales) o a circunstancias muy concretas como la carestía de productos ecológicos comparables y que, en muchas ocasiones se pierde la capacidad del productor para vender sus productos etiquetados como ecológicos, pero no por ello es menos cierto que, en ambos casos, la rentabilidad o, lo que es lo mismo, la subsistencia de la explotación puede protegerse mediante el uso de este tipo de sustancias, de manera mucho más estricta y limitada y con unas consecuencias mucho más graves para el productor en el caso de la producción ecológica, pero no por ello menos cierto. Podría concluirse que el uso de este tipo de sustancias estaría, en el caso de la producción ecológica, más vinculada a la subsistencia mientras que el uso de estas en la producción integrada es más libre, de modo que puede usarse para asegurar un determinado nivel de ingresos. Nos atreveríamos a afirmar que está totalmente vinculada a la subsistencia, pero el uso de tratamientos preventivos es indudablemente una cuestión de rentabilidad económica de la explotación, pues, en este caso, es evidente que se está primando la rentabilidad sobre la subsistencia (en definitiva, lo que busca el ganadero es tener menos bajas y sacar más carne al mercado).

La verdadera distinción entre un método de producción y el otro no radica en que uno de ellos (el ecológico) no permita el uso de sustancias de síntesis química, sino en que este último lo regula de una manera más estricta, es decir, el uso de sustancias químicas está también autorizado en la producción ecológica, pero su uso es mucho más estricto y controlado que en el caso de la producción integrada. Así lo reconoce el CESE al recoger que: *“La agricultura ecológica es un sistema global de producción basado en la gestión de los recursos naturales, que impone estrictas limitaciones sobre el empleo de insumos químicos y de síntesis, prevé renunciar a los abonos minerales y prohíbe el uso de organismos modificados genéticamente”*.

Además de lo anterior, otra de las grandes diferencias es que, mientras la producción ecológica busca producir de una manera en la que se tenga en cuenta su entorno, la sostenibilidad medioambiental, las características agroambientales de la zona, así como las características y necesidades sociales (por ejemplo, la concienciación y preocupación por el medio ambiente y su conser-

vación), por su parte la producción integrada pone el énfasis en la sostenibilidad económica de la explotación. Sin bien es cierto que también se encuentra entre los objetivos de la agricultura integrada el cuidado del medioambiente y la contribución a la sostenibilidad de este, así como la predisposición por utilizar técnicas de producción sostenibles. En definitiva, en este caso, la diferencia entre ambos sistemas estaría en un mayor grado de compromiso de la producción ecológica con respecto a los aspectos de sostenibilidad medioambiental, mientras que en la producción integrada este compromiso es un poco más débil, pero, en ningún caso, inexistente.

Hay autores que señalan como diferencia de la producción integrada el hecho de que, al no existir una prohibición expresa sobre el uso de estos (como sí sucede en la producción ecológica), los organismos modificados genéticamente podrían ser cultivados bajo el sello de producción integrada³². Esta afirmación requiere de una reflexión que consideramos interesante.

Es cierto que nada se dice en el RD 1202/2002 en relación con el uso de los OMG en la producción integrada, ni en sentido afirmativo, ni prohibiendo el uso de estos. Ello significa que podemos aplicar el principio general del derecho conforme al cual todo lo que no está prohibido estaría permitido³³. Es cierto que, conforme a esto, podrían usarse OMG en la producción integrada (al igual que sucede con los cultivos hidropónicos), pero, en este caso, cabría preguntarse: ¿tiene sentido el uso de OMG en estos casos?

En efecto, la producción integrada busca la rentabilidad económica, es por ello por lo que el grado de exigencia con respecto a la prohibición del uso de insumos es menor, pero esto no significa, ya lo hemos puesto de manifiesto, que sea ajena a estos aspectos. El hecho de dar prioridad a unos atributos sobre otros no significa que estos últimos sean denostados. La producción integrada, conforme a la definición del RD 1202/2002, consiste en sistemas agrícolas de obtención de vegetales que utilizan al máximo los recursos y los mecanismos de producción naturales y aseguran a largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químicos de control, y otras técnicas que compatibilicen las exigencias de la sociedad, la protección del medio ambiente y la productividad agrícola, así como las operaciones realizadas para la manipulación, envasado, transformación y etiquetado de productos vegetales acogidos al sistema.

Las características de los propios OMG, como, por ejemplo, sus posibles implicaciones medioambientales en la resistencia de plagas, eliminación de la

32 Así lo reconoce CANTÓ LÓPEZ, M.T., "La producción integrada...", págs. 160 y ss.

33 Debe tenerse también en cuenta que, al momento de alumbrarse este RD, el cultivo de los OMG, fuera de los autorizados hasta ese momento, estaban prohibidos en el territorio de la UE a consecuencia de la moratoria sobre la prohibición que pesaba sobre los mismos que decayó en 2004.

biodiversidad, modificaciones de los suelos, *etc.*, hacen que sea discutible esta posibilidad. El cultivo no parece encajar, a pesar de esta laguna, con los objetivos de la normativa de producción integrada, al menos desde un punto de vista teleológico. Sin embargo, no está de más apuntarlo para poner de manifiesto la necesidad de que la normativa sea más exhaustiva pues, en estos casos, debe cuidarse mucho la técnica legislativa a fin de evitar que puedan siquiera plantearse este tipo de cuestiones. Por tanto, si atendemos a una interpretación teleológica de la norma, en el sentido de que lo que busca es evitar un impacto negativo en el medio ambiente a la vez que lograr alimentos de calidad y mejorar la salud de las personas, entendemos que los OMG no serían susceptibles de ser usados en este ámbito, y no porque consideremos que los OMG deban ser desterrados de la producción agrícola, sino porque, al resultar productos que han demostrado tener consecuencias, a veces negativas, en cuanto a la mejora de la resistencia de las plagas, por ejemplo, para los ecosistemas, además de los químicos que utilizan, que contaminan suelos y acuíferos, no parece susceptible de ser conjugada con la producción integrada.

No hay que olvidar que la producción integrada se asemeja más a la producción ecológica, donde el uso de estos está prohibido. Además, si la producción integrada se usara, como hemos apuntado anteriormente, como un paso previo para, posteriormente, pasar a la producción ecológica con un menor impacto económico para los operadores, no tiene sentido el uso de OMG, puesto que los mismos no son compatibles con aquella y podrían ser un foco de contaminación e incumplimiento de la normativa de los Reglamentos al respecto³⁴.

Por su parte, el CESE la define como un ejemplo práctico de cómo la actividad agrícola funciona teniendo en cuenta los aspectos económicos, medioambientales y sociales globales del desarrollo sostenible. Es decir, la producción integrada no se halla exenta de la obligación de contribuir al crecimiento sostenible y mucho menos de la obligación de contribuir al mantenimiento del medio ambiente, lo cual significa que contribuye a satisfacer las necesidades de un consumidor que, por norma general, estará concienciado en relación con el consumo de alimentos que sean lo más saludables posibles, así como también existe preocupación porque sean medioambientalmente sostenibles (recordemos que existen serias dudas sobre cuestiones de salud, aspectos medioam-

34 AMAT LLOMBART, P., *Derecho de la Biotecnología y los Transgénicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 347 y ss.; así como CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., “La coexistencia de cultivos: transgénicos, convencionales y ecológicos”, en Amat Llobart, P. (Coord.), *Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 679 y ss. En ambos casos, los autores analizan la conflictividad surgida de la coexistencia entre cultivos de OMG y cultivos ecológicos, especialmente, debido a la contaminación de estos últimos a consecuencia de la polinización cruzada con los primeros.

bientales y económicos, con respecto a los OMG³⁵). Por lo tanto, el consumidor de producción integrada será el mismo, o estará más próximo al consumidor medio de productos ecológicos que al consumidor medio de productos modificados genéticamente³⁶. Hay que tener en cuenta que, por lo general, los consumidores desconocen que los OMG pueden ser usados en los productos procesados y también en los animales alimentados con pienso. Dado que tampoco es obligatorio etiquetar como tales las carnes procedentes de animales alimentados con OMG, de este modo, podrían ingerir estas carnes sin saber este extremo³⁷.

La Directiva 18/2001/CE³⁸ establece la obligación de proceder al etiquetado de los productos agroalimentarios elaborados con OMG, así que, teniendo en cuenta el rechazo que los estudios demuestran que produce el etiquetado OMG en los consumidores de producción ecológica y sus afines, no parece razonable que un producto que debe incluir en su etiquetado la referencia a los OMG con los que ha sido elaborado o que constituyen en sí mismo el producto se

35 Ver, en este sentido, el trabajo CARRETERO GARCÍA, A., “Coexistencia, etiquetado y control de cultivos y alimentos modificados genéticamente”, en De La Cuesta Sáenz, J.M., Caballero Lozano, J.M., et Al. (Coord.), *Homenaje al profesor Carlos Vattier Fuenzalida*, Aranzadi-Universidad de Burgos, Navarra, 2013, págs. 309 a 334. Respecto a las cuestiones medioambientales puede consultarse el trabajo de PERMINGEAT, H., y MARGARIT, E., “Impacto ambiental de los cultivos genéticamente modificados: el caso del maíz Bt”, en *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias- UNR*, n°7, 2005, págs. 32 y ss., en este trabajo, basado en investigaciones realizadas en los cultivos transgénicos de Argentina, se determina cómo la generalización de este tipo de cultivo supone la aparición de insectos resistentes a los mismos, lo que hace las plagas aún más feroces, la pérdida de biodiversidad, la aparición de nuevas malezas resistentes a estos organismos transgénicos, es decir, nueva maleza capaz de competir con ellos por los nutrientes y por tanto más resistente. Por su parte TRUMPER, E.V., “Resistencia de insectos a cultivos transgénicos con propiedades insecticidas. Teoría, estado del arte y desafíos para la República Argentina”, en *Agriscientia*, n° 31 (2), 2014, págs. 109 a 126, lleva a cabo un estudio sobre los efectos de los OMG en los insectos y demuestra cómo éstos últimos han desarrollado una capacidad importante para adaptarse a estos nuevos cultivos por lo cual se han vuelto más resistentes y agresivos. Respecto a las cuestiones económicas, hablaremos más adelante, cuando tratemos el tema de la coexistencia y la contaminación de cultivos.

36 De hecho, existen carnes procedentes de animales alimentados con piensos elaborados con materias primas transgénicas y no se indica este extremo en el etiquetado de las carnes a las que hacemos referencia.

37 Sobre este punto, vid. “Prevención de riesgos y reparación de daños por organismos modificados genéticamente en el derecho español y comunitario”, *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, n° 30, 2013, págs. 131 a 167.

38 Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, *DOCE*, n° L 106/1, de 17 de abril de 2001.

comercialice junto con el etiquetado de producción integrada³⁹. En definitiva, consideramos que, aunque exista una laguna legal que pueda ser interpretada en el sentido en que ha sido manifestado por los autores referidos, lo cierto es que sería ilógico el uso de los mismos en la producción integrada⁴⁰.

Este tipo de lagunas muestran la necesidad de que la UE lleva a cabo una regulación armonizada de la figura de la producción integrada para adaptarla a las necesidades del mercado comunitario, de manera que la confianza del consumidor se vea reforzada⁴¹. Así lo estima también el CESE en su Dictamen sobre la producción integrada en la UE⁴².

El comprador de producción integrada no compra el producto solamente porque sea mejor para su salud, sino que también lo compra porque es bueno para el medio ambiente, es decir, compra no sólo el alimento, sino también la filosofía que lo rodea que, a su vez, será coincidente con su filosofía de vida⁴³. Pero para que estas implicaciones éticas tengan repercusión en la decisión de compra, el consumidor deberá estar seguro -o razonablemente seguro- de que con esa ad-

39 Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo. *DOUE*, nº L 106, de 17 de abril de 2001.

40 CORTI VARELA, J., *La responsabilidad derivada de la utilización de organismos genéticamente modificados y la redistribución del riesgo a través del seguro*, Fundación MAPFRE-Instituto de Ciencias del Seguro, Madrid, 2008, págs. 90 y ss., recoge una tabla, basada en el Eurobarómetro, acerca de la aceptación que tienen los cultivos de OMG en los Estados miembros con una vinculación a la proporción del área de cultivo destinado a los mismos. Y el Propio CESE, en su Dictamen de 2005, reconoce lo siguiente: “2.7 Esto ocurre en un contexto en que una mayoría de ciudadanos europeos se muestra escéptica o incluso hostil con respecto a la utilización de OMG en la agricultura, la silvicultura, los alimentos y los piensos.” También el mismo organismo, en su Dictamen de 2012, recoge esta preocupación al expresarse así: “3.6. En la UE, una creciente mayoría de la población sigue mostrándose muy escéptica, o incluso negativa, frente a los OMG, sobre todo en los alimentos, los piensos y la agricultura, según evidencian muchas encuestas, incluido el Eurobarómetro, y publicaciones especializadas”. También hay disparidad de opiniones en torno a los OMG entre los gobiernos de los Estados miembros. Frente a adversarios convencidos como Austria, Hungría, Italia, Grecia, Polonia y Letonia existen partidarios declarados como los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, España, Portugal y la República Checa”.

41 RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “La configuración jurídica del signo distintivo producción integrada...”, págs. 519 a 531.

42 *DOUE*, nº C 214/8, de 8 de julio de 2014.

43 Para VERHOOG, H., “Organic agriculture versus genetic engineering”, en *Netherlands Journal of Agricultural Science*, nº 54, 2007, págs. 387 a 400: “No sería éticamente justificable colocar a los consumidores (lo mismo se aplica a los agricultores orgánicos) en una situación en la que se ven obligados a comprar productos modificados genéticamente Thompson (2002) ha llamado a esto “el derecho humano a optar por un sistema alimentario particular”. Este derecho se viola si ya no se pueden producir alimentos libres de OGM, o si los alimentos no están etiquetados correctamente”.

quisición contribuye a esos valores y estilo de vida con el que se identifica, y de que esa producción se adecua a sus expectativas. Si esto sucede, seguirá adquiriendo estos productos, pero, si pierde esa confianza, dejará de hacerlo⁴⁴.

IV. AGRICULTURA SOSTENIBLE Y TURISMO

Junto a lo ya apuntado, nos gustaría poner de manifiesto algunas reflexiones acerca de las sinergias que pueden configurarse entre los nuevos modelos de explotación agraria y otros sectores económicos, como es el caso del sector turístico.

La idea de utilizar estos signos de calidad vinculados a la producción ecológica y a la producción integrada también resultaría interesante en el caso de la explotación turística de las zonas rurales. La existencia de zonas turísticas vinculadas a signos de calidad es ya un hecho constatado en el caso paradigmático de las denominaciones de origen protegidas (DOP) que han desarrollado, en sus zonas geográficas delimitadas, diversas ofertas turísticas, hosteleras y culturales vinculadas a los productos protegidos por los signos de calidad. Es el caso de las rutas enológicas, el turismo enológico o los múltiples cursos de catas, visitas a bodegas, *etc.* Que son ofertados en dichos territorios⁴⁵. Ade-

44 Y es que, como recoge CARRETERO GARCÍA, A., “Coexistencia, etiquetado y control de cultivos ...”, págs. 309 a 334, y, la misma autora, en “Responsabilidad civil y organismos modificados genéticamente en el Derecho español”, en Carretero García, A. (Dir.), *Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de derecho comparado*, UCLM, Cuenca., 2011, págs. 275 a 292, el hecho de que gran parte de las producciones de OMG cultivados en España y en otros países se destine a la alimentación animal supone la puerta de entrada, aunque se haga de manera indirecta y procesada, de este tipo de cultivo a la cadena alimentaria sin que el consumidor lo sepa puesto que no existe, en este caso, obligación de etiquetado de la carne de animales que han sido alimentados por transgénicos.

45 Como ejemplo de la oferta de ecoturismo puede visitarse: <https://www.ecoturismo.com> (consultada el 10 de marzo de 2024). También en este sentido se manifiesta ARMESTO LÓPEZ, X.A., “El concepto de agricultura ecológica y su idoneidad para fomentar el desarrollo rural sostenible”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 43, 2007, págs. 155 a 172. Al recoger que la actividad agraria no sólo genera beneficios por sí misma, sino que también puede generar valor añadido a otras actividades: « (...) en la medida en que se generen nuevas actividades complementarias que persigan crear y retener en esas zonas un valor añadido adicional al de la mera producción tradicional. Las vías para conseguir este objetivo son relativamente conocidas: centrarse en la calidad especial de ciertas producciones, aumentar la participación en la transformación y en la comercialización, incorporar las nuevas tecnologías disponibles para llevar a cabo las actividades anteriores, mejorar la organización social, etc.» Un éxito especial ha tenido el llamado enoturismo. <https://www.wineroutesofspain.com/ver/4523/Qué-es-el-enoturismo.html> consultada el 1 de julio de 2019. LORENTE BLASCO, M., “Las denominaciones de origen y el desarrollo rural. Enfoque territorial de la producción”, en Frutos Mejías, L. M., y Ruiz Budría, E. (Coords.), *Los productos con indicación geográfica en el sistema agroalimentario español Tradición y modernidad*, Institución «Fernando El Católico», Zaragoza, 2012, págs. 171 y ss., nos

más, como ha señalado la doctrina, la virtualidad de estas nuevas actividades económicas radica en que no pueden ser deslocalizadas, como *sí* sucede con la industria, al hallarse ancladas al terreno⁴⁶.

En el caso de las producciones ecológica e integrada, también podrá aplicarse este modelo de explotación turística. Es indudable que la opción del consumidor por alimentos menos contaminantes, al igual que el consumidor de productos con distintivo de calidad (DOP principalmente), manifiesta un claro interés por la visita a los lugares de producción de estos, por informarse de sus técnicas de producción y por entrar en contacto con el medio natural donde se producen los alimentos que después van a ser consumidos por ellos⁴⁷. El ecoturismo ha crecido también de manera importante en los últimos años, entendiendo por ecoturismo aquél dirigido a entornos rurales y parajes naturales que busca, además, llevar a cabo un viaje medioambientalmente sostenible y generando el menor impacto posible. Este modelo de turista puede resultar atraído por las zonas rurales con predominio de la producción ecológica e integrada que pueden ofrecer una inmersión en la realidad del sector.

No hay que olvidar el hecho de que los signos de calidad agroalimentaria (al igual que otros signos referidos a la calidad o a las cualidades de un producto) buscan garantizar al consumidor la certeza de la presencia de esos atributos en sus productos, es decir, buscan generar confianza en el consumidor. Si extrapolamos esto, no es difícil llegar a la conclusión de que, la actuación conjunta, la sinergia entre ambos, puede resultar beneficioso para los dos.

En efecto, los signos de calidad son visibles para los consumidores en el mercado, identifican ciertos productos con unas características muy especiales, esos signos son cada vez más conocidos entre el público y, cuanto mayor es su presencia en el mercado, mayor es la estima que los consumidores sienten por el mismo, por entenderlo como un signo que transmite seguridad. Esto significa que, cuanto mayor es la presencia de un signo de calidad en el etiquetado, mayor es la reputación de este y más extendido queda entre los consumidores el poder atractivo de estos signos que se han extendido, como sucede con la eurohoja⁴⁸.

informa de cómo las actividades económicas vinculadas al desarrollo de la ruta enológica del vino Somontano ayudaron a paliar la crisis económica y social que se produjo en la comarca tras la marcha de la multinacional *Moulinex*.

46 LORENTE BLASCO, M., “Las denominaciones de origen y el desarrollo...”, págs. 171 y ss.

47 CEBALLOS MORENO, M., *Denominaciones de origen, actividad vitivinícola y desarrollo sostenible de zonas rurales*, Tecnos, Madrid, 2017, págs. 35 y ss., y ARFINI, F., “Segni di qualità dei prodotti agroalimentari come motore per lo sviluppo rurale”, en *Agri Regioni Europa*, nº 3, visitable en <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/3/segni-di-qualita-dei-prodotti-agro-alimentari-come-motore-lo-sviluppo-rurale> (consultada el 25 de abril de 2024).

48 La eurohoja se constituye como el logotipo que identifica los alimentos procedentes de la producción ecológica en Europa, más profundamente *vid.*: <https://agriculture.ec.europa.eu/>

Por ende, cuánto mayor implantación en el mercado y mayor conocimiento tengan los consumidores sobre estos signos más capacidad de atracción tienen los mismos. Esta capacidad puede hacer que se interesen por las propuestas turísticas que buscan clientes con el reclamo de enseñarles el lugar donde se obtiene esos productos, el entorno y la historia del mismo, así como las técnicas de elaboración de dichos productos. En consecuencia, aquellas zonas que dispongan de un número suficiente de productores ecológicos o de producción integrada, podrían aunar sus esfuerzos con la hostelería local y los servicios turísticos (públicos o privados) con el fin de atraer a los turistas y potenciales consumidores de sus productos a conocer estos aspectos.

Por otro lado, a nadie escaparía que estas visitas tendrían un beneficio bidireccional, además, generarían riqueza y mayores ingresos en las zonas rurales donde se articulen ofertas turísticas relacionadas con la producción ecológica, pero es que la toma de contacto con el medio físico donde se obtienen los productos y con sus técnicas de preparación y elaboración supone también un aporte extra para generar la deseada confianza en los consumidores⁴⁹. Es evidente que, cuando un consumidor no sólo tiene la referencia del signo de calidad, sino que, además, ha podido comprobar *in situ* la realidad de esta producción estará más dispuesto a adquirir estos productos, sirviendo también este modelo turístico para darlos a conocer a aquellos consumidores que no están familiarizados con ellos, pero sí han elegido una oferta turística relacionada con la sostenibilidad⁵⁰.

V. CONCLUSIONES

La Producción integrada se configura como un modelo de producción sostenible, rentable para los agricultores y con un potencial de explotación bastante significativo. No obstante, el principal problema que debe enfrentar es la falta de interés en relación con la misma, por parte del legislador nacional, pero también de legislador comunitario, y como se ha demostrado con el resto de las figuras de calidad o certificaciones agrarias, la regulación es fundamental

document/download/6dfbef46-cb5f-43fb-8b79-f0796059285e_es?filename=organic-logo-user-manual_es.pdf (consultado el 4 de mayo de 2024).

49 Considera BOZA, S., que “Generar confianza en el consumidor es clave en el mercado de los productos de agricultura ecológica”, en *La agricultura ecológica...*, pág. 54.

50 MAURO, M., “Il nuovo regolamento sull’agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi”, en *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e Dell’ambiente*, n° 6, 2018, pág. 13, recoge que la producción ecológica mejora los ingresos del empresario no sólo porque los productos alcancen mayor precio en el mercado, sino porque fomenta el desarrollo de actividades relacionadas, por ejemplo, las visitas guiadas a las explotaciones, las granjas escuela, *etc.*

para garantizar la seguridad jurídica y la confianza de los productores agrarios en estas figuras o certificaciones. Por ello, ponemos de manifiesto la imperativa necesidad de llevar a cabo una regulación holística permita conseguir diferentes objetivos:

En primer lugar, una potenciación de la figura para fortalecer el uso por parte de aquellos que pudieran estar interesados. En segundo lugar, una armonización de las normativas autonómicas que permita también garantizar el principio de igualdad entre los diferentes productores en cada una de las comunidades autónomas, de manera que se garantice también una competencia justa entre los propios productores nacionales. Una actualización de la normativa nacional, que también sirva para adecuar la misma a las necesidades actuales y a las políticas de desarrollo sostenible de la propia Unión Europea, sería también interesante, y así lo propuesto el CESE, resulta, por ello, muy interesante el desarrollo normativo a nivel comunitario de esta figura, de manera que se configure como un instrumento que coadyuve a la consecución de unas prácticas agrarias, más sostenibles en todo el territorio de la UE. En tercer lugar, la armonización normativa pasa también por la armonización de los signos visibles, es decir, de los símbolos que representan este tipo de producción agraria, de manera que se facilite a los consumidores, el acceso a la información que transmiten y, con ello, su decisión de compra.

Resultaría también interesante que la producción integrada se mantuviera como una certificación administrativa, siendo la Administración, el organismo capacitado para determinar quiénes pueden acceder a la misma o no, de este modo, consideramos que la utilización de marcas colectivas o de garantía para transmitir al consumidor las características de los productos procedentes de la producción integrada puede generar un conflicto con respecto a la propia naturaleza de este instrumento de calidad agroalimentaria, y con ello también una inseguridad jurídica, a la hora de determinar el marco normativo de la misma.

Para finalizar, nos gustaría poner de manifiesto que las políticas de desarrollo sostenible de la Unión Europea no siempre son asumibles por todos los productores agrarios, especialmente por aquellos que sean titulares de explotaciones pequeñas o medianas y que no pueden, en muchos casos, asumir los gastos de transición hacia la producción ecológica de una manera directa. Así lo hemos visto y ha quedado patente en las recientes manifestaciones de los agricultores en nuestro país⁵¹. De este modo, creemos firmemente que la producción integrada puede constituirse como un instrumento muy útil para llevar a cabo esta transición, con unos costes económicos asumibles por todas las

51 *Vid.* “Las organizaciones agrarias tienen convocadas unas 40 tractoradas en febrero”, <https://efeagro.com/organizaciones-agrarias-tractoradas-febrero/> (consultada el 15 de marzo de 2024).

explotaciones, y garantizando siempre los objetivos de desarrollo sostenible de las políticas comunitarias, quizá sería conveniente que legislador comunitario comenzase a plantear la posibilidad de escalones intermedios entre la producción convencional y la producción ecológica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AMAT LLOMBART, P., *Derecho de la Biotecnología y los Transgénicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- APRILE, M.C., CAPUTO, V. y NAYGA, R., “Consumers’ valuation of food quality labels: the case of the European geographic indication and organic farming labels”, en *International Journal of Consumer Studies*, nº 36, 2012, págs. 158 a 165.
- ARFINI, F., “Segni di qualità dei prodotti agroalimentari come motore per lo sviluppo rurale”, en *Agri Regioni Europa*, nº 3, visitable en <https://agrire-gionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/3/segni-di-qualita-dei-prodotti-agro-alimentari-come-motore-lo-sviluppo-rurale> (consultada el 25 de abril de 2024).
- ARMESTO LÓPEZ, X.A., “El concepto de agricultura ecológica y su idoneidad para fomentar el desarrollo rural sostenible”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 43, 2007, págs. 155 a 172.
- BARRIO MUÑOZ, V., “¿Qué es la producción integrada?”, en *Agricultura*, nº 860, 2004, págs. 186 a 208.
- BOZA, S., *La agricultura ecológica como parte de la estrategia de desarrollo rural sostenible en Andalucía*, Colección Factoría de Ideas, Centro de Estudios Andaluces, 2011, págs. 43 y ss.
- CABALLERO LOZANO, J.M., “Régimen de la producción ecológica de vinos. Aportación al “Derecho de la agricultura ecológica en España”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 70, 2017, págs. 37 a 82.
- CANTÓ LÓPEZ, M.T., “La producción integrada aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 23, 2003, págs. 155 a 180.
- CARRETERO GARCÍA, A. “Normas de Protección de los Signos distintivos de calidad de los productos agroalimentarios en el derecho español”, en *Estudios Jurídicos de Derecho agrario, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino*, MAPA ediciones, Madrid, 2008, págs. 387 a 413.
- CARRETERO GARCÍA, A. “Responsabilidad civil y organismos modificados genéticamente en el Derecho español”, en Carretero García, A. (Dir.),

- Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de derecho comparado*, UCLM, Cuenca., 2011, págs. 275 a 292.
- CARRETERO GARCÍA, A., “Coexistencia, etiquetado y control de cultivos y alimentos modificados genéticamente”, en De La Cuesta Sáenz, J.M., Caballero Lozano, J.M., *et Al.* (Coords.), *Homenaje al profesor Carlos Vattier Fuenzalida*, Aranzadi-Universidad de Burgos, Navarra, 2013, págs. 309 a 334.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., “La coexistencia de cultivos: transgénicos, convencionales y ecológicos”, en Amat Llombart, P. (Coord.), *Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 679 a 702.
- CEBALLOS MORENO, M., *Denominaciones de origen, actividad vitivinícola y desarrollo sostenible de zonas rurales*, Tecnos, Madrid, 2017.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre “*La producción integrada en la Unión Europea*”, DOUE nº C 214/8, de 8 de julio de 2014.
- CORTI VARELA, J., *La responsabilidad derivada de la utilización de organismos genéticamente modificados y la redistribución del riesgo a través del seguro*, Fundación MAPFRE-Instituto de Ciencias del Seguro, Madrid, 2008.
- DE LA VILLA BRIONGOS, I. *El régimen jurídico de la producción ecológica en España*, REUS, 2021.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, A. “La agricultura ecológica en el marco de la Unión Europea”, en *La Ley Unión Europea*, nº 39, 2016, págs. 1 a 27.
- GRACIA, A. y DE-MAGISTRIS, T., “Consumer preferences for food labeling: What ranks first?”, en *Food Control*, nº 61, 2016, págs. 39 a 46.
- GUERRERO, L., “¿Producción integrada vs agricultura ecológica?”, en *Cuadernos de Estudios Agroalimentarios*, nº 1, 2010, págs. 89 a 102.
- JANSSEN, M., y HAMM, U., “Product labelling in the market for organic food: Consumer preferences and willingness-to-pay for different organic certification logos”, en *Food Quality and Preferences*, nº 25, 2012, págs. 9 a 22.
- JORGE, E., LÓPEZ-VALEIRAS, E., y GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, M.B., “El consumidor de vino ecológico: perfil y motivaciones”, en *SeVi*, nº 3.525, 2018, págs. 1471 a 1476.
- LABRADOR, J., y GONZÁLEZ, V., “Legislación y apoyo de la investigación al proceso normativo de la agricultura ecológica en España”, en Mikkelsen, C., y Schlüter, M. (Eds.), “El nuevo reglamento de la UE para la agricultura y alimentación ecológica: (EC) no 834/2007. Antecedentes, valoración,

- interpretación”, en *Dossier de la Federación internacional de movimientos de agricultura ecológica - grupo UE*, Asociación CAAE, Bruselas, 2009, págs. 36 y ss.
- LAURETI, T., y BENEDETTI, I., “Exploring pro-environmental food purchasing behaviour: An empirical analysis of Italian consumers”, en *Journal of Cleaner Production*, nº 172, 2018, págs. 3367 y ss.
- LORENTE BLASCO, M., “Las denominaciones de origen y el desarrollo rural. Enfoque territorial de la producción”, en Frutos Mejías, L. M., y Ruiz Budría, E. (Coords.), *Los productos con indicación geográfica en el sistema agroalimentario español Tradición y modernidad*, Institución «Fernando El Católico», Zaragoza, 2012, págs. 171 a 180.
- MAURO, M., “Il nuovo regolamento sull’agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi”, en *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e Dell’ambiente*, nº 6, 2018, 14 págs.
- MILLÁN SALAS, F., “Los signos de calidad en el derecho español”, en Muñoz Espada, E., y Amat Llombart, P. (Dir.), *Tratado de Derecho Agrario*, Wolters Kluwer, 2017, págs. 611 a 655.
- NAPOLITANO, F., BRAGHIERI, A., PIASENTIER, E., FAVOTTO, S., NASPETTI, S., y ZANOLI, R., “Effect of information about organic production on beef liking and consumer willingness to pay”, en *Food Quality and Preference*, nº 21, 2010, págs. 207 a 212.
- PERMINGEAT, H., y MARGARIT, E., “Impacto ambiental de los cultivos genéticamente modificados: el caso del maíz Bt”, en *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias- UNR*, nº7, 2005, págs. 32 a 44.
- RAIGÓN, M. D., NAVARRO-HERRERO, I., POZUELO, R., POVEDA, D., “Estudio comparativo de costes de producción en agricultura ecológica y convencional” accesible en <https://fci.uib.es/Servicios/libros/conferencias/seae/Estudio-comparativo-de-costes-de-produccion-en.cid221650> (consultada el 20 de marzo de 2024).
- REGANOLD, J. P., y CROWDER, D. W., “Financial competitiveness of organic agriculture on a global scale”, en *PNAS*, nº 112, 2015, págs. 7611 a 7616.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS. M., “La configuración jurídica del signo distintivo producción integrada para productos agroalimentarios”, en Martínez López-Muñiz, J.L. (Coord.), *Derechos sociales y Estatutos de autonomía, Denominaciones de Origen y nuevo Estatuto del PDI universitario*, Lex Nova, 2009, págs. 519 a 531.

- RODRÍGUEZ-ENTRENA, M., y GMADA, S., “Implicaciones de la regulación sobre coexistencia de los cultivos modificados genéticamente en la agricultura del siglo XXI”, en *CUIDES*, nº 5, octubre de 2010, págs. 53 y ss.
- SOTO GARCÍA, M., “Una aproximación al concepto de agricultura ecológica desde el prisma del Derecho”, en Peña Sánchez, A.R. y J.M. Porro Gutiérrez, J.M., *Aspectos sociales, económicos y jurídicos de la agroalimentación: la perspectiva ecológica*, Universidad de Cádiz, 2010, págs. 139 a 164.
- TRUMPER, E.V., “Resistencia de insectos a cultivos transgénicos con propiedades insecticidas. Teoría, estado del arte y desafíos para la República Argentina”, en *Agriscientia*, nº 31 (2), 2014, págs. 109 a 126.
- VERHOOG, H., “Organic agriculture versus genetic engineering”, en *Netherlands Journal of Agricultural Science*, nº 54, 2007, págs. 387 a 400.

**EL BIENESTAR ANIMAL EN LA
POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC)
Y SU APLICACIÓN EN CASTILLA-LA
MANCHA**

***ANIMAL WELFARE IN THE COMMON
AGRICULTURAL POLICY (CAP).
IMPLEMENTATION IN CASTILLA-LA
MANCHA***

PILAR GIL ADRADOS

Doctora en Ciencias Veterinarias. Coordinación Autoridad de Gestión. Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

JUAN GONZÁLEZ LOBATO

Veterinario. Técnico Superior. Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Junta Comunidades de Castilla-La Mancha

RESUMEN: La finalidad de este trabajo es abordar las principales medidas llevadas a cabo en materia de bienestar animal por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el marco de la Política Agraria Común, describiendo el resultado de su implantación y el alcance de su efecto en los beneficiarios y destinatarios. Además, con carácter previo procura dar una perspectiva histórica del bienestar animal y de como este se ha ido integrando en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea desde sus orígenes a mediados del siglo pasado hasta nuestros días.

ABSTRACT: The purpose of this work is to address the main measures carried out in terms of animal welfare in Castilla-La Mancha within the framework of the Common Agricultural Policy, describing the result of its implementation

and the scope of its effect on its beneficiaries and recipients. Furthermore, it seeks to give a historical perspective of animal welfare and how it has been integrated into the legal system of the European Union from its origins in the middle of the last century to the present day.

PALABRAS CLAVE: bienestar animal, programas de desarrollo rural, Iniciativa ciudadana europea, Política Agraria Común, PAC, ganadería, sociedad europea, plan estratégico de la PAC, PEPAC.

KEY WORDS: animal welfare, rural development, agricultural policy common, european citizens' initiative, livestock, farm animals.

SUMARIO: I. El bienestar animal a lo largo de la historia de la UE. II. Marco normativo del bienestar animal en la PAC. III. El bienestar animal en los programas de desarrollo rural de Castilla-La Mancha. 1. El programa de desarrollo rural 2007-2013 de Castilla-La Mancha. 2. El programa de desarrollo rural 2014-2022 de Castilla-La Mancha. A) Ayudas en favor del bienestar de los pequeños rumiantes en régimen extensivo. B) Inversiones para mejorar el rendimiento y la sostenibilidad de las explotaciones avícolas de puesta. C) Acciones de transferencia de conocimientos e información. D) Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. 3. Intervenciones de desarrollo rural del PEPAC en Castilla-La Mancha. IV. Impacto en Castilla-La Mancha de las ayudas de la PAC en el bienestar animal. 1. Ayudas en favor del bienestar de los pequeños rumiantes en régimen extensivo. 2. Inversiones para mejorar el rendimiento y la sostenibilidad de las explotaciones avícolas de puesta. 3. Acciones de transferencia de conocimientos e información. V. Consideraciones finales. VI. Bibliografía.

I. EL BIENESTAR ANIMAL A LO LARGO DE LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En los inicios de la UE, siendo Comunidad Europea creada por el Tratado de Roma (1957)¹, la agricultura era un sector que estaba muy protegido por cada uno de los Estado miembro, pero dada la baja productividad agraria, la escasez de alimentos y la penuria económica, consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, los países fundadores decidieron buscar soluciones de manera comunitaria.

Así, en la posterior consecución del mercado común fue determinante la supresión de los mecanismos de regulación e intervención nacionales, ya que no solo dificultaban los movimientos entre países, sino la creación de otros mecanismos políticos con dimensión comunitaria. De hecho, en el proceso de integración europea, un proyecto de lo intergubernamental a lo supranacio-

1 Firmado por Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos.

nal, la política agraria fue la primera política comunitaria – la Política Agraria Común (PAC)- al ir incorporando medidas de apoyo a los precios y al mercado interno comunitario para fomentar la producción y abastecer a la población de alimentos a unos precios asequibles que, a su vez, garantizaran una renta equitativa a los agricultores, que recibían ayudas en función de sus niveles totales de producción².

Dichos instrumentos fueron dando sus frutos y, con el paso del tiempo, la productividad agraria y la disponibilidad de los alimentos en Europa aumentó considerablemente por encima de las necesidades de la Comunidad. Ante esa perspectiva excedentaria, Sicco Mansholt, entonces comisario europeo de Agricultura pronosticó que el exceso de producción y las ayudas a los precios tenderían a desequilibrar el mercado de los productos agrarios europeos. Para paliar este efecto, propuso una reforma en profundidad de la PAC, con el fin de, garantizando rentas dignas a los agricultores y alimentos a la población, que evitara las distorsiones del mercado. Así, el 21 de diciembre de 1968, la Comisión Europea presentó al Consejo un memorando sobre la reforma agrícola³, conocido como Plan Mansholt.

Desde entonces, la PAC ha experimentado seis grandes reformas. De estas destacan, por su relevancia en el cambio de los planteamientos políticos, las reformas de 1992 y de 2003, que incorporan los conceptos de desacoplamiento -desligar la producción de la percepción de las ayudas- y de condicionalidad, consistente en supeditar los pagos de las ayudas a la obligación de respetar una serie de requisitos, denominados requisitos legales de gestión (RLG), entre los que se encuentra el bienestar animal⁴. Es entonces, cuando se incorpora el desarrollo legislativo en materia de bienestar animal en la PAC.

Las más recientes han sido en 2013 (coincidiendo la programación con el marco financiero plurianual MFP 2014-2020) y en 2021 (programada con el marco financiero plurianual MFP 2021-2027) que orienta la política a resultados y se enmarca en el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es la neutralidad climática para el año 2050. Los reglamentos del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo referidos a la puesta en práctica de esta última - planes estratégicos, financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola, así como la organización común de mercado- entraron en vigor en enero de 2023⁵.

2 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/timeline-history-of-cap/>

3 Memorando sobre la reforma agrícola en la Comunidad Económica Europea (21 de diciembre de 1968). https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9180e790-2f28-4b7b-b627-9f18688a123d/Resources#aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee_en&overlay

4 Se corresponden con los RLG 9,10 y 11 del anexo III del Reglamento 2021/2115.

5 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

Aun así, los objetivos que dieron origen a la PAC en el Tratado de Roma de 1957 se han mantenido en las sucesivas modificaciones porque siguen consagrados en los Tratados, recogidos en el artículo 39 el Título III. Agricultura y Pesca del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE):

“a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de factores de producción;

b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) estabilizar los mercados;

d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;

e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.”

No han cambiado los objetivos de la UE para la PAC, pero sí han evolucionado, acompañando a los tiempos, tanto la estrategia comunitaria como los mecanismos para alcanzarlos. De hecho, el apartado segundo del artículo 39 del Tratado recoge la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones de la PAC a las circunstancias europeas y al contexto internacional por ser la agricultura un sector estrechamente vinculado a la economía, lo que, según la jurisprudencia consolidada, pueden alcanzarse simultáneamente. Tal ha sido el caso de la incorporación de las demandas de los ciudadanos europeos en relación con el bienestar animal, a medida que ha ido creciendo en importancia la preocupación que le conceden a las condiciones en las que se crían los animales.

Los primeros movimientos animalistas en Europa surgieron en la década de los sesenta del siglo XX, principalmente, en los países del norte. En 1965, en

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.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013.

Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

Reino Unido se publicó un documento que tuvo especial calado: el informe del “Comité técnico para investigar en el bienestar de los animales mantenidos bajo sistemas ganaderos intensivos”, más conocido como Comité Brambell⁶. A raíz de este informe, el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación del Reino Unido (MAFF) decidió la creación del *Farm Animal Welfare Council* (FAWC), consejo que aprobaría en 1979 las ahora famosas “cinco libertades” de los animales, que incluyen libertad de sed, hambre o malnutrición; apropiado confort y alojamiento; prevención o rápido diagnóstico y tratamiento de heridas y enfermedades; libertad para manifestar un patrón normal de comportamiento y libertad de miedo.

Cuando Reino Unido en 1973 se incorpora a la Comunidad Económica Europea (CEE) aportó su acervo en esta materia, fruto de la sensibilidad hacia el bienestar animal de sus ciudadanos, al creciente interés del resto de los europeos por las condiciones de producción de los animales de renta. En aquel tiempo, las denuncias de los movimientos ciudadanos sobre el maltrato animal también tuvieron eco en el Consejo de Europa, por lo que en su seno se promovieron las primeras negociaciones sobre protección de los animales en Estrasburgo, adoptándose el Convenio Europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas⁷, en 1976. Se trata del primer reconocimiento, en el ámbito del derecho internacional, de la necesidad de protección de los animales, en particular en los entonces incipientes sistemas intensivos de producción, que se fue ratificando por los miembros del Consejo de Europa entre los que se encontraban los Estados miembros de la CEE que lo adoptaría en 1978⁸. España lo ratificaría en 2017⁹.

De este modo, la creciente preocupación del conjunto de la sociedad europea por el bienestar animal fue materializándose, tras alcanzarse acuerdos políticos entre los Estados y la elaboración de propuestas legislativas por la Comisión Europea, en disposiciones normativas obligatorias. El primer acto legislativo adoptado por la CEE relacionado con el bienestar animal fue la Directiva

6 Farm Animal Welfare Council (FAWC). *Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future*. Octubre 2009.

7 Convenio europeo para la protección de los animales criados con fines ganaderos, 1976. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A21978A1117%2801%29>.

8 Decisión del Consejo, de 19 de junio de 1978, relativa a la celebración del Convenio Europeo sobre protección de los animales en las ganaderías <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31978D0923>.

9 Instrumento de ratificación del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987. 23 de junio de 2017. BOE 11 de octubre de 2017. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/11/pdfs/BOE-A-2017-11637.pdf>.

74/577/CEE¹⁰ del Consejo, de 18 de noviembre de 1974, relativa al aturdimiento de los animales antes de su sacrificio, iniciando un profuso desarrollo legislativo que dura hasta nuestros días. Tras esta primera norma europea, se continuó con el desarrollo legislativo sobre el bienestar animal en las distintas etapas de la producción animal. Es decir, normas para la cría de los animales de abasto y para su transporte, así como sobre la protección de los animales utilizados para fines científicos. Se publican, entonces, la Directiva 98/58/CE relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas¹¹, la Directiva 91/628/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a la protección de los animales durante el transporte¹². La última directiva en publicarse, relativa al bienestar animal, fue la Directiva 2010/63/UE¹³ del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos.

Adicionalmente, fue elaborándose normativa sectorial para las principales especies ganaderas criadas en la UE, terneros, cerdos y aves, tanto de puesta como de carne. En 1991, se publicó la Directiva 91/629/CEE del Consejo relativa a las normas mínimas para la protección de terneros^{14 15}. En el mismo año, se publicó también la Directiva 91/630/CEE del Consejo relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos^{16 17}. En 1999, se publicó la Directiva 1999/74/CE, por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras¹⁸. Más tarde, en 2007, se publicó la Directiva 2007/43/CE

10 En la actualidad la norma en vigor es el Reglamento del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza.

11 La trasposición en España es el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.

12 En la actualidad la norma en vigor es el Reglamento 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas.

13 La trasposición en España es el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia.

14 En la actualidad la norma en vigor es la Directiva 2008/119/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros.

15 La trasposición en España es el Real Decreto 1047/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de terneros.

16 La trasposición en España es el Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos.

17 En la actualidad está en vigor la Directiva 2008/120/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos.

18 Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras.

del Consejo, por la que se establecen las disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne¹⁹.

Entretanto, en 1991 el Parlamento Europeo presentó una propuesta de resolución sobre la inclusión de la protección de los animales en el Tratado de Roma, a fin de que se incluyera la protección de los animales como uno de los objetivos del Tratado, y, de ese modo, se convirtiera en un elemento a tener en cuenta en la PAC, en virtud de lo recogido en el apartado 2 del artículo 39 del Tratado. En 1997, el Tratado de Ámsterdam lo incorpora a modo de *Protocolo sobre protección y bienestar animal* y establece que al aplicar las políticas comunitarias en materia de agricultura, transporte, mercado interior investigación, la Comunidad y los Estados miembros tengan plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional. Sin embargo, el Protocolo de 1997 no estableció como principio comunitario el bienestar animal puesto que esta materia no formaba parte de los objetivos de la Comunidad del Tratado, tal y como se declara en la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001 que precisa que lo establecido en el Protocolo de 1997 no constituye un principio para el Derecho comunitario (Brels, 2012). Cuestión que no se consigue hasta que se recogió en el texto del Tratado en el artículo 13 de la versión consolidada del TFUE, hecho que tuvo lugar tras la firma del tratado de Lisboa, en 2007.

Hoy en día, el bienestar animal se ha convertido en un tema de gran significación para la sociedad europea. Muestra de ello, son los resultados de los eurobarómetros especiales de la Comisión Europea diseñados para conocer la opinión de los ciudadanos europeos sobre bienestar animal que se efectuaron en 2015 y 2023.

El eurobarómetro de 2015, refleja que el 94% de los encuestados, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, considera bastante importante o muy importante proteger el bienestar de los animales de granja²⁰. A su vez, el eurobarómetro de 2023, muestra que hasta un 84% cree que el bienestar de los animales de granja debe protegerse mejor en su país de lo que se protege en la actualidad²¹.

19 Real Decreto 692/2010, de 20 de mayo, por el que se establecen las normas mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne.

20 Eurobarómetro especial 442 Actitudes de los europeos hacia el bienestar animal (nov-dic 2015) datos obtenidos de la pregunta “En su opinión, ¿hasta qué punto es importante el bienestar de los animales de granja?”.

21 Eurobarómetro especial sobre bienestar animal 533 de 2023.

En el tiempo transcurrido entre los dos eurobarómetros ha tenido lugar un suceso de gran transcendencia política para el sector ganadero europeo, ya que se registró en septiembre de 2018 la iniciativa ciudadana “*End the cage age*”²², con la pretensión de se hayan prohibido en 2027 todo tipo de jaulas para una serie de especies de animales de abasto en la UE. Tras finalizar el período de recogida de firmas, la iniciativa ciudadana contaba con casi 1,4 millones de declaraciones de apoyo.

Según los últimos datos disponibles de Eurostat²³, supone un 0,31% de la población europea²⁴. Sin embargo, en virtud del artículo 3 del Reglamento (UE) 2019/788 sobre la iniciativa ciudadana europea²⁵ con al menos un millón de ciudadanos de la Unión que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, la Comisión Europea debe entender que la iniciativa es válida y, en el marco de sus atribuciones, debe presentar una propuesta legislativa sobre las cuestiones que los ciudadanos, con sus declaraciones de apoyo, consideran que requieren un acto jurídico de la UE para la consecución de los fines de los Tratados. «*End the Cage Age*» es la sexta iniciativa ciudadana europea que ha alcanzado los umbrales numéricos de adhesiones necesarias para su toma en consideración.

En consecuencia, el 30 de junio de 2021, en respuesta a la iniciativa y a la demanda de esa transición hacia sistemas de cría más éticos y sostenibles, se publicó la Comunicación de la Comisión C(2021) 4747 final, relativa a la iniciativa ciudadana europea (ICE) «*End the Cage Age*»²⁶. En la Comunicación se exponía la intención de proponer la eliminación gradual, y finalmente la prohibición, de los sistemas de jaulas en todas las especies y categorías de animales que refiere la iniciativa, en virtud de los dictámenes de la EFSA²⁷ y tras una evaluación de impacto, en una revisión de la legislación sobre bienestar animal que la Comi-

22 Acabemos con las jaulas.

23 https://www.eurostat.eu/elementos/ele0009900/poblacion-en-la-ue-27-desde-2020-n-de-habitantes/tbl0009913_c.html.

24 Elaboración propia

25 Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PD/?uri=CELEX:02019R0788-20200201>.

26 [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)4747&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)4747&lang=es)

27 La legislación comunitaria en este ámbito del bienestar animal se actualiza teniendo en consideración los dictámenes científicos de la EFSA. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), creada por el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, adoptó dos dictámenes sobre los aspectos de bienestar de los principales sistemas de aturdimiento y matanza de algunas especies de animales, concretamente los aspectos de bienestar de los principales sistemas de aturdimiento y matanza de las principales especies animales comerciales, en 2004, y los aspectos de bienestar de los principales sistemas de aturdimiento y matanza aplicados a los ciervos, las

sión se comprometió a proponer antes del último trimestre de 2023. Propuesta legislativa que, superado ese plazo, aún no se ha hecho pública.

Casi al tiempo, en España se impuso mediante real decreto la obligatoriedad de la instalación de cámaras de videovigilancia en mataderos. Dicha medida es fruto del sentir ciudadano, el cual demanda ya no sólo un mayor bienestar de los animales, sino además una vigilancia más estricta del cumplimiento de la normativa relativa al mismo y que se materializó en el mencionado real decreto a mediados de 2022²⁸.

II. MARCO NORMATIVO DEL BIENESTAR ANIMAL EN LA PAC

La PAC se dedica a tres ámbitos principales de actuación para alcanzar los objetivos del artículo 39 del TFUE. A las ayudas directas y a las medidas de mercado, conocido como el primer pilar de la PAC y al desarrollo rural, segundo pilar.

Las ayudas directas son pagos abonados directamente a los agricultores para proporcionarles una red de seguridad, es decir, una financiación suficiente para desarrollar sus actividades económicas. La organización común de los mercados de los productos agrarios -OCM única- es un conjunto de normas que persiguen contrarrestar la alta volatilidad de los precios en los mercados agrícolas de la UE y el desarrollo rural es un instrumento para apoyar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y la agricultura en la UE. La percepción de estas ayudas directas de la PAC está sometida al cumplimiento de una serie de requisitos en materia medioambiental, sanitaria o de bienestar animal. Dichas condiciones se materializan con dos modalidades. Por un lado, los requisitos legales de gestión (RLG) y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM), cuya regulación queda recogida en los sucesivos reglamentos que regulan la PAC desde que se incorporó el concepto de condicionalidad al ordenamiento jurídico de la Unión. Actualmente, los RLG relativos al bienestar de los animales se corresponden con los RLG números 9, 10 y 11.

Es el sistema de condicionalidad de la PAC²⁹. Normas básicas en materia de medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrarias y medioam-

cabras, los conejos, las avestruces, los patos, los gansos y las codornices criados en granjas con fines comerciales, en 2006.

28 Real Decreto 695/2022, de 23 de agosto, por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia.

29 Artículo 12 Reglamento (UE) 2115/2021 Reglamento 2115/2012 Condicionalidad. Principio y ámbito de aplicación 1. En sus planes estratégicos de la PAC, los Estados miembros incluirán un sistema de condicionalidad, según el cual los agricul-

bientales de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal. La condicionalidad tiene como objetivo contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible mediante una mejor concienciación de los beneficiarios sobre la necesidad de respetar las normas básicas. También pretende contribuir a hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en general gracias a una mejor coherencia de esta política con las políticas en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal y vegetal y bienestar animal.

La condicionalidad, entre otras funciones, pretende la mejora del bienestar animal, asegurando el cumplimiento de las normas destinadas a la protección del ganado, por su naturaleza disuasoria. Este sistema instrumental de la condicionalidad ayuda, indirectamente, a aumentar la sensibilización de los ganaderos acerca de la importancia del bienestar animal.

Sin embargo, también cabe recordar que los sistemas de ganadería intensivos, en los que precisamente se puede producir con mayor facilidad el menoscabo del bienestar animal, a menudo no reciben ayudas de pagos directos ni de medidas de desarrollo rural basadas en la superficie y, por lo tanto, no están sujetos a la condicionalidad ni al efecto disuasorio de poder perder parte de los ayudas de la PAC.

A su vez, el segundo pilar de la PAC dedicado a la política de desarrollo rural contribuye a que las zonas rurales de la UE puedan hacer frente a numerosos desafíos de índole económica, medioambiental y social, complementando el sistema de pagos directos y las medidas de mercado. Política redistributiva, y en cierta medida reguladora, basada en la cofinanciación y en la programación nacional o regional plurianual a partir de unas directrices estratégicas comunitarias que ofrecen flexibilidad a los Estados y a las regiones para diseñar un programa de acuerdo con las necesidades e intereses de su medio rural.

Su origen está en la Declaración de Cork acordada en la Conferencia sobre Desarrollo Rural de 1996³⁰ para promover una política dedicada a revitalizar las zonas rurales. En la Agenda 2000, se sientan las bases para una política pública

tores y otros beneficiarios que reciban pagos directos en virtud del capítulo II o los pagos anuales en virtud de los artículos 70, 71 y 72, serán objeto de una sanción administrativa si no cumplen los requisitos legales de gestión según el Derecho de la Unión y las normas BCAM establecidas en los planes estratégicos de la PAC, enumeradas en el anexo III, en relación con los siguientes ámbitos específicos: a) el clima y el medio ambiente, incluidos el agua, el suelo y la biodiversidad de los ecosistemas; b) la salud pública y la fitosanidad; c) el bienestar animal.

- 30 La conferencia de Cork de 1996 supuso el reconocimiento de una política de desarrollo rural específica como segundo pilar de la política agraria comunitaria. Veinte años después, del 5 al 6 de septiembre de 2016, la Comisión Europea organizó la Conferencia de Cork 2.0 que en sus conclusiones ha incidido en la necesidad de enfocar el desarrollo para responder a objetivos económicos, sociales y medioambientales definidos hacia las necesidades de los territorios rurales.

destinada al desarrollo rural global coherente y orientado al desarrollo territorial y a la conservación y protección del medioambiente³¹. La reforma de la PAC en 2003 dotó a esta política de un instrumento propio de financiación y de programación para el desarrollo rural, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), e incorporó cambios con la pretensión de determinar pautas para la producción agraria, los métodos de utilización y gestión de las tierras, la conservación de la biodiversidad, la incorporación a la actividad agraria, la gestión de las zonas Natura 2000, la protección de las aguas y del suelo, la atenuación del cambio climático, incluyendo la reducción emisiones de gases de efecto invernadero, y el uso sostenible de los recursos naturales. Más tarde, la reforma de la PAC de 2013, a esos objetivos, alineados con los retos de la sociedad mundial, se suman los establecidos en la Estrategia Europea 2020³².

En el periodo 2014-2020, la lógica de intervención de la política de desarrollo rural está concebida sobre la base de seis prioridades estratégicas desarrollo rural de la UE³³. Dos prioridades para cada una de las dimensiones de la estra-

31 Reglamento (CE) n.º 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

32 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>.

33 Artículo 5 Prioridades de desarrollo rural de la Unión Los objetivos de desarrollo rural, que contribuyen a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se enmarcarán en las seis prioridades siguientes de desarrollo rural de la Unión, que reflejan los objetivos temáticos correspondientes del MEC:

1) Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación, haciendo hincapié en:

a) fomentar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales;

b) reforzar los lazos entre la agricultura, la producción de alimentos y la silvicultura, por una parte, y la investigación y la innovación, por otra, para, entre otros fines, conseguir una mejor gestión y mejores resultados medioambientales;

c) fomentar el aprendizaje permanente y la formación profesional en el sector agrario y el sector forestal.

2) mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible, haciendo hincapié en:

a) mejorar los resultados económicos de todas las explotaciones y facilitar la reestructuración y modernización de las mismas, en particular con objeto de incrementar su participación y orientación hacia el mercado, así como la diversificación agrícola;

b) facilitar la entrada en el sector agrario de agricultores adecuadamente formados, y en particular el relevo generacional.

3) fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario, haciendo hincapié en:

a) mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales;

tegia: económica, ambiental y social, relacionadas en el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013³⁴ que traza el contexto estratégico de la política de desarrollo rural y define las medidas que deben ser adoptadas para ejecutar la política de desarrollo rural de acuerdo con las prioridades. En el período 2023-2027, el bienestar animal se recoge entre los objetivos específicos del PEPAC para la consecución de los objetivos generales en el artículo 6.1 i).

En la práctica, en relación con el bienestar animal, la reglamentación comunitaria relativa al desarrollo rural contempla la posibilidad de diseñar intervenciones para favorecer la adopción de las normas obligatorias sobre bienestar animal en las explotaciones ganaderas³⁵, integradas en la condicionalidad que

b) apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones.

4) Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura, haciendo hincapié en:

a) restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad, los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos;

b) mejorar la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas;

c) prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos.

5) Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal, haciendo hincapié en:

a) lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura;

b) lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos;

c) facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía;

d) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de amoníaco de procedentes de la agricultura; e) fomentar la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y forestal;

6) Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, con hincapié en:

a) facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo;

b) promover el desarrollo local en las zonas rurales;

c) mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.

34 Reglamento (UE) n.º 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) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

35 Art. 17 R (UE) 1305/2013 1. La ayuda abarcará inversiones materiales o inmateriales: a) que mejoren el rendimiento global y la sostenibilidad de la explotación agrícola; c) en infraestructuras destinadas al desarrollo, modernización o adaptación de la agricultura y el sector forestal, la consolidación y mejora de tierras y el suministro y ahorro de energía y agua.

Art 73 del 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).

debe cumplirse para ser perceptor de las ayudas directas de la PAC, y cuyo incumplimiento supone la reducción o retirada de las ayudas. También para diseñar intervenciones para apoyar a los ganaderos que asuman mayores compromisos que los exigidos por la norma³⁶, para el fomento de la certificación del bienestar animal³⁷ como mecanismo para diferenciar su producción en el mercado, para la creación de agrupaciones y de organizaciones de productores³⁸ que puedan establecer normas comunes relativas a la información sobre la producción en materia de bienestar, así como para la transferencia de conocimiento y difusión de información³⁹, tanto para profesionales del sector como para la sociedad en su conjunto.

III. EL BIENESTAR ANIMAL EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE CASTILLA-LA MANCHA

Los programas regionales de desarrollo rural son la plasmación de una estrategia regional, fruto del análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) del medio rural de la región relacionadas con los objetivos específicos de la PAC. Así, en el ámbito del bienestar animal, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (en lo sucesivo Consejería de Agricultura)⁴⁰ ha incorporado intervenciones en la planificación de su estrategia destinadas en general al bienestar animal de todas las explotacio-

36 Art. 33 R (UE) 1305/2013. Los pagos en favor del bienestar de los animales únicamente cubrirán los compromisos que impongan mayores exigencias que las normas obligatorias correspondientes.

Artículo 70 Compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión del Reglamento (UE) 2115/2021.

37 Art. 16 R(UE) 1305/2013. La ayuda se concederá a los agricultores y agrupaciones de agricultores que participen por primera vez, entre otros, en regímenes de calidad establecidos reglamentariamente.

Artículo 77. Cooperación del Reglamento (UE) 2115/2021.

38 Art. 27 R (UE) 1305/2013. La ayuda se concederá para facilitar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores en los sectores de la agricultura y la silvicultura con miras a: a) la adaptación de la producción y el rendimiento de los productores que sean miembros de tales agrupaciones u organizaciones a las exigencias del mercado;

Artículo 77. Cooperación del Reglamento (UE) 2115/2021.

39 Art. 14 Reglamento (UE) n.º 1305/2013. 1. La ayuda en virtud de esta medida abarcará las actividades de formación profesional y adquisición de competencias, así como las actividades de demostración e información.

Artículo 78 Intercambio de conocimientos y difusión de información del Reglamento (UE) n.º 2115/2021.

40 La Consejería de Agricultura ha tenido denominaciones diferentes, según las competencias asumidas en las distintas legislaturas que ocupan el tiempo de los programas de desarrollo rural que se estudian en este artículo.

nes y, en particular, dos sectores: la avicultura de puesta y el ovino en régimen extensivos.

A la avicultura de puesta por ser un sector de relevancia económica que ha debido hacer frente a inversiones para adecuar las instalaciones de sus explotaciones a los cambios normativos en materia de bienestar animal, por lo que era conveniente apoyar a los productores a esa conversión. Actualmente, España cuenta con unas 1.880 explotaciones de gallinas de puesta con un censo de más de 75,2 millones de ponedoras⁴¹, siendo uno de los principales productores de huevos de la UE, por detrás de Italia, Francia y Alemania, representando el 12% de la producción europea⁴². Si bien, Castilla-La Mancha lidera la producción nacional con 24.1 millones de ponedores (32% del censo nacional) y produce una de cada cuatro docenas de huevos del país al año, siendo la primera región tanto en censo como en producción.

Al ovino en régimen extensivo porque, aunque el conocimiento experto revela deficiencias en el bienestar del ovino y caprino en régimen extensivo de Castilla-La Mancha derivadas, fundamentalmente, de las características climatológicas de la región, no hay conocimiento científico suficiente para que la EFSA pueda emitir dictámenes científicos, sobre un sector heterogéneo en condiciones de producción, en los que basar disposiciones normativas comunitarias. Por ello, se han identificado los elementos que pueden apoyarse para favorecer el bienestar de esos animales, al ser Castilla-La Mancha una región donde el sector ovino forma parte de los sistemas tradicionales de producción y de su paisaje.

1. Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 de Castilla-La Mancha

Por exigencia de la Directiva 1999/74/CE⁴³ que establece las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, quedaba prohibida la cría en jaulas no acondicionadas a partir del 1 de enero de 2012. No era difícil deducir que la adaptación a los nuevos requisitos supondría un enorme impacto económico a los avicultores de Castilla-La Mancha, tanto por las fuertes inversiones que deberían emplear para adecuar las instalaciones a los nuevos requisitos obligatorios como por el lucro cesante derivado de la necesaria disminución del número de gallinas por unidad de superficie.

41 SITRAN <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/trazabilidad-animal/sitran/default.aspx>.

42 Caracterización del sector avícola de puesta. MAPA, 2019 https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/caracterizaciodelsectoravicoladepuesta2019_rev_tcm30-436298.pdf

43 Directiva 1999/74/CE del Consejo de 19 de julio de 1999 por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras.

Por ese motivo, la Consejería de Agricultura en el año 2010, en el marco del programa de desarrollo rural financiado con FEADER, facilitó ayudas destinadas a mejorar las condiciones de bienestar de las gallinas ponedoras en las explotaciones de producción de huevos con destino al consumo humano, auxiliando la adaptación de las explotaciones a los requisitos. Bien por el acondicionamiento de las jaulas ya existentes, por la adquisición de jaulas nuevas o mediante la construcción o adaptación de las naves para albergar las jaulas reglamentarias⁴⁴.

Las ayudas tuvieron la modalidad de subvención de capital con cuantías del 50% de la inversión para la adaptación de jaulas en explotaciones de jóvenes agricultores o en aquellas situadas en zonas desfavorecidas y del 40% para el resto de los titulares, así como en el caso de la construcción o adaptación de naves para albergar las jaulas reglamentarias. El importe global de las ayudas al sector ascendió a 15,33 millones de euros, con una inversión auxiliable de 54,17 millones para 9,3 millones de ponedoras, que se financió en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 de Castilla-La Mancha por la JCCM, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y el FEADER.

2. Programa de Desarrollo Rural 2014-2022 de Castilla-La Mancha

En este período, el bienestar animal se ha abordado de distintas intervenciones de desarrollo rural: ayudas específicas a favor del bienestar de los pequeños rumiantes en régimen extensivo; ayudas para la inversión destinada a la conversión de explotaciones avícolas de puesta a sistemas alternativos; la transferencia de conocimiento en bienestar animal, así como mediante el fomento de la certificación en bienestar animal de productos con destino a su diferenciación por el consumidor en el mercado.

A) Ayudas en favor del bienestar de los pequeños rumiantes en régimen extensivo

Son ayudas basadas en el artículo 33 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 por las que se conceden pagos en favor del bienestar de los animales a los agricultores que se comprometan voluntariamente a llevar a cabo operaciones para dar cumplimiento a uno o varios compromisos en favor del bienestar de los animales que impongan mayores exigencias que las normas obligatorias correspondientes. Los pagos se conceden anualmente y compensan a los beneficiarios por la totalidad o una parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos suscritos. En virtud de

44 Orden de 24/08/2010, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas al sector avícola de producción de huevos para el consumo humano en Castilla-La Mancha y se convocan dichas ayudas para 2010. [2010/14920].

este artículo, se diseñó y planificó en el Programa de Desarrollo Rural (PDR) 2014-2022⁴⁵ una intervención en favor del bienestar de los pequeños rumiantes en régimen extensivo, que también se contempla en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027.

Como ya hemos mencionado, no hay normativa comunitaria obligatoria sobre el bienestar animal del ganado ovino debido a la gran heterogeneidad del sector, tanto por los distintos tipos de explotación como por las diferencias entre países, aunque haya evidencias científicas particulares. En particular, teniendo en cuenta la idea preconcebida de que son los animales de sistemas intensivos los que requieren mejorar su bienestar. Razón por la que no hay dictámenes científicos de la EFSA con los que basar una normativa europea común.

Dada esta circunstancia, la Consejería de Agricultura, para avalar su hipótesis sobre la necesidad de mejorar el bienestar animal en los pequeños rumiantes, buscó el asesoramiento en la Universidad de Extremadura (UEX) de expertos en bienestar de los animales, para recopilar las evidencias científicas particulares con las que poder fundamentar los factores de bienestar a mejorar con la ayuda⁴⁶.

De esta manera, se consiguió identificar las principales características del sistema extensivo en la región que determinaban las carencias en bienestar y con ellas las necesidades de mejora siguientes:

- Resulta fundamental que los animales de la especie ovina y caprina puedan salir de las instalaciones al exterior para poder desarrollar los comportamientos naturales propios de la especie (caminar, pastorear, ramonear, etc.), lo cual tiene un impacto positivo en el bienestar de los mismos.
- El clima propio de la región, caracterizado por elevadas temperaturas y períodos prolongados de sequía, tienen un efecto directo sobre el bienestar y la producción de los animales.
- Las propias características del sistema extensivo hacen que a lo largo de su vida, ovejas y cabras puedan mantener contacto con animales de especies potencialmente depredadoras.
- Existen una serie de factores como son los partos distócicos, enfermedades infecciosas o parasitarias que no se detectan a tiempo, con las consecuencias en bienestar animal y producción que ello acarrea.

45 https://pepac.castillalamancha.es/sites/default/files/2024-04/Programme_2014ES06RDRP007_14_1_es_smd.pdf. p.861

46 APARICIO TOVAR, M.A., VARGAS, J. D. Guía de bienestar animal en pequeños rumiantes <https://icovciudadreal.com/wp-content/uploads/2018/11/GUIA-DE-BIENESTAR-ANIMAL-V4.pdf>

- La ganadería extensiva de ovino y caprino tiene una elevada dedicación de mano de obra, la cual es cada vez más escasa y cuenta con menos formación, lo cual conduce a un aumento de la ratio cabezas de ganado/pastor y además con pastores con menos conocimientos sobre el oficio.

En base a estas carencias de bienestar, se diseñaron los compromisos que debe adoptar el ganadero para mejorar el bienestar de sus animales y recibir la ayuda:

- Ampliar el tiempo que los animales pasan en el exterior desarrollando sus comportamientos naturales.
- Proteger a los animales frente a las inclemencias meteorológicas, en este caso, la intensa radiación solar y las elevadas temperaturas, las cuales se pueden resolver mediante la instalación de toldos o estructuras que aporten sombra.
- Defender a los animales frente a depredadores.
- Emplear más tiempo en la vigilancia del estado general de los animales con el fin de detectar antes las enfermedades infectocontagiosas y parasitarias, así como cualquier otro problema que afectase al ganado.
- Llevar a cabo acciones formativas que doten a los pastores de los conocimientos necesarios sobre sanidad y bienestar animal.

Con estas premisas, se publicaron las bases reguladoras⁴⁷, incorporando criterios de selección de las explotaciones enfocados, principalmente, a favorecer a explotaciones con una mejor situación sanitaria con respecto a determina-

47 Submedida 14.1 Pago para bienestar animal.

<https://pepac.castillalamancha.es/pdr/bases-y-convocatorias-de-ayudas-de-desarrollo-rural>
Orden de 83/2023, de 14 de abril, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden 7/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2022, y se convocan, por el procedimiento de tramitación anticipada, para la incorporación a las ayudas en 2023.

Orden 66/2021, de 15 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se amplía el plazo de presentación de la solicitud única, para el año 2021 y se modifica la Orden 5/2021, de 2 de febrero, por la que se establece la solicitud única de las ayudas de la política agrícola común en Castilla-La Mancha para el año 2021.

Orden 42/2021, de 26 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden 5/2021, de 2 de febrero, por la que se establece la solicitud única de las ayudas de la Política Agrícola Común en Castilla-La Mancha para el año 2021, su forma y plazo de presentación.

Orden 38/2021, de 26 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden 7/2018, de 29 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020, y se convoca, por el procedimiento de tramitación anticipada, la prórroga de los compromisos en 2021.

das enfermedades objeto de programas de erradicación, así como aquellas que contaran con una sola especie en la explotación, y con una limitación de ayudas de 3.000 euros por explotación y año.

Previamente, se procedió a elaborar desde la Consejería de Agricultura un estudio económico que permitiera cuantificar el importe de esta ayuda, teniendo en cuenta el coste que supondría al ganadero adoptar estos compromisos, estableciéndose en 75 euros/UGM, lo cual equivale a aproximadamente 11 euros por animal. El presupuesto asignado en el Programa de Desarrollo Rural 2014-2022 para conceder ayudas a los ganaderos que asumen compromisos para el bienestar del ovino es de 23,4 millones de euros de gasto público total, correspondiendo el 75% al FEADER.

Cabría mencionar que estas ayudas solo se han diseñado, en el conjunto nacional, en Castilla-La Mancha y en Cantabria, aunque en este caso su objeto es el vacuno⁴⁸.

Orden 73/2020, de 18 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden 7/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020, para adoptar medidas extraordinarias como consecuencia de la evolución epidemiológica del coronavirus (COVID-19).

Orden 17/2020, de 3 de febrero, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden 7/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020.

Orden 9/2020, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se establece la solicitud única de las ayudas de la Política Agrícola Común en Castilla-La Mancha para el año 2020.

Orden 172/2018, de 26 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden 7/2018, de 29 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020.

Orden 7/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020. [2018/1278].

- 48 En Cantabria, esta ayuda mantiene la idea de la ayuda castellanomanchega, buscando que los animales pasen un mayor tiempo en las zonas de recreo en el caso del vacuno de leche o mayor tiempo de pastoreo en el caso del vacuno de carne. Cabe destacar que, en el caso de Cantabria, se considera como criterio para ser beneficiario de la ayuda una mejora de ciertos parámetros zootécnicos como mayor calidad de la leche o la fertilidad anual del rebaño, dejando así constancia en el PDR de lo interiorizada que está ya la idea de que hay una estrecha relación entre productividad y bienestar animal.

B) Inversiones para mejorar el rendimiento y la sostenibilidad de las explotaciones avícolas de puesta

En base al artículo 17 del Reglamento (UE) 1305/2013, en el Programa de Desarrollo Rural 2014-2022 se ha diseñado una línea de ayudas destinada a las inversiones necesarias para convertir los sistemas avícolas en jaula a sistemas alternativos (en suelo, ecológico y campero) financiada con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Como narrábamos al inicio de este artículo, en 2018 se registró la iniciativa ciudadana “*End the cage age*”, por lo que se prevé que la Comisión Europea presente una propuesta legislativa, aunque hasta la fecha, no se haya pronunciado aún, para abordar la prohibición paulatina de las jaulas hasta 2027.

A su vez, algunas empresas del sector agroalimentario, en atención a la demanda de los consumidores, exigen a sus proveedores huevos de explotaciones sin jaula, sin que este sistema esté prohibido por la normativa comunitaria⁴⁹. Aunque, según una encuesta elaborada en el mismo año por la interprofesional del huevo que buscaba conocer el grado de conocimiento de la población española sobre el marcado y etiquetado de los huevos, el 59,5% de los compradores se fijan en el código impreso en la cáscara del huevo, aunque sólo el 6% identifica correctamente el significado del código impreso en los huevos (INPROVO, 2018).

Independientemente de cuál sea la vía que obligue al cambio (legislación o mercado), la Consejería de Agricultura, en un afán de anticipación y mitigación del impacto económico que supondría a los avicultores, dado que la avicultura de puesta es un sector estratégico en la región, diseñó una línea de ayudas⁵⁰. Esta ayuda consistía en una subvención mediante la modalidad de costes unitarios, para simplificar administrativamente su gestión, por el que se pagaría al avicultor una cuantía determinada por cada plaza que albergara en su explotación hasta un máximo de 800.000 euros por beneficiario o 350.000 euros por unidad de producción. En este caso, cabe destacar, que también pueden ser objeto de la ayuda las explotaciones de cría.

Para el cálculo del coste unitario, se elaboró por parte de la administración un estudio económico para poder cuantificar cuánto supondría económicamente al avicultor la transición hacia el sistema de cría en suelo. Dicho estudio

49 Por ejemplo, ya en el año 2018, la cadena de supermercados alemana LIDL había suprimido de su oferta de productos los huevos producidos en jaulas.

50 Orden 91/2023, de 4 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a inversiones destinadas a la extensificación de las explotaciones avícolas, apoyando a la conversión del sistema de cría en jaulas a sistemas de cría ecológica, campera o en suelo y se convocan, por el procedimiento de tramitación anticipada, las ayudas en 2023.

concluyó que el coste por cada gallina era de 19,60 euros⁵¹ en el caso de las ponedoras y 11,10 euros⁵² en el caso de las pollitas de recría⁵³. Coste para el cálculo de la inversión a la que se aplica una intensidad de ayuda del 50%, en base a las directrices comunitarias de ayudas para el período de programación 2014-2020⁵⁴.

C) Acciones de transferencia de conocimientos e información

En base al artículo 14 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, el programa de desarrollo rural procura la transferencia de conocimiento y la difusión de la información relativa a los objetivos generales y específicos de la PAC mediante la organización de distintas actividades. Con el fin de acercar al consumidor, y a la sociedad en general, los avances legislativos e industriales en materia de bienestar animal, se fundó el “*Espíritu de Talavera de la Reina del Bienestar Animal*” como consecuencia de una serie de simposios que fueron celebrados en dicha ciudad en los años 2009, 2010 y 2015.

Tras un relativo parón, se celebró en 2022 el simposio “El bienestar animal de la sociedad europea”, en el que se reunieron profesionales de distintos sectores y disciplinas relacionadas con el bienestar animal de los animales de abasto. El formato del simposio consistió en una serie de ponencias y mesas redondas, en las que el público podía participar, convirtiéndose en un entorno propicio para el debate y el enriquecimiento cultural sobre la conveniencia del certificado de bienestar animal como elemento diferenciador en el mercado, con el fin de facilitar la elección de compra del consumidor.

Tras los debates de las distintas mesas, las conclusiones⁵⁵, que servirán para la adopción de decisiones por la administración y la elaboración de propuestas normativas, son las siguientes:

Primera. No hay que olvidar la baja rentabilidad de las explotaciones ganaderas y que cualquier mejora en las condiciones de bienestar animal, sobre las ya muy exigentes normas comunitarias, supone un incremento de costes para el ganadero que, por el momento, el mercado no le retribuye. La demanda ideal no se corresponde con la real, puesto que el mayor porcentaje de compras de productos ganaderos por los consumidores está condicionado por el precio.

51 Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Sin publicar.

52 Ibidem.

53 Recordemos que, en el caso de esta de convocatoria, a diferencia de la anterior, se subvencionaban también las explotaciones de recría.

54 <https://www.boe.es/doue/2014/204/Z00001-00097.pdf>.

55 https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=427084&d=1
Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal n.º 12 diciembre 2023 (p. 249-343).

Segunda. Nuestra sociedad está cada vez más alejada del medio rural y dispone de menor conocimiento aprehendido para entender cómo se crían los animales, por lo que es obligado divulgar el trabajo de los ganaderos en aras de la transparencia y la confianza.

Tercera. En la evaluación previa de las certificaciones voluntarias, y más exigentes en bienestar animal, la gran mayoría de las ganaderías está en condiciones óptimas para alcanzar los requisitos establecidos. Puede deducirse que el primer preocupado y ocupado en el bienestar de sus animales es el ganadero.

Cuarta. Establecer un sistema de certificación voluntario que pueda ser acreditado, requiere conocimiento profesional e investigación científica para profundizar en el conocimiento sobre los animales y para disponer de mejores tecnologías, puesto que los criterios de certificación deben estar fundados en evidencias científicas y no en pareceres.

Quinta. Con la certificación voluntaria de bienestar animal, los operadores de la cadena alimentaria responden con creces a la demanda de la sociedad europea. Una sociedad europea que ha incluido al bienestar animal entre sus valores relacionados con la sostenibilidad, en sus tres dimensiones económica, social y ambiental.

Sexta. Promover la unificación de los sistemas de certificación en los que se basan los sellos de bienestar animal, será de utilidad para evitar la confusión del consumidor cuando elige lo que compra.

Séptima. Los sellos de bienestar animal son una marca de calidad diferenciada que dan la oportunidad no solo de distinguir los productos en los mercados internacionales, sino también de no estar excluidos de ellos, por lo que las Administraciones deben seguir brindándoles apoyo.

Siete conclusiones que podrían reunirse en dos. Una que los protocolos de certificación voluntaria española acreditados, son científicos y adaptados a las circunstancias y realidad de nuestro país; y otra que estos sellos, como marcas de calidad, ofrecen al consumidor y al mercado productos diferenciados en respuesta a sus exigencias de mayor bienestar animal.

D) Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios

En base al artículo 16 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, el programa de desarrollo rural apoya los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. Es el caso de las figuras de calidad diferenciada entre las que podría contemplarse la certificación en materia de bienestar animal. Dicha certificación, desarrollada por las distintas interprofesionales ganaderas de forma independiente en primera instancia y de forma conjunta bajo un único sello en la actualidad, cuenta con respaldo científico para demostrar que las actua-

ciones llevadas a cabo en las explotaciones certificadas no son fruto de ideas arbitrarias, sino que tienen una base científica objetiva y demostrable.

Lógicamente, la aplicación de dichas medidas de bienestar animal supone un sobrecoste para los ganaderos, bien sea por un aumento en la carga de trabajo, actuaciones de modernización de la explotación o el desembolso económico para la propia justificación. Por ello, la administración regional decide ayudar para compensar el coste derivado de los gastos de certificación de bienestar animal.

En diciembre de 2022, se presentó el sello ‘B+’ que garantiza estrictamente los productos de los operadores que han sido certificados mediante los procedimientos y reglamentos técnicos de los respectivos esquemas de certificación de ‘Compromiso Bienestar Animal’, desarrollados por las seis interprofesionales en base a los criterios y elementos establecidos por ENAC (Entidad Nacional de Acreditación). ‘B+’ y los respectivos esquemas de certificación que lo soportan están en un proceso continuo de verificación y mejora con el objetivo de mantener el reconocimiento y la acreditación por parte de ENAC⁵⁶.

IV. IMPACTO EN CASTILLA-LA MANCHA DE LAS AYUDAS DE LA PAC EN EL BIENESTAR ANIMAL

Por impacto de la ayuda entendemos el alcance que ha tenido cada intervención en la población, prestando especial atención al número de beneficiarios y animales destinatarios de las actuaciones de bienestar, así como la consecución de los objetivos que se habían previsto en el diseño y la programación de cada intervención.

Otro aspecto importante para valorar si la ayuda se ha planteado de una forma correcta es comprobar si los compromisos adquiridos para percibir la subvención se mantienen en el tiempo una vez que se ha dejado de percibir la ayuda, es decir, si es posible generar una adherencia a los cambios realizados.

1. Ayudas en favor del bienestar de los pequeños rumiantes en régimen extensivo

Según datos del Informe Anual de Ejecución del PDR 2014-2022 (IAE)⁵⁷, esta ayuda ha llegado a un total de 1.657 beneficiarios, lo que se traduce en 1.737 explotaciones ganaderas de ovino y caprino, que en total albergan 167.443,80 Unidades de Ganado Mayor (UGM).

56 https://www.anice.es/industrias/ano-2022/presentacion-del-sello-comun-b-compromiso-bienestar-animal_32794_359_43763_0_1_in.html.

57 Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2014-2022) Informe Anual de Ejecución. Añualidad 2022

Según los datos de equivalencias de UGM a cabezas de ganado que nos proporciona las bases reguladoras de estas ayudas⁵⁸ que nos indica que una cabeza de ganado ovino o caprino equivale a 0,15 UGM para los reproductores, podemos concluir que se han beneficiado de la ayuda 1.116.292 cabezas de las cuales, según datos del informe “Incidencia del Programa de Desarrollo Rural en el sector ganadero”⁵⁹, aproximadamente el 90% (1.004.662 ovinos) corresponden a ganado ovino y el 10% restante a caprino (111.629 caprinos).

Para hacernos una idea de la magnitud de alcance de esta ayuda, debemos acudir a los datos de SITRAN para ver cuál es el número de cabezas de ovinos y caprinos reproductores que se explotan en Castilla-La Mancha. Según SITRAN de 2024, en Castilla-La Mancha hay 1.906.481 ovinos reproductores y 298.368 caprinos reproductores, por lo que se han beneficiado con mejoras en el bienestar el 52.69% de las cabezas de ganado ovino y el 37,41% de los caprinos de Castilla-La Mancha.

Además del beneficio directo sobre los animales, debemos hacer mención al beneficio sobre el ecosistema que ejerce el pastoreo extensivo. Según el informe de evaluación del PDR en el sector ganadero citado, la carga ganadera media de estas explotaciones era de 0,45 UGM/Ha, por lo que se habrían favorecido por el pastoreo extensivo unas 75.350 hectáreas.

El informe también analiza qué consideran las personas beneficiadas como logro de estas ayudas para el bienestar animal, tras la realización de las mejoras incentivadas con este apoyo. Entre los más relevantes, están la reducción del empleo de antibióticos y sustancias antimicrobianas, en el 39,8% de los casos; la mejora de la formación en bienestar animal ovino y caprino, en el 38,3% de los casos; la mejora en el control de enfermedades, en el 37,1%; la reducción del estrés de los animales, en el 37,5% y la mejora en el control de la calidad de la producción, en el 35,9%.

El 90,3% de los beneficiarios responde que seguirá aplicando las medidas de bienestar animal cuando finalicen los compromisos y entre los argumentos que se dan, sobresalen la concienciación de la persona ganadera con el bienestar de los animales y la aplicación del principio de que cuanto mejor se encuentren los animales mejor se produce.

58 Orden 7/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020

59 Evaluación de resultados Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2014-2020) Incidencia del Programa de Desarrollo Rural en el sector ganadero. 2022-2023. <https://pepac.castillalamancha.es/pdr/seguimiento-y-evaluacion>.

2. Inversiones para mejorar el rendimiento y la sostenibilidad de las explotaciones avícolas de puesta

Tras resolverse la primera convocatoria de ayudas por un importe de 15 millones de euros para la transición a sistemas de cría en suelo y a la espera de la publicación de la nueva convocatoria, el número de beneficiarios asciende a 11 titulares de explotaciones avícolas que engloban un censo total de gallinas de 1.363.757 gallinas, siendo el censo medio de las naves a reformar de 123.978 plazas.

Dado que el sector avícola de puesta es un sector estratégico en la región, resulta de vital importancia que se anticipe a los posibles cambios que se promuevan desde Bruselas, con el fin de seguir siendo competitivos y liderar el sector a nivel nacional. Como ya se ha mencionado, la propuesta legislativa aún no ha sido publicada y esto supondrá un retraso de la paulatina prohibición del uso de las jaulas en ganadería⁶⁰. Aun así, conviene no solo anticiparse a las imposiciones legislativas, sino adecuarse a las imposiciones del mercado, pues ya existen cadenas de grandes superficies que han suprimido de su oferta los huevos de gallinas criadas en jaula para atender la demanda del consumidor.

3. Acciones de transferencia de conocimiento e información

En apartados anteriores, se ha hecho referencia a los distintos simposios de bienestar animal que se han celebrado en Talavera de la Reina (Toledo). No obstante, no es la única actuación llevada a cabo, en el marco de la PAC, cuya finalidad es la transferencia de conocimiento y difusión de información en materia de bienestar animal a los profesionales del sector ganadero y a la sociedad en su conjunto.

Así, durante 2023, se han celebrado más de 50 cursos sobre bienestar animal en el transporte – formación obligatoria para transportar animales vivos-, sobre bienestar animal en núcleos zoológicos o en avicultura, etc., lo que supone alrededor de 1500 personas formadas en bienestar animal en Castilla-La Mancha⁶¹.

60 https://www.hispanidad.com/sociedad/animalistas-denuncian-comision-europea-defensor-pueblo-por-no-prohibir-jaulas-gallinas-terneros-conejos-patos-cerdas-reproductoras-otras-especies_12046900_102.html#:~:text=Seg%C3%BAn%20los%20animalistas%2C%20la%20Comisi%C3%B3n,cerdas%20reproductoras%20y%20otras%20especies.

61 Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Elaboración propia, sin publicar.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Admitiendo que el bienestar animal es un concepto que ha variado a lo largo del tiempo y que tal evolución se relaciona con la transformación de la sociedad y la prioridad que concede a sus intereses y preocupaciones, el bienestar animal tarda en adquirir una significación jurídica precisa en la UE y, consecuentemente, en su desarrollo legislativo.

La PAC es una de las primeras políticas de la UE que incorpora en sus objetivos generales y específicos al bienestar animal. Con el fin de concienciar sobre la necesidad de cumplir las normas comunitarias sobre bienestar animal, los beneficiarios de las ayudas directas de la PAC que las incumplen sufren la pérdida o la reducción de las ayudas, conforme al sistema de obligaciones de la PAC, conocido como condicionalidad.

Además, la PAC, en el ámbito del desarrollo rural, incentiva compromisos de bienestar animal más rigurosos que los impuestos por la norma, apoya las inversiones para adaptar las explotaciones a las obligaciones legales y las nuevas evidencias científicas, promueve la transferencia de conocimiento y el debate ciudadano y favorece la implantación del certificado de bienestar animal para diferenciar los productos en el mercado, facilitando la elección al consumidor. En este espacio de la PAC donde tienen capacidad las regiones para plantear actuaciones que atiendan las características y circunstancias de su territorio, es donde la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha diseñado las medidas de bienestar animal que se han descrito.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO TOVAR, M.A, VARGAS GIRALDO, J.D.. “Guía de bienestar animal en pequeños rumiantes”, 2013 Encargo Autoridad de Gestión del PDR 2014-2022. Consejería Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Financiación FEADER. Disponible en <https://icovciudadreal.com/wp-content/uploads/2018/11/GUIA-DE-BIENESTAR-ANIMAL-V4.pdf>
- BRELS, S. “El bienestar de los animales: un nuevo principio general y constitucional del Derecho comunitario”. Derecho Animal, mayo 2012.
- Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2014-2022). Informe anual de ejecución. Anualidad 2022. Disponible en <https://pepac.castillalamancha.es/pdr/programa-de-desarrollo-rural-de-castilla-la-mancha-2014-2020>.
- Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Evaluación de resultados del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha

- (2014-2022). Incidencia del Programa de Desarrollo Rural en el sector ganadero. 2022-2023. <https://pepac.castillalamancha.es/pdr/seguimiento-y-evaluacion>.
- Convenio europeo para la protección de los animales criados con fines ganaderos, 1976.
- Eurobarómetro especial 442 Actitudes de los europeos hacia el bienestar animal (nov-dic 2015).
- Eurobarómetro especial sobre bienestar animal 533 de 2023.
- Farm Animal Welfare Council. "Farm animal welfare in Great Britain: Past, present and future". Octubre 2009.
- GIL ADRADOS, P. Y GONZÁLEZ LOBATO, J. Revitalizando el "Espíritu de Talavera de la Reina del bienestar animal". Comentario al simposio "El bienestar animal de la sociedad europea" Talavera de la Reina, 3 y 4 de octubre de 2022. Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinarios de bienestar animal n.º 12 diciembre 2023 (p. 249-343).
- GIL ADRADOS, P Y SUAREZ PECES, J. "Régimen jurídico de la producción ganadera en las distintas políticas de la Unión Europea y su implementación en España" Capítulo 16. TRATADO DE DERECHO AGRARIO. ISBN 978-84-9020-629-4 (papel) ISBN 978-84-9020-630-0 (digital). Editorial WOLTERS KLUWER, 2017.
- GIL ADRADOS, P. "El bienestar animal en la producción primaria y la política europea de desarrollo rural" Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Veterinarias (RACVE) 27 de noviembre de 2017. Disponible en <https://racve.es/wp-content/uploads/2017/11/Ingreso-RACVE-Pilar-Gil-Adrados.pdf>.
- GIL ADRADOS, P. "El huevo y la gallina". Publicado en el diario "La Tribuna de Toledo" 27/07/2023. Disponible en <https://www.latribunadetalavera.es/noticia/zb2be368c-9593-6fb3-a9680a3fbc8f2fae/202307/el-huevo-y-la-gallina>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Informe del Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN). Enero 2024.
- Organización Interprofesional del Huevo y sus Productos (INPROVO). Huevómetro 2018.
- Parlamento Europeo. "Los instrumentos de la PAC y sus reformas"
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial n.º 31 "Bienestar animal en la UE: reducir la diferencia entre unos objetivos ambiciosos y su aplicación práctica" 2018.

CONTRIBUCIÓN DEL DERECHO DE CONSUMO A LA PREVENCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO *CONTRIBUTION OF THE CONSUMER LAW TO THE PREVENTION OF FOOD WASTE*

EVA R. JORDÁ CAPITÁN

Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN: El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n°.12, *Producción y Consumo Responsable*, para la garantía de modalidades de consumo y producción sostenibles, recogió en su formulación una estimación que cifró en un tercio la comida producida que acababa en los cubos de basura de los consumidores y minoristas, o estropeándose, debido a un transporte y unas deficientes prácticas en la recolección alimentaria. Una de las metas asociadas a este ODS tiene por finalidad reducir a la mitad el desperdicio de alimentos en la venta al por menor y en los hogares de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro. ¿Qué función están llamados a desempeñar los consumidores en las relaciones contractuales de consumo en la prevención del desperdicio alimentario?

PALABRAS CLAVE: consumo y producción sostenible, desperdicio alimentario, Derecho de Consumo, protección de los consumidores, sostenibilidad.

ABSTRACT: The Sustainable Development Goals (SDG) n. 12, *Responsible Consumption and Production*, to guarantee sustainable consumption and production patterns, estimated that one third of the food produced ended up in the garbage cans of consumers and retailers, or spoiling, due to poor transportation and food collection practices. One of the targets associated with this SDG aims to halve food waste in retail and in consumers' homes and reduce food losses in production and supply chains. What role do consumers play in consumer relationships for the prevention of food waste?

KEY WORDS: responsible consumption and production, food waste, Consumer Law, consumer protection, sustainability.

SUMARIO: I. El último Informe de 2023 de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en particular sobre el ODS 12, Producción y Consumo Sostenible. II. Sobre las causas y el impacto del desperdicio alimentario. III. Algunas iniciativas legislativas en España para hacer frente al desperdicio alimentario. 1. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. 2. La Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. IV. La eventual función desempeñada por la legislación de Consumo. ODS, derechos de los consumidores e interpretación de las normas. V. A modo de conclusión y reflexión final. VI. Bibliografía.

I. EL ÚLTIMO INFORME DE 2023 DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN PARTICULAR SOBRE EL ODS 12, PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE

Comienza el último Informe sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) de 2023¹ con una afirmación contundente por parte de Antonio Guterres, secretario general de la ONU, y nada favorable al optimismo: en el momento actual la mitad del mundo “se está quedando atrás”. Nada bueno si tenemos en cuenta el subtítulo más conocido de la Agenda 2030, el de tratarse de una Agenda cuyo objetivo es, precisamente, no dejar a nadie atrás.

Se reconoce en el Informe, y a juzgar por los resultados alcanzados con toda razón, de una “incapacidad colectiva” para invertir en la consecución de los ODS en los países en desarrollo. Una «incapacidad» que quizás habría que asimilar, en algún caso, a una falta de voluntad. Y de la que no pueden escapar los países desarrollados ya que se constata igualmente que, pese a lo que en principio nos pudiera parecer teniendo en cuenta el carácter extremadamente mediático que se ha imprimido a toda la cuestión, “los países desarrollados no han aportado los 100.000 millones de dólares anuales prometidos a partir del 2020”. A todo lo que hay que sumar que, como se reconoce de forma expresa, “a los países vulnerables de ingresos medios se les niega el alivio de la deuda y una financiación en condiciones favorables, y el Marco Común para el tratamiento de la deuda del G20 sencillamente no funciona”.

Desde hace ya tiempo convivimos con denominada «paradoja alimentaria contemporánea» para referirse con ello a la coexistencia de dos situaciones

¹ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>

contradictorias y sorprendentes: la cantidad de alimentos que se desperdician o acaban en la basura, por un lado, y la existencia de un gran número de personas que padecen hambre, malnutrición extrema por falta de alimentos, por otro²; “un problema global y transversal en el que, más allá de lo contradictorio de la situación y la consternación e inquietud que nos produce, las implicaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas son graves. Además de la enorme pérdida económica y que esos alimentos desperdiciados generan residuos y contaminan aguas y suelos, deben tenerse en cuenta los innegables aspectos éticos y de justicia social y ambiental que van asociados”; la estructura del régimen alimentario global “ha logrado proveer de muchos más alimentos de los necesarios a la clase consumidora mundial transnacional, y con ello incentiva el despilfarro alimentario, mientras deja en la cuneta a millones de personas en todo el mundo que o bien pasan hambre o bien no pueden acceder a un nivel mínimo y adecuado de ingesta al tiempo que, por lo demás, genera toda una serie de impactos ecológicos graves”³. Por su parte, los recursos naturales no son ilimitados y contamos con abundantes pruebas de ello; “la «naturaleza», como totalidad, y no sólo sus partes, es lo que ahora aparece como recurso escaso, cuestión que nos presenta un escenario conflictual diferente a los que conocemos”⁴.

La intención global de la Agenda 2030 de poner freno a las desigualdades se encuentra seriamente comprometida, aunque hay que pensar que la propia Agenda se encuentra en un continuo progreso y adaptaciones necesarias. Por esa razón a este Informe también se le ha añadido un subtítulo haciendo con él un llamamiento a un “Plan de rescate para las personas y el planeta”. En el informe, y entre otros, se reclaman marcos normativos más eficaces y lógicamente en ese contexto hay que prestar atención a las normas en materia de Consumo en su relación con determinados ODS ya que pueden y deben desempeñar un papel importante, fundamental, desde una estructuración adecuada y acorde al momento actual en que las normas deben ser aplicadas (art.3 Código Civil, en adelante CC).

La Directriz nº.49 de la Resolución aprobada por la ONU el 22 de diciembre de 2015 entiende por *consumo sostenible* “la satisfacción de las necesidades de

2 GONZÁLEZ VAQUÉ, L y VIVES-REGO, J: “Entre el Derecho y el sentido común: soluciones técnico-jurídicas para la lucha contra el desperdicio alimentario”, La Ley Unión Europea, nº.47, 28 de abril 2017, La Ley Digital 3947/2017, págs. 1-10.

3 PLÁ VARGAS, L, VIVES-REGO, J y GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “La paradoja alimentaria contemporánea en el marco de la justicia ambiental”, *Ludus Vitalis*, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 2018, vol. 26, nº. 49, págs.138 y 149.

4 LORENZETTI, P y LORENZETTI, R.L: “El paradigma ambiental”, La Ley 379/2019, La Ley Digital, págs. 1-37.

bienes y servicios de las generaciones presentes y futuras en formas que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental”, adjudicando a los consumidores informados “la función esencial de promover modalidades de consumo que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental, en particular influyendo en los productores con sus decisiones”⁵.

El ODS n.º 12, *Producción y Consumo Responsables*, es donde hay que situar el tema objeto de este trabajo, la prevención del desperdicio alimentario. Su finalidad genérica es garantizar “modalidades de consumo y producción sostenibles, algo fundamental para sostener los medios de subsistencia de las generaciones actuales y futuras”. Y entre las Metas asociadas a este ODS tenemos la n.º 3, “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha”⁶. La causa del desperdicio de alimentos no es una ya que a lo largo de toda la cadena alimentaria los diversos agentes contribuyen a ello. Pero no cabe duda del importante y crucial papel desempeñado por la ciudadanía como consumidora para frenar dicho desperdicio a través de sus opciones de consumo. Para ello debemos recordar que es necesario que el consumidor cuente con información adecuada, veraz, eficiente. Por esta razón la Meta 3 se encuentra, a su vez, relacionada estrechamente con la Meta n.º 8 cuya finalidad es “asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza”.

El Informe se pronuncia respecto al ODS 12 señalando que “En 2021, aunque 828 millones de personas se enfrentaban al hambre, el 13,2 % de los alimentos del mundo se perdieron después de ser cosechados en el curso de la cadena de suministro, desde la granja hasta el consumidor, lo que apenas ha cambiado desde 2016 y no alcanza la meta de reducir sustancialmente las pérdidas de alimentos después de las cosechas para 2030. Un 17 % adicional de los alimentos se desperdicia en los hogares, los servicios de alimentación y el comercio minorista, lo que da como resultado la inquietante cifra de 931 millones de toneladas de alimentos desperdiciados o 120 kilogramos per cápita en 2019”. Y si bien este desperdicio alimentario “presenta diferencias regionales,

5 Naciones Unidas A/RES/70/186. Asamblea General, 04.02.2016.

6 De manera expresa se ha referido a la producción y el consumo sostenible y la prevención del desperdicio alimentario, entre otras, HERNÁNDEZ SAN JUAN, I: “La producción y consumo sostenible y la reducción del desperdicio alimentario como una de sus metas”, P.A. Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull’Amministrazione e l’Economia, n.º 1, agosto, 2018, págs., 125-147. Como bien recoge la autora “la producción sostenible utiliza menos recursos por el mismo valor de producción económica, y el consumo sostenible reduce la necesidad de la extracción excesiva de recursos” (pág. 133).

en particular entre las regiones de ingresos altos y bajos, el desperdicio de alimentos per cápita en los hogares es similar en todos los grupos regionales, lo que pone en relieve la necesidad de tomar medidas en todos los países. A pesar de la importancia de reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, los datos siguen siendo escasos. Abordar la pérdida y el desperdicio de alimentos es urgente y requiere políticas específicas basadas en datos, así como inversiones en tecnologías, infraestructuras, enseñanza y supervisión”.

La preocupación por el impacto global del desperdicio alimentario ha suscitado desde hace años un gran interés y aumentado en el momento actual. Impacta de manera negativa desde el punto de vista ambiental y económico, pero, además, se ha convertido en una “cuestión de justicia intergeneracional ya que contribuye a repartir de manera desigual las cargas de un consumo de recursos naturales finalmente no aprovechado”⁷. En 2013, y por citar solo alguno de los relevantes pronunciamientos europeos, el Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE) señaló que los conceptos de pérdida y de desperdicio de alimentos debían ser analizados desde una perspectiva global, desde la fase de producción a la de consumo, integrando los eslabones intermedios que son la transformación y la distribución, sin olvidar el sector de la restauración fuera del hogar. Ya entonces se definieron las pérdidas y el desperdicio de alimentos como “todo alimento inicialmente destinado al consumo humano, excepto los productos de uso no alimentario, que se tira o se destruye, en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la granja hasta al consumidor. Y también se recordaron las diferencias entre ambos siguiendo los criterios sentados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) para cuyo organismo “las pérdidas de alimentos se producen al principio de la cadena alimentaria (producción primaria, etapa posterior a la cosecha y transformación), mientras que el desperdicio de alimentos se registra, en cambio, al final de la cadena (distribución y consumo final)”⁸.

II. SOBRE LAS CAUSAS Y EL IMPACTO DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO

Cuando en 2015 conocimos cada uno de los 17 ODS, en concreto el n°. 12, orientado, como acaba de indicarse, a la consecución de un consumo y

7 PLÁ VARGAS, L, VIVES-REGO, J y GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “La paradoja alimentaria contemporánea en el marco de la justicia ambiental”, ob. cit. pág. 149.

8 DOUE C 161/46, 6/6/2103. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución de la sociedad civil a una estrategia de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE1918&from=PL>)

una producción sostenible, ya se dijo que la estimación anual de la comida producida que acababa en los contenedores de basura estaba en torno a un tercio, equivalente a 1.300 millones de toneladas con un valor aproximado de un billón de dólares. Como sabemos la sostenibilidad se asienta sobre tres pilares, ambiental, económico y social. Y siguiendo esta estructura, desde el punto de vista ambiental el desperdicio alimentario es el responsable del 16% del total de la emisión de gases de efecto invernadero del sistema alimentario de la UE. Desde el punto de vista económico, representa la pérdida de hasta 132.000 millones de euros al año. El propio Tribunal de Cuentas Europeo (en adelante, TCE) puso de manifiesto en su momento que desde el punto de vista del impacto económico del desperdicio alimentario los costes no incluyen únicamente el gasto asociado al valor de los productos, sino también los derivados de la producción, el transporte, el almacenamiento y los relacionados con su tratamiento. La FAO estimó en 1 billón de dólares anuales; comprendiendo el valor de los alimentos despilfarrados y las subvenciones abonadas en relación a la producción y los costes económicos del impacto ambiental podía ascender, aproximadamente a los 700.000 millones de dólares⁹. Por su parte, desde el pilar social tenemos que casi 33 millones de personas en la UE no pueden permitirse una comida completa cada dos días y, junto a ello, resulta que se desperdician toneladas de alimentos tal y como se ha indicado¹⁰. El mayor porcentaje del desperdicio alimentario tiene lugar en los hogares (hasta un 53%) estando el resto repartido de mayor a menor porcentaje entre el sector de la transformación (20%), la producción (11%), la actividad de la restauración y el sector servicios (9%) y en último lugar el sector de la venta minorista y la distribución (7%). Las causas o el origen del desperdicio de alimentos que en muchos casos podrían ser consumibles y/o aprovechables, son diversas; un exceso de producción, un mal envasado o inadecuado almacenamiento y/o transporte o estrategias comerciales y compras por el consumidor final mal planificadas, entre otras.

Tal y como se ha adelantado en líneas precedentes nos interesa el importante papel que los consumidores, formados e informados, pero también protegidos en sostenibilidad, desempeñan en la lucha contra el desperdicio alimentario ya sea para prevenirlo o reducirlo¹¹. Ciertamente que evitar el desperdicio alimentario no depende únicamente de sus opciones de consumo, pero con ellas,

9 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_ES.pdf

10 Informe Especial del TCE, nº.34/2016. La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario (<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/food-loss-and-food-waste/>).

11 GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores?”, Revista CESCO de Derecho de Consumo, nº.14, 2015, pág. 215.

además de la evidente contribución individual o como colectivo, son capaces igualmente de influir de manera relevante en la parte de responsabilidad que compete a las empresas. Cuando se habla de consumo sostenible es habitual que los primeros resultados que arroje, una búsqueda general, se centren en el derecho a la información en materia de reparación o reutilización, de los mercados de segunda mano de los productos o bienes de consumo o en lo relativo a la obsolescencia programada. Pero en el mismo plano de igualdad en relevancia hay que situar esa misma necesidad de información, e insisto de formación, en materia alimentaria, de seguridad alimentaria. En 2013 el CESE se refirió también a este crucial aspecto. Considera que la formación tiene importante papel en materia de reducción de residuos o desperdicios alimentarios y que sería aconsejable incluir esta cuestión “en el plan de estudios y en los cursos de formación continua de los futuros profesionales de la restauración colectiva y privada. Podría preverse una iniciativa de formación análoga también en las escuelas de diseño de envases en lo que se refiere a la conservación de los alimentos y la máxima utilización de su contenido”. Para el CESE la comunicación directa con los consumidores es fundamental siendo su relevancia el resultado de un análisis exhaustivo de las causas del desperdicio. Y entiende igualmente que junto a una “sensibilización general sobre las repercusiones del fenómeno”, se debería hacer “especial énfasis, entre otras cosas, en la manera correcta de interpretar las fechas de caducidad de los productos, de planificar las compras, de almacenar los alimentos y de valorizar los restos de alimentos” debiéndose garantizar la difusión de los mensajes en función de los diversos tipos de familias¹².

El informe del CESE, en la línea abierta ya por pronunciamientos europeos anteriores como la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012¹³, sobre cómo evitar el desperdicio alimentario, advertía diferencias dependiendo de si se trataba de países en desarrollo y con bajos ingresos, por un lado, o países industrializados, por otro lado. Así, en los primeros, apenas hay desperdicio por parte de los consumidores ya que “la mayoría de las pérdidas se observa en la etapa de producción y en la fase posterior a la cosecha, a causa de la falta de recursos financieros para responder al déficit de infraestructura en general”. Mientras que en los segundos se trata más bien de “un problema de comportamiento. En las últimas décadas una mayor productividad agrícola en la Unión ha permitido garantizar el abastecimiento de la población a un precio razonable. Esta tendencia, combinada con un crecimiento de la renta

12 DOUE C 161/46, 6/6/2103. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución de la sociedad civil a una estrategia de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE1918&from=PL>).

13 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014_ES.pdf.

disponible, ha hecho que la proporción del presupuesto que se gasta en alimentos haya disminuido notablemente. Esta evolución puede explicar en parte el aumento del desperdicio que generan los consumidores”. Se reconoce que los diferentes estilos de vida influyen en un mayor o menor desperdicio en el seno de los hogares¹⁴. Es evidente que esas diferencias entre países en desarrollo o industrializados conlleva la adopción de medidas diferentes.

Los estudios doctrinales se han referido al impacto del desperdicio alimentario destacando sus múltiples causas en función del contexto. Así, se ha dicho que las causas hay que buscarlas, mayoritariamente en limitaciones tecnológicas, de mercado alimentario y de lo que en el seno de esta opinión se ha denominado como de “conocimiento/voluntad” para referirse al comportamiento del consumidor. Consideran que “*Las limitaciones de conocimiento/responsabilidad* por parte del consumidor generan no solo desperdicio alimentario sino también una peor gestión del residuo de dichos alimentos no consumidos. Actualmente existe una desconexión, quizás debida a la lejanía física, entre los sistemas productivos, los consumidores y la gestión de los residuos que también genera desperdicio alimentario debido al desconocimiento de las etapas y nuestra responsabilidad en ellas. Nuestras responsabilidades como consumidores se limitan a pagar el precio de mercado del alimento que queremos, aunque este no represente el coste de los recursos usados, y a pagar la tasa de residuo correspondiente, sin importar lo que tires ni donde lo tires. Dicha desconexión es mucho mayor a nivel urbano y es especialmente en este ámbito donde se observan más desigualdades sociales, gente que desperdicia alimentos y gente que pasa hambre en un mismo punto de espacio y tiempo”¹⁵. Se ha señalado también que el desperdicio de alimentos en los hogares está relacionado con la oferta y de la demanda. Desde esta consideración se ha afirmado que “Las causas del desperdicio relacionadas con la oferta tienen que ver con las presiones que las empresas de distribución realizan sobre los hogares con el objetivo de fomentar el gasto en consumo de alimentos y también con el sistema de empaquetado de los productos”; la forma de empaquetar los productos también incide en el desperdicio alimentario porque en numerosos supuestos “las porciones de los alimentos no se ajustan a las necesidades del hogar. De esta

14 Como se ha dicho en nuestra doctrina “Por lo que se refiere a los consumidores, probablemente tomamos decisiones que pueden dar lugar al desperdicio de alimentos por motivos completamente distintos, puesto que para nosotros se trata en principio de satisfacer necesidades tanto nutricionales como de otro tipo (por ejemplo, de calidad, abundancia, variedad, precio, etcétera)” (GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “El desperdicio de alimentos en la UE: ¿un problema sin solución?”, Revista CESCO de Derecho de Consumo, nº.22, 2017, pág.136).

15 MESTRE MONTERRAT, M y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, V: “Desperdicio alimentario: análisis de una problemática poliédrica”, en Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, nº.139, 2017, pág.101.

forma, los embalajes grandes provocan que el consumidor adquiera más cantidades de las que necesita y no consuma toda la comida que ha comprado”. Por lo que, como muy acertadamente se ha indicado en el seno de este último estudio citado, aunque el despilfarro tenga lugar finalmente en los hogares el origen se encuentra en un momento anterior de la cadena alimentaria, concretamente en los distribuidores¹⁶. Por lo que respecta a la demanda como causa del desperdicio alimentario en el consumidor final, esta tiene que ver con cuestiones, como las apuntadas en relación al comportamiento de este y habrá que situarse en este caso en el ámbito de los factores psicológicos, culturales y sociales¹⁷.

En la UE las medidas adoptadas respecto de la pérdida y el desperdicio alimentario se abordan desde el marco que constituye el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular iniciado en 2015. En la Nueva Agenda del Consumidor, Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible¹⁸ se cubren cinco ámbitos prioritarios entre los que puede fácilmente apreciarse la estrecha relación entre la protección de los derechos de los consumidores y la sostenibilidad entendida tanto en su sentido más amplio como circunscrita a determinados sectores. En primer término, aparece la transición ecológica. Y es que la adopción de medidas en pro de un “mercado único más ecológico” debería llevar aparejado, entre otras consecuencias, el fortalecimiento de la confianza entre los consumidores y ello lleva, a su vez, a la necesidad de garantizar una mayor y más eficaz protección de los intereses de estos apoyando al mismo tiempo a las empresas, especialmente a las PYMES. En todo este contexto se habla de un «enfoque holístico» de las políticas de la UE para con ello aludir a un punto de vista integral, global o general donde en cada una de las medidas adoptadas se integren de manera unitaria los objetivos ambientales, económicos y sociales que definen a la sostenibilidad de tal manera que formen una unidad, no una suma de medidas. Un «enfoque holístico» que, añadido, deberá igualmente presidir las medidas adoptadas en el seno de los diversos ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro y en las diversas disciplinas jurídicas, de Derecho Público y Privado.

En el contexto de la Nueva Agenda del Consumidor las iniciativas adoptadas, o en trámite de adopción, cuando se refieren al consumo responsable se centran, sobre todo, en fortalecer los derechos de los consumidores en materias relativas a la información que estos reciben sobre la durabilidad o reparabili-

16 ARMENGOL, M, SALAMERO, L y PLANA, M: “El desperdicio de alimentos como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español”, Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. XI, nº.1 (2020), pág.9.

17 ARMENGOL, M, SALAMERO, L y PLANA, M: ob.cit. pág.11.

18 Bruselas, 13.11.2020 (COM 2020) 696 final.

dad o las características de la sostenibilidad ambiental de los productos y la lucha contra la obsolescencia programada¹⁹. Pero idéntica línea de actuación hay que seguir en relación a la información en materia de desperdicio alimentario, seguridad alimentaria, en relación a la sostenibilidad entendida ésta, como he dicho anteriormente, tanto en sentido amplio, contemplando aspectos sociales económicos y ambientales, como en sentido estricto; si por estricto preferimos entender la sostenibilidad por su exclusiva relación con la preservación ambiental.

La eliminación y/o reducción del desperdicio alimentario es imprescindible para aproximarnos a la sostenibilidad en general. Presenta beneficios económicos para las empresas (grandes, medianas y pequeñas), para la economía, para la salud de la propia ciudadanía como consumidora y para la preservación de los recursos naturales, también, en su sentido más amplio. Por lo que todo nuestro ordenamiento jurídico, desde ese enfoque holístico y como antes he querido ya destacar queda involucrado necesariamente. Todas las disciplinas jurídicas sin que pueda, ni deba, predicarse la hegemonía de alguna de ellas sobre las demás, deberán contribuir al objetivo común.

Las medidas adoptadas por la UE, en primer término, se centran en prevenir el desperdicio alimentario y, en segundo término y no siendo posible lo anterior, en el reciclaje o la reutilización de los alimentos para otros fines²⁰. En líneas precedentes se ha señalado que el desperdicio alimentario es contemplado como un supuesto de residuo. En este punto una de las líneas a seguir por la UE ha sido la de incrementar el aspecto coercitivo en las políticas de tratamiento de residuos que se aplique a todos los eslabones de la cadena en aplicación del ya muy conocido principio «quien contamina, paga»²¹. Dada esa

19 Así, la propuesta de Directiva que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y una mejor información (Bruselas, 30.3.2022 COM (2022) 143 final 2022/0092 (COD).

20 Para SALAMERO TEIXIDÓ, L., el enfoque que la UE le ha dado al desperdicio alimentario ha sido eminentemente medioambiental, frente a la otra opción que representa un enfoque desde la vertiente nutricional y buena prueba de ello, a juicio de esta misma opinión, es la Directiva Marco de Residuos desde donde el problema se aborda poniendo el énfasis en el alimento desperdiciado y en el impacto que el desperdicio tiene en el medio ambiente (“Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº. 203/2020, pág. 9). En realidad, no puede ser de otra forma teniendo en cuenta que estamos en una norma que de forma específica de lo que trata es de evitar la producción de un residuo y tiene como tal a los alimentos que no han llegado a cumplir su función y que hay de alguna forma que acabar tratando.

21 Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI)).

consideración de residuo la principal norma a tener en cuenta aquí es la Directiva Marco sobre Residuos (DMR) que desde un punto de vista general obliga a los Estados miembros a reducir la cantidad de alimentos perdidos durante la producción y la distribución; a reducir el desperdicio de alimentos en los hogares; a alentar la donación de alimentos; a supervisar y evaluar la aplicación de las medidas de la UE en materia de prevención del desperdicio de alimentos; y a la reutilización de los excedentes alimentarios, entre otros usos, como compostaje. En julio de 2023 se presentó y aprobó una propuesta de reforma de la DMR que centró las modificaciones en los ámbitos alimentario y textil ya que se trata, respectivamente, del primer y el cuarto sector de mayor consumo de recursos naturales. En el ámbito de la alimentación las innovaciones introducidas van dirigidas a unas mayores –se dice– exigencias respecto de la reducción del desperdicio alimentario poniendo el foco en la prevención en todos los eslabones de la cadena alimentaria y la revisión de los programas de prevención de dichos residuos. Así, en el último texto aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo en el momento de llevar a cabo este estudio, dispone que para 2030 los Estados miembros deberán reducir dichos desperdicios en un 20% en el sector de la transformación y en la fabricación de alimentos y en un 40% en comercios, restaurantes, servicios de alimentación y en los hogares.

Antes de llegar hasta aquí, la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012 sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE²² instó al Consejo y a la Comisión para que el año 2014 fuese proclamado como el Año Europeo contra el Desperdicio de Alimentos, ya que consideró que ello sería “un importante instrumento de información y promoción para sensibilizar a los ciudadanos europeos y llamar la atención de los Gobiernos nacionales sobre este importante tema, con miras a la concesión de fondos suficientes para abordar los retos que deben afrontarse en un futuro próximo”. En esta Resolución se pusieron de manifiesto las claras consecuencias que no sólo a nivel ético, social o nutricional tiene el desperdicio de alimentos que aún pueden cumplir determinadas funciones, incluyendo las alimenticias en primer término, por supuesto. Así, destacó las también relevantes consecuencias sanitarias y ambientales derivadas de las montañas de residuos de alimentos que contribuyen de manera importante al calentamiento climático, originan gas metano con un efecto invernadero superior 21 veces superior al derivado del dióxido de carbono. Hay que pensar en un hecho real y evidente, que la población sigue creciendo y con ella, obviamente, el consumo. Los recursos naturales no van a poder sostener nuestros hábitos de consumo. No se trata de demonizar el consumo, sino de hacerlo compatible, sostenible, para reducir los impactos negativos del mismo

22 P7_TA (2012) 0014 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014_ES.pdf.

a corto, medio y largo plazo. También hay que tener en cuenta otra realidad constatable como es la dificultad para acceder a los alimentos o a alimentos de calidad en determinados territorios. La citada Resolución instaba en 2012 al Consejo, a la Comisión, a los Estados miembros y a los agentes de la cadena agroalimentaria que abordasen con carácter urgente el problema del desperdicio alimentario a lo largo de toda la cadena de suministro y de consumo y a que adoptasen directrices para mejorar la eficiencia de la cadena agroalimentaria en cada uno de sus sectores e incluyesen esta cuestión como prioritaria en el conjunto de la agenda política europea. Recordaba que la consecuencia de prevenir y reducir el desperdicio alimentario “comportaría un uso más eficiente de las tierras y una mejor gestión de los recursos hídricos, tendría consecuencias beneficiosas en todo el sector agrícola a escala mundial y contribuiría de forma importante a la lucha contra la malnutrición en el mundo en desarrollo”.

Desde 2015 y con el objetivo de ayudar a los Estados miembros en toda esta labor, la Comisión ha venido adoptando una serie de medidas con el objeto de aclarar y armonizar la legislación aplicable, por ejemplo, en materia de donación de alimentos, normas sobre higiene alimentaria o normas en materia de alimentos que ya no son aptos para el consumo humano. En 2016 se creó la Plataforma multilateral sobre pérdidas y desperdicio de alimentos²³. El objetivo de la Plataforma es la prevención de los residuos de alimentos y maximizar la contribución de las partes implicadas, de conformidad todo ello con la Comunicación sobre la Economía Circular de la Comisión Europea. Y una forma de apoyar a los operadores es compartiendo diversas prácticas orientadas a dicha prevención a través de la Plataforma, valorando los progresos y a través de cooperaciones intersectoriales²⁴. De forma particular uno de los subgrupos de trabajo de la Plataforma se ocupa del tratamiento de la cuestión a través del cambio de comportamiento de los consumidores recogiendo un compendio de buenas prácticas elaborado por en el seno del Foro Europeo de Consumidores sobre Desperdicio de Alimentos. El documento resultante fue un “Compendio de herramientas, buenas prácticas y recomendaciones para reducir el desperdicio de alimentos en consumidores” elaborado por un grupo de expertos de carácter multidisciplinar.

En 2016 se publicaron las conclusiones del Consejo Europeo sobre la pérdida y desperdicio de alimentos asumiendo la adopción de una serie de me-

23 *EU Platform on Food Losses and Food Waste (FLW)*. <https://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/food-waste-measurement/es/>.

24 Vid. CARRETERO GARCÍA, A: “¿Desechados por «feos»? Nueva Plataforma Europea contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº.20/2016, págs., 110-133; “Impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de la pérdida y el desperdicio de alimentos”, *Przegląd Prawa Rolnego* Nº. 2 (23) – 2018, págs.,127-139.

didadas entre las que sí se encontraba “sensibilizar a la población”, o mejorar la información en el etiquetado sobre, entre otras cuestiones, la caducidad y el consumo preferente. A través del Pacto Verde Europeo en 2019 y hasta 2030 la UE se ratificó en su intención de reducir a la mitad el desperdicio alimentario per cápita en la venta al por menor y a nivel de los consumidores, obviamente, en el marco de los ODS. Y en consonancia con ello en 2020 se adoptaron los conocidos instrumentos como el Plan de Acción para la Economía Circular y la Estrategia «De la Granja a la Mesa». Y es en toda esta línea de actuación en cuyo marco se presenta la propuesta de modificación de la DMR a la que antes se ha hecho mención. En el marco de ese objetivo de un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente “la transición al nuevo sistema alimentario estará respaldada por la reforma de la política agraria común (PAC)”²⁵. Y como parte de dicha propuesta y en el marco del Plan de Acción para la Economía Circular en julio de 2023 la Comisión propuso que, de aquí a 2030, los Estados miembros reduzcan el desperdicio alimentario en un 10% en la transformación y la producción y en un 30% en la venta al por menor y el consumo (restaurantes, servicio de restauración y hogares)²⁶. Porcentajes, como hemos dicho, aumentados en la propuesta de modificación de la DMR.

Tal y como se ha señalado por la doctrina “aunque las medidas de la UE para luchar contra él tendrán, por definición, efectos limitados a escala mundial, la UE, debido a su presencia en la escena internacional, podría influir en el volumen de alimentos perdidos o desperdiciados gracias a las diversas políticas de su competencia (como la política agrícola común, la política pesquera común, la política de seguridad alimentaria y la política de residuos)”²⁷.

25 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy>.

26 En 2022 la comunidad internacional adoptó tres acuerdos que de modo expreso ponen el acento en la necesidad, para su efectiva implementación y éxito, de un cambio en los hábitos de producción y consumo redirigiéndolos hacia el patrón de la sostenibilidad y la economía circular; lo que viene a evidenciar la tantas veces recalcada interrelación entre todos los ODS. Se trata de el Plan de Implementación de Sharm El-Sheikh para un Nuevo Pacto Mundial sobre el Clima el Marco Mundial para la Biodiversidad de Kunming-Montreal y la Resolución 5/14 de la Asamblea de la ONU para el Medio Ambiente sobre el fin de la contaminación por plásticos (https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40597/Plastic_pollution_UNEP_EA.5_Res.14_EPP_SP.pdf?sequence=11&isAllowed=y).

27 GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “El desperdicio de alimentos en la UE: ¿un problema sin solución?”, Revista CESCO de Derecho de Consumo, nº 22, 2017, pág. 143.

III. ALGUNAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN ESPAÑA PARA HACER FRENTE AL DESPERDICIO ALIMENTARIO

1. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSC) se enmarca en la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030 (en adelante, EEEEC)²⁸. En ella se establecen unos objetivos que ya nos resultan familiares: reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010; reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010; reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020; incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados; mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua; y reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

En la EEEEC se insta a la elaboración de diversos Planes de actuación cada uno de los cuales se estructura en torno a una serie de ejes complementarios. Así el I Plan de Acción de Economía Circular, instrumento articulado en 116 medidas, se divide en cinco ejes y tres líneas de actuación siendo el objetivo del *eje de Consumo* “reducir la huella ecológica mediante una modificación de las pautas hacia un consumo más responsable que evite el desperdicio y las materias primas no renovables”. Y a este eje podríamos asociar la *línea de actuación participación y sensibilización*, consistente en “fomentar la implicación de los agentes económicos y sociales en general, y de la ciudadanía en particular, para concienciar de los retos medioambientales, económicos y tecnológicos actuales, y de la necesidad de generalizar la aplicación del principio de jerarquía de los residuos”. También aquí podemos traer la *línea de actuación investigación, innovación y competitividad*, dada su estrecha relación y con la que se trata de “impulsar el desarrollo y aplicación de nuevos conocimientos y tecnologías para promover la innovación en procesos, productos, servicios y modelos de negocio, impulsando la colaboración público-privada, la formación de investigadores y personal de I+D+i y favoreciendo la inversión empresarial en I+D+i”.

La LRSC recoge en el artículo 1 sus tres finalidades. En primer término, “regular el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de productos

28 <https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030>

en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos, incluyendo el establecimiento de instrumentos económicos aplicables en este ámbito, y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados”. En segundo lugar tiene “por finalidad la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto, en última instancia, de proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo. Y, en tercer lugar, “prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en la salud humana y en el medio ambiente, con especial atención al medio acuático”. Como se ha puesto de manifiesto la economía circular, la lucha contra el cambio climático, la protección del medio marino y sostenibilidad son los cuatro fines principales de la ley y para lograrlos se incorporan, entre otras, medidas que tienen que ver con la prevención del desperdicio alimentario, pero este no es su eje prioritario ni principal²⁹. Recoge en su artículo 2 diversos conceptos de «residuo»; así por *residuo* hay que entender cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar; y por *residuos alimentarios*, todos los alimentos, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002. Y aún se refiere también a los *residuos domésticos*, debiendo entender por tales los residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas.

El artículo 18 entre las medidas de prevención para la generación de residuos, recoge, entre otros, las dirigidas a promover y apoyar los modelos de producción y de consumo sostenibles y circulares; a la reducción de la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares, de forma que se logre una reducción del 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020, como contribución a los Objetivos

29 ALENZA GARCÍA, J.F: ““Objeto y finalidad de la nueva Ley de Residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuo (arts. 1 a 6)”, en *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular*, (Pernas García y Sánchez González, Eds.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2022, pág., 32.

de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas; medida para el fomento de la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios”; medidas dirigidas a desarrollar y apoyar campañas informativas de sensibilización sobre la prevención de residuos y el abandono de basura dispersa; promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materias, sustancias u objetos para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo; o la medidas encaminadas a fomentar la reducción de la generación de residuos en el ámbito del comercio mediante la venta de productos a granel, la venta y el empleo de envases o dispositivos reutilizables, entre otros. Ya es bien conocida la medida prevista en la Ley dirigida a reducir el consumo de envases de un solo, según la cual, “en los establecimientos del sector de la hostelería y restauración se tendrá que ofrecer siempre a los consumidores, clientes o usuarios de sus servicios, la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del mismo establecimiento”.

Es el artículo 19 el que se dedica al establecimiento de medidas destinadas a la reducción de los residuos alimentarios. Así, declara que el Programa estatal de prevención de residuos deberá incluir “un apartado específico para la reducción de los residuos alimentarios, que contendrá las orientaciones generales a tener en cuenta por los distintos operadores implicados y las actuaciones y líneas de trabajo a llevar a cabo por las distintas Administraciones Públicas en el marco de sus competencias”. Las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar, y por este orden, primero, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; en segundo lugar, la alimentación animal y la fabricación de piensos; en tercer lugar, su uso como subproductos en otra industria; y, por último, y ya como residuos, el reciclado y la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos, y, si esto último no fuera posible deberá dirigirse a la obtención de combustibles (art.19.2).

2. La Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario

En este momento nos vamos a ocupar de la norma que de modo específico pretende ocuparse de las medidas y acciones para prevenir el desperdicio alimentario en España. No es este el momento de llevar a cabo una exposición exhaustiva de la situación legislativa en ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, pero sí es posible referirse, aunque desde un punto de vista muy general, a otras normas europeas para seguir contextualizando la materia y poder acercarnos, aunque

sea en un futuro próximo, a una valoración sobre la experiencia en nuestro ordenamiento jurídico. En Francia, hay que referirse a la conocida como Ley Garot relativa a la lucha contra el desperdicio alimentario de 2016 (Ley 2016-138, de 11 de febrero)³⁰ completada por el Decreto n°. 2016-1962, de 28 de diciembre, normas a las que luego han seguido otras iniciativas como la Ley Egalim de 2018 y en 2020 la Ley AGECE (2020-105 de 10 de febrero) para la lucha contra el desperdicio para una economía circular. La Ley Garot declara en su artículo 1º que la lucha contra el desperdicio de alimentos pasa por responsabilizar y movilizar a los productores, transformadores y distribuidores de alimentos, a los consumidores y a las asociaciones y que esa lucha incluye “la sensibilización y la formación de todas las partes interesadas, la movilización de las partes interesadas a nivel local y la comunicación regular con los consumidores, particularmente en el marco de los programas locales de prevención de residuos”. En el mismo precepto se establece un orden jerárquico en las acciones para combatir el desperdicio; así y, en primer lugar, la prevención, después la utilización de los bienes no vendidos que aún sean aptos para el consumo humano, a través de su donación o transformación, en tercer lugar, la recuperación de los bienes destinándolos a la alimentación animal y en último término su utilización con fines de compost para la agricultura o la valorización energética.

Efectivamente la donación sólo será posible respecto de alimentos aptos para el consumo humano, donación cuyos criterios han sido posteriormente implementados mediante el citado Decreto n°. 2016-1962. La Ley consta tan solo de 4 artículos y entre ellos se contienen una serie de modificaciones que afectaron a textos legales como el Código de Medio Ambiente, el Código de Educación, el Código de Comercio y el Código Civil. En particular en el caso del Código Civil la modificación fue introducida en el Título IV bis del Libro III, en materia de responsabilidad por productos defectuosos, y consistió en asimilar a la condición de «productor» a quien done un producto vendido bajo la marca del distribuidor (art. 1386-6 CC). La norma francesa comprende una serie de medidas dirigidas a luchar contra el desperdicio alimentario tanto desde el Derecho Privado como desde el Derecho Público. Y ello desde tres ejes, la imposición de la jerarquía de acciones, la prohibición de tirar alimentos, la obligación de donarlos y la responsabilidad social de las empresas³¹. Siguiendo la línea de actuación abierta por la UE, la donación es la medida con mayor peso

30 Ya antes se había promulgado en este país la Ley 2015-992 de 17 de agosto relativa a la transición energética para el crecimiento verde cuyo Título IV se dedica a la lucha contra los residuos y el fomento de la economía circular, del diseño de los productos a su reciclaje (arts. 69-103).

31 ARMENGOL, M, SALAMERO, L, y PLANA, M: “El desperdicio alimentario como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español”, cit., pág.22.

de la norma. Es una obligación, quizás la más relevante, junto a la prohibición de tirar alimentos aptos para el consumo humano; una donación que, con buen criterio, no puede tener como destinatarios a consumidores finales, sino a personas jurídicas de Derecho público o privado. Hay que decir que la infracción de los preceptos reguladores de la donación de alimentos aptos para el consumo humano es considerada en este país como una infracción de las más graves siendo la conducta objeto de sanción el no formalizar los convenios o acuerdos de donación e indirectamente el que no se lleve a cabo la donación. Esta obligación y prohibición respectivamente han sido consideradas en el marco de la teoría de las externalidades, “como ejemplos de regulación directa o normas de comando y control, de obligado cumplimiento para las empresas que van destinadas a regular la conducta de dichas empresas y resolver el problema del desperdicio y sus costes sociales medioambientales asociados”³².

En Italia, y de forma muy similar según determinadas opiniones³³, fue promulgada en 2016 la Ley n.º.166, de 19 de agosto, conocida como Ley Gadda, concerniente a la donación y distribución de productos alimentarios y farmacéuticos con fines de solidaridad social y para la limitación de los residuos. Respecto de los alimentos la finalidad de la norma es reducir los desperdicios en cada una de las etapas de producción, transformación, distribución y suministro de alimentos, mediante la aplicación de una serie de objetivos prioritarios entre los que se encuentra, igual que en los casos anteriores, “contribuir a las actividades de investigación, información y educación de los consumidores e instituciones que actúen en los ámbitos cubiertos por la presente Ley, con especial referencia a las generaciones más jóvenes” (art.1.e)). El artículo 9 se refiere de modo expreso a la “promoción, formación y medidas preventivas para reducir los desperdicios”, declarando que con el fin de promover modelos de consumo y de adquisición marcados por la solidaridad y sostenibilidad para incentivar la recuperación y la redistribución para fines benéficos, los Ministerios de Política Agrícola Alimentaria y Forestal, del Trabajo y de Política Social de la Salud y del Medio Ambiente y de la Tutela del Territorio y del Mar promoverán campañas nacionales de comunicación de los datos recogidos en materia de recuperación alimentaria y reducción del desperdicio, además de sensibilizar a la opinión pública y a las empresas de las consecuencias negativas derivadas del desperdicio alimentario, al impacto en el medio ambiente y al consumo de recursos naturales así como sobre las posibles medidas para luchar contra los

32 ARMENGOL, M, SALAMERO, L, y PLANA, M: “El desperdicio alimentario como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español”, cit., pág. 27.

33 GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?, Revista Aranzadi Unión Europea 4, abril 2017, págs.,31-49.

desperdicios alimentarios. La norma fue calificada en su momento como innovadora y pionera en la materia, al igual que la normativa francesa, aunque se dudaba de su efectividad a corto plazo en comparación con la legislación francesa. Porque la Ley Gadda adopta un planteamiento diferente siendo su enfoque “meramente dispositivo” basado en simples incentivos. La Ley francesa 2016-138 establece la obligación de los supermercados de grandes dimensiones de donar a organizaciones benéficas la comida apta para su consumo que no haya sido vendida o destinarla a alimento para animales o al compostaje. El incumplimiento de dicha obligación lleva aparejada la correspondiente multa y lo mismo si el establecimiento hiciera inadecuado el excedente para el consumo humano. Parte de la doctrina italiana lamentaba que el legislador de su país se hubiese quedado en simples incentivos y bonos “que tienen como objetivo fomentar el reciclaje de comida aún comestible, dejando, sin embargo, a los grandes supermercados elegir qué hacer con los productos. Es decir, la Ley italiana tiene como objetivo fomentar las buenas prácticas, sin introducir ninguna obligación para los supermercados y, en general, para los operadores alimentarios o las organizaciones benéficas que operan en dicho ámbito”; por todo ello consideraron en su momento que podría estar limitándose su impacto y sus efectos en el tiempo y esperaban no quedase la iniciativa en una mera actividad propagandística³⁴.

En Portugal se puso en marcha en 2018 una estrategia nacional apoyado en un Plan de Acción (16/10/2017)³⁵ contra el desperdicio alimentario desde Comisión Nacional de Combate al Desperdicio Alimentario (CNCDA) y cuentan, entre otras disposiciones, con la Ley 51/2021, de 30 de julio, por la que se decreta la realización de una consulta nacional sobre el desperdicio alimentario y la Ley 62/2021, de 19 de agosto reguladora del régimen jurídico aplicable a la donación de géneros alimenticios para fines de solidaridad social y medidas tendentes a combatir el desperdicio alimentario. Esta norma también se refiere, en materia de prevención, a la necesidad de que el Estado emprenda acciones dirigidas a sensibilizar, capacitar y movilizar a productores, procesadores, distribuidores, consumidores y asociaciones para acercarse a la reducción del desperdicio alimentario. Y la Ley 52/2021, de 10 de agosto, que modifica el régimen general de la gestión de los residuos, representa en este país los esfuerzos legislativos para combatir el desperdicio alimentario que ya en aquel momento dispuso la obligación de los establecimientos dedicados a la restauración y la hostelería y con una producción de «biorresiduos» por encima de las nueve toneladas al año a reducir dicha cantidad antes de 2024. Pese a que también está en la mente del legislador luso la reducción de los envases de plástico y que “el procedimiento en marcha

34 FAGGIANI, V: “La «Legge anti-sprechi alimentari» italiana”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º.70, Año XXXIII, enero-junio, 2017, págs. 94 y 95.

35 <https://www.gpp.pt/images/MaisGPP/Iniciativas/CNCDA/ENCDA.pdf>

para la compensación por el depósito de embalajes de bebidas al que el Fondo Ambiental nacional había atribuido 665 mil euros y que debería haber comenzado en enero de 2022 en todo el territorio nacional”, sin embargo, a fecha de 2022 solo existía en varios proyectos piloto, tal y como en ese momento expuso la doctrina de este país³⁶. Ya desde 2017 el Plan de Acción diseñado colocaba el peso específico en la prevención como el primero de los objetivos estratégicos desde la máxima «a mayor prevención, menos residuos», seguido por los otros dos objetivos, la reducción y la monitorización, este último considerado como pieza fundamental para la concienciación, sensibilización y el conocimiento de la información por parte de todos los actores implicados, directa e indirectamente, y toda la sociedad civil. Para cada uno de los tres objetivos estratégicos el Plan estableció una serie de objetivos operacionales, entre los que se encuentra aumentar la sensibilización para reducir el desperdicio alimentario lo que comprende “las necesidades de información de los operadores económicos, los potenciales donantes y, en particular de los consumidores, a pesar de las diversas campañas que ya se han llevado a cabo en estos y las iniciativas actualmente en marcha que contribuyen a esta sensibilización. En este contexto, difundir buenas prácticas, directrices y aplicaciones tecnológicas ayudará a aumentar la conciencia para reducir el desperdicio de alimentos”. Entre las medidas comprendidas en el Plan de Acción se encuentran la promoción de acciones de sensibilización e información del consumidor, cuyo objetivo es aumentar el conocimiento del consumidor en relación a los plazos de entrega, duración de los productos para el consumo humano, formas de conservación o tipos de producción, entre otros aspectos. Igualmente, las tendentes a promover la realización de campañas publicitarias con el fin de informar y alertar a los consumidores sobre la importancia de cumplir con las instrucciones que aparecen contenidas en las etiquetas de los alimentos, sobre todo por lo que respecta a las fechas de caducidad, cuidados en la manipulación del alimento y el impacto que el cumplimiento de estas directrices tiene en la reducción del desperdicio doméstico de alimentos.

En la lucha contra el desperdicio alimentario se preguntaba la doctrina si la solución pasaba por una legislación por cada Estado miembro en lugar de un pronunciamiento europeo a través de una Directiva “armonizando las correspondientes definiciones (por ejemplo, a fines estadísticos) o los objetivos que hay que alcanzar, pero que deje amplia libertad a los Estados miembros por lo que se refiere a las campañas de concienciación, etcétera”³⁷.

36 SERENO ROSADO, A: “Derechos y políticas ambientales en Portugal”, Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. XIII, nº.1 (2022), págs., 7 y 8; y “Ley 52/2021, de 10 de agosto, que altera el régimen general de la gestión de residuos”, Actualidad Jurídica Ambiental, n.116, octubre, 202, págs.,51-52.

37 GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?, cit., pág.47.

En España se trabaja, al momento de redactar estas líneas, en la futura Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario³⁸ (en adelante, LPDA). Desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante, MAPA) se ha recordado lo que ya es bien conocido como que el desperdicio alimentario “perjudica especialmente a los más necesitados, al encarecer el acceso a bienes de primera necesidad; malgasta recursos naturales escasos y aumenta los residuos y el impacto ambiental; y lastra la eficiencia del sector productivo y su competitividad. Es, por tanto, una obligación también para todos los operadores de la cadena, y una tarea que debe implicar al conjunto de la sociedad”³⁹. Y trae a nuestros días en su Exposición de Motivos que ya en la “Pragmática de 15 de mayo de 1584 (recogida como Ley I, Título XX; Libro VII de la Novísima Recopilación) mandaba que «quando hubiere mucho pan en el pósito, y fuere menester renovarlo por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar á personas abonadas, con fianzas que cambien lo sean, de que lo volverán al pósito á la cosecha siguiente»”.

Los datos arrojados por el Informe sobre desperdicio alimentario en los hogares españoles en 2022 son los últimos publicados en la página web del MAPA. Según el este Informe el desperdicio en España parece ir en descenso ya que los hogares españoles desperdiciaron durante el año 2022 un total de 1.170,45 millones de kilos o litros, lo que supone un 6,1 % menos que el año anterior, y un 13,5 % menos respecto del año 2019, antes de la pandemia, cifra que según señala el Informe representa el mínimo en el desperdicio doméstico en los últimos 6 años. Continúa poniendo de relieve que, en términos absolutos, se han tirado 75,41 millones de kg menos que en 2021 y 182 millones menos que en 2019, una reducción que equivale al desperdicio de 2 meses en la situación prepandemia. Los productos sin elaborar siguen siendo los más desechados si bien igualmente ha descendido en más de 3 puntos porcentuales el número de hogares españoles que los tiran: en 2022 fueron un 70,8 %, mientras que en 2021 fue del 74,0 %⁴⁰. En cumplimiento de la obligación que concierne a los Estados miembros para la concienciación de la ciudadanía como consumidora son diversas las campañas que se han puesto en marcha desde el MAPA. En 2014 la Estrategia «Más alimento, menos desperdicio» en cuyo marco se ha ido monitorizando la información obtenida respecto del consumo y el desperdicio en los hogares. En opinión del Ministerio otra campaña en el marco de

38 En fase de Proyecto de Ley en el momento de redactar este trabajo (https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-4-1.PDF).

39 https://www.mapa.gob.es/es/prensa/240109cmproyectoleydesperdicioalimentario_tcm30-673094.pdf.

40 *Id.* datos recogidos del Panel de Cuantificación del Desperdicio Alimentario en los Hogares (<https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/desperdicio-alimentario-hogares/>).

aquella Estrategia en esta ocasión bajo el lema «Aquí no se tira nada» está obteniendo resultados positivos a nivel general “con una senda de decrecimiento del desperdicio doméstico fruto de una mayor concienciación por parte de los hogares”. La última de las campañas a que se hace referencia en la página web del MAPA es la de 2022, «Aquí no se tira nada, alimentos con siete vidas» en cuyo marco se llevaron a cabo campañas publicitarias para así contribuir a la sensibilización de todos los sectores de la sociedad⁴¹. La prevención del desperdicio alimentario se encuentra presente igualmente en la Política Agrícola Común (PAC) 2023-2027 concebida –en palabras del MAPA– para ser una política orientada a la consecución de resultados concretos vinculados a tres objetivos generales:

a) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;

b) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan en nueve específicos (OE) que tienen como fundamento los tres pilares de la sostenibilidad y entre los que se encuentra el OE9, mencionado en la Exposición de Motivos de la Ley ya que su finalidad es “mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad, en cuya definición se ha identificado como una necesidad la de reducir el desperdicio alimentario desde la producción hasta las personas consumidoras”. Concretamente, el documento en el que se lleva a cabo el análisis que permitió advertir tal necesidad⁴² manifestaba cómo en aquel momento el desperdicio alimentario era –y continúa siendo– uno de los temas que mayor preocupación suscitaba a los consumidores (casi tres cuartas partes) dentro de los temas relacionados con el medio ambiente, indicando que, además, había experimentado igualmente un aumento entre los productores y la industria alimentaria. Lo cierto es que es necesario destacar algo respecto de esa identificación del desperdicio alimentario con la preservación ambiental. Y lo digo por lo siguiente. No es equivocada, muy al contrario, ya sabemos el importante y negativo impacto que tiene en los recursos naturales y lo que eso significa o en lo que se traduce en la práctica.

41 <https://www.alimentosdespana.es/es/campanas/ultimas-campanas/alimentos-de-espana/el-pais-mas-rico-del-mundo-contr-el-desperdicio.aspx>.

42 *Id.* el documento “Análisis de Necesidades” llevado a cabo por el subgrupo de trabajo del OE9, 22/06/2020 (https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/2-9-analisis-necesidades-oe9_tcm30-583058.pdf).

Pero junto a ello las Administraciones públicas deben dirigir sus esfuerzos e iniciativas de formación y concienciación a procurar que los consumidores aprecien, del mismo modo, el impacto social y económico que tiene y que junto al ambiental conforman el impacto en sostenibilidad.

La LPDA⁴³ tiene un macro objetivo general y unos fines específicos. El objetivo general es “la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria; establecer una jerarquía de prioridades; facilitar la donación de alimentos y contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable con la finalidad general de lograr una producción y consumo más sostenible; y sensibilizar, formar y movilizar a todos los agentes de la cadena en una gestión adecuada de los alimentos, sin perjuicio de las necesarias garantías de inocuidad de los alimentos” (art.1.1).

Y entre los fines de carácter específico recoge disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo así la bioeconomía circular; sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en general y favorecer con ello actividades de concienciación en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario; fomentar la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad; promover la recuperación y distribución de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano; favorecer la investigación e innovación en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario; dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030; reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes (art.1.2).

Su ámbito de aplicación se circunscribe a las actividades que llevan a cabo en territorio español los agentes de la cadena alimentaria, tanto del sector de la producción, de la transformación y la distribución de alimentos, como de la hostelería, la restauración y otras entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y de la Administración pública, sin perjuicio, además, de las disposiciones contenidas en la LRSC y otra normativa de residuos o sanitaria que resulte de aplicación (art.2.1).

43 Dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como lo dispuesto en el artículo 149.1. 23.^a, que atribuye al Estado competencia sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (Disposición Final Primera). En el Proyecto de Ley figura como fecha de entrada en vigor el 2 de enero de 2025.

El concepto de *agente de la cadena alimentaria* incluye a los operadores de empresas alimentarias en cada etapa de la cadena de suministro alimentario, incluidos los operadores pertenecientes a la producción primaria (también las cooperativas y demás asociaciones y entidades asociativas), organismos, entidades o empresas de elaboración, fabricación o distribución de alimentos, comercios al por menor, empresas del sector de la hostelería o la restauración y otros proveedores de servicios alimentarios, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de distribución de alimentos donados, así como las Administraciones públicas en los términos previstos en esta ley.

Distingue entre desperdicio alimentario y pérdida de alimentos. Se considera como *desperdicio alimentario* “la parte de los alimentos destinada a ser ingerida por el ser humano y que termina desechada como residuo”. Y por *pérdida de alimentos* aquellos “productos agrarios y alimentarios que por cualquier circunstancia quedan en la propia explotación, ya sea reincorporados al suelo o utilizados para realizar compost in situ y cuyo destino final hubiera sido la alimentación humana” (art.3.a), c) y d)).

La actividad de prevención de desperdicio y la pérdida alimentaria se encuentra regida por principios rectores ya bien conocidos:

- a) La eficiencia en el uso de los recursos de la cadena alimentaria.
- b) La prevención, de modo que se fomente la adopción de medidas orientadas a evitar que un alimento se desperdicie, a reducir la cantidad de pérdidas y desperdicio alimentario mediante su reutilización, y a reducir el impacto de las emisiones y la generación de residuos sobre el medio ambiente y la salud humana.
- c) La jerarquía de prioridades conforme a lo señalado en esta ley y en la normativa reguladora de residuos, dentro de sus respectivos marcos reguladores.
- d) Fomento de la donación de alimentos para el consumo humano, priorizándolo frente a otros usos como la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios.
- e) Y el fomento igualmente de la educación y la concienciación respecto a la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario de la ciudadanía en general (art.4).

La relación entre todos ellos se encuentra regida por un principio de jerarquía descrito en el artículo 5. El legislador lo que dice, literalmente, es que el orden en la relación de dichos principios debe tratarse como una prioridad para los “agentes de la cadena alimentaria”. Estos deben adaptar su actividad a la jerarquía legal que en primer término sitúa “la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano”, una donación que no se podrá

impedir por cláusula contractual alguna, siendo nula de pleno derecho si así se dispusiese (art.6.4). A la donación le sigue la transformación de los productos que no se hubiesen vendido, pero que continúan siendo aptos para el consumo humano, en otros productos alternativo. En tercer lugar, la alimentación animal y la fabricación de piensos dentro del correspondiente marco regulatorio. En cuarto lugar, su uso como subproductos en otra industria. Y, por último, ya como residuos –podría decirse que en sentido estricto del término–, al reciclado y, en concreto, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos, y, cuando no sea posible lo anterior, para la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles. Con todo, admite que pueda verse alterada la mencionada escala en función de las características del sector, pero si fuese así deberán justificarse los motivos “ya sea por razones de factibilidad técnica, viabilidad económica o protección del medio ambiente, entre otros”.

Nos detenemos en particular en la regulación de la donación de alimentos. En el marco del ODS 12, producción y consumo sostenible recordemos que la donación de alimentos es la actuación de mayor rango jerárquico para la prevención del desperdicio alimentario que nos conecta de forma directa con la dimensión social de la sostenibilidad y demuestra la estrecha relación entre los tres pilares de la misma. Todos los eslabones de la cadena alimentaria tienen “la obligación de aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades, que dicta esta ley conforme al artículo 5, en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen bajo su control y adoptar medidas adecuadas para su aplicación” (art.6.1). Por lo tanto, tienen la obligación de donar sus excedentes de alimentos. En consonancia con ello se dispone que todos los agentes de la cadena alimentaria tienen la obligación de “Llegar a acuerdos o convenios para donar sus excedentes de alimentos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos” (art.6.5.b)). En conclusión, la donación se configura como una obligación cuya finalidad, teniendo en cuenta los donatarios –personas jurídicas ya sean de Derecho público o privado sin ánimo de lucro– es satisfacer las necesidades de un colectivo vulnerable además de prevenir con ello el desperdicio alimentario, reducir el impacto económico negativo del desperdicio y fomentar un consumo sostenible con lo que nos habríamos situado en la senda para la consecución del ODS 12. Ahora bien, habrá que analizar en la práctica los resultados de la configuración jurídica de estas donaciones, su régimen jurídico, para comprobar su efectividad en la línea de los objetivos descritos. Recordemos las modificaciones implementadas por el legislador francés en el régimen jurídico de la responsabilidad por productos defectuosos.

Los contratos o acuerdos de donación deben tener un contenido mínimo, cuestión a la que se refiere el artículo 7, que se refiere a las condiciones de la recogida, el transporte y el almacenamiento de los productos, los compromisos de los agentes de la cadena, la selección de los alimentos a donar, a cargo del agente donante, y la posibilidad de que la organización receptora rechace la donación, aunque en tal caso debiendo quedar la negativa debidamente justificada. Además, y según dispone la norma, a la gestión de la donación rechazada el agente donante deberá aplicar la jerarquía de prioridades contemplada en el artículo 5.1.

Cuando nos detenemos en el régimen sancionador (art.18 y 19) observamos algo que podría situarse en la misma línea de precaución advertida o detectada respecto de la ley italiana y que sirvió para calificarla de poco contundente si se la comparaba con la ley francesa y que por las mismas razones podrían trasladarse al texto español. En la española se recoge un régimen sancionador que clasifica las infracciones en materia de pérdidas y desperdicio alimentario en muy graves, graves o leves. Se considera una *infracción leve*, entre otras y por lo que a la donación interesa, el no aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades o no justificar debidamente porque no se aplica. En el caso de las industrias alimentarias, las empresas de distribución de alimentos al por menor y las de hostelería y restauración, lo será el no llevar a cabo la donación de los alimentos no vendidos y que sigan siendo aptos para el consumo humano mediante acuerdo o convenio, siempre y cuando dispusieran de medios suficientes para ello y no hubiera mediado justificación sobre su imposibilidad física o material; del mismo modo, impedir expresamente mediante estipulación contractual la donación de alimentos. Y en el caso de las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación, el no entregar los excedentes alimentarios a las personas desfavorecidas. Como infracciones leves, la sanción puede ir desde un simple apercibimiento hasta el pago de una multa de 2000 euros. La sanción parece poco contundente. Aunque podría pasar a constituirse en infracción grave la segunda o ulterior infracción leve que suponga reiteración con cualquier otra infracción leve en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas; en este caso la sanción consiste en el pago de una multa de entre 2.001 hasta 60.000 euros. Las Comunidades Autónomas podrán “incrementar dichos umbrales y consignar otras sanciones adicionales o accesorias en sus respectivas normas con rango de ley”.

No se contemplan en el texto español modificación de texto legal alguno, al modo en que sí se han implementado en el caso francés.

En la línea de evitar el desperdicio alimentario en el marco de las relaciones de consumo podemos citar el artículo 8, *Obligaciones específicas para las em-*

presas de hostelería y restauración que recoge una obligación para las empresas que ya se ha convertido en una mediática medida que, por otro lado, sin ser una novedad aún no se ha generalizado lo suficiente. Este artículo comienza estableciendo que “Los agentes de la cadena alimentaria que sean empresas de la hostelería y la restauración tendrán la obligación de facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional alguno distinto, en su caso, del mencionado en el párrafo siguiente, los alimentos que no haya consumido, salvo en los formatos de servicio de bufé libre o similares, donde la disponibilidad de comida no está limitada, así como informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, preferentemente en la carta o el menú”. Para cumplir con esta previsión, indica la Ley que se “se emplearán envases aptos para el uso alimentario, reutilizables, o fácilmente reciclables. Para los envases o recipientes alimentarios de plástico de un solo uso deberá tenerse en cuenta las disposiciones previstas en el Título V de la Ley 7/2022, de 8 de abril, en especial las relativas a la necesidad de reducir su consumo de cara a cumplir los objetivos del artículo 55.1 de dicha ley y a la obligación de su cobro”. Y es que la LRSC, parece que con una intención disuasoria en el uso de envases de plástico dispone que “todos los agentes implicados en la comercialización fomentarán el uso de alternativas reutilizables o de otro material no plástico. En cualquier caso, a partir del 1 de enero de 2023, se deberá cobrar un precio por cada uno de los productos de plástico incluidos en la parte A del anexo IV que se entregue al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta” (art.55.2).

Los establecimientos de hostelería vienen proporcionando este servicio a los consumidores ya con anterioridad a la propia Ley en tramitación. La costumbre de llevarse la comida sobrante, sin estar aún generalizada parece ir en aumento en el comportamiento de los consumidores. Hay que decir que no siempre los establecimientos cobran una determinada cantidad por el envase, quizás por una política de fidelización de clientela. En el caso de otros establecimientos especializados en la venta de platos preparados o comida para llevar, ya es habitual encontrar la indicación de la posibilidad de que el consumidor traiga su propio recipiente o la mención en lugar visible de la posibilidad de reutilización presentada por el que ellos le van a proporcionar. Lo cierto es que la previsión que permite a los establecimientos dedicados a la hostelería cobrar por el envase suscita ciertas reservas. La Ley, por un lado, reconoce el derecho del consumidor a solicitar al establecimiento poder llevarse la comida sobrante por la que ha pagado o va a pagar, pero va a repercutir en él el coste del envase para poder satisfacer su derecho, para poder llevarse una comida por la que ya ha pagado. El abono de esa cantidad con cargo al consumidor tiene por finalidad desincentivar el uso de envases de plástico de un solo uso, de reducir su comercialización, como expresamente declara el legislador en la

Ley 7/2022. O el consumidor abona el importe –que, es cierto, no será o no debería ser muy elevado– o deberíamos llevar un envase con nosotros si tenemos previsto comer o cenar fuera de casa, por si acaso. Otra solución es no pedir que nos envasen lo sobrante y dejar que sea el establecimiento el que se ocupe de darle el destino legal establecido a la comida. Al final ciertos costes, en este caso para la prevención del desperdicio alimentario, acaban, como es habitual, repercutiendo en el consumidor. Pero podríamos pensar que tiene lugar aquí otro de esos desajustes a los que tenemos que hacer frente en la tarea global al modo en que hemos visto que ocurre con la disconformidad que muestra cierto sector de la restauración o de la industria de las aguas embotelladas respecto de la obligatoriedad de ofrecer agua gratuita no embotellada. Las medidas adoptadas no van a conformar de manera íntegra a todas las partes o agentes implicados y quizás haya que seguir trabajando en ello, como, por ejemplo, en la forma de incentivar al sector de la restauración y determinadas industrias para que no repercutan gastos en el consumidor final o, desde otro punto de vista, pensar en la necesidad de realizar sacrificios recíprocos en aras del bien común.

En el marco de la legislación estatal las normas sobre residuos, junto a la proyectada LPDA se pretende que tengan un impacto notable en el desarrollo de la actividad hostelera a la que habrá que prestar una especial atención. Un necesario impacto que contribuye, sin duda y de manera fundamental a la consecución del objetivo final que es lograr un sistema alimentario más sostenible pero que no debería traducirse en nuevos cargos o en un plus de gravosidad para el consumidor. Porque en todas estas medidas siempre encontramos un temor subyacente, latente, que a corto o medio plazo pudiera acabar emergiendo y llevándonos a considerar que es el consumidor final en el que se acaba repercutiendo económicamente la adopción de un número importante de medidas en materia de sostenibilidad.

Entre las obligaciones impuestas a las Administraciones públicas recoge el artículo 9, entre otras y en ocasiones de forma reiterativa, las relativas a llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción con la finalidad de fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras en una mejor planificación de los menús y de sus compras, en una compra sostenible (tales como alimentos frescos, de temporada, de proximidad o locales), en la cocina de reaprovechamiento, las buenas prácticas de almacenamiento, la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferentemente, y el reciclaje y materiales de envasado o, en la misma línea, promover la prevención del desperdicio e informar al consumidor sobre los hábitos de consumo más responsables. Se

impone a las empresas que venden alimentos al consumidor final una serie de obligaciones como, igualmente entre otras, la obligación de incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima, de acuerdo con la jerarquía de prioridades, algo que ya se lleva a cabo en un buen número de establecimientos; en el caso de los establecimientos de comercio al por menor, disponer de líneas de venta con productos «feos», «imperfectos» o «poco estéticos», promover el consumo de los productos de temporada, los de proximidad, los ecológicos y los ambientalmente sostenibles e incorporar y mejorar la información sobre el aprovechamiento de los alimentos o exponer en lugar visible para las personas consumidoras propuestas de divulgación de las Administraciones competentes en el sentido que apuntaba anteriormente el artículo 9 en relación a la planificación de las compras, de los menús, cocina de reaprovechamiento, etc. (art.11).

Estas medidas se sitúan en la opinión que hemos visto que advierte que el desperdicio alimentario en los hogares tiene que ver, fundamentalmente, con el comportamiento del consumidor tratando con estas medidas de influir en dichas conductas y reconducirlas hacia opciones de consumo más sostenibles. Sin dejar de ser cierto lo anterior, porque es obvio que el desperdicio en nuestros hogares depende en buena medida de nuestra planificación o circunstancias personales, no lo es menos que debemos tener en cuenta el importante papel de los responsables del embolsado o empaquetado de los productos o de los distribuidores y responsables de las campañas publicitarias. Podemos ser consumidores comprometidos con un consumo sostenible y no encontrar en los lineales de los establecimientos en los que realizamos las compras habitualmente productos de calidad en condiciones de sostenibilidad a un precio razonable. Se quiere fomentar el consumo de los productos ecológicos, pero, aunque sus precios parecen estar bajando, aún no es suficiente. Por otro lado, debemos volver al consumo de productos locales y de temporada pese a que la industria se siga empeñando en lo contrario ya que, y solo por poner un muy general ejemplo, seguimos encontrando productos propios del verano en invierno y viceversa.

Las mismas líneas de actuación que en la Ley estatal es posible encontrar en determinados ejemplos en el marco de la legislación autonómica. Podemos citar, entre otras la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears. Entre sus finalidades declara tener la ordenación del régimen de prevención y de gestión de los residuos con la que se pretende alcanzar “una mayor calidad del medio ambiente y una mayor protección de la salud humana, garantizar un uso prudente y racional de los recursos naturales y promover una economía más circular”; y entre sus objetivos en materia de prevención, reutilización, preparación para la reutilización y reciclaje, se propone

reducir hasta el 50% el despilfarro alimenticio para el año 2030 en relación con el año 2020 (art.2.f)). La Ley entiende por despilfarro alimenticio el “tratamiento como residuos, por parte de los operadores de la cadena agroalimentaria y los consumidores finales, de productos alimenticios descartados por razones económicas o estéticas o por la proximidad de la fecha de consumo preferente o caducidad, aunque siguen siendo perfectamente adecuados para el consumo humano por el hecho de mantener su valor nutritivo” (art.4.o)).

Por su parte, la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña⁴⁴ muestra también de forma clara la interdependencia entre consumo sostenible, generación de residuos y desperdicio alimentario. Esa interdependencia existente entre todos y cada uno de los ODS, lógica si tenemos presente la naturaleza y finalidad de los propios objetivos. El objeto de la Ley es “el establecimiento de acciones de prevención para reducir las pérdidas y el despilfarro alimentarios y de acciones de fomento para aumentar el aprovechamiento y la valorización de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria” (art.1) y es aplicable a las actividades llevadas a cabo por los agentes de la cadena alimentaria (art.2) entre los que se encuentran los consumidores (art.3.d). Distingue entre pérdida alimentaria y despilfarro alimentario; por la primera se refiere a “las partes comestibles de los alimentos que quedan en la propia explotación, ya sean reincorporadas al suelo o utilizadas para realizar compostaje in situ” (art.4.h); y por despilfarro alimentario “los alimentos destinados al consumo humano, en un estado apto para ser ingeridos o no, que se retiran de la cadena de producción o de suministro para ser descartados en las fases de la producción primaria, la transformación, la fabricación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y el consumidor final, con la excepción de las pérdidas de la producción primaria” (art. 4.d). El legislador catalán identificó, en el momento en que se promulga esta norma, que la mayor parte del desperdicio alimentario tiene lugar en los hogares, seguido de los supermercados, la hostelería, comercio minorista, servicios de catering y en último lugar los mercados municipales. Manifiesta expresamente en el Preámbulo de la Ley que en “el ámbito doméstico, las principales causas que influyen en el despilfarro alimentario son la falta de concienciación sobre lo que se tira, la poca planificación de las compras, la falta de conocimiento sobre las técnicas de almacenamiento, la confusión sobre las fechas de caducidad y de consumo preferente, y los formatos de las raciones que pueden adquirirse en los supermercados”.

44 DOGC núm. 8084, de 13 de marzo de 2020; BOE núm. 78, de 21 de marzo de 2020.

IV. LA EVENTUAL FUNCIÓN DESEMPEÑADA POR LA LEGISLACIÓN DE CONSUMO. ODS, DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES E INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

Los ODS en el marco de la Agenda 2030 los conocemos de manera oficial desde el año 2015, pero su fundamento se remonta hasta el año 2000 cuando 189 países reunidos en la sede de la ONU firmaron la Declaración del Milenio comprometiéndose para alcanzar antes de 2015 una serie de objetivos, conocidos como los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). En concreto eran 8 y entre ellos se encontraba el relativo a la “garantía de la sostenibilidad del medio ambiente” o “erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Con el tiempo llegamos a 2015 y a un mayor desarrollo y por ello un mayor número de Objetivos en función del desarrollo, carencias y necesidades apreciadas a nivel general, global, en todas las sociedades. Y añadido esta muy breve referencia a los precedentes porque desde entonces hasta ahora tanto el ordenamiento jurídico de la UE como los ordenamientos de los diferentes Estados miembros han ido incorporando, de una u otra forma más o menos contundente, normas dirigidas a la consecución de estos, hoy, ODS. Es una tarea ardua y continua, pero absolutamente desigual no ya entre los propios países, tanto fuera como dentro de la UE, sino dentro de los propios ordenamientos jurídicos.

Es bien sabido por todos que el Derecho de Consumo está compuesto por una serie de normas cuya finalidad es proteger a personas físicas y jurídicas que adquieren o utilizan o consumen bienes y servicios como consumidores o destinatarios finales. Y conviene traer hasta aquí unas reflexiones que considero acertadas y propias del momento en que nos encontramos, consecuentes con todo un proceso evolutivo. La evolución experimentada por el Derecho de Consumo evidencia que sus reglas y principios informadores ya no se limitan a tutelar exclusivamente derechos de carácter patrimonial extendiéndose, igualmente, a otros aspectos vinculados con derechos extrapatrimoniales. La justificación hemos de buscarla en la necesidad de priorizar y reafirmar la defensa de la persona ante lo que ya algunas opiniones han calificado como “la creciente despersonalización que promueve la sociedad de consumo”. Entienden estas opiniones que “el Derecho del consumidor no sólo debe atender a la protección individual frente al proveedor (microprotección) sino también frente al sistema que lo produce (macroprotección)” para con ello “salvaguardar la dimensión humana de aquél”⁴⁵.

Por lo que respecta a la legislación española de Consumo han sido varias las oportunidades de reforma que se han desaprovechado para incluir la referencia

45 FRUSTAGLI, S.A: “La tutela del consumidor hipervulnerable en el Derecho argentino”, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 2016, <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/9fc7c7a9-8028-4697-93e9-321788b16f81/content>.

a un consumo/producción sostenible teniendo en mente la prevención del desperdicio alimentario como uno de sus objetivos. En la línea, hay que recordar de toda la actuación supranacional para prevenir el desperdicio alimentario. Se podrá decir que, con las tareas hermenéuticas adecuadas, es posible situar el ODS 12 en diversos sectores, pero lo cierto es que de manera expresa no lo encontramos, aún. Y digo aún porque, quizás esta situación pueda cambiar en próximas ocasiones y con motivo de la eventual entrada en vigor, junto a otras futuras, de una de las últimas iniciativas legislativas puesta en marcha sobre consumo sostenible y que podrá introducir determinadas modificaciones en determinados textos legales. Pero es solo una expectativa. Uno de los posibles textos afectados podría ser el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios (en adelante, TRLGDCU). En su artículo 8 recoge los derechos básicos de consumidores y usuarios. Seis apartados en los que de forma expresa no encontramos referencia al consumo sostenible, pero de los que podría inferirse teniendo en cuenta los criterios de interpretación de las normas establecidos en el artículo 3.1 CC, que, llegado el caso, son de aplicación simultánea por el intérprete y a cuyo tenor “1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. De entre estos criterios nos quedamos, en primer término, con el sistemático y el sociológico, ya que el contenido del artículo 8, es decir, el elenco de derechos reconocidos en el citado artículo 8, habrá de ser aplicado teniendo en cuenta el contexto o resto de normas vigentes aplicables al caso y la realidad del tiempo en que la norma ha de ser aplicada. Pero también debemos tener en cuenta el criterio de interpretación teleológico, a cuyo tenor, la interpretación debe tener en cuenta el *espíritu y finalidad* de la propia norma. El espíritu o la razón de ser del artículo 8 en el marco del reconocimiento y la garantía de los *derechos básicos de los consumidores* y teniendo en cuenta ese empleo simultáneo de los criterios de interpretación, más allá del tenor literal en su redacción, debe ponerse en relación con los fines de la propia norma, tanto generales como particulares y no conducir, en su interpretación a un resultado contradictorio. Por ello, es cierto que en aplicación de dichos criterios las tareas hermenéuticas nos llevarían a poder afirmar que su resultado serviría para sostener la protección del derecho de estos a un consumo sostenible.

El TRLGDCU recoge como tales derechos básicos de consumidores y usuarios “a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad; b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular frente a las prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos; c) La indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos; d) La información correcta sobre los diferentes bie-

nes o servicios en formatos que garanticen su accesibilidad y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute, así como la toma de decisiones óptimas para sus intereses; e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas; f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial en relación con las personas consumidoras vulnerables”.

Desde la línea de consideración antes indicada y conforme a esos criterios interpretativos y en el marco de la normativa europea, tenemos que, un sistema de producción y consumo no sostenible, además de ser contrario a la sostenibilidad social, ambiental y económica, afectaría o lesionaría derechos concretos como la salud de los consumidores, sus intereses económicos, su derecho a la información en los casos en los que no se haya informado, entre otros aspectos, respecto de las características de sostenibilidad del producto, circunstancias o marco en el que fue fabricado, su procedencia, por cuanto pueda afectar a condiciones dignas de trabajo, respeto por los derechos humanos, recursos utilizados y formas de producción, etc.

Avanzamos y llegamos al Capítulo III del TRLGDCU y aquí —y entre otros— los artículos 11, 12 y 13 se refieren a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores imponiendo una serie de requisitos, obligaciones para la puesta en el mercado de los bienes de consumo. La seguridad o falta de seguridad aquí tiene que ver con la posibilidad de que los bienes presenten o no riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas. Y en relación con ello en el artículo 13.b) se refiere a la obligación de los empresarios que tengan que ver con la puesta en el mercado de bienes de consumo de mantener “el necesario control de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia el origen, distribución, destino y utilización de los bienes potencialmente inseguros, los que contengan sustancias clasificadas como peligrosas o los sujetos a obligaciones de trazabilidad”. Efectivamente se refiere aquí el legislador a cuestiones que tienen que ver directamente con bienes que ponen en peligro la salud de las personas y sólo mediante aquellas tareas de interpretación mencionadas, podríamos conectarlo con el ODS 12. Puede considerarse que mediante una interpretación más o menos forzada, que sería cuestión de opinión; por mi parte considero que conectan, hoy por hoy, con los ODS y en particular con el n.º 12. Y lo mismo cuando se refiere en el apartado e) respecto de “la prohibición de suministro de bienes que carezcan de las marcas de seguridad obligatoria o de los datos mínimos que permitan identificar al responsable del bien”; o en el apartado i) en cuanto a “la prohibición de utilizar ingredientes,

materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas”. En general, tampoco se trata de llevar cabo interpretaciones que puedan desvirtuar el propio concepto de consumo sostenible restándole eficacia o contenido, diluyendo su finalidad. La solución pasa por integrar la sostenibilidad de manera expresa en el texto legal.

Es cierto que es más sencillo justificar la presencia del ODS 12 en otros Capítulos como el IV, dedicado al *Derecho a la información, formación y educación*. Es en puntos concretos como este donde el legislador ha perdido buenas –y recientes– oportunidades de reforma para incorporarlo de manera expresa. El artículo 17 dispone que “1. Los poderes públicos, “en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la formación y educación de los consumidores y usuarios, asegurarán que estos dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos y velarán para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado. 2. Los medios de comunicación social de titularidad pública estatal dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas y los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios. 3. En el cumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores, se prestará especial atención a aquellos sectores que, debido a su complejidad o características propias, cuenten con mayor proporción de personas consumidoras vulnerables entre sus clientes o usuarios, atendiendo de forma precisa a las circunstancias que generan la situación de concreta vulnerabilidad”.

Toda la información tiene un objetivo declarado en el citado precepto y que sirve de guía en todo el Capítulo, el ejercicio por parte del consumidor y usuario de sus derechos, es decir, de los derechos reconocidos en la propia Ley. Y entre los que no figura de modo expreso, como sabemos, el derecho a un consumo sostenible. El artículo 18, bajo la rúbrica *Etiquetado y presentación de los bienes y servicios*, permitiría comprender el ODS 12, consumo sostenible y la prevención del desperdicio alimentario desde la perspectiva de los derechos/obligaciones del consumidor y usuario, aunque, también mediante la interpretación de la norma. Dispone en su apartado 1 que “El etiquetado y presentación de los bienes y servicios y las modalidades de realizarlo deberán ser de tal naturaleza que no induzca a error al consumidor y usuario, especialmente: a) Sobre las características del bien o servicio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención. b) Prohibiendo ambigüe-

dades sobre su contenido, y en especial respecto a los alérgenos alimentarios, debiendo ser el etiquetado claro y riguroso en la información exacta del contenido. c) Atribuyendo al bien o servicio efectos o propiedades que no posea. d) Sugiriendo que el bien o servicio posee características particulares, cuando todos los bienes o servicios similares posean estas mismas características”. Si recibimos como consumidores la información correcta estaremos en disposición de realizar opciones de consumo alimentario que contribuyan a reducir el desperdicio de determinados productos.

No perdemos de vista que toda esta tarea de integrar o localizar el ODS 12, en este caso particular en el TRLGCU, tiene como objetivo identificar, a su vez, la función que las normas sobre Derecho de consumo, desde la perspectiva de la protección de los derechos de consumidores y usuarios pueden desempeñar en la prevención del desperdicio alimentario. Pero lo cierto es que no encontramos tampoco aquí mención a la información o la formación o educación en sostenibilidad que pueda llevar a reforzar comportamientos dirigidos a reducir el desperdicio alimentario.

En el informe anteriormente citado del CESE se destacó la importancia de la formación de la ciudadanía como consumidora y ello va en una muy estrecha relación con la información o con la necesidad de una previa formación adecuada para saber o estar en disposición, después, de tratar la información recibida o de reclamar una eficaz información rechazando aquellos productos o bienes alimentarios que no se ajusten con actuaciones tendentes a evitar el desperdicio alimentario. Así, se desescalaron diversos niveles. En primer término, se destacó que determinados “estándares de calidad visual que las cadenas de distribución aplican a los productos frescos pueden ser fuente de desperdicio, ya que llevan al rechazo de productos comestibles en la etapa de producción por razones muy distintas a las sanitarias”. En segundo término, que “la adaptación de ciertas técnicas en algunas empresas de transformación podría ayudar a reducir el desperdicio” ya que “algunos envases son difíciles de vaciar completamente, la presentación de algunos productos no corresponde a la evolución sociológica de los hogares e incluso hay envases que se cierran mal una vez abiertos, etc”. Y, en tercer lugar, aunque “las prácticas comerciales tengan por objeto principalmente alentar las compras, algunas de ellas pueden también ser un factor que acentúa en cierto modo el desperdicio (por ejemplo, énfasis únicamente en el precio, tres productos por el precio de dos, etcétera). Si bien, en este último supuesto los resultados varían en función del tipo de familia de que se trate (número de miembros de la unidad familiar, nivel de renta). El comportamiento del consumidor en los países industrializados es pieza fundamental dado que se considera que se reduce el “apartado «alimentación»”. No se presta tanta atención a los alimentos, en sí mismos, en

la cesta de la compra y el citado informe del CESE animaba entonces a emprender campañas de formación y sensibilización. Desde entonces –2013–el panorama ha ido cambiando en algo porque la preocupación por lo que se consume y su procedencia e impacto ha comenzado a ocupar un mayor espacio en las decisiones del consumidor. Sin embargo, y dentro de esos países industrializados, el diferente nivel de renta sigue marcando diferencias relevantes. Por su parte, determinadas estrategias comerciales siguen suscitando ciertas dudas o contradicciones, por ejemplo y por citar algún supuesto, respecto al empleo de determinados envases, aunque igualmente haya que admitir que, adelantándose a la exigencia legal, son numerosos los establecimientos y cadenas comerciales o de restauración que en la línea de prevención del desperdicio alimentario han creado secciones con productos en bajada de precio dada su cercanía a la fecha de caducidad. Aunque quizás en este último caso el consumidor, en un buen número de casos, no contempla que con esta acción, en sentido estricto, se esté contribuyendo tanto desde su comportamiento como desde el de la empresa de que se trate, a prevenir el desperdicio alimentario, como una herramienta de sostenibilidad, y sí, en mayor medida, como una estrategia comercial para evitar pérdidas.

Volviendo al estado de la cuestión en el marco normativo español hay que decir que sí contamos con ejemplos en las legislaciones autonómicas que podrían servir de orientación y ejemplo al legislador estatal. Es el caso de la Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras de las Illes Balears. En las disposiciones generales el legislador balear ha incluido la definición de *Consumo responsable*, entendiendo por tal “el consumo moderado, informado, reflexivo y consciente de bienes y servicios” (art.2.i)). Tras esta definición la forma en que se ha incorporado ese *consumo responsable*, directamente relacionado, entre otras cuestiones, con la prevención del desperdicio alimentario, podría no haber sido tan genérica; la encontramos en el artículo 4 como uno de los derechos básicos de los consumidores declarando de forma literal que “Además de los derechos reconocidos a los consumidores en la Constitución Española y en las normas internacionales, comunitarias y estatales, los consumidores serán titulares de los siguientes derechos: f) A la educación y la formación en relación con todas las materias que puedan afectarles como consumidores, concebidas de modo integral, incidiendo en el consumo responsable”. Por lo tanto, los consumidores tendrán derecho a la educación y la formación en el consumo responsable por cuanto es una materia que le afecta. Es cierto que la forma en la que se recoge podría ser objeto de algunas matizaciones o recomendaciones. Se recoge el consumo responsable como una “materia que pueda afectarle” aunque cualificada por cuanto que expresamente dice que hay que “incidir” en dicho consumo, de donde pudiera

inferirse que se ha querido dotarle de una mayor atención a la hora de diseñar y proponer campañas de educación, información y formación.

Siguiendo en esta Comunidad Autónoma, la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados, dedica su artículo 8 a las *acciones de educación, formación y concienciación*, declarando que para poder cumplir con los objetivos de esta Ley –recordemos que entre ellos se encuentra la reducción del desperdicio alimenticio– las administraciones públicas, en el marco de sus competencias, tienen que llevar a cabo acciones como, y entre otras, informar de las consecuencias negativas para el medio derivadas del uso incorrecto de productos que generan residuos peligrosos y del aumento de la producción de residuos, e informar de los beneficios derivados de un consumo responsable; mejorar la información a disposición de la ciudadanía sobre prevención en la generación de residuos, su separación correcta en origen, posible reutilización y su reciclaje; promover acciones de sensibilización para evitar el abandono de residuos y evitar la degradación de espacios naturales terrestres y de ecosistemas marinos, así como urbanos, con el fin de garantizar la conservación de los suelos y promover su regeneración; o promover también acciones de sensibilización y formación para fomentar medidas para la prevención y la preparación para la reutilización de los residuos.

Más preciso ha sido el legislador catalán. Nos situamos ahora en el Código de Consumo de Cataluña. Se recogen en el Capítulo II –art.112.1 a 112.5– los cinco principios informadores en que se fundamenta el Derecho del consumo, a saber, “su carácter de derecho básico, el principio de buena fe y equilibrio de las posiciones jurídicas, el del carácter irrenunciable de los derechos para las personas consumidoras, el *principio de consumo responsable* y el principio interpretativo pro-persona consumidora”.

Su artículo 112-4, *Principio de consumo responsable*, establece que “Las relaciones de consumo deben ajustarse a los criterios de racionalidad y sostenibilidad con relación a la preservación del medio ambiente, la calidad de vida, la especificidad cultural, el comercio justo, la accesibilidad, el endeudamiento familiar, los riesgos admisibles y demás factores que determinan un desarrollo socioeconómico individual y colectivo”. Considera el legislador catalán que resulta imprescindible incorporar este concepto “en la medida en que representa la expresión de una necesidad de equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales presentes siempre en el ámbito del consumo”. Es cierto que no se recoge como un derecho del consumidor, sino como uno de los principios informadores de la legislación de consumo lo que quiere decir que todas las normas, iniciativas, medidas, etc. adoptadas en este sector de las relaciones de consumo deberán estar presididas o adoptarse bajo los parámetros de este principio, bajo el principio del consumo sostenible. La opción del

legislador catalán para incorporar de manera expresa el consumo sostenible, que no olvidemos lleva implícita la prevención del desperdicio alimentario, ha sido diferente a la empleada por el legislador balear. Pero el resultado final se sitúa –o debería situarse– en la misma línea.

Expuesto lo anterior hay que citar la Ley catalana 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentario, cuyo ámbito de aplicación subjetivo se circunscribe a los agentes que intervienen en la cadena alimentaria y entre los que se encuentran los consumidores (art.3.d)). Es en el artículo 10, bajo la rúbrica, *Derechos de los Consumidores*, donde se reconoce como derecho de los consumidores el relativo a,

- “1. a) Recibir información por parte de la Administración pública y de las empresas alimentarias sobre programas de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios.
 - b) Obtener información veraz y suficiente sobre el estado de los alimentos que reciben como donación.
 - c) Acceder a los datos del sistema de información al que se refiere el artículo 7.b.
 - d) Llevarse de los establecimientos de restauración los alimentos que no hayan consumido.
2. Quedan excluidos de la facultad establecida por la letra d) del apartado 1 los alimentos servidos procedentes de los servicios que no hayan sido contratados directamente por el consumidor”.

Siendo los consumidores unos de los agentes de la cadena alimentaria es objeto de derechos y también de obligaciones. Declara el artículo 11, *jerarquía de prioridades de los agentes*, que los agentes de la cadena alimentaria “deben adaptar sus actuaciones a la siguiente jerarquía de prioridades: a) Prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios; b) Utilización para la alimentación humana; c) Utilización para la alimentación animal; d) Valorización material mediante la recuperación de elementos y sustancias contenidas en los residuos alimentarios para usos industriales; e) Valorización material mediante la obtención de compost de calidad; f) Valorización energética mediante la obtención de biogás; g) Otros tipos de valorización energética; h) Eliminación”.

En el artículo 13 y enfocado igualmente a los consumidores recoge como medidas de apoyo y el fomento de la prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentario por parte de administraciones públicas y empresas alimentarias las relativas a “fomentar campañas informativas y de sensibilización para prevenir las pérdidas y el despilfarro alimentarios y el impacto en la sostenibili-

dad económica, social y ambiental que conlleven, y concienciar sobre la necesidad de favorecer un consumo responsable”; “sensibilizar, formar y capacitar a todos los agentes de la cadena alimentaria sobre la necesidad de prevenir las pérdidas y el despilfarro alimentarios, recuperar el valor de los alimentos y promover su aprovechamiento, y especialmente sobre la diferencia entre la fecha de consumo preferente y la fecha de caducidad”; o “incluir, en los planes educativos, elementos de concienciación, información y educación sobre las pérdidas y el despilfarro alimentarios”.

En la línea del principio en consumo responsable como informador en las relaciones de consumo, el derecho de los consumidores a la información, en este caso, en consumo sostenible con cuyo ejercicio se pretende evitar el desperdicio alimentario y la generación de residuos, es recogido como un derecho básico de los consumidores. Lo que en definitiva se pretende que redunde en una mayor preservación de los recursos naturales y con la donación, paliar las necesidades de escasez por las que pasan determinados grupos de consumidores y la reutilización, en última instancia de los residuos generados con la que pueden abastecerse otros sectores de la producción y el consumo.

Volviendo a la situación en el Derecho estatal hemos visto como siguiendo la escala jerarquizada de prioridades el legislador y en el seno de la Ley de prevención del desperdicio alimentario, ha querido que el primer lugar lo ocupe la donación de los excedentes alimentarios. El incumplimiento de la obligación de donar dicho excedente hemos visto que hará surgir la obligación de abonar la correspondiente sanción administrativa. Pero, además, y teniendo en cuenta que esta infracción perjudica el interés de los consumidores, en concreto en ese supuesto el de colectivos de consumidores vulnerables ¿cabría la posibilidad de interponer por estos colectivos algún tipo de reclamación judicial en el marco de la legislación de consumo? El reconocimiento por parte del legislador del derecho de los consumidores a un consumo sostenible como un derecho básico de estos de forma expresa o derivado de las oportunas tareas interpretativas, comprendería el derecho a un consumo preservacionista, consciente y racional. Y no lo sería un consumo donde no se permite al consumidor realizar opciones compatibles con la prevención del desperdicio alimentario; donde es confusa la información respecto a su caducidad o consumo preferente; donde el empaquetado o el diseño de una determinada campaña va contra comportamientos en esa misma línea preventiva o donde no se cumple con la obligación de donar alimentos o se hace lo posible por convertir los alimentos sobrantes de la venta en no aptos para el consumo humano, evitando con ello su donación. En este último caso los colectivos mayormente afectados serían los consumidores en situación de vulnerabilidad (representados por instituciones ya de naturaleza pública o privada que entre sus fines tenga la defensa y protección de este colectivo). Parece

posible, pongamos por caso, poder articular su defensa o reclamación de responsabilidad a través de procedimientos que también están ya previstos en el ámbito de la UE, como el recogido en la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre, de 2020, la Directiva sobre acciones de representación. En este caso, por infracción de la normativa de la propia UE, aunque expresamente no se refiere a la defensa de un consumo sostenible o a la posible infracción de normas que tengan que ver con la prevención del desperdicio alimentario. En España la trasposición tiene lugar a través de la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios⁴⁶. Ni la Directiva ni la Ley española contemplan la defensa de los intereses de los consumidores con una expresión diferente a lo que ya conocemos; se refiere concretamente el legislador nacional en la Exposición de motivos, a la defensa de la “seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos” de los consumidores en la misma línea que hace la tradicional legislación de consumo, el TRLGDCU⁴⁷. Y puede pensarse ¿es necesario incluirlo de manera expresa? Pienso que sería coherente con los ODS y lo que tanto se está ocupando de resaltar la ONU y la propia UE a través de sus iniciativas, comunicados de prensa y acciones en general en torno a los ODS, como es la interrelación entre todos ellos y la necesidad de conectar las iniciativas legislativas adoptadas o en curso de cara a lograr una mayor efectividad. Admito la dificultad de la tarea. La Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios ha optado por crear un procedimiento nuevo en la Ley 1/2000, de 7 de enero con la intención de abordar de manera sistemática todas las reglas procesales relativas a las acciones colectivas. Se incluye un nuevo título IV, en el libro IV, con la rúbrica «De los procesos para el ejercicio de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios». El capítulo I se ocupa de las disposiciones comunes a las acciones colectivas y a los procesos en que estas se van a ejercitar. Y se diseña un ámbito de aplicación más amplio que el previsto en la Directiva ya que van a quedar comprendidos “el ejercicio de acciones frente a cualquier tipo de infracción en que se hayan visto perjudicados los derechos e intereses colectivos de los consumidores y usuarios. Con ello se cubre tanto lo previsto en la Directiva, que en su anexo remite a un vastísimo corpus normativo, resultado de la actividad legislativa de

46 A fecha de 22 de marzo de 2024 en fase de Proyecto de Ley https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-16-1.PDF.

47 El artículo 828, dispone que su ámbito de aplicación será “los procesos en que se ejerciten acciones colectivas frente a conductas de empresarios o profesionales que infrinjan los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. 2. A efectos de lo dispuesto en este título, también se considera conducta contraria a los intereses colectivos de los consumidores y usuarios en materia de cláusulas abusivas la recomendación de su utilización”.

la Unión Europea en los más variados ámbitos en que puede aflorar una relación de consumo, como a cualquier otro supuesto de vulneración de los derechos del consumidor o usuario que no entre en dicho anexo”. Se recogen acciones de cesación y acciones resarcitorias que podrían proporcionar un importante refuerzo al amparo jurídico del derecho a un consumo sostenible y contribuir a la prevención del desperdicio alimentario. Y en esa misma línea de servir a las tareas de información contempla esta misma Ley, como pieza clave del nuevo sistema, “la configuración de un sistema de difusión y publicidad de estas acciones en el actual Registro de Condiciones Generales de la Contratación, que mediante la modificación normativa correspondiente, pasa a denominarse Registro de Condiciones Generales de la Contratación y de Acciones Colectivas, cuya gestión corresponde al Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España con el objetivo de fomentar la transparencia y el conocimiento de las acciones colectivas en marcha, tanto en general, como por sus posibles beneficiarios. Se concibe como una herramienta imprescindible para la adecuada coordinación entre órganos judiciales ante los que pudieran estar pendientes procesos colectivos con objetos idénticos o conexos. Este Registro será crucial para el funcionamiento adecuado de estos instrumentos para la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios” y también, añadido, en orden a la tutela de los intereses de los consumidores en el marco de un consumo sostenible llegado el caso.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL

El ODS 12 mediante el impulso o fomento de un consumo y una producción sostenible o responsable trata de evitar el despilfarro de los recursos naturales entendiendo que tal despilfarro tiene lugar si posteriormente los bienes o alimentos producidos acaban en la basura, malgastados o sin posibilidad de ser reutilizados. Ese destino que los convierte en residuos nos pone en la difícil situación de tener que explicar cómo es posible que en una parte del mundo toneladas de comida acaben en la basura mientras más de la mitad del resto de la población se muere de hambre o padece severa escasez de alimentos.

La protección de los derechos de los consumidores es uno de los objetivos estratégicos de la UE desde hace décadas y en el momento actual debe ponerse en el contexto igualmente de la sostenibilidad y del ODS nº 12. Los beneficios obtenidos en el camino a la consecución del ODS 12, mitigando, reduciendo la generación de residuos a través de un consumo sostenible o responsable son evidentes. Teniendo en cuenta que, al modo en que se consagra en nuestro país en el seno de determinadas comunidades autónomas como la catalana o la balear, puede o bien reconocerse el derecho a un consumo sostenible el OD nº.12

puede incorporarse a la legislación de consumo como uno de los derechos básicos de los consumidores, o introducirlo como principio rector o informador de las relaciones de consumo. Al legislador estatal le queda aún trabajo pendiente para adecuar, por ejemplo, el actual TRLGDCU a la realidad social y jurídica en la que nos encontramos en materia de sostenibilidad.

La eliminación y/o reducción del desperdicio alimentario, más allá de su consideración como un residuo que es donde hasta el momento el legislador parece haber centrado su atención, es imprescindible para aproximarnos a la sostenibilidad en general. Presenta beneficios económicos para las empresas (grandes, medianas y pequeñas), para la economía, pero también para las personas, para la salud de la propia ciudadanía como consumidora y para la preservación de los recursos naturales, también, en su sentido más amplio. Pero, por ejemplo, la posibilidad de donar el excedente alimentario no vendido no puede ser contemplado, exclusivamente, como una forma de deshacernos del residuo. Es preciso prestar más atención al régimen jurídico de dicha donación y las consecuencias, más allá de la imposición de una multa, en caso de que la obligación de donar sea infringida. Por lo que todo nuestro ordenamiento jurídico, desde aquel enfoque holístico queda involucrado necesariamente. Todas las disciplinas jurídicas sin que pueda, ni deba, predicarse la hegemonía de alguna de ellas sobre las demás, deberán contribuir al objetivo común.

Hacer frente al desperdicio alimentario es una tarea muy compleja. La diferente situación entre los países en desarrollo y los países industrializados continúa siendo un problema a la hora de abordar adecuada y eficazmente la prevención del desperdicio alimentario dada las diferentes causas que lo originan. El desperdicio alimentario observado desde la óptica del comportamiento del consumidor como pieza clave, cobra una especial relevancia en los países industrializados y aquí la formación y la información se presentan cruciales para poder influir en las tareas de producción, distribución; mientras que en los países en desarrollo se sitúan en el primer eslabón de la cadena alimentaria, en la etapa de producción y después de la cosecha debido a la falta de recursos económicos para hacer frente a problemas de pura infraestructura.

Siendo la formación del consumidor imprescindible para estar en disposición de tratar eficazmente la información, o su falta, y con ello tratar de reducir el desperdicio alimentario es cierto igualmente que, tal y como ya se ha señalado por doctrina autorizada, “Mientras haya contextos estructurales que favorecen el despilfarro de comida, desde el sector primario hasta el distribuidor, seguirá habiendo despilfarro, por mucho que mejore la conciencia de los consumidores al respecto” porque es imprescindible llevar a cabo una reforma estructural y “desarrollar estudios que no se centren exclusivamente en el análisis de los aspectos vinculados a la esfera del consumo (transforma-

ción de hábitos de compra, pautas de conservación o grado de conocimiento del etiquetado), ni solo en el estudio preferente de los aspectos conductuales, actitudinales o cognitivos”⁴⁸.

En el marco de las relaciones contractuales de consumo las decisiones que los consumidores –formados e informados de manera eficiente, adecuada– adopten como destinatarios finales van a repercutir de modo directo en la sostenibilidad en su conjunto. La propia noción de consumo sostenible a la que se ha hecho referencia al comienzo de este trabajo, asociado a un consumo responsable se refiere, precisamente, a opciones de consumo respetuosos no sólo con los elementos ambientales en sentido estricto, su preservación, calidad, idoneidad; del mismo modo, respetuosos también desde un punto de vista social, dejando fuera de los hábitos de consumo productos relacionados con prácticas o conductas abusivas o discriminatorias.

Compartimos aquellas opiniones que entienden que “que la reducción del desperdicio alimentario debería concebirse como una obligación ética para todos los que tienen la posibilidad de impedir o mitigar, de uno u otro modo, el despilfarro de los alimentos. Esta *obligación* debería imponerse a todas las personas físicas y también a las empresas, organizaciones, autoridades, etcétera, indistintamente de que se trate de productores, comerciantes o consumidores finales” y que, como muy acertadamente se ha afirmado en esta línea de consideraciones, “la legislación debería dirigirse a prever medidas de educación, concienciación e incentivos de tipo económico”; como, junto a ello, parece fundamental “adoptar normativas dirigidas a los productores, fabricantes, distribuidores y comerciantes de alimentos. Todos ellos deberían ser responsables del establecimiento y aplicación de las medidas preventivas del desperdicio”⁴⁹.

Efectivamente hay que poner el acento en la formación de la ciudadanía como consumidora para que pueda estar en disposición de tratar adecuadamente la información recibida y desarrollar actuaciones en sostenibilidad y un pensamiento crítico, que no hay que entender reducida únicamente a cuestiones relativas a la fecha de caducidad o el consumo preferente de los productos alimenticios. Como tampoco puede residenciarse el papel del consumidor como un mero receptor de ofertas o de información sobre lo pernicioso del desperdicio alimentario. Desde un estricto punto de vista preventivo la más efectiva contribución del consumidor en la prevención del desperdicio alimentario, aunque no la única, es en el marco de las relaciones contractuales de consumo con sus elecciones. Unas elecciones de consumo con las que puede

48 GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “El desperdicio de alimentos en la UE: ¿un problema sin solución?”, Revista CESCO de Derecho de Consumo, nº.22, 2017, pág. 146.

49 GONZÁLEZ VAQUÉ, L y VIVES-REGO, J: “Entre el Derecho y el sentido común: soluciones técnico-jurídicas para la lucha contra el despilfarro alimentario”, ob. cit., pág. 2.

influir en las empresas del sector. A través de eventuales reclamaciones judiciales derivadas de la infracción de derechos expresamente reconocidos en la legislación de consumo, en el TRLGDCU, también porque es evidente que las normas que protegen estos derechos deben ser interpretadas a la luz de principios informadores supranacionales como la sostenibilidad.

Las campañas de formación, educación e información deben ser diseñadas en un mismo plano de igualdad, sin jerarquizaciones o preferencias entre dichas políticas. Sabemos que las campañas, más o menos mediáticas, existen; que en el ámbito de la educación en general en los diferentes niveles, la sostenibilidad ocupa ya un lugar en los planes de estudio –aunque aquí también queda aún mucho camino por recorrer– y que junto a ello se han puesto en práctica numerosas iniciativas que tienen por objeto informar a la ciudadanía pero es un largo camino el que queda por recorrer ya que hay que desterrar años de existencia de determinados hábitos de consumo que, pensamos, nos hacen la vida más fácil y no siempre estaremos dispuestos a renunciar a ello. Un largo camino igualmente para el legislador –y no únicamente al nacional– porque ¿cómo diseñar y establecer la lucha contra el desperdicio alimentario como una obligación no sólo ética sino también jurídica para consumidores y usuarios? Hacerlo respecto de productores o distribuidores junto a determinados incentivos económicos es posible. Una verdadera conciencia en el consumidor, consecuencia de previas formaciones y educación desde el parámetro de la información eficiente, puede influir de manera relevante en aquellos sectores o primeros eslabones de la cadena alimentaria condicionando, con nuestras opciones de consumo, no sólo su forma de producir si no también y muy importante, la cantidad producida. Hay que producir para abastecer a la población y no pensando únicamente en obtener ganancias. Deben ser las preferencias –en sostenibilidad– del consumidor las que provoquen el cambio en esos primeros eslabones llevándolos a la adopción de medidas más sostenibles y transparentes. Junto a todo ello es importante reforzar la intervención de los consumidores todavía desde otro ángulo. Es necesario dotarle de instrumentos jurídicos que puedan servir para articular la correspondiente reclamación judicial ante la infracción de las normas que no se ajusten al derecho a un consumo sostenible, donde se incardina la prevención del desperdicio alimentario, o incorporar el consumo sostenible de forma expresa como un principio informador de nuestro ordenamiento jurídico. Los instrumentos o mecanismos jurídicos para hacer frente al desperdicio alimentario ciertamente pueden ser variados dependiendo, entre otras cosas, de la catalogación del derecho a un consumo sostenible y del alimento y su consideración en atención al interés que satisface y su escasez en determinadas regiones o sociedades. Se ha sostenido por alguna opinión la posibilidad de acudir a la figura del abuso del derecho para fundamentar eventuales supuestos de reparación, y en cuanto a la prevención

al fundamento de la gestión del riesgo. Porque se parte de considerar que “La magnitud del problema del desperdicio de alimentos obliga a reaccionar. Aunando a otras medidas, el Derecho cuenta con una serie de mecanismos que pueden contribuir a reducirlo. En este sentido, no es de extrañar que se recurra a ellos y que, a la imagen de la reciente legislación francesa, otras legislaciones evolucionen para combatir el despilfarro. Estas reformas conllevan una modificación indirecta del estatus jurídico del alimento. En efecto, el alimento que hasta ahora ha sido concebido como un bien mueble (cualquiera), comienza a ser concebido como un bien mueble que no es susceptible de un uso antojadizo que constituya despilfarro” porque un uso de tales características sería un uso antisocial⁵⁰.

La relación entre desperdicio alimentario y protección ambiental se encuentra instalada en la conciencia colectiva pero no se traduce necesariamente en una práctica alineada con ella. No es una relación equivocada, muy al contrario, ya sabemos el importante y negativo impacto que tiene en los recursos naturales y lo que eso significa o en lo que se traduce en la práctica. Pero si es limitada. Porque junto a ello las Administraciones públicas deben dirigir sus esfuerzos e iniciativas de formación y concienciación a procurar que los consumidores aprecien el impacto social y económico que también presenta el desperdicio alimentario y que junto al ambiental conforman el impacto en sostenibilidad.

Se planteó hace ya más de un lustro en la doctrina si la prevención o reducción del desperdicio alimentario como obligación jurídica debía estar dirigida “a proteger “los medios” o garantizar “los resultados”, sin descartar alguna categoría jurídica intermedia”⁵¹. Las iniciativas legislativas deben venir de todas las disciplinas jurídicas. Porque como se ha expuesto también por autorizada opinión “El Derecho Ambiental debe ser estudiado dentro de un cambio de paradigma y no como una especialidad más de un Derecho que se basa en otros presupuestos. Todas las ramas del Derecho deben adoptar una visión sistémica, acorde con las ciencias. Es el concepto de «ecología integral». Por ello las soluciones deben ser sistémicas y no parciales”⁵². La obligación jurídica debe articularse de forma que, desde todas las disciplinas jurídicas, sus respectivos instrumentos sirvan a tal fin sin que ello haga caer en el clásico y ya obsoleto argumento de una pretendida protección «directa» o «indirecta».

50 Vid. HERNÁNDEZ SAN JUAN, I: “La producción y consumo sostenible y la reducción del desperdicio alimentario como una de sus metas”, ob. cit., pág. 138.

51 PLÁ VARGAS, L, VIVES-REGO, J y GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “La paradoja alimentaria contemporánea en el marco de la justicia ambiental”, ob. cit., pág. 138.

52 LORENZETTI, P y LORENZETTI, J.L: “El paradigma ambiental”, ob. cit., pág. 37.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J.F: “Objeto y finalidad de la nueva Ley de Residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuo (arts. 1 a 6)”, en *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular*, (Pernas García y Sánchez González, Eds.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2022.
- ARMENGOL, M, SALAMERO, L y PLANA, M: “El desperdicio de alimentos como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, nº.1 (2020).
- CARRETERO GARCÍA, A: “¿Desechados por «feos»? Nueva Plataforma Europea contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº.20/2016, págs., 110-133; “Impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de la pérdida y el desperdicio de alimentos”, *Przegląd Prawa Rolnego* Nº. 2 (23) – 2018.
- FAGGIANI, V: “La «Legge anti-sprechi alimentari» italiana”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº.70, Año XXXIII, enero-junio, 2017.
- FRUSTAGLI, S.A: “La tutela del consumidor hipervulnerable en el Derecho argentino”, *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*, 2016.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “El desperdicio de alimentos en la UE: ¿un problema sin solución?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº.22, 2017.
- “El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº.14, 2015.
 - “La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?, *Revista Aranzadi Unión Europea* 4, abril 2017.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L y VIVES-REGO, J: “Entre el Derecho y el sentido común: soluciones técnico-jurídicas para la lucha contra el desperdicio alimentario”, *La Ley Unión Europea*, nº.47, 28 de abril 2017, *La Ley Digital* 3947/2017.
- HERNÁNDEZ SAN JUAN, I: “La producción y consumo sostenible y la reducción del desperdicio alimentario como una de sus metas”, *P.A. Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull’Amministrazione e l’Economia*, nº.1, agosto, 2018.
- LORENZETTI, P y LORENZETTI, R.L: “El paradigma ambiental”, *La Ley* 379/2019, *La Ley Digital*.

- MESTRE MONTERRAT, M y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, V: “Desperdicio alimentario: análisis de una problemática poliédrica”, en Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, nº.139, 2017.
- PLÁ VARGAS, L, VIVES-REGO, J y GONZÁLEZ VAQUÉ, L: “La paradoja alimentaria contemporánea en el marco de la justicia ambiental”, *Ludus Vitalis*, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 2018, vol. 26, nº. 49.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L: “Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº. 203/2020.
- SERENO ROSADO, A: “Derechos y políticas ambientales en Portugal”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, nº.1 (2022).

LA ORDENACIÓN NORMATIVA DE UN SISTEMA AGROALIMENTARIO LOCAL *THE LEGAL ORGANIZATION FOR A LOCAL AGRO-FOOD SYSTEM*

ESTHER MUÑIZ ESPADA

Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Valladolid

RESUMEN: Este estudio tiene por objeto la construcción de un sistema normativo agroalimentario local, determinando las instituciones jurídicas implicadas en este proceso y orientando su régimen jurídico de un modo integrado y unificado. Plantea la necesidad de una agrupación orgánica de dicha materia, hacia la apertura de nuevos micro sistemas integrados en una normativa general más amplia, garantizando su unidad y coherencia. Su propósito no sólo es de carácter ordenador o meramente teórico y sistemático, sino también de alcance práctico. A esta finalidad concurre especialmente el Derecho privado a través de las diversas modalidades contractuales. Con el desarrollo de los sistemas agroalimentarios locales se trata de la consolidación de una particular forma de organización económica, social y de comercialización que en tanto obtiene efectos directos e indirectos sobre el medio rural, y no sólo sobre la actividad propiamente agraria, merece y necesita de su respectiva regulación y ordenación, especialmente a nivel europeo y nacional.

ABSTRACT: This study aims to build a local agri-food regulatory system, identifying the legal institutions involved in this process and orienting its legal regime in an integrated and unified way. It proposes the need for an organic grouping of this matter, towards the opening of new micro systems integrated in a wider general regulation, guaranteeing its unity and coherence. Its purpose is not only of an organisational or merely theoretical and systematic nature, but also of a practical nature. In particular, private law contributes to this aim through the various contractual modalities. The development of local agri-food systems involves the consolidation of a particular form of economic, social and marketing organisation which, insofar as it has direct and indirect effects on the rural environment, and not only on agricultural activity as such, deserves and needs to be regulated and regulated, especially at European and national level.

PALABRAS CLAVES: Contratos, especialidad normativa, contratos agrarios de proximidad, grupos de acción local, denominaciones e identificaciones geográficas.

KEY WORDS: Contracts, specialised regulation, local agricultural contracts, local action groups, appellations of origin and geographical identifications.

SUMARIO: I. Introducción. II. Fundamentos para la construcción normativa de un sistema agroalimentario local. III. Los métodos alternativos de comercialización agropecuaria. 1. Impulsos legislativos. 2. Especialidad de los contratos agrarios de proximidad. 3. Diferenciación de figuras afines. IV. Los grupos de red local de estrategias agroalimentarias: su operatividad normativa. V. Producción vinculada al territorio e indicaciones geográficas: un nuevo impulso para su fortalecimiento dentro de un sistema agroalimentario local. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Las particularidades del sector agrario le separan con distancia del resto de los sectores económicos¹, y sus consecuencias recaen en buena medida sobre las rentas de los agricultores. En el aspecto comercial está notablemente influido por la inelasticidad de la demanda, de modo que al agricultor “tanto si su producción es abundante como si es escasa, le puede deparar ingresos insuficientes ..., no puede esperar que la mejora de la renta y del bienestar colectivo redunde en un mayor consumo y aumento de la demanda de sus productos”²; en consecuencia, la baja rentabilidad a lo largo de continuos periodos ha expulsado del mercado productivo a numerosos agricultores, sobre todo a los titulares de pequeñas explotaciones. Esta circunstancia condiciona el desarrollo de diferentes medios de comercialización y la búsqueda de alternativas³.

1 Sobre sus especialidades vid. DE LA CUESTA SAENZ, J.M., “El Derecho agrario y su especialidad. Fuentes y reparto competencial”, *Tratado de Derecho agrario*, coord. Muñiz Espada-Amat Lombart, La ley, Madrid, 2017, pp. 44 y ss.; MUÑIZ ESPADA, E., *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, Madrid, Reus, 2023, pp. 33 y ss.

2 DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., “El Derecho agrario y su especialidad. Fuentes y reparto competencial”, cit., p. 47. MORENO MOZO, F., “Aportaciones de la PAC a la evolución del Derecho agroalimentario. Consideraciones críticas”, en *Sector agroalimentario: ciberseguridad y desarrollo sostenible*, dir. E. Muñiz Espada, Reus, Madrid, 2020, p. 160.

3 Como una respuesta también al Derecho fundamental a la alimentación, véase definición en DE SCHUTTER, O., “Derecho a la alimentación”, en <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion> (consultado marzo 2024). DE SCHUTTER, O. 2014, Final Report: *The transformative potential of the right to food*, Presented to the 25th Session of the UN Human Rights Council, United Nations General Assembly. <http://www.srfood.org/en/documents>. Véase: HLPE. 2020. *Sécurité alimentaire et nutrition: énoncé d’une vision globale*

La vulnerabilidad de los mercados agrarios exige constantemente evolucionar hacia nuevas formas de distribución. En el actual modelo orientado hacia una fuerte concentración de transformadores y distribuidores los productores han de buscar cauces complementarios para la salida de sus productos, y cada forma jurídica diferenciada necesita de su precisa reglamentación; en todo caso, cualquiera que sea la fórmula gestionándola mediante la agrupación o el asociacionismo⁴ siempre será la modalidad más ventajosa desde el punto de vista de la competitividad, de la visibilidad respecto del resto de actores y de la valoración de la producción.

La reciente normativa de la PAC, por ello, refuerza aún más, como complemento, la promoción de los sistemas agroalimentarios locales⁵, cuyo eje recae, entonces, sobre la territorialidad como elemento vertebrador y transversal; territorio implica un modelo integrado de desarrollo, una superación del fundo como elemento básico de la agrariedad⁶. Si esto es lo que se quiere, para su efectivo funcionamiento tendría mayor eficacia regular jurídicamente de modo conjunto y unitario todas las instituciones que confluyen en el sistema agroalimentario local: una regulación *ad hoc* en nuestro ordenamiento relativa a la venta directa de productos propios, o de productos típicos locales o geográficamente localizados. Sobre todo, si se aborda una ley general agraria y rural desde el punto de vista nacional o autonómico. Así, sería aconsejable claramente entre otras normativas autonómicas para el caso de una revisión legislativa de la Ley general agraria de Castilla y León de 2014, revisión necesaria en cuanto ha sido sobrepasada ya por numerosos reglamentos comunitarios.

Para ello, en efecto, la ordenación jurídica de sus actores y de los diversos instrumentos normativos tendrían que reunirse en una legislación específica

à l'horizon 2030. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome.

- 4 MUÑIZ ESPADA, E., *Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*, Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 71 y ss.
- 5 Se potenciaron los mercados locales básicamente desde el Libro Verde de la Comisión Europea de 14 de julio de 2011 sobre “Política de información y promoción de productos agrícolas: una estrategia con fuerte valor añadido europeo para promover los gustos de Europa”, COM (2011) 436: “La agricultura regional y local tiene un potencial oculto que actualmente no se está aprovechando plenamente. Los mercados regionales y locales son un lugar de encuentro esencial para productores y consumidores. Permiten a los primeros recibir las recompensas por su trabajo de manera más eficiente y a los segundos contribuir al desarrollo de sus áreas locales, reducir el impacto ambiental de sus hábitos de consumo y acceder a una amplia variedad de productos arraigados en sus tradiciones y formas de vida”.
- 6 ALBISINNI, F., “Territorio e istituzioni nella PAC riformata”, *Rivista di diritto agrario*, 2007, p. 588, recordaba la línea evolutiva que advertía A. Carrozza ya en los años 70 de un Derecho agrario como Derecho del territorio, y sobre el paso de la política de estructuras a la del desarrollo rural, p. 592.

integrada y unificada, lo que no quiere decir un sistema jurídico independiente de la normativa general agraria, sino inserto en ella bajo un título autónomo que aglutine sus correspondientes instituciones; con una definición de objetivos, presupuestos y modalidades de aplicación, configurando sobre ello un sistema propio como conjunto de instrumentos con criterios coordinados; es decir, la construcción jurídica de un sistema agroalimentario⁷ local, un sistema normativo que a la par que integre todos los modelos jurídicos que le sean propios se aproveche para su actualización.

Este sistema se configuraría integrando en él la venta en canales cortos, la venta directa y la venta de proximidad de la producción agroalimentaria, como un medio de reforzar la rentabilidad de los pequeños productores y de estrechar vínculos entre productores y consumidores, y como medio alternativo o complementario de la venta convencional o de la cadena alimentaria larga⁸.

Así mismo, en este sistema normativo agroalimentario local también habría que incluir la regulación de cualesquiera grupos de acción rural constituidos formalmente bajo una reglamentación específica para la promoción de los sistemas agroalimentarios especiales. Y a estos efectos pueden tratarse de grupos de red rural con funciones más restringidas y específicas que los mismos grupos de acción local, del programa LEADER; la promoción del medio rural a través de los grupos de acción local -GAL- representa un importante impulso económico y de integración territorial; en todo caso, sus funciones sólo pueden ir en aumento, habida cuenta de los numerosos proyectos que pueden ordenarse en una determinada comarca según se van programando igualmente nuevas exigencias desde la política agraria europea, exigencias sobre todo alimentarias y medioambientales, de modo que estos grupos colaboren a la planificación de un debido equilibrio para una determinada zona rural; así mismo, interesan para coordinar otros grupos que se constituyan con fines más específicos, como los relativos particularmente en orden a la producción agroalimentaria local.

Y, por otra parte, para la construcción de un sistema agroalimentario local habría que comprender igualmente en él la regulación de la producción alimentaria relacionada con las indicaciones geográficas y la calidad diferencia-

7 Sobre el significado de la expresión “Derecho agroalimentario” vid. GADBIN, D., “Droit de l’alimentation et droit agricole europeens: quelles articulations?”, *Rivista di diritto agrario*, 2011, p. 352

8 O’NEILL, K., “Situating the ‘alternative’ within the ‘conventional’—local food experiences from the East Riding of Yorkshire, UK”, *Journal of Rural Studies*, 35, 2014, pp. 112-122, modelos de comercialización de alimentos totalmente compatibles; vid. LLISO LAGUARDA, J.J. y otros, “Productos de calidad diferenciada y nuevos canales de comercialización: hacia una transmisión de valores y una agricultura más sostenible”, *Agrícola vergel*, 416, 2019, pp. 28-33.

da, con toda su diversidad de figuras, que profundizan en el factor de identidad local, pasando a formar parte también de la construcción de este particular sistema.

Los recientes acontecimientos de guerra y pandemia han convencido de la necesidad de la organización formal de sistemas alternativos de distribución y de fomento a través de la producción local, para asegurar en cualquier situación de riesgo el aprovisionamiento y la seguridad alimentaria, ahora incorporado al concepto, más político que jurídico, de soberanía alimentaria⁹. En todo caso, por cualquier medio los fines de la relación agricultura, alimentación y territorio serán los mismos¹⁰. Pero los medios diferentes de los convencionales

9 Sobre las dependencias y vulnerabilidades de la cadena alimentaria en la UE véase la Comunicación de 12 de noviembre de 2012, *Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempo de crisis*, COM(2012) 689 final.

10 Compendiados en el art. L. 1 del *Code rural* francés: “I.-La politique en faveur de l’agriculture et de l’alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : 1° Dans le cadre de la politique de l’alimentation définie par le Gouvernement, d’assurer à la population l’accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l’emploi, la protection de l’environnement et des paysages et contribuant à l’atténuation et à l’adaptation aux effets du changement climatique ; 1° A De sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l’indépendance alimentaire de la France à l’international, en préservant son modèle agricole ainsi que la qualité et la sécurité de son alimentation et en préservant les agriculteurs de la concurrence déloyale de produits importés issus de systèmes de production ne respectant pas les normes imposées par la réglementation européenne ; 2° De développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire, capables de relever le double défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale ; 3° De soutenir le revenu, de développer l’emploi et d’améliorer la qualité de vie des agriculteurs et des salariés ainsi que de préserver le caractère familial de l’agriculture et l’autonomie et la responsabilité individuelle de l’exploitant ; 4° De soutenir la recherche, l’innovation et le développement, en particulier des filières de produits biosourcés et de la chimie végétale ; 5° De contribuer à la protection de la santé publique et de la santé des agriculteurs et des salariés du secteur agricole, de veiller au bien-être et à la santé des animaux, à la santé des végétaux et à la prévention des zoonoses ; 6° De développer la valeur ajoutée dans chacune des filières agricoles et alimentaires et de renforcer la capacité exportatrice de la France ; 7° De rechercher l’équilibre des relations commerciales, notamment par un meilleur partage de la valeur ajoutée ; 8° De participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région ; 9° D’encourager l’ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d’identification de la qualité et de l’origine ; 10° De promouvoir l’information des consommateurs quant aux lieux et modes de production et de transformation des produits agricoles et agro-alimentaires ; 10° bis De reconnaître et mieux valoriser les externalités positives de l’agriculture, notamment en matière de services environnementaux et d’aménagement du territoire ; 11° De promouvoir

tendrán que tener una especial fuerza de resistencia ante situaciones de crisis o ante variables de perturbaciones y situaciones imprevistas¹¹.

Razones de orden económico, abaratamiento de costes en algunos de estos modelos al reducir intermediarios en la transacción¹², nuevos gustos de los consumidores, práctica de otras opciones de acceso a la producción o valoración de la calidad de los bienes adquiridos directamente al productor o en el mismo municipio están detrás del impulso a los sistemas agroalimentarios locales. El Pacto Verde Europeo, en el que se integra también la estrategia “De la granja a la mesa”¹³, es otro envite cuyo objetivo es «reducir el impacto

la conversion et le développement de l'agriculture et des filières biologiques, ... ; 12° De concourir à la transition énergétique, en contribuant aux économies d'énergie, au développement des énergies renouvelables et à l'indépendance énergétique de la nation, notamment par la valorisation optimale et durable des sous-produits d'origine agricole et agroalimentaire dans une perspective d'économie circulaire et de retour de la valeur aux agriculteurs ; 13° De concourir à la lutte contre la précarité alimentaire telle que définie à l'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles ; 14° De répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde ; 15° De contribuer à l'organisation collective des acteurs ; 16° De développer des dispositifs de prévention et de gestion des risques ; 17° De protéger et de valoriser les terres agricoles ; 18° De promouvoir l'autonomie de la France et de l'Union européenne en protéines, notamment en portant la surface agricole utile française cultivée en légumineuses à 8 % d'ici le 1er janvier 2030 ; 19° De veiller dans tout nouvel accord de libre-échange au respect du principe de réciprocité et à une exigence de conditions de production comparables pour ce qui concerne l'accès au marché, ainsi qu'à un degré élevé d'exigence dans la coopération en matière de normes sociales, environnementales, sanitaires, phytosanitaires et relatives au bien-être animal, en vue d'une protection toujours plus forte des consommateurs et d'une préservation des modèles agricoles européens ; 20° De favoriser l'acquisition pendant l'enfance et l'adolescence d'une culture générale de l'alimentation soulignant les enjeux culturels, environnementaux, économiques et de santé publique liés aux choix alimentaires....”

- 11 Sobre las amplias expectativas que generan las iniciativas locales en materia alimentaria vid. Informe SAPEA, 20.5.2020.
- 12 “No siempre la venta directa reduce los costes de producción al suprimir intermediarios, pues que se eliminen intermediarios no necesariamente implica que desaparezcan determinados costes de comercialización de los productos”, GAMAZO CHILLON, J.C., “Las ventas directas de productos agropecuarios en España: conceptualización y aproximación cuantitativa”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 2, 2023, p. 41. Un estudio cuantitativo sobre la aceptación por parte de los consumidores en SAMA-BERROCAL, C., DIAZ-CARO, C., AGUADO, C., MESIAS, F., CRESPO-CEBADA, E., “Canales cortos o largos? Caracterización de los canales de comercialización de alimentos en España”, *Rev. Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 2, 2023, pp. 126 y ss..
- 13 Contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 20.5.2020 COM(2020) 381 final.

medioambiental del sector de la transformación alimentaria y del sector minorista tomando medidas en materia de transporte, almacenamiento, envasado y residuos alimentarios». Se espera que esta estrategia ofrezca «propuestas para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor». Dicho texto refuerza modelos con finalidad de aumentar la firmeza de los sistemas alimentarios locales y regionales.

Este estudio trata, así, de configurar y delinear la ordenación de un sistema normativo agroalimentario local¹⁴, determinando las instituciones jurídicas implicadas en este proceso y orientando su régimen jurídico de un modo integrado y unificado, completado con sus aspectos normativos básicos¹⁵. Plantea una agrupación orgánica a nivel primario de dicha materia, al estilo de una especie de codificación sectorial, integrada en una normativa general más amplia, capaz de garantizar su unidad y coherencia; en definitiva, representa una apertura hacia nuevos espacios de micro sistemas. Su propósito no sólo es de carácter ordenador o meramente teórico y sistemático, sino también de alcance práctico, sobre todo si, en efecto, como se formula a nivel europeo, se pretende un funcionamiento eficiente. Y a esta finalidad concurre el Derecho privado, en cuanto que las principales instituciones encuadrables en dicho régimen también se formalizan y desarrollan básicamente a través de la contractualización, o se presentan como un medio de reevaluar los mecanismos contractuales en vigor. Así mismo, se pretende que sirvan de instrumento para flexibilizar la regulación de los mercados agrarios.

Con el desarrollo de los sistemas agroalimentarios locales se trata de la consolidación de una particular forma de organización económica, social y de comercialización que en tanto obtiene efectos directos e indirectos sobre el medio rural, y no sólo sobre la actividad propiamente agraria, merece y necesita de su respectiva regulación y ordenación, especialmente a nivel europeo y nacional. Esos efectos sobre el medio rural han llevado a algunos autores a identificar rural y local, y a hablar de un Derecho rural local.

No obstante, a pesar del interés en abrir nuevas vías comerciales y jurídicas en garantía de la seguridad alimentaria, ni el derecho comunitario aporta un régimen jurídico específico orientador para los Estados miembros sobre medios alternativos, ni se ofrece una construcción normativa conjunta de todos los instrumentos jurídicos que concurren al mismo objetivo, y tampoco a nivel nacional. En cualquier caso, si se contempla la existencia de un sistema agroalimentario europeo igualmente puede construirse un sistema normativo agroalimentario local, al menos si se quiere lo que realmente se expresa desde

14 Si bien, se pueda hablar igualmente de sistemas agroalimentarios locales, en plural.

15 Sin incidir en lo ya tratado por la doctrina, sobre todo en lo relativo a las indicaciones geográficas o denominaciones de origen y figuras similares.

la UE¹⁶. Todo ello encuentra, además, fundamento en el reconocimiento constitucional, en las constituciones más modernas, del Derecho a la alimentación, como aportación iusnaturalista a nuestra disciplina.

II. FUNDAMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN NORMATIVA DE UN SISTEMA AGROALIMENTARIO LOCAL

La soberanía alimentaria se encuentra, como no podría ser de otro modo, en la prioridad de los objetivos de la política agraria europea y nacional a través de la independencia alimentaria¹⁷. El Derecho alimentario¹⁸ se ha orientado básicamente hacia la protección de los consumidores, implicadas las normativas de salubridad y seguridad bajo el Reglamento 178/2002^{19 20}; en todo caso, este Derecho cubre todo el complejo normativo de la actividad comercial, y a aquellas de la WTO²¹. Si bien, la ampliación de esta normativa llega hasta la más vasta legislación alimentaria²².

- 16 “La Comisión Europea debería: 1. recomendar que los Estados miembros estudien la posibilidad de fijar objetivos para desarrollar sistemas de alimentos locales en sus estrategias de desarrollo rural, que serían puestos en práctica por los entes locales y regionales con apoyo de las autoridades nacionales y de la UE; 2. adoptar definiciones de «alimentos locales» y «sistemas de alimentos locales», introducir un nuevo logo, encontrar un símbolo común y dar una identidad al sistema de alimentos locales que se añadan a la normativa sobre la política de calidad de los productos agrícolas; 3. introducir un sistema de comercialización directa para los productos locales registrados, del que se encargarían los Estados miembros en el nivel de los entes locales y regionales; 4. examinar si el artículo 26 de la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios podría modificarse de tal modo que el criterio de «producido localmente» pueda ser un criterio estándar de selección en las licitaciones para el suministro de alimentos, por ejemplo, a escuelas, residencias y edificios públicos”, Dictamen del Comité de las Regiones — «Sistemas de alimentos locales» (Dictamen prospectivo) (2011/C 104/01).
- 17 Cuya regulación ha ido evolucionando sobre el protagonismo de las obligaciones medioambientales y la promoción de la producción ecológica. En esta evolución se ha pasado de las declaraciones de intención a la coercibilidad de la norma.
- 18 Sobre su definición véase PERFETTI, L., “Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione”, *Rivista di diritto agrario*, 2014, p. 7.
- 19 Además de la disciplina del paquete de higiene, las directivas de sanidad de producciones vegetales, zoonosis, alimentación animal, aditivos, complementos alimenticios, OGM, ...
- 20 Sobre las diferencias a efectos jurídicos entre producto agrario y alimento en el ámbito comunitario vid. HUDAULT, J., “L'évolution et les fondements actuels du droit rural”, *Riv. Dir. agrario*, 2006, p. 251.
- 21 Vid. sobre la naturaleza de estas normas COSTATO, L., “La sicurezza alimentare nell'Unione europea”, *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, pp. 114 y ss.; “Una ricognizione sui principi fondanti del Diritto alimentare”, *Riv. dir. agrario*, 2005, pp. 205 y ss.
- 22 Sobre esta evolución vid. COSTATO, L., “L'evoluzione della politica alimentare della comunità europea a fronte dell'involuzione della PAC”, *Riv. dir. agrario*, 2006, pp. 775 y ss.

Es evidente la amplitud de toda la normativa alimentaria con base en el citado Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, que resulta de obligado cumplimiento para el productor primario o agricultura de mercado, puesto que, como dispone su artículo 1, apartado 3, el Reglamento «se aplicará a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos y de piensos, pero no a la producción primaria para uso privado ni a la preparación, manipulación o almacenamiento domésticos de alimentos para consumo propio». Con relevancia sobre el principio de trazabilidad, que es «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso o con probabilidad de serlo» (art. 3, ap. 15), desarrollado en el artículo 18 del Reglamento.

A ello hay que sumar el denominado «paquete de higiene», constituido principalmente por el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; y el Reglamento (CE) n.º 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. Además, por su carácter transversal es remarcable el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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.

De la normativa comunitaria derivan varios reales decretos, como el Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola, determina el cumplimiento por parte de los agricultores de las obligaciones en materia de higiene establecidas en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, y en

Sobre las relaciones entre el Derecho agrario y el Derecho alimentario vid. JANNARELLI, A., “Il Diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agricultura”, *Riv. dir. agrario*, 2018, p. 531. “De hecho históricamente el desarrollo de la producción agrícola en grado de responder adecuadamente a la demanda alimentaria del mercado ha representado la vía maestra para conjugar la promoción de los intereses de los agricultores con la satisfacción adecuada de las expectativas alimentarias de los consumidores finales”, p. 538.

el anexo I del Reglamento (CE) n.º 183/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero, según sea de aplicación (art. 4, ap. 4).

Por el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios. Y en virtud del Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor.

A ello se añade el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. A este respecto, el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, comprende la información alimentaria facilitada al consumidor. El Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, integra la producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo. Su art. 4 f) incluye como funciones de la producción ecológica fomentar los circuitos cortos de distribución y las producciones locales en los territorios de la Unión²³.

En materia de calidad diferenciada de los productos agroalimentarios, el inminente Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las indicaciones geográficas de vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y a los regímenes de calidad de los productos agrícolas de la Unión Europea, modificará los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, (UE) 2017/1001 y (UE) 2019/787 y derogará el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 (COM(2022)0134 – C9-0130/2022 – 2022/0089(COD)). A lo que hay que añadir la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico; y el 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. Las indicaciones geográficas protegidas y los signos de calidad junto a las marcas forman parte de un sistema de protección específico para la valorización del producto, representando la mejor vinculación entre producto, calidad y territorio.

Todo ello forma parte de la normativa básica, teniendo en cuenta, por otro lado, que el producto alimentario tampoco está desprendido de los valores cul-

23 Vid. COM(2021) 345 final, de 30 de junio de 2021, 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”.

turales asociados a las tradiciones, como lo refleja además la Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, firmado en París en 2003. Y a ello habría que añadir las disposiciones sobre cualidades intangibles: organolépticas o de experiencias sensoriales; como igualmente, la normativa que recae sobre la innovación de nuevos tipos de bienes alimentarios²⁴, así sobre la posibilidad o no de producir y comercializar alimentos y piensos a partir de cultivos de células o tejidos derivados de animales, como la denominación de carne para productos transformados que contenga proteínas vegetales, o carne cultivada en laboratorio²⁵.

En este contexto es diferenciabile un sistema normativo agroalimentario local, que forma parte de la nueva estrategia de sostenibilidad alimentaria de la UE²⁶, y que estaría representado, en buena medida, por una debida adaptación de las disposiciones generales a las especificidades de un mercado de pequeños productores sin intermediarios. Y se puede definir dicho sistema como el conjunto de actividades y procesos que se generan en un determinado entorno en relación con la producción agroalimentaria; una forma de organización sobre la producción y el consumo. Lo que quiere decir que se ha de configurar de un modo particular siguiendo los parámetros de viabilidad, mejora de accesibilidad y seguridad. Un modelo co-participativo que destaca el valor de las comunidades locales y regionales sobre las tradiciones de un determinado territorio²⁷. Su realización práctica requiere de un diagnóstico del territorio y de un diseño de planes específicos de acción.

El sistema alimentario local pretende integrar la producción agropecuaria regional en la cadena de transformadores y distribuidores más próxima, en los mercados locales, en la restauración de la zona; se le atribuyen cualidades de revitalización de las zonas rurales²⁸; tendría que servir también para dinamizar el acceso y el cultivo de tierras vacantes de un determinado mu-

24 Puede verse el marco reglamentario aplicable a los *novel foods*, desde el Reglamento (UE) 2015/2283.

25 Sobre su prohibición vid. la ley italiana n° 172 de 1 de diciembre de 2023, DO n° 281 de 1-12-2023; un comentario sobre ello SPOTO, G., “Lab-grown meat and the Italian ban”, *Przegląd prawa rolnego*, n° 2-33, 2023, pp. 159 y ss.

26 COM/2020/381 final.

27 El Comité de las Regiones consideró que la Comisión debería «adoptar definiciones de «alimentos locales» y «sistemas de alimentos locales», introducir un nuevo logo, encontrar un símbolo común y dar una identidad al sistema de alimentos locales, Dictamen del Comité de las Regiones sobre los «Sistemas de alimentos locales» (Dictamen prospectivo) (2011/C 104/01).

28 Sobre estas funciones de dinamización de la economía local FERNANDO PABLO, M.-DOMINGUEZ ALVAREZ, J.L., “Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria”, *Revista aragonesa de administración pública*, n° 57, 2021, p. 154.

nicipio, favorecer el relevo generacional en la comarca, proteger los suelos agrarios y controlar el impacto ambiental; en este contexto buena parte de las fórmulas de *crowdfunding* están relacionadas con proyectos agroalimentarios locales²⁹. El fomento de la agroecología también se integra, así mismo, en las formas de producción local, y en ella se añade más fácilmente la economía circular, si bien lo ecológico se incardina de igual modo en la comercialización convencional. En todo caso, los sistemas locales no tienen que identificarse necesariamente con bienes de mejor calidad o mayor valor nutricional, pero sí hay una evocación en el consumidor de alimentos más saludables.

La futura Directiva de protección, gestión sostenible y restauración de los suelos de la UE representará un nuevo reconocimiento a la función de los sistemas agroalimentarios locales, siendo sus objetivos: especificar las condiciones para un suelo sano, determinar las opciones para la vigilancia del suelo y establecer normas que favorezcan el uso y la restauración sostenibles del suelo. Así mismo, el Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, enfrenta a un nuevo reto a las comunidades locales a las que de manera particular también se dirige.

Los sistemas agroalimentarios locales tienen como conexión esencial el territorio³⁰, relacionando la localidad donde se identifica la producción con la interacción de otros recursos y de otros sectores, es decir, intentando abarcar todas sus potencialidades; pretenden estos sistemas revalorizar productos y recursos propios y preservar las tradiciones; contribuyen a estimular la economía local, a crear empleo, a fijar población en el medio rural y a disminuir la dependencia externa; implican una mayor participación cooperativa³¹, favorece una cultura de comunidad de un modo más participativo y de inclusión social y arraigo. Aporta un contacto más estrecho entre productores y consumidores³²,

29 MUÑIZ ESPADA, E., *Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*, Aranzadi, navarra, 2020, pp. 83 y ss.

30 Ampliamente RIZZUTO, C., “Filiale corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio”, *Rivista di diritto alimentare*, n° 1, 2021, pp. 6 y ss.

31 En este sentido, GIAMPIETRI, E., VERNEAU, 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”, *Food Quality and Preference*, 64, 2018, pp. 160–166.

32 La normativa autonómica destaca estas valoraciones, en concreto la Ley general agraria de Castilla y León de 2014, en relación con los objetivos de política de desarrollo rural, prescribe que habrá de fomentarse la interrelación y colaboración entre productores y consumidores a través de creación de canales cortos de comercialización, que podrá articularse a través de la venta directa en las explotaciones, con la distribución directa desde las ex-

de modo que el ciudadano percibe mejor el esfuerzo y el reconocimiento por el sector agrario, ayuda a darle más visibilidad, pues a pesar de la fuerza de la globalización y la internacionalización de los productos cada vez se aprecia más lo nacional, lo propio o lo local. Es un sistema peculiar, otra forma de diversificación, pero que va más allá del mero destino productivo, en cuanto puede asociar las funciones económicas, productivas, sociales y ambientales³³.

El sistema agroalimentario local, cuyo principal desarrollo procederá de la venta a través del uso de plataformas digitales, es buen apoyo a la revalorización de aquellas técnicas agrarias de considerable valor, sobre todo desde las denominaciones de origen, que protegen los territorios con producciones agrícolas de particular calidad y tipicidad. Contribuye a generar a través de ello zonas también con un específico interés agroturístico o de turismo rural, favoreciendo, así, la diversificación de rentas dentro del sector.

Todo ello justifica un marco legislativo adaptado, para incluir toda la variedad de experiencias y la diversidad de opciones a nivel local³⁴.

plotaciones a los consumidores o a través del apoyo a la creación de mercados especializados en productos locales. En definitiva, se impulsa el fomento de la diversificación de las actividades agrarias de las explotaciones, buscando alternativas económicas con especial incidencia en la transformación y venta directa de productos propios; transformación, envasado y comercialización. Se ordena el fomento de la diversificación en las actividades agrarias de las explotaciones buscando alternativas económicas, con especial incidencia en la transformación y venta directa de productos propios.

- 33 Sobre la promoción de una conciencia ambiental ELGHANNAM, A., ESCRIBANO, M. y MESÍAS, F., “Can social networks contribute to the development of short supply chains in the Spanish agri-food sector ?” *New Medit*, 1, 2017, pp. 36–42.
- 34 COM (2011) 436: “Los circuitos cortos permiten mejorar la renta de los productores y garantizan la perennidad de un elevado número de explotaciones, a través en particular de la mejora de los márgenes, la reducción de los costes de transporte y una mayor autonomía con respecto al sector agroindustrial. Pueden contribuir a mejorar los resultados medioambientales en términos, por ejemplo, de limitación de las emisiones de CO₂ o de envasado-acondicionamiento. Desde el punto de vista cultural y social, alientan las tomas de decisiones en colaboración y una gobernanza local más sensible a las necesidades específicas de los territorios, preservan y apoyan las tradiciones locales y al mismo tiempo vinculan el producto a un espacio geográfico compartido por los productores y los consumidores. En el marco de un enfoque territorial, la participación de los productores en los regímenes de calidad y en la promoción de estos productos desempeña un papel clave para responder a las crecientes expectativas en materia de productos de la tierra, tradicionales y auténticos, al renovar el vínculo social entre consumidores y productores, y valorizar la frescura, la innovación y las cualidades nutricionales de las producciones, así como el conocimiento de los productos”, pp. 4 y 5.

III. LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA

1. Impulsos legislativos

La comercialización de productos agropecuarios, fuera de la cadena agroalimentaria convencional o larga, a través de circuitos o canales cortos de comercialización es un complemento de los objetivos de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, modificada en sucesivas ocasiones, así por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre. Su art. 27.2 precisamente contempla la necesidad de favorecer el desarrollo e implantación de nuevos canales de comercialización interior y exterior de alimentos o productos alimenticios que permitan generar mayor eficiencia en las operaciones de la cadena de valor. “Se favorecerán las iniciativas que faciliten la introducción de la innovación y las tecnologías de la información y comunicación en la cadena, así como las encaminadas al desarrollo de los canales cortos de comercialización, que permitan una mayor repercusión del valor añadido en los productores y elaboradores”.

La vulnerabilidad de la cadena convencional en su conjunto dadas sus peculiaridades, ya que integra a una amplia diversidad de agentes de los sectores de la producción, la transformación y la distribución, que a su vez se ven limitados por numerosos condicionantes, aconseja la dinamización de mercados de proximidad, como medio para reforzar las rentas de los productores y la seguridad alimentaria.

Hay que decir, en contra de la apreciación de otros autores, que en la actualidad la venta a través de canales cortos no se trata del mismo modo tradicional de épocas superadas, o de una vuelta a sistemas primarios o de un *revival* de otras épocas, su expansión a través de las tecnologías de nueva generación o de plataformas digitales lo convierten, en realidad, en un nuevo fenómeno que necesita de una normativa jurídica apropiada. En todo caso, su regulación jurídica es peculiar y diferenciable, al menos así se pretende desde la UE.

La mayoría de las comunidades autónomas, precisamente en virtud de estas finalidades, cuentan con una ley específica para la venta de cercanía. En este contexto, en efecto, la mayoría de las comunidades autónomas han ido aprobando una normativa particular para la compraventa de proximidad de productos agroalimentarios con su propia reglamentación. Así, cabe citar el Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final; desde el Principado de Asturias hay que citar la Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios; el Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la

venta de proximidad de productos agroalimentarios, modificado por Decreto 254/2019, de 3 de diciembre, en Cataluña; el Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor para Andalucía; el Decreto 16/2019, de 10 de mayo, por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja integra la venta directa; en Murcia su regulación se incluye en la Ley 4/2019, de 3 de abril, de venta local de productos agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista y Plan de Equipamientos Comerciales de la Región de Murcia; el Decreto 201/2017, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios de la Comunidad valenciana; en Aragón la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios; 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; en Canarias se integra en la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria; la Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo, navarra de canales cortos de comercialización agroalimentaria; en Extremadura el 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; en Baleares se añade a la Ley 3/2019, de 31 de enero.

En el ámbito europeo, el Reglamento de 1308/2013³⁵ ya auspiciaba estas regulaciones, y el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021³⁶, las refuerza, considerando «necesario mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor, en particular mediante el impulso de formas de cooperación que benefician a los agricultores y fomenten su participación, así como promoviendo las cadenas de suministro cortas y mejorando la transparencia del mercado»³⁷. «Las ayudas deben permitir el establecimiento y la aplicación de la cooperación entre al menos dos entidades con vistas a lograr los objetivos de la PAC. Dichas ayudas deben

35 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.

36 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. 1305/2013 y (UE) n. 1307/2013.

37 Considerando 25.

poder abarcar todos los aspectos de dicha cooperación, tales como, entre otros, «la promoción de cadenas de suministro cortas y mercados locales»³⁸. Marca como uno de los objetivos específicos el de «mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor»³⁹.

La Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regula el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, establece en su disposición adicional sexta que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación incluirá en el Plan Estatal de la PAC medidas que promuevan desde la PAC el fomento de las cadenas de suministro cortas, cuando se dispone de producción local. En coherencia con ello, el Plan Estatal de la PAC de España establece medidas que favorecen los canales cortos o circuitos de distribución cortos.

De esta normativa, más de promoción que de regulación, se espera de los canales de distribución cortos aumento de los ingresos de los productores y supervivencia de un mayor número de explotaciones, en particular gracias a mayores márgenes, en ocasiones por reducción de los costes de transporte y otras por una mayor autonomía con respecto al sector agroindustrial. “Pueden ayudar a mejorar el desempeño medioambiental en términos, por ejemplo, de limitar las emisiones de CO₂ o los envases. Desde un punto de vista cultural y social, fomentan una toma de decisiones colaborativa y una gobernanza local más sensible a las necesidades específicas de las zonas afectadas y preservan y apoyan las tradiciones locales, vinculando al mismo tiempo el producto a una zona geográfica compartida por productores y consumidores. En un enfoque territorial, la implicación de los productores en los sistemas de calidad y la promoción de estos productos desempeña un papel clave para satisfacer las crecientes expectativas en relación con los productos locales, la tradición y la autenticidad, reafirmando el vínculo social entre consumidores y productores y capitalizando la frescura, innovación y cualidades nutricionales de los productos y conocimiento del producto”⁴⁰.

2. Especialidad de los contratos agrarios de proximidad

La finalidad de los contratos agrarios de proximidad es aumentar la viabilidad de las explotaciones agrarias de cada zona rural, promoción y venta de los productos alimentarios propios mediante la disminución de costes económicos, energéticos y la disminución de intermediación.

Entre sus objetivos, se han expresado, dar respuesta a las especificidades del sector productor y transformador, mejorar la posición de los productores den-

38 Considerando 83.

39 Cfr. art. 6.1.c).

40 COM (2011) 436.

tro de la cadena de valor y del sistema agroalimentario o agroindustrial, favorecer el aumento del valor añadido de los productos alimentarios, corregir las posibles ineficiencias de la cadena alimentaria y favorecer la diversificación de la actividad económica en el medio rural, contribuyendo a la creación de empleo y a la vertebración territorial, mejorando su resistencia y permanencia; activa y valora el potencial de la agricultura local, y como efectos secundarios favorece el turismo rural. Así mismo, a la venta de proximidad se le atribuye una proyección medio ambiental, al disminuir eslabones de la cadena alimentaria y aproximar el consumidor final al productor.

A su vez, desde un punto de vista económico las cifras de estas transacciones evidencian la expansión de este movimiento y sus factores más influyentes, aunque su peso sigue siendo bajo en el contexto general del volumen de ventas de los demás canales, lo que ha justificado la creciente producción legislativa para su impulso. Durante el periodo 2014-2021 el valor de las ventas directas agroalimentarias se incrementó en nuestro país en un 66,5%, por lo que hay que reconocer su creciente alcance, tanto para la diversificación de las explotaciones como para su mejor rentabilidad; y es claro que su incremento depende de una adecuada legislación adaptada al efecto⁴¹. Ciertamente, requiere de una

41 GAMAZO CHILLON, J.C., “Las ventas directas de productos agropecuarios en España: conceptualización y aproximación cuantitativa”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 2 2023, p. 53, “Según Eurostat, el desarrollo de la venta directa es muy dispar entre los distintos socios comunitarios. No obstante, y de acuerdo con la oficina estadística europea, el 15% de las explotaciones agrarias de la Unión Europea venden más de la mitad de su producción directamente a los consumidores, siendo las pequeñas y muy pequeñas explotaciones las que presentan un mayor peso en este tipo de transacción comercial. Otros estudios elevan ese porcentaje del 15 al 20%, aunque también con una gran variabilidad entre los distintos Estados miembros: del 35% de Italia al 0,5% de Irlanda. En todo caso, se ha puesto de manifiesto que un incremento de la venta directa lleva asociado el desarrollo de las zonas rurales de estos países. A nivel europeo también se constata un alto interés de los consumidores de la UE por productos agropecuarios locales: un 71% de los consumidores franceses se decantan por alimentos locales, un 70% de los británicos, y un 47% de los españoles. Esta demanda de productos locales no solo actúa como motor de la actividad agraria, sino que sirve para un desarrollo socioeconómico de las zonas rurales”, p. 53.

En el Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre *la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas*, COM/2013/0866 final, se expresa que ya en la “La encuesta realizada por Eurostat en 2007 sobre la estructura de las explotaciones agrícolas puso de manifiesto el diferente desarrollo que presentan las ventas directas según el Estado miembro. Como media, alrededor del 15 % de las explotaciones vende más del 50 % de su producción directamente a los consumidores. Sin embargo, las diferencias entre los Estados miembros son notables y van desde casi el 25 % de las explotaciones de Grecia a solo un 0,1 % en España. Es interesante, por lo demás, señalar aquí que son las pequeñas explotaciones las que más participan en las cadenas de distribución de alimentos cortas. Los estudios empíricos consagrados a los hábitos de compra de los consumidores indican un alto interés en los alimentos locales. Uno de

legislación con un contenido propio y coherente para un ejercicio seguro y más rentable en beneficio de los pequeños productores, pero también de los consumidores. Así mismo, hay que tener en cuenta que la peculiaridad de un Derecho caracterizado por la intrínseca necesidad de su unidad conceptual y sistemática, como es el caso del Derecho agrario, obliga a integrar con coherencia todas las intervenciones legislativas, lo que justifica el modo de tratamiento de esta materia.

esos estudios ... revela que en el Reino Unido el 70 % de los consumidores quiere comprar productos locales, que casi el 50 % desea comprarlos más en el futuro y que el 60 % los compra ya actualmente. Asimismo, según el Natural Marketing Institute ..., el 71 % de los consumidores franceses y el 47 % de los españoles y británicos afirman que es importante comprar productos locales. Se sabe también que las actividades orientadas a satisfacer la creciente demanda de productos locales pueden fortalecer y desarrollar la competitividad de las zonas rurales. El abastecimiento de los sistemas de alimentos locales no solo constituye una salida para los productores agrarios, sino que también favorece las actividades posteriores a la producción primaria —transformación, distribución y venta al por menor— y tiene así un efecto multiplicador en la comunidad local al generar oportunidades de empleo. La importancia de esos sistemas se ha incrementado con la crisis económica actual, y sus beneficios pueden verse maximizados si el público sigue prestando su apoyo a la agricultura local y a las ventas directas. Un proyecto de investigación realizado a escala europea, el IMPACT ..., puso de manifiesto que, aunque el porcentaje de explotaciones que participaba en ventas directas variara considerablemente entre los Estados miembros (del 0,5 % de Irlanda a un 34,6 % en Italia), la cifra media estimada para el conjunto de la Unión de los 15 se elevaba a un 20,2 %. El proyecto calculó también que el valor neto adicional generado por las ventas directas en la UE-15 se situaba en el 2,7 % del valor añadido neto total. Además, una de las conclusiones de la investigación fue que el desarrollo de las ventas directas se había convertido en un elemento clave del desarrollo rural de varios Estados miembros. En todo caso, la falta de datos cuantitativos se ha compensado en el presente Informe con las estimaciones que miden la importancia económica de las ventas directas para el sector. Así, por ejemplo, las estimaciones que ofrece la Revista rural de la UE ... para una selección de Estados miembros muestran notables divergencias en el conjunto de la Unión: mientras en Dinamarca la proporción de productores que participa en ventas directas se sitúa en solo un 3 %, aproximadamente, en Austria esa proporción se eleva a un tercio de las explotaciones. Un estudio sobre las cadenas cortas de distribución de alimentos analizó 84 regímenes de diferentes partes de la UE utilizando el llamado marco de los cinco activos fijos El estudio muestra que la mayoría de los regímenes se orienta decididamente a la formación de capital social, intensificando los contactos sociales entre las personas y creando un sentimiento de comunidad, confianza y cooperación entre las empresas, por una parte, y entre los productores y los consumidores, por la otra. El estudio pone también de manifiesto que las relaciones estrechas entre productores y consumidores permite a estos conocer y entender mejor los alimentos y tiene un positivo efecto en las actividades agrarias y en los aspectos medioambientales. Asimismo, puede dar lugar en algunos casos a cambios de conducta (por ejemplo, en los hábitos de consumo o en las decisiones de compra). Además, según el estudio, las cadenas cortas de distribución de alimentos concentran en las explotaciones las actividades de transformación, envasado y comercialización y exigen así un uso de mano de obra más intensivo que la venta de los productos agrícolas y alimenticios a través de las salidas al mercado convencionales”.

De acuerdo con sus finalidades se han ido aprobando en la mayoría de las comunidades autónomas un conjunto de normas específicas para la venta de proximidad, un marco normativo acorde con la pequeña dimensión de las instalaciones, haciendo posible una mejor posición del producto en la cadena de valor, pero que ha de garantizar igualmente los derechos del consumidor. Una normativa específica imprescindible puesto que ha de regularse la acción de la administración pública sobre autorización para el ejercicio y control; en concreto, de control de garantía de la calidad alimentaria, de conformidad con la regulación de la ordenación básica estatal y en relación con el régimen sancionador en materia de calidad y conformidad alimentaria.

La normativa especial para las ventas de proximidad de productos agropecuarios se basa en su limitación a pequeñas producciones agropecuarias que el legislador tome en consideración, normalmente ampliado a la recolección, la caza o la acuicultura; se trata de productos derivados exclusivamente de la propia producción, procedente especialmente de pequeñas explotaciones o explotaciones familiares agrarias, lo que no impide su extensión a persona jurídicas, como cooperativas o SAT, entre otras. En cualquier caso, su forma de ejercicio más ventajosa será fomentando el asociacionismo u otra fórmula de económica social; la concentración de la oferta será el medio más eficaz de competitividad también para estos operadores. A este respecto, la cuestión será si la norma desea favorecer la transformación permitiéndola o no sólo al mismo productor.

Su específica normativa ha de delimitar la forma de acreditarse su ejercicio, determinando el organismo de evaluación de conformidad y la autoridad de control; asimismo, las obligaciones de dichos operadores y la responsabilidad en su cumplimiento; estas están fundamentalmente referidas al etiquetaje y condiciones de higiene⁴².

En cuanto a las normas de higiene y sanidad la cuestión es la concreta adaptación y la elección del adecuado protocolo para garantizar la debida información al consumidor y el seguimiento del principio de trazabilidad⁴³; es decir, la adecuada ponderación entre lo que se le puede exigir a un pequeño produc-

42 “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. Las organizaciones de productores pueden contribuir a fomentar los productos y sus regiones a través de actividades, como las campañas publicitarias. Esto también desempeña una función a la hora de satisfacer la creciente demanda de productos locales (vinculados a las zonas rurales concretas de las que proceden) y contribuye a preservar la autosuficiencia y la sostenibilidad de la producción alimentaria europea”, COM(2021) 345 final.

43 En la cadena alimentaria es relevante la trazabilidad, que es «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustan-

tor, en todo caso, empresario agrario, y las aspiraciones de los consumidores siempre hacia una mayor información⁴⁴, entre tutela de mercado y tutela de la salud. Y a ello se añade el hecho de que este tipo de actividad para su mejor desarrollo tendría que potenciarse a través de plataformas digitales. Las garantías de seguridad alimentaria, tanto desde el punto de vista de la *security food* como desde la *safety food*, obligan a una legislación *ad hoc* que se adapte a las especiales condiciones.

Su peculiaridad es la venta en la propia explotación, en dependencias funcionalmente vinculadas a ellas o fuera de ella -venta a minoristas, restauración...-. Se limita a los productos de la propia explotación agropecuaria del productor primario o de un conjunto de productores actuando de manera asociada. Su comercialización está referida a productos primarios o productos transformados de producción propia⁴⁵, si bien algunas legislaciones extranjeras admiten de producción ajena siempre que este porcentaje sea inferior a la distribución de la producción propia, puesto que el objetivo de una normativa de esta naturaleza es promocionar la distribución inmediata de los bienes obtenidos directamente por quien ejerce la actividad agraria, ya como titular ya

cía destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso o con probabilidad de serlo» (art. 3, ap. 15), desarrollada en el artículo 18 de dicho Reglamento.

- 44 El art. 55 del Reglamento (UE) n° 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, ya dispuso que «A más tardar el 4 de enero de 2014, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la conveniencia de adoptar un nuevo sistema de etiquetado para la producción agrícola local y las ventas directas, con el fin de ayudar a los productores a comercializar su producción en el ámbito local. Dicho informe se centrará en la capacidad de los agricultores para añadir valor a sus productos mediante el nuevo etiquetado y tendrá en cuenta otros criterios, como la posibilidad de reducir las emisiones de carbono y los residuos mediante cadenas cortas de producción y distribución.». «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» COM(2010) 672 final. La Comisión al examinar los retos de la PAC a partir de 2013, hace hincapié en que «los ciudadanos de la UE exigen una amplia opción de productos alimentarios de elevada calidad, que cumplan normas estrictas de seguridad, de calidad y de bienestar animal, también en el caso de los productos locales», Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la *conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas*, COM/2013/0866 final. En este último documento se expresa así mismo que “los numerosos retos a los que se enfrentan la agricultura local y las ventas directas fueron abordados en la conferencia de alto nivel de abril de 2012, que instó a la Comisión a prestar el debido apoyo al desarrollo de la agricultura local y de las cadenas de distribución de alimentos cortas, a adaptar las normas de contratación pública de la Unión, a aclarar la normativa de esta en materia de higiene y a reflexionar sobre la forma de contribuir a mejorar el acceso a los mercados (posiblemente, con un sistema de etiquetado específico). El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente Informe examina esos retos y analiza si es posible darles respuesta con los instrumentos existentes de la UE o con otros nuevos”.

- 45 También involucra a recolectores de pequeña producción vegetal local silvestre y cazadores.

como arrendatario. Siempre que se traten de aquellas localizadas, en todo caso, en la misma zona comarcal no tendría que suponer un impedimento, puesto que con ello se estaría garantizando que el productor al mismo tiempo que transformador no pierda la oportunidad de comercializar en casos de escasez de producción.

En el ámbito estatal, el Real Decreto 1086/2020, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios, refuerza la venta directa de alimentos. Pero la expansión de los tipos de venta de cercanía depende de la opción concreta de cada una de las normas autonómicas sobre la reducción de requisitos en relación al cumplimiento de las obligaciones de higiene y sanidad solicitada a los operadores agrarios, y al mismo tiempo sean aceptadas por los consumidores, con el respectivo nivel de información⁴⁶.

El marco jurídico ha de dar la suficiente cobertura legal tanto al titular del ejercicio, como ofrecer las debidas garantías de seguridad alimentaria, para darle continuidad, rentabilidad como canal alternativo y se incluya realmente como otra fórmula eficiente. Su aspecto más relevante será la oportuna adaptación respecto del paquete de higiene de productos alimentarios⁴⁷, que excluye

46 En cuanto a la información al consumidor y publicidad pueden citarse: el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios; el Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, relativo a la información alimentaria facilitada al consumidor; 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; en cuanto a la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios rigen, fundamentalmente el Reglamento (UE) n° 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, a punto de ser derogado cuando se redacta esta nota; la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico; y el 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. Sobre medio ambiente resultaría de aplicación el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, contiene previsiones sobre el envasado de productos alimentarios suministrados a granel, que habrá de aplicarse por los comercios minoristas y otros que vendan productos alimentarios a granel, art. 7.4.a) y b); art. 9.3.

47 El Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, excluye de su ámbito de aplicación «el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final» [art. 1.2.c)]. Para este suministro los Estados miembros establecerán sus propias normas, que, no obstante, deberán garantizar la realización de los objetivos del Reglamento (cfr. art. 1.3). Por su parte, el Reglamento (CE) n° 853/2004

de su ámbito de aplicación la venta directa a los consumidores de pequeñas cantidades de bienes agropecuarios y de las reglas sobre preparación, manipulación y almacenamiento de alimentos para el consumo.

Su regulación tiene por finalidad principal ofrecer al productor primario un ámbito especializado para la comercialización de sus productos, vendidos directamente o a través de un canal corto de comercialización, sin transformar o transformados por él y envasados en su explotación.

Sobre todo, la venta de proximidad se identifica principalmente con la comercialización de los alimentos de elaboración artesanal, así el artesano obtiene el producto alimentario a partir de la materia prima producida por él o adquirida a un productor primario y la vende directamente al consumidor final.

La promoción de esta forma particular de comercialización requerirá de la concesión de sellos identificativos que certifiquen su tipicidad y especificidad⁴⁸, o para destacar aquellas pequeñas producciones alimentarias locales comercializadas a través de iniciativas y proyectos conjuntos, o en el marco de planes alimentarios territoriales o de grupos de red rural o local⁴⁹.

3. Diferenciación de figuras afines

Por el momento no se cuenta jurídicamente con una definición uniforme para los contratos de proximidad de productos agroalimentarios, resultando similares tanto la expresión venta de cercanía, como venta directa e incluso venta de proximidad; tampoco hay unanimidad respecto de los circuitos cortos; si bien, la expresión de *proximidad* se relaciona con aquellas que se realizan hasta una determinada demarcación. También puede entenderse la venta de cercanía como el género y el resto de las denominaciones como subtipos y especies.

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, complementario del anterior, excluye de su ámbito de aplicación no solo el supuesto anterior sino también «d) el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y lagomorfos sacrificados en la explotación al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente dicha carne al consumidor final» y «e) el suministro directo por parte de los cazadores de pequeñas cantidades de caza silvestre o de carne de caza silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final». Al igual que en el caso anterior, el Reglamento dispone que los Estados miembros establecerán sus propias normas, que, no obstante, deberán garantizar la realización de los objetivos del Reglamento (cfr. art. 1.4).

48 Véase anexo I del Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la Política Agrícola Común

49 La autorización para utilizar el logotipo o distintivo será otorgada y controlada por la Dirección General competente en materia de cadena alimentaria de la Consejería con funciones en materia agraria y ganadera.

En todo caso, el uso más frecuente de este tipo de ventas a través de plataformas, de lo que en la actualidad depende su expansión, excluye el interés por la delimitación concreta de su distancia en alcance geográfico, pero siempre fomentando la producción de una determinada zona local; es indiferente la distancia del destinatario, salvo que la regulación diferencie precisamente hasta un determinado kilómetro de venta, en este caso la denominación más correcta sería de proximidad.

En el Reglamento 1305/2013⁵⁰ se definió cadena de distribución corta como “una cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicada a la cooperación, al desarrollo económico local y a las relaciones geográficas y sociales de proximidad entre productores, transformadores y consumidores”, art. 2.1. m)⁵¹.

Todas estas expresiones llevan implícita la referencia a compraventa de pequeñas producciones alimentarias, si bien, el término venta directa se puede entender como la realizada entre el productor primario y el consumidor final de productos provenientes de la propia producción y venta en circuito corto como el medio de comercialización de los productos habiendo como máximo un solo intermediario entre el productor y el consumidor final, no simplemente reducción del número de intermediarios⁵². La expresión inglesa *Short Food*

50 Relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1698/2005 del Consejo.

51 A los efectos del Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la *conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas*, COM/2013/0866 final, se entenderá por: «agricultura local», la producción de productos agrícolas y alimenticios que esté destinada a su venta dentro de una zona razonablemente próxima a la explotación productora; «ventas directas», las realizadas directamente por un agricultor a un consumidor sin intermediarios del lado de la venta; «cadenas cortas de distribución de alimentos», aquellas en las que las ventas de los agricultores a los consumidores se realicen con un número reducido de intermediarios; «sistemas de alimentos locales», aquellos en los que la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos tengan lugar en una zona geográfica relativamente pequeña. No existe una definición uniforme del término «zona local». Aunque sean varias las fuentes que confirmen que ese término se refiere a una zona geográfica relativamente reducida, no hay acuerdo sobre la distancia que esta pueda comprender desde el punto de producción, y se barajan distancias que van desde los 20 hasta los 100 km. Así pues, dada la gran diversidad de interpretaciones que admite el término, parece arbitraria la adopción a nivel de la UE de una definición de «zona local» y es por tanto esencialmente al consumidor a quien corresponde decidir si un producto proviene o no de una «zona local». Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas, COM/2013/0866 final.

52 Véase Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta de productos alimentarios de Asturias, art. 37: “Se entiende por venta directa la venta de determinados productos alimentarios de producción primaria o de elaboración propia, realizada por un productor o agrupación de productores alimentarios, sin intervención de interme-

Supply Chains facilita mejor la inclusión de todas las variantes basadas en la misma finalidad. En concreto, expresiones como venta local, o ambulante, no aluden a formas específicas y diferenciables, sino a los lugares de ejercicio de la compraventa de cercanía⁵³.

IV. LOS GRUPOS DE RED LOCAL DE ESTRATEGIA AGROALIMENTARIA. SU OPERATIVIDAD NORMATIVA

La metodología europea para el desarrollo rural se completa con el protagonismo de los agentes económicos y sociales de las zonas rurales incorporados a Grupos de Acción Local (GAL) para establecer y aplicar sus propias estrategias de desarrollo local. Contribuyen a la estructuración de la economía agraria y también pueden colaborar a la implantación de un sistema alimentario local, especialmente consolidando cadenas de abastecimiento locales y fomentando el consumo de productos procedentes de canales de distribución cortos, en especial también los productos ecológicos o en el marco de un sistema de certificación medioambiental. Su amplia experiencia puede orientar mejores prácticas y aportar nuevos medios de planificación para las autoridades locales.

diarios, al consumidor final o en establecimientos minoristas, siempre en canales cortos de comercialización, incluyendo la restauración colectiva, comedores de empresa, escuelas, hospitales, servicios de restauración de instituciones, restaurantes e instalaciones de turismo rural”; art. 3 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 de Extremadura, “... d) Suministro directo en la explotación: el que se realiza a la persona consumidora final en cualquiera de las unidades productivas e instalaciones asociadas a la misma. e) Suministro directo a distancia: El 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. f) Suministro directo en mercado: el que se realiza en un lugar público destinado permanentemente o en días señalados para vender, comprar o permutar bienes o servicios; g) Establecimiento local de venta al por menor: el establecimiento comercial radicado en Extremadura que vende directamente alimentos a la persona consumidora final, incluidos los establecimientos destinados a actividades de restauración colectiva, comedores de empresa, servicios de restauración de instituciones, restaurantes e instalaciones de turismo rural y otros servicios alimentarios similares”. ...

- 53 La venta de cercanía es un contrato en el ámbito del comercio minorista, pues según el artículo 1.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, comercio minorista es «aquella actividad desarrollada profesionalmente con ánimo de lucro consistente en ofertar la venta de cualquier clase de artículos a los destinatarios finales de los mismos, utilizando o no un establecimiento», requisito que se cumple tanto en la venta directa del productor primario al consumidor final, en cuyo caso el productor primario es a la vez comerciante minorista, como en la venta en canal corto, en que el productor primario, actuando no como comerciante minorista, sino como comerciante mayorista vende a un establecimiento no productor que, a su vez, vende directamente al público.

Dicha planificación se basa en un diagnóstico compartido de la agricultura y la alimentación de la zona y en la definición de acciones operativas para poner en marcha proyectos, cuya especial característica será la creación de vínculos sociales en relación con la alimentación⁵⁴.

La defensa de la producción agroalimentaria y la garantía de los abastecimientos aconseja la creación de otros grupos de acciones locales o de desarrollo rural, o admite la creación de otras estructuras asociativas de carácter participativo dirigidas, en un área regional determinada, a promover, en concreto, los sistemas alimentarios locales, como procedimiento que compensa los riesgos de la cadena alimentaria convencional⁵⁵; en todo caso, para satisfacer necesidades y objetivos comunes a nivel regional de un modo integrado.

Para ello se ha utilizado el concepto de “biodistrito”: “(zonas geográficas en las que los agricultores, los ciudadanos, los operadores turísticos, las asociaciones y las autoridades públicas celebran un acuerdo para la gestión sostenible de los recursos locales basados en principios y prácticas ecológicos) son un concepto prometedor en este sentido, especialmente en combinación con la Red Natura 2000. Por lo tanto, es importante tener en cuenta las necesidades de los pequeños y medianos agricultores, atrayendo a jóvenes agricultores, a agricultores nuevos y a agricultoras, así como evitando el abandono de la tierra/facilitando el acceso a la tierra. Esto también debe incluir a los trabajadores agrícolas, como los trabajadores de temporada y aquellos de origen migrante. También debe apoyarse el desarrollo y gestión de las ofertas turísticas, utilizando plenamente la tecnología y los servicios digitales”⁵⁶.

54 “Se debe prestar especial atención a la cooperación de los distintos actores con el fin de desarrollar estrategias para la producción y promoción de productos agrícolas locales. Para ayudar a la comercialización de los productos locales, deberían disponerse de medidas destinadas a financiar los servicios básicos para, por ejemplo, crear centros comerciales, tiendas locales o tiendas de conveniencia polivalentes, el desarrollo de mercados cubiertos y descubiertos, etc. una herramienta LEADER mejor integrada en la PAC después de 2013 podría desempeñar un papel más importante en la promoción de canales de distribución cortos”, COM (2011) 436.

55 A este respecto conocidas son las convocatorias para proyectos o planes estratégicos, en el ámbito hortofrutícola hay ayudas pero a través de programas de ayudas que no son permanentes. Vid. European Commission: *Establishing an operational programme Supporting producer organisations to contribute to strengthening farmer’s position in the agri-food supply chain and improving the economic, social and environmental sustainability of farm*, June 2023.

56 “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”, COM(2021) 345 final; también en COM(2021) 141 final, de 25 de mayo de 2021 y en Resolución del Parlamento Europeo de 3 de mayo de 2022, sobre *Un plan de acción de la Unión Europea para la agricultura ecológica 2021/2239 INI*

Sobre todo Francia ha adoptado una importante planificación a este respecto, mediante los Proyectos Alimentarios Territoriales -PAT-, a través de la Ley francesa n° 2014-1170, de 13 de octubre de 2014, sobre *el futuro de la agricultura, la alimentación y la silvicultura*, modificada en 2018 y en 2021⁵⁷, cuyo impulso ha alcanzado los 430 PAT a fecha de abril de 2023⁵⁸. Entre nosotros dichos planes alimentarios territoriales pueden ponerse en práctica tanto por los grupos de acción local ya establecidos, como por cualesquiera otros grupos que se pudieran constituir para esta iniciativa; podría tratarse de grupos operativos de estrategia rural, de grupos de red local o de colectivos de medio local agroalimentario o de sistemas agroalimentarios territorializados, pero todos ellos para su reconocimiento habrían de tener una específica configuración jurídica. Dichos grupos podrían servir para consolidar las cadenas de suministro locales y desarrollar el consumo de productos procedentes de canales de distribución cortos, en particular los producidos ecológicamente o en el marco de un sistema de certificación medioambiental colectiva, o aquellos certificados como de venta de cercanía. Es otro medio más de promoción y garantía de los abastecimientos, como cadenas locales de suministro de alimentos más fácilmente accesibles en garantía de la soberanía alimentaria nacional.

Francia, a través de su *Code rural*, del Programa Nacional de Alimentación, y desde la Ley 2021-1104 sobre *Estrategia nacional para la alimentación, la nutrición y el clima*, impulsa el desarrollo de canales cortos de distribución y de proximidad geográfica entre productores agrícolas, transformadores y consumidores. Prevé, en particular, la aplicación de acciones para abastecer a los establecimientos públicos y privados de restauración con productos agrícolas de temporada o con productos con certificación de calidad y de origen, especialmente ecológicos. Favorece la diversidad de los cultivos, con el fin de reforzar la riqueza agronómica y la biodiversidad, dando prioridad a los cultivos cuyo consumo alimentario se cubre principalmente con productos importados, en particular por falta de competitividad.

Las acciones que respondan a los objetivos del programa alimentario nacional y a los objetivos de los planes regionales de agricultura sostenible definidos en el artículo L. 111-2-1 del citado código podrán adoptar la forma de proyectos alimentarios territoriales. El objetivo de estos proyectos es reunir a productores, transformadores, distribuidores, autoridades locales y consumidores, y desarrollar la agricultura local y la calidad de los alimentos; promover la diversidad de los sistemas de producción en las regiones, en parti-

57 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021; Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018.

58 Ampliamente sobre ello BODIGUEL, L., y BREGER T., « Systèmes alimentaires territoriaux », in F. Collart Dutilleul, V. Pironon et A. Van Lang (dir.) *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Institut Universitaire Varenne (LGDJ-Éditions Lextenso), Collection : Transition & Justice, 2018.

cular los que generan empleo y valor añadido y los que combinan rendimiento económico y social, sobre todo mediante un alto nivel de protección social, medioambiental y sanitaria, en particular los basados en la agroecología; mantener un número suficiente de agricultores en todas las regiones para hacer frente a los retos de accesibilidad, mantenimiento del paisaje, biodiversidad y gestión del territorio; y acompañar al conjunto de proyectos de instalación.

Para estas finalidades dichos grupos coordinan tanto administraciones públicas como colectividades locales, asociaciones, agrupaciones de interés económico y medioambiental, productores, restauradores, comedores colectivos, o cualesquiera otros actores locales; en general, reúnen a productores, transformadores y distribuidores con consumidores. En las zonas densamente pobladas ayudan a reforzar la autonomía alimentaria local y, según se expresa, contribuyen al desarrollo de la agricultura urbana, mejorando las relaciones entre las zonas rurales y urbanas.

Se pretende impulsar actividades concertando a la mayoría de los actores de un determinado territorio, fomentando o reestructurando la económica de esa zona a través de un “sistema alimentario territorial”.

Cualesquiera grupos de desarrollo rural o local que se constituyan para dicha finalidad, sin duda, son un refuerzo para el desarrollo de los circuitos cortos y las cadenas alimentarias locales, colaborando a la consecución de los objetivos medioambientales, de protección de la biodiversidad, del paisaje, del suelo y del agua, pero que tendrían que demostrar, para su apoyo, sus innovaciones sociales, económicas, jurídicas y medioambientales, la reconversión de las zonas implicadas y las nuevas soluciones, haciendo de la alimentación en este caso un factor de cohesión social, optimizando el aprovechamiento local y la protección de las zonas agrícolas.

Su constitución requerirá de una forma jurídica específica de agrupación; en Francia los grupos creados para la puesta en marcha de proyectos alimentarios territoriales -PAT- se formalizan por medio de un contrato entre los socios implicados, -art. L. 111-2-2 del *Code rural*, pero no se determina en la norma su verdadero alcance o fuerza vinculante; analizando tipos concretos ya constituidos se observa una estructura muy ambigua. Su recepción en nuestro ordenamiento permitiría configurarlo con carácter asociativo de diversos modos, tanto para su constitución, como para su vinculación entre dicho grupo y la administración.

Para poder esperar de estos instrumentos un verdadero alcance no puede tratarse de una agrupación informal sin carácter vinculante, sin una formalidad jurídica, o sin atribución de finalidades concretas para cada uno de sus miembros, que no pueden estar exentas de responsabilidad. Tienen que crearse

con criterios de solvencia y responsabilidad⁵⁹ y capacidad de implantación y coordinación, lo que implicará limitaciones de autonomía organizativa⁶⁰. En todo caso, esta estructura ha de estar apoyada y autorizada por la propia administración, entre ellas las autoridades públicas locales o autonómicas; así, el Ministerio de agricultura francés creó en 2017 un dispositivo específico para el reconocimiento oficial de los PAT.

A efectos jurídicos requieren de un sistema de reconocimiento y ayudas públicas, con una reglamentación específica a través de un proceso de institucionalización que determine su forma de constitución, su contenido, su naturaleza jurídica y su aprobación por el Ministerio de Agricultura o por la respectiva Consejería de Agricultura; sin duda, las convocatorias para estos proyectos pueden ser nacionales o autonómicas, dependiendo del enfoque de los proyectos, pues podrían vincular la gestión y coordinación de diversos proyectos regionales con un alcance interregional, así, en todo caso, no será desdeñable el apoyo de una red nacional. Y la misma administración pública convocante ha de controlar, de igual modo, dicho proceso de desarrollo. A estos efectos, una estructura centralizada en el Ministerio de Agricultura sería importante de cara a la consecución de unos objetivos comunes y uniformes en una estrategia de soberanía alimentaria, o en el caso de coordinar federaciones nacionales⁶¹. Esta

59 Pues los Estados Miembros en el contexto de la PAC tienen que adoptar todas las disposiciones legales necesarias para garantizar una protección y eficacia de los intereses financieros de la Unión Europea, véase recientemente la creación de EPPO -*European Public Prosecutor's office*-.

60 El artículo 33.1 del derogado Reglamento 1303/2013 estableció que el contenido mínimo de la estrategia de desarrollo local sobre los Gal, y así una estrategia de desarrollo local participativo contendrá, como mínimo, los siguientes elementos: “1. a) la definición de la zona y la población objeto de la estrategia; b) un análisis de las necesidades y el potencial de la zona, con un análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y las amenazas; c) una descripción de la estrategia y sus objetivos, una descripción de las características integradas e innovadoras de la estrategia, así como una jerarquía de objetivos, incluidas metas mensurables en cuanto a productividad y resultados. En lo que atañe a los resultados, las metas podrán expresarse en términos cuantitativos o cualitativos. La estrategia será coherente con los programas pertinentes de todos los Fondos EIE implicados de que se trate; d) una descripción del proceso de participación de la comunidad en el desarrollo de la estrategia; e) un plan de acción en el que se demuestre el modo en que los objetivos se traducen en acciones; f) una descripción de las disposiciones de gestión y seguimiento de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para ponerla en práctica, así como una descripción de las disposiciones específicas de cara a la evaluación; g) el plan financiero para la estrategia, en especial, la asignación prevista de cada uno de los Fondos EIE de que se trate. 2. Los Estados miembros definirán los criterios de selección de las estrategias de desarrollo local participativo. 3. Las estrategias de desarrollo local participativo serán seleccionadas por un comité creado a tal efecto por la autoridad o las autoridades de gestión responsables, y aprobadas por estas mismas autoridades...”.

61 Según el art. L. 111-2-2 del *Code rural*, una red nacional de proyectos alimentarios territoriales supervisa el despliegue de estos proyectos alimentarios territoriales, promueve las buenas prácticas y desarrolla herramientas metodológicas para las autoridades locales.

red centralizada podría tener funciones de apoyo o información o funciones ejecutivas. En todo caso, su estructura jurídica dependerá de las competencias con las que puedan actuar las comunidades autónomas.

Por otro lado, a través del contrato de asesoramiento, previsto, como bien se sabe, para otras finalidades, podría apoyarse la incorporación de pequeñas explotaciones agrarias a la participación de este específico circuito de dinamización de la producción y comercialización de bienes agropecuarios.

La administración pública convocante determinará la prioridad de los proyectos, según las acciones que se deseen anticipar o según los sectores por los que en cada momento se quiera apostar, como el sector de la transformación, la artesanía alimentaria, la distribución, la restauración comercial o la restauración colectiva, la integración de productores, o el tipo de asociaciones que se quiera impulsar según se prefiera promover una determinada dimensión alimentaria: así la educación alimentaria, evitar el desperdicio alimentario, salud-nutrición, difundir los aspectos medioambientales y paisajísticos, la enseñanza de buenas prácticas de manipulación de alimentos para la venta de cercanía y de proximidad, para la protección de suelos para la actividad agrícola, planes de cohesión territorial entre medio urbano y rural, entre otros. Las opciones son múltiples, teniendo en cuenta que el objetivo es “reunir a productores, transformadores, distribuidores, autoridades locales y consumidores”⁶², y ello admite distintas posibilidades de coparticipación y concertación, que antes de formalizarse suelen haber tenido previas experiencias de iniciativas locales⁶³.

En todo caso, la formalización de cada proyecto concreto requerirá de una forma asociativa o contractual entre los socios implicados⁶⁴. Con aportación de financiación pública, privada o recursos propios. En el Derecho francés una red nacional de proyectos alimentarios territoriales supervisa el despliegue de estos proyectos alimentarios territoriales. Estos contratos territoriales alimentarios tendrán que determinar los objetivos a los que se dirige el concreto proyecto, los socios participantes, las obligaciones que asumen cada uno de los socios, la duración y la revisión de este contrato y la forma de organizar la estructura de sus finalidades, así como su financiación, precisando las acciones

62 Como expresa el art. L. 111-2-2 del *Code rural*.

63 Sobre las dificultades de creación y puesta en marcha vid. DARROT, C. , MARÉCHAL, G. , T BRÉGER, T., *Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : Etat des lieux et analyse*, en <https://hal.science/hal-02465471>.

64 En el Derecho francés, en su caso, el responsable del proyecto puede iniciar un proceso de certificación medioambiental colectiva, tal y como prevé el artículo L. 611-6, para todas las explotaciones contratantes.

destinadas a la realización del proyecto, que deben integrar los objetivos de las políticas de alimentación, agricultura y desarrollo regional⁶⁵.

La finalidad es apoyar el desenvolvimiento de proyectos para el impulso de prácticas agrarias y alimentarias especialmente a través de circuitos cortos y el recurso a los productos locales y de calidad. Todo ello, se aborda desde un diagnóstico compartido del territorio, de sus necesidades agrarias y alimentarias, bajo unos objetivos socio económicos y medioambientales elaborados de una manera concertada, a iniciativa de los actores de ese territorio que tiene por finalidad fijar estrategias y acciones compartidas que respondan a los problemas de esa zona⁶⁶.

No dejan de ser un instrumento jurídico para el desarrollo rural y local, bajo un interesante modelo de coparticipación y gestión de los agentes implicados y de los propios protagonistas en la protección de su propio territorio, pero sólo un medio más, cuya eficacia puede ser cuestionada en cuanto no está exento de dificultades para su constitución y posterior control y seguimiento; en buena parte dependerá de la solidez del régimen jurídico que se le aporte, salvo que se prefiera un sistema de *soft law*, y que el legislador se quiera mantener en un papel de mero promotor; si bien, también cabe conformarse con un éxito más social que jurídico⁶⁷. Entre nosotros su promoción aconsejará fijarse en la experiencia más amplia del Derecho francés⁶⁸.

65 Como expresa el art. L. 111-2-2 del *Code rural*, “*sont élaborés de manière concertée avec l’ensemble des acteurs d’un territoire et répondent à l’objectif de structuration de l’économie agricole et de mise en œuvre d’un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique, ou dans le cadre d’une démarche collective de certification environnementale prévue à l’article L. 611-6. Ils favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale*”.

66 “*D’assurer à la population l’accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l’emploi, la protection de l’environnement et des paysages et contribuant à l’atténuation et à l’adaptation aux effets du changement climatique*”, art L. 1 *Code rural*.

67 Puede verse el Informe *Les projets alimentaires territoriaux: plus vite, plus haut, plus fort*”, Marchand y Chabanet, 2022, sobre propuestas de renovación en Francia para un funcionamiento más eficaz.

68 BODIGUEL, L., BREGER T., MARECHAL, G., ROCHARD, C., *L’action publique en matière d’alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d’aliments locaux*, 2021, CNRS ; BODIGUEL L., « Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l’urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation », *European Journal*

V. PRODUCCIÓN VINCULADA AL TERRITORIO E INDICACIONES GEOGRÁFICAS: UN NUEVO IMPULSO PARA SU FORTALECIMIENTO DENTRO DE UN SISTEMA AGROALIMENTARIO LOCAL

La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de desarrollo rural⁶⁹ implica que las leyes agrarias generales de las comunidades autónomas puedan incorporar dentro de su sistema normativo agroalimentario local lo relativo a la calidad diferenciada. Así, especialmente correspondería en la tan necesaria actualización de la Ley general agraria de Castilla y León de 2014, ya superada por numerosos reglamentos comunitarios.

Sobre este tema de las denominaciones de origen y figuras similares la doctrina ha realizado numerosos estudios y aportado las necesarias propuestas de *lege ferenda*⁷⁰, lo que corresponde añadir ahora es que su promoción no puede prescindir del apoyo de las ayudas a la calidad diferenciada como presupuesto para su mejor defensa, y sobre todo como elemento para el fortalecimiento en la construcción de un sistema normativo agroalimentario local.

A este respecto, el actual reto de la normativa autonómica o nacional es suplir con una ordenación legislativa más atractiva la falta de ayudas para las

of Consumer Law / Revue européenne de droit de la consommation, 2020, pp. 29-42 ; BODIGUEL, L., « Réflexions sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux », D. Paturel et P. N. Diaye (dir.), *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social éditions, 2020, pp.64-78, 2020; BODIGUEL, L., « Le droit et la politique de lutte contre la précarité alimentaire : de la perspective assistancielle de l'aide alimentaire à l'innovation territoriale », in M. Depincé, C. Ribot (dir.), *Droit de l'alimentation : nourrir, soigner, protéger, concilier*, Faculté de Droit et de Science politique de Montpellier, 2023.

69 “... No hay lugar a la mentada exclusividad competencial autonómica porque de una adecuada visión omnicompreensiva del medio rural se deduce que el desarrollo o la planificación económica no agotan las actuaciones en su favor. Contribuyen al desarrollo del mundo rural —además, por supuesto, de la agricultura y la ganadería—, la ordenación del territorio y el medio ambiente; el turismo, la artesanía y la conservación del patrimonio histórico; la industria y las infraestructuras; la política de montes y de aguas; la vivienda; la educación y la cultura, etc.: auténticas “materias”, no todas de carácter económico, y cada una con su específico juego competencial, con importantes títulos a favor del Estado”, PRIETO ALVAREZ, T., *Desarrollo rural, enfoque leader y grupos de acción local. Análisis jurídico*, Burgos, 2020, p. 119.

70 MILLAN SALAS, F., “Los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios tras el Reglamento (UE) 1151/2012”, *Actualidad civil*, nº 10, 2014; SANCHEZ HERNANDEZ, A., “Productos agroalimentarios de calidad y su indicación en España”, *Journal of Law and Sustainable Development*, nº 1, vol. 3, 2015; AMAT LLOMBART, P., “Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español”, *Revista española de estudios agrosociales*, nº 2, 2023; GUILLEN CARRAU, J., *Denominaciones geográficas de calidad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021.

indicaciones de calidad que han desaparecido en la actual PAC. Esta falta de financiación compromete el desenvolvimiento, el dinamismo y la promoción de este tipo de producción, y desalienta a incluirse en estas indicaciones y denominaciones ante unas exigencias y condiciones que ahora ya no se compensan con el apoyo de una asignación. Ello no ha impedido la existencia de algunas ayudas a determinadas producciones que requerían de una cierta transformación, en el ámbito de las producciones hortofrutícolas, aunque no representa ninguna solución en cuanto que ni siquiera son ayudas permanentes⁷¹. En cualquier caso, el fundamento de tales ayudas es el reconocimiento de los obstáculos para los operadores agrarios para defender por sí mismos sus propios intereses a causa de particulares características de los mercados agrarios y del poder de los interlocutores económicos en las relaciones de mercado⁷².

Dichas ayudas pretendían un mejor aprovechamiento y cuidado del territorio, atrayendo población al medio rural, generando empleo y nuevas oportunidades de negocio. A ello se añade una imagen que trasciende a lo puramente material y que tiene capacidad de evocar la excelencia de una producción o una determinada forma de elaboración asociada a un territorio. Sus particulares medios y métodos, aprovechando saberes ancestrales o valiéndose de las nuevas soluciones provenientes de la innovación, son muestras de su solidez, tanto en la producción como en la industria agroalimentaria. Por ello, su constitución o inclusión en estas denominaciones se regula de manera flexible, pero una vez dentro del régimen el cumplimiento de sus disposiciones se corresponde con el rigor de un pliego de condiciones que no se ve compensado ahora con los incentivos de las anteriores ayudas que por sus singulares beneficios incluían las precedentes regulaciones de la PAC.

Los niveles de rigidez en el control, la revisión por las autoridades de los estándares exigidos y el cumplimiento de unas prácticas más estrictas eran asumidos con el resarcimiento de las ayudas recibidas y con sus repercusiones en la economía rural. Sus cualidades específicas han justificado siempre unas políticas agrarias de fomento, para empezar desde el ámbito europeo.

Se explicaba bien desde Europa cuando se expresaba que “los productores sólo pueden seguir produciendo una amplia gama de productos de calidad si

71 COM (2011) 436: “En la actualidad, la política de desarrollo rural de la UE contiene una serie de medidas que buscan fomentar la producción de calidad y apoyar a los colectivos de productores en sus medidas de información y promoción. Las propuestas legislativas que elaborará la Comisión en el marco de las reformas de la PAC de aquí a 2020 complementarán y mejorarán la lista actual de medidas. Incluso si estas medidas se gestionan fuera del sistema de promoción horizontal, deberían ser coherentes con él y gozar de la misma visibilidad”.

72 Sobre ello JANNARELLI, A., “Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agricultura”, *Rivista di diritto agrario*, 2018, p. 526.

reciben una recompensa justa por su esfuerzo. Esto requiere que sean capaces de comunicar a compradores y consumidores las características de su producto en condiciones de competencia leal. También les exige que puedan identificar correctamente sus productos en el mercado”. “Operar programas de calidad para los productores que los recompensen por sus esfuerzos para producir una amplia gama de productos de calidad puede beneficiar a la economía rural. Este es particularmente el caso en las zonas menos favorecidas, en las zonas montañosas y en las regiones más remotas, donde el sector agrícola representa una parte importante de la economía y los costos de producción son elevados. De esta manera, los sistemas de calidad pueden contribuir y complementar la política de desarrollo rural, así como las políticas de mercado y de apoyo a los ingresos de la política agrícola común (PAC). En particular, pueden contribuir a zonas en las que el sector agrícola tiene una mayor importancia económica y, especialmente, a zonas desfavorecidas”⁷³.

Este esfuerzo de inversión para entrar y mantenerse dentro de una denominación de origen o indicación protegida ha planteado la posible contradicción de la competencia que surge con la creación de marcas de carácter público; así, se presentan bienes alimentarios con un sello de garantía y autorizado por la administración pública certificando que los productos cumplen unos determinados requisitos y procedencia. Si desde el punto de vista de la promoción de los productos alimentarios de una determinada zona, comarca o comunidad autónoma la creación de tales marcas resulta un importante elemento de apoyo económico al sector, sin embargo, lo es ejerciendo la administración pública funciones a modo de empresario. Por otro lado, frente a las denominaciones, estas marcas resultan en ocasiones de mayor abstracción en cuanto a las condiciones de calidad. Si bien, los productos alimentarios asociados a las marcas de titularidad de un organismo propio de una comunidad autónoma cumplen ciertas condiciones de calidad, una revisión de algunas regulaciones normativas evidencia una importante indefinición, pues que “posean una calidad superior” no determina ninguna especificidad. En todo caso, siempre se hará difícil definir qué es la calidad, hasta el punto de que cada vez se van incluyendo y valorando mayores requisitos de carácter intangible.

Frente a esto, las denominaciones de origen o las indicaciones geográficas protegidas cuentan con una mejor transparencia en sus requisitos y en sus condiciones de producción o elaboración y manipulación, así como en la trazabi-

73 COM (2010) 733, de 10 de diciembre de 2010. “Los objetivos específicos de la protección de las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas son garantizar una remuneración justa para los agricultores y productores por las cualidades y características de un producto determinado, o de su modo de producción, y proporcionar información clara sobre los productos con características específicas vinculadas al origen geográfico, permitiendo así a los consumidores tomar decisiones de compra más informadas”.

lidad, porque se basan en los cuadernos de campo de los agricultores. Estas ofrecen una información más clara y reconocible respecto del lugar, cultivo, preparación, transformación, o comercialización, ..., según se trate de denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas, términos de calidad facultativos, producción biológica e integrada..., pero en todo caso, haciendo sus productos más diferenciables respecto de otros de su misma procedencia o naturaleza. Y ello es así puesto que soportan un mayor control y un control más reconocible, porque cuentan con una regulación normativa más exhaustiva y con mejor técnica, y con unas pautas más definidas a través de una legislación que ha ido puliéndose desde el Reglamento CEE nº 24/1962, de 13 de abril, cuidando de todas las etapas del proceso para su debida reputación en relación con una zona geográfica bien definida. Por ello, no es admisible que las materias primas que se utilicen para el producto no procedan en su integridad de la zona geográfica definida⁷⁴.

De lo que se trataría ahora, sobre todo a falta de las ayudas específicas, es de hacer más rentables las denominaciones de origen, y para ello la mejor fórmula sería que pese a su trascendencia de carácter jurídico-público pudieran tener el mismo nivel de negociabilidad que las marcas privadas.

Asimismo, desde el punto de vista de su ordenación legislativa, en el nivel europeo sería necesaria una regulación integrada y unitaria para todos los tipos de indicaciones de calidad y respecto de todas las modalidades que se incluyen en la calidad diferenciada. Circunstancia que ya no se puede esperar del Reglamento europeo de 2024, de inminente publicación, que deroga el Reglamento 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, como norma básica de ámbito general en este contexto sobre la calidad de los productos agrícolas y alimentarios. Su objetivo sobre todo incide en los instrumentos adecuados para identificar mejor estos productos y para protegerlos respecto de prácticas desleales; y aunque alude y menciona una pretendida unidad ésta no se realiza tampoco en esta ocasión. Por otro lado, sigue en pie fomentar los productos tradicionales: “el objetivo específico del régimen de especialidades tradicionales garantizadas es ayudar a los productores de

74 Según el art. 5.3 del Reglamento 1151/2012, “No obstante, lo dispuesto en el apartado 1, algunos nombres se asimilarán a las denominaciones de origen aun cuando las materias primas que se utilicen para el producto, procedan de una zona geográfica más amplia que la zona geográfica definida o de una zona distinta de esta, siempre que: a) la zona de producción de las materias primas esté delimitada; b) existan condiciones específicas para la producción de las materias primas; c) se apliquen medidas de control para garantizar el cumplimiento de las condiciones mencionadas en la letra b), y d) las denominaciones de origen en cuestión estén reconocidas, como denominaciones de origen en el país de origen desde antes de 1 de mayo de 2004. A efectos del presente apartado, únicamente se considerarán materias primas, los animales vivos, la carne, y la leche”.

productos tradicionales a comunicar a los consumidores los atributos de valor añadido de su producto. Sin embargo, como sólo se han registrado unos pocos nombres, el actual régimen de especialidades tradicionales garantizadas no ha aprovechado su potencial. Por tanto, conviene mejorar, aclarar y perfeccionar las disposiciones actuales para que el régimen sea más comprensible, operativo y atractivo para los posibles solicitantes”⁷⁵.

En el ámbito autonómico desde los años 90 se ha tenido la oportunidad de corregir lagunas y deficiencias de la normativa nacional y europea. Sin embargo, en concreto, la Ley general agraria de Castilla y León de 2014, dedicando varios títulos de manera amplia a la calidad diferenciada, incide también en la misma deficiencia comunitaria, pues tampoco regula de manera integrada todas las especialidades que se podrían incluir, utilizando diversos reenvíos a otras normas autonómicas o comunitarias, por lo que se plantea el problema interpretativo de la aplicabilidad de las disposiciones generales a todos los tipos. También para un mejor control de cada una de las figuras de calidad diferenciada tendrían que contar cada una de ellas con órganos de gestión o varias aglutinarse en torno a un órgano de gestión, siendo simplemente potestativo en dicha Ley, y tendrían que ser de naturaleza jurídico-privada⁷⁶.

Así mismo, en relación con la misma regulación en la Ley general agraria de Castilla y León de 2014, no deberían regularse los sistemas alternativos de conflictos, como la mediación y el arbitraje, dentro la específica normativa de la calidad diferenciada, cuando estos remedios son de aplicación a cualquier tipo de conflicto de naturaleza agropecuaria. Igualmente, correspondería una mención a cualquier otro instrumento alternativo de resolución de conflictos, además de la mediación y el arbitraje. En una futura reforma de esta Ley tendrían que constituir un capítulo o título independiente, aportándose medidas concretas para incentivar la aplicación de estas soluciones⁷⁷.

75 Cdo. 34, COM(2010) 733, de 10 de diciembre de 2010. Así mismo, Reglamento UE 2023/2411 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 relativo a la protección de las indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1001 y (UE) 2019/1753.

76 “A los efectos de la presente ley se entenderá por órgano de gestión aquella entidad con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar suficiente para el cumplimiento de sus fines que, reuniendo los requisitos establecidos para ello, haya sido reconocida como tal órgano de gestión por la consejería competente en materia agraria en los términos y a través del procedimiento que reglamentariamente se determine”, art. 141.2.

77 Así ya se han propuesto: el establecimiento de beneficios fiscales para las empresas que utilicen los ADR; permitir a las partes en conflicto deducirse los honorarios del mediador o el coste del arbitraje, si bien, dependiendo el alcance de la deducción (cuando el ADR utilizado sea la mediación), de haberse logrado o no la solución mediada del conflicto; reducir la carga fiscal de aquellos contratos en los que los operadores acrediten la solución mediante la práctica de algún ADR; intensificar la formación los mediadores y árbitros expertos en

VI. BIBLIOGRAFIA

- AMAT LLOMBART, P., “Evolución histórica y modernas tendencias normativas del derecho agrario contemporáneo comunitario y español”, *Revista española de estudios agrosociales*, nº 2, 2023.
- BODIGUEL, L., “Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l’urgence climatique et alimentaire: de la transition à la mutation”, *European Journal of Consumer Law / Revue européenne de droit de la consommation*, 2020.
- “Réflexions sur l’effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux”, D. Paturel et P. N Diaye (dir), *Le droit à l’alimentation durable en démocratie*, Champ social éditions, 2020.
 - “Le droit et la politique de lutte contre la précarité alimentaire : de la perspective assistancielle de l’aide alimentaire à l’innovation territoriale”, in M. Depincé, C. Ribot (dir.). «*Droit de l’alimentation : nourrir, soigner, protéger, concilier*», Faculté de Droit et de Science politique de Montpellier, 2023.
- CHIFFOLEAU, Y.-DOURIAN, T., “Sustainable food supply chains: is shortening the answer? A literature review for a research and innovation agenda”, *Sustainability*, 23, 2020.
- DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., CABALLERO LOZANO, J.M. y PRIETO ÁLVAREZ, T., *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- GADBIN, D., “Droit de l’alimentation et droit agricole europeens: quelles articulations?”, *Rivista di diritto agrario*, 2011.
- GAMAZO CHILLON, J.C., “Las ventas directas de productos agropecuarios en España: conceptualización y aproximación cuantitativa”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 2, 2023.

conflictos agrarios; incentivar a los operadores que intervienen en la cadena alimentaria y a sus asociaciones y organizaciones para que se adhieran al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria; colaboración de los operadores jurídicos, especialmente de los abogados con las empresas agroalimentarias. “La práctica nos enseña que cuando un conflicto no se soluciona entre sus protagonistas se busca la intervención del abogado. Por ello, la colaboración del abogado desempeña un papel determinante en el fomento de los ADR. Así, su intervención es fundamental a la hora de asesorar e informar a su cliente sobre los métodos alternativos de resolución de conflictos ofreciéndolos como una opción más y previa a la vía judicial, que le puede resolver el problema con un menor coste económico y en un periodo de tiempo más reducido”, MARIN VERLARDE, A., “La calidad agroalimentaria diferenciada y los medios alternativos de resolución de conflictos. Especial referencia a la Ley agraria de Castilla y León”, *Las necesarias reformas legislativas de la nueva política agraria*, dir. E. Muñiz Espada, Aranzadi, 2014, (pendiente de publicación).

- GUILLEN CARRAU, J., *Denominaciones geográficas de calidad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021.
- GUILLOT, L., BLATRIX, C., “Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021)”, *Géographie, économie, société*, 23, 2021. <https://doi.org/10.3166/ges.2021.0017>
- JANNARELLI, A., “Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agricultura”, *Rivista di diritto agrario*, 2018.
- MARCHAND F., CHABANET, D., *Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort »*. Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 2022, <https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-senateur-frederic-marchand-sur-les-projets-alimentaires-territoriaux>
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, A., *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- MIKKOLA, M., “Coordinative structures and development of food supply chains”, *British Food Journal*, 110, 2008.
- MILLAN SALAS, F., “Los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios tras el Reglamento (UE) 1151/2012”, *Actualidad civil*, nº 10, 2014.
- MOLLÁ, A., SÁNCHEZ, M., “Análisis de los cambios en los canales de comercialización de productos agroalimentarios”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 186, 2000.
- MONTERO GARCÍA-NOBLEJAS, M.P., “Marcas colectivas y de garantía en el sector agroalimentario” 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.
- MORENO MOZO, F., “Aportaciones de la PAC a la evolución del Derecho agroalimentario. Consideraciones críticas”, en *Sector agroalimentario: ciberseguridad y desarrollo sostenible*, dir. E. Muñiz Espada, Reus, Madrid, 2020.
- PERFETTI, L., “Principi della disciplina pubblicistica dell’alimentazione”, *Rivista di diritto agrario*, 2014.
- PLAZA, J.M., “Conflictividad en la cadena de distribución alimentaria: el caso español entre 2014 y 2021”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 259, 2022.
- PRIETO ALVAREZ, T., *Desarrollo rural, enfoque leader y grupos de acción local. Análisis jurídico*, Burgos, 2020.

- RASTOIN, J., GHERSI, G., *Le système alimentaire mondial: Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Éditions Quæ, 2010. <https://doi.org/10.3917/quae.rasto.2010.01>
- RASTOIN, J., *Les systèmes alimentaires territorialisés: considérations théoriques et justifications empiriques*, editoriales Économies et Sociétés, 49, 2015.
- RIZZUTO, C., “Filiale corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio”, *Rivista di diritto alimentare*, n° 1, 2021
- SANCHEZ HERNADEZ, A., “Productos agroalimentarios de calidad y su indicación en España”, *Journal of Law and Sustainable Development*, n° 1, vol. 3, 2015.
- SPOTO, G., “Lab-grown meat and the Italian ban”, *Przegląd prawa rolnego*, n° 2-33, 2023.
- VVAA, *The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS)*, Brussels, Belgium. FIAN, 2023.
- VVAA, “Les systèmes alimentaires de proximité à l'épreuve de la Covid-19 : retours d'expérience en France”, *Systèmes Alimentaires / Food Systems*, n°5, 2020.
- VVAA, Les projets alimentaires territoriaux (2018) : entre rupture, transition et immobilisme?, *POUR*, 2018/2-3, n° 234-235, <https://www.cairn.info/revue-pour-2018-2.htm#>
- VVAA, *L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux*, 2021, CNRS.
- VVAA, “Consumers' and farmers' characteristics in short food supply chains: an exploratory analysis”, *Studies in Agricultural Economics*, 121, 2019.
- VVAA, “Sustainability concerns on consumers' attitude towards short food supply chains: an empirical investigation”, *Operations Management Research*, 15(1-2), 2022.
- VVAA, “Il ruolo emergente dei civic food networks nell'innovazione attorno al cibo”, *AgriRegionieuropa*, Anno 9, n° 32, 2013.
- VVAA, “Food System Resilience: Defining the concept”, *Global Food Security*, n°6, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2015.08.001>
- VVAA, “Short food supply chains (SFSC) as local and sustainable systems”, *Sustainability*, 12(11), 2020.

- VVAA, “Productos de calidad diferenciada y nuevos canales de comercialización: hacia una transmisión de valores y una agricultura más sostenible”, *Agrícola vergel*, 416, 2019.
- VVAA, “Can social networks contribute to the development of short supply chains in the Spanish agri-food sector?”, *New Medit*, 1, 2017.
- VVAA, “Issues and Challenges in Short Food Supply Chains: A Systematic Literature Review”, *Sustainability*, Vol. 14, 2022.
- VVAA, “Local food systems: Reviewing two decades of research”, *Agricultural Systems*, 193, 2021.
- VVAA, “Consumer supply-chain demands and challenges at farmers’ markets”, *British Food Journal*, 120(12), 2018.
- VVAA, “A Theory of Planned behaviour perspective for investigating the role of trust in consumer purchasing decision related to short food supply chains”, *Food Quality and Preference*, 64, 2018.
- VVAA, “Canales cortos o largos? Caracterización de los canales de comercialización de alimentos en España”, *Rev. Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 2, 2023.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

Catedrático de Derecho Administrativo. UCM.

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2023. N° de Recurso: 223/2023. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Se impugna el Real Decreto 1028/2022, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla el Registro de Contratos Alimentarios por la Asociación española de la industria y comercio exportador de aceites de oliva y aceites de orujo (“ASOLIVA”), la Asociación nacional de empresas de aceite de orujo (NEO), la Asociación española de exportadores e industriales de aceitunas de mesa (ASEMESA), la Federación española de industriales fabricantes de aceite de oliva (INFAOLIVA), la Asociación nacional de industriales envasadores y refinadores de aceites comestibles (“ANIERAC”), y la Federación almazaras federadas de España. La pretensión anulatoria del Real Decreto 1028/2022 se fundamenta, en primer término, en el argumento de que la disposición general impugnada vulnera la normativa en materia de protección de datos, y, específicamente, el artículo 3, apartados 1 y 2, del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, que regula los sistemas de información que traten datos personales. Al respecto, se denuncia la ausencia del preceptivo análisis de riesgos, conforme al artículo 24 del Reglamento General de Protección de Datos, en el proceso para la tramitación y aprobación del Real Decreto impugnado, según pone de relieve el informe de la Agencia Española de Protección de Datos. En segundo término, se aduce la vulneración del principio de reserva de ley, en cuanto el Real Decreto impugnado regula la inscripción, tratamiento de datos y su acceso por parte de las Administraciones y personas autorizadas que necesariamente ha de hacerse por norma con rango de ley, y no por norma de rango inferior, teniendo en cuenta que la protección de los datos personales es un derecho fundamental. En tercer término, se alega que el Real Decreto impugnado vulnera el principio de proporcionalidad, ya que la regulación reglamentaria supone una injerencia en el derecho fundamental de protección de datos personales, que ha de establecerse por ley. También se aduce que el Real Decreto impugnado vulnera las normas de la buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con la redacción del artículo 6, que impone la obligación del deber de inscribir los contratos en unos plazos limitados y antes de la entrega del producto objeto del contrato. Se cuestiona la imposición de cargas administrativas excesivas y desproporcionadas a los sujetos obligados, que son de difícil e improbable cumplimiento, y que conllevan una importante carga económica y de trabajo. En último término, se aduce el carácter discriminatorio del artículo 4 del Real Decreto impugnado, en cuando quedan excluidas las operaciones realizadas entre las entidades asociativas y sus socios, lo cual supone la imposición de un trato desigual de cargas administrativas y económicas a unos agentes del sector agroalimentario frente a otros, en un régimen de libre mercado. SEGUNDO.- Sobre el marco jurídico aplicable que resulta relevante para resolver el recurso contencioso-administrativo.

El Supremo rechaza el recurso. Considera que cabe partir del análisis de la naturaleza del Registro electrónico de Contratos Alimentarios, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 bis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (introducido en la reforma del citado texto legal operada por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre) está concebido como un repositorio de documentos relativos a los contratos que suscriben los operadores del sector de distribución y comercialización de productos agroalimentarios con los productores primarios de esta clase de productos y las agrupaciones de estos, con la finalidad de garantizar el correcto, equilibrado y transparente funcionamiento de la cadena alimentaria, y la eficaz vertebración del mismo en beneficio de los propios productores y los consumidores, y cuya característica principal es que es de acceso restringido a la Agencia de Información y Control Alimentarios y a las restantes autoridades administrativas competentes en materia de control alimentario. En este contexto, se impone a los sujetos obligados (los operadores de la cadena alimentaria) la obligación de inscribir los contratos alimentarios y sus modificaciones y anexas e información complementaria, en cumplimiento del deber de comunicación e información a la Administración de aquellos datos de carácter comercial que inciden en los precios de los productos del mercado agroalimentario. Considera que no resulta convincente el cuestionamiento impugnatorio del Real Decreto 1028/2022, que se sustenta con base en el contenido de las observaciones formuladas por la Agencia Española de Protección de Datos, teniendo en cuenta que observamos que el texto articulado del Real Decreto, definitivamente aprobado por el Consejo de Ministros, contiene cláusulas específicas referidas a que la autoridad responsable del Registro de Contratos Alimentarios debe realizar las comprobaciones pertinentes de la documentación contractual aportada con estricta sujeción a la normativa en materia de protección de datos personales, de modo que compartimos la valoración jurídica efectua-

da en el Dictamen del Consejo de Estado de 24 de noviembre de 2022, que pone de relieve que, dadas las características de este Registro, que no es de acceso público, a diferencia de otros Registros, y la naturaleza de la información objeto de tratamiento, cabe concluir que el tratamiento de los datos de carácter personal quedan adecuadamente protegidos. No aprecia que la disposición general impugnada vulnere el artículo 3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, pues, en la medida que puedan acceder al Registro de Contratos Alimentarios datos de carácter personal referidos a personas físicas que hubieren intervenido en los contratos alimentarios suscritos con los operadores de la cadena alimentaria, no hay indicios precisos ni sospechas suficientes de que se pudieran derivar, de la organización y funcionamiento operativo del Registro -tal como está configurado electrónicamente por el sistema de información registral -como acredita la Abogacía del Estado- riesgos para una protección efectiva de los datos personales de las personas físicas eventualmente afectadas del tal intensidad o significación que exigiese la realización de una evaluación de los mismos con carácter previo antes de la aprobación de la norma reglamentaria. Por ello, consideramos que la observación efectuada por la Agencia Española de Protección de Datos, en su informe de 10 de octubre de 2022 al proyecto del Real Decreto, referida a la falta de un análisis de riesgos, conforme al artículo 24 del Reglamento General de Protección de Datos, que evalúe el impacto en la protección de datos personales, no tiene carácter invalidante de la disposición reglamentaria, en cuanto que dicha prescripción de la reglamentación europea se refiere a la responsabilidad del responsable del tratamiento de datos, al que se le impone la obligación de adoptar las medidas técnicas y organizativas que garanticen la protección de los datos personales, ya que cabe tener en cuenta que, en el supuesto que enjuiciamos, el responsable del tratamiento de datos no es una persona física o jurídica sino la Administración Pública, que tiene encomendada la fijación de los fines y medios del tratamiento conforme al mandato establecido por el legislador, y que el acceso a los datos se encuentra restringido a determinadas autoridades administrativas, que se encuentran sujetos a respetar estrictamente toda la regulación sobre protección de datos, y cuyas facultades de comprobación están limitadas a los datos económicos sensibles para asegurar el regular funcionamiento de la cadena alimentaria. La disposición general impugnada se dicta al amparo de la habilitación al desarrollo reglamentario contenida en la disposición final sexta de la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, que faculta al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación a dictar “cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo normativo y puesta en marcha del registro de contratos alimentarios previsto en el artículo 11 bis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el fundamento de la cadena alimentaria”, que establece, específicamente, los rasgos configura-

dores de la creación, organización y funcionamiento de este Registro digital, sin que la circunstancia de que el desarrollo reglamentario se haya realizado por el Consejo de Ministros sea determinante de su invalidez. No nos encontramos ante “una ingerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y la libertades públicas”, sino ante la regulación, en ejecución del mandato del legislador establecido en la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que introduce el artículo 11 bis en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, como instrumento de política económica, vinculado a la mejora de la competencia y la puesta en valor de los mercados de producción, y distribución de los productos alimenticios, en aras de contribuir al proceso de reequilibrio justo de las relaciones comerciales entre los distintos agentes de la cadena alimentaria española, que solo, indirectamente, afecta, como hemos expuesto, al derecho de protección de datos personales. No se han explicitado de forma convincente las razones por las que la regulación contenida en el Real Decreto impugnado excede de lo estrictamente necesario al establecer las condiciones y garantías para el tratamiento de datos personales, más allá de la mera cita de sentencia del Tribunal Constitucional y del sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ponen de relieve que cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia al principio de proporcionalidad, que no justifica per se la pretensión anulatoria de la regulación reglamentaria cuestionada, que, por su objeto regulatorio limitado a la organización funcional de un registro administrativo, de ningún modo puede equipararse a la normación de desarrollo de un derecho fundamental, que requeriría la aprobación de una ley orgánica, y, en todo caso, estaría sujeta al principio de reserva de ley. No cabe obviar que el Registro -tal como se configura en el Preámbulo de la Ley 16/2021- constituye una herramienta al servicio de la Administración competente en materia de alimentación, que tiene como finalidad que la Agencia de Información y Control Alimentarios disponga de la información precisa de los mercados de producción y distribución del sector agroalimentario, con el fin de mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria, para lograr el reequilibrio de las relaciones entre los operadores y los productores primarios agroalimentarios que no altera ni modifica las competencias que la propia Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, confiere a las autoridades administrativas. para el cumplimiento de las prescripciones legales en materia de contratación alimentaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 y siguientes de la citada Ley 12/2013. La regulación contenida en el Real Decreto impugnado no afecta en absoluto al derecho de defensa ni al derecho a la presunción de inocencia, pues se limita a establecer

la obligación de inscribir los contratos alimentarios en un registro electrónico, sin incidir en el núcleo de garantías que rigen en el procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Constitución. Resuelta palmario que la diferencia de trato está plenamente justificada desde la perspectiva de la finalidad a que obedece la instauración del Registro de Contratos Alimentarios de tratar de garantizar el buen funcionamiento de la cadena alimentaria, por cuanto, en estos supuestos, cabe atender a la naturaleza de las relaciones contractuales entre los sujetos intervinientes, ya que se trata de contratos formalizados entre una entidad asociativa y sus socios, que, conforme a lo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, gozan de un régimen especial a los efectos de los contratos alimentarios.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2024. Nº de Recurso: 5/2023. Ponente: Fernando De Mateo Menéndez

Se impugna la resolución de 14 de mayo de 2021 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, dictada por delegación del Ministro, que confirma en alzada la resolución del Presidente del Fondo Español de Garantía Agraria de 18 de junio de 2019, mediante la que se actualizó la resolución del Fondo Español de Garantía Agraria de 21 de febrero de 2019, por la que asignan a la apelante 95,36 derechos de pago básico de la Reserva Nacional correspondiente a la campaña 2018, por un importe de 20.527,75 euros, como joven agricultor que se incorpora por fases. Por la apelante se alega, en síntesis, que todas las hectáreas declaradas son pastables, para lo que trae a colación el informe pericial aportado junto con la demanda, y que, poniendo en relación dicha superficie declarada con las cabezas de ganado se obtiene una “carga ganadera” de 0,30 UGM/hectárea ajustada, por tanto, al art. 11.6 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. Por lo que deberían ser computables 467,07 hectáreas, y, en todo caso, debería estarse -como mínimo- al resultado de los actos propios de la Administración por resoluciones posteriores a la resolución recurrida en la instancia, y reconocer para la asignación de derechos las 94,93 hectáreas declaradas como admisibles. Y, en segundo lugar, se dice que las 919 cabezas de ganado ovino de la parte apelante, convertidas en Unidades de Ganado Mayor son 139,95. Si se pone en relación dichas cabezas de ganado con la superficie que ha declarado (las 467,07 hectáreas), resulta una “carga ganadera” de 0,30 UGM/hectárea (art. 11.6 del Real Decreto 1075/2014, de 19

de diciembre); es decir, tiene el equivalente a 0,3 Unidades de Ganado Mayor por cada hectárea neta de pastos declarada. Se añade en cuanto a la ubicación de los pastos y el pastoreo por terceros, que el art. 12.2 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, establece como único criterio de riesgo una distancia superior a 50 kilómetros, por lo que restringir las superficies distantes a más de 20 kilómetros de la explotación -como hace el acto recurrido- es una medida arbitraria, injustificada y extemporánea. Se dice que la actuación de la Administración supone dos graves defectos de indefensión para la parte apelante y de nulidad del acto recurrido: Por un lado, en que se dicta un acto administrativo sin informes. Y, por otro lado, cuando se elaboran los informes (que es después del segundo recurso de alzada), el interesado ya no tiene capacidad de reacción, ni de proponer prueba.

La Audiencia Nacional desestima el recurso. Entiende que lo expuesto supone una aplicación de la facultad de verificación de las particularidades del proceso productivo en los distintos tipos de explotación ganadera a la hora de obtener los promedios de animales que impone el citado art. 11.6 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que dispone lo siguiente para la campaña de 2018: “Sin perjuicio de los apartados anteriores y a los efectos del control administrativo, se entenderá que los pastos declarados como parte de la actividad ganadera del solicitante reúnen los requisitos de actividad agraria si se cumplen las siguientes condiciones: a) Declarar el código o códigos REGA de las explotaciones ganaderas de que sea titular principal, en las que mantendrá animales de especies ganaderas compatibles con el uso del pasto y cuya dimensión deberá ser coherente con la superficie de pasto declarada. b) A los efectos del apartado anterior, se considerarán especies compatibles con el uso de los pastos, el vacuno, ovino, caprino, equino (explotaciones equinas de producción y reproducción) y porcino, este último sólo en explotaciones calificadas por su sistema productivo como “extensivo o mixto” en el REGA. c) Asimismo, la dimensión de las explotaciones se considerará coherente con la superficie de pastos cuando las explotaciones tengan, al menos, 0,20 Unidades de Ganado Mayor (UGM) por hectárea de pasto perteneciente a la totalidad de la superficie determinada tras controles administrativos. A estos efectos, se tendrán en cuenta todas las parcelas agrícolas de pasto de la explotación, identificadas de conformidad con el artículo 92.2, se haya solicitado o no ayuda por ellas. El cálculo se realizará teniendo en cuenta un promedio de animales en la explotación y la tabla de conversión de estos en UGM contemplada en el anexo V. La autoridad competente tendrá en cuenta las particularidades del proceso productivo en los distintos tipos de explotación ganadera a la hora de obtener los promedios de animales. Si se verifica el cumplimiento de la proporción de 0.2 UGM por hectárea y la compatibilidad de las especies ganaderas declaradas con el uso del pasto conforme a lo establecido en las letras a) y

b, el beneficiario acreditará directamente la realización de actividad ganadera, sin que sea necesario llevar a cabo ningún otro control administrativo adicional. No obstante, en el marco de un control sobre el terreno, se podrá comprobar el estado de los pastos e incluso solicitar al titular justificación documental del aprovechamiento de los mismos si existen dudas sobre su posible estado de abandono, según queda establecido en el apartado 7. Por el contrario, cuando se verifique el incumplimiento de estas condiciones, bien porque no se alcance esta proporción o bien porque el solicitante no sea titular de una explotación ganadera inscrita en REGA conforme a lo establecido en las letras a) y b) anteriores, o bien porque el solicitante no sea titular de ninguna explotación ganadera y vaya a recibir ayudas en las superficies de pastos, se entenderá que se están creando artificialmente las condiciones para el cumplimiento de los requisitos de la actividad agraria, salvo que el agricultor presente pruebas que acrediten, al menos, alguno de los siguientes supuestos: 1.º Que la superficie declarada como pastos es objeto de alguna de las labores de mantenimiento descritas en el anexo IV. 2.º Que realiza actividad de siega en pastizales y praderas, destinada a la producción de forrajes para el ganado. 3.º Que dispone de superficies de pastos en condiciones productivas adecuadas para ser pastoreados”. Mientras que el apartado 7 del mencionado Real Decreto establece: “En ningún caso se concederán pagos por superficies que se encuentren en estado de abandono conforme a lo recogido en el anexo VI”. Hay que tener en cuenta que el citado Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, veda el acceso a todos aquellos que simulen ostentar estas condiciones mediante la creación artificial de una apariencia de la actividad agraria o ganadera distinta de la real, como se deriva de los arts. 22.2.f) y h) y 101. Y, en el Anexo XV del repetido Real Decreto, en la redacción vigente al tiempo de la solicitud, enumera una serie de casos que se consideran una situación de creación de condiciones artificiales, entre los que cabe destacar los siguientes: los indicios de falsedad o fraude en las pruebas aportadas para acreditar las superficies de pastos, la declaración de un tipo de superficie o actividad que no tenga relación con la orientación productiva de la explotación o el intercambio de ganado entre productores con vistas a incrementar el número de animales potencialmente subvencionables para una ayuda. En cuanto al informe pericial aportado por la parte apelante en la instancia, señala como pone de manifiesto el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso de apelación, que en aquel no se analiza la cuestión si la apelante ha llevado a cabo la actividad declarada en toda la superficie declarada o si, por el contrario, ha creado condiciones artificiales. El informe no versa sobre la realidad del aprovechamiento pecuario de la actora, sino sobre la aptitud en hipótesis de ciertas parcelas para ser objeto de pastoreo, lo que dio lugar a la modificación del Coeficiente de Admisibilidad en Pastos. En conclusión, la parte apelante no logra desvirtuar la

incoherencia entre “la dimensión de la explotación con la superficie de pastos declarada” apreciada por el Juzgador “a quo”, en el momento de la solicitud de las ayudas, el 1 de febrero de 2018, y de la asignación de los derechos de pago básico que nos ocupa.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de marzo de 2024. N° de Recurso: 45/2023. Ponente: María Yolanda De La Fuente Guerrero.

Se interpone recurso contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -CTBG- de 15/10/2020, con referencia R/406/2020, que desestima la reclamación interpuesta contra el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre información solicitada de sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios. El reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información, en formato electrónico para facilitar su proceso, sobre los datos desagregados de las sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios de los años 2011 a 2018 distribuidos por año. Caso de que esta petición pudiera suponer una carga de trabajo extra, alternativamente se le cite en un rango de fechas para posibilitar el acceso físico a sus archivos y obtener personalmente la información requerida. Los argumentos del demandante para postular la estimación, son que se trata de una información disponible, pues el Ministerio debe mandar a Eurostat todos los años los datos desagregados de las cantidades de sustancias activas de la estadística anual de consumo de productos fitosanitarios según lo establecido en el reglamento CE 1185/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de Noviembre de 2009 relativo a las estadísticas de plaguicidas, por lo que entiende que dicha información está ya elaborada y obra en poder de la Administración. También entiende que la Administración no puede acogerse al secreto estadístico para denegar la información pues, únicamente estarían amparados por el secreto estadístico los datos personales de los interesados y, en ningún caso, sustancias, cantidades en kilogramos, uso dentro de territorios, provincias, comunidades autónomas, etc. También invoca la resolución 705/2019 sobre otra información solicitada por el ahora recurrente igualmente sobre sustancias activas y productos fitosanitarios a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, donde el CTBG estimó la reclamación y reconoció su derecho a obtener la misma información que ahora sin embargo se deniega. Finalmente alega que, si se atendiera a las alegaciones del MAPA, se tendría como resultado una resolución que no sería impugnabile ante el CTBG, lo que le impediría promover un recurso potestativo ante los órganos de transparencia, e iría en contra de las prescripciones de la Ley 27/2016 y Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Audiencia Nacional estima el recurso. Constata que, en materia de información ambiental existe un régimen especial de acceso, por lo que se cumpliría con el requisito exigido por la Sala al haberse hecho constar de manera expresa que el derecho de acceso a la información ambiental ha de efectuarse en atención a lo que dicha Ley 27/2006 prescribe. Debemos ahora examinar si la materia puede o no incluirse en el ámbito examinado, teniendo presente que solicitó información sobre las sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios de los años 2011 a 2018 distribuidos por año. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación expuso en las alegaciones ante el CTBG que, en función del contenido de la información solicitada, no sería aplicable la LTAIBG sino la Ley especial 27/2006, a través de la cual debería haber articulado su petición. (...) La normativa nacional sobre productos fitosanitarios se recoge esencialmente en el Real Decreto 971/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de evaluación de productos fitosanitarios; el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios y el Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios. En particular, en el preámbulo del citado Real Decreto 971/2014 se recoge cómo la utilización de los productos fitosanitarios forma parte inseparable de la propia concepción y protección del medio ambiente en la actualidad (...) De lo expuesto se deduce que el empleo de productos fitosanitarios está directamente relacionado con la producción agrícola y que el manejo en toda la cadena de aprobación, comercialización y uso de tales productos se halla estrechamente vinculado con el medio ambiente. Así también resulta de la legislación de la Unión Europea, de la que trae causa la normativa nacional, especialmente el Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (...) Por las razones apuntadas, concluye que la información solicitada está plenamente amparada en el ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, y debió ser articulada por los mecanismos contemplados en la misma. También se comprueba que en el propio acto impugnado se hacen eco de que el MAPA ya está tramitando la solicitud en ese marco... La solución alcanzada por la Sentencia de apelación, se ha visto confirmada en la STS 4/2023 de 9 de enero dictada en el recurso de casación núm. 1509/2023, sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley de Transparencia cuando existan regulaciones específicas del acceso a la información en ámbitos sectoriales del ordenamiento jurídico y en concreto en relación con la Ley 27/2006 en el fundamento jurídico cuarto, apartado III declara: “ (...) No es esta, sin embargo, la primera vez que debemos abordar el contenido de esta disposi-

ción adicional. En efecto, en la sentencia de esta Sala de 11 de junio de 2020 (RC 577/2019) ya dijimos lo siguiente: (...) La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019). Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio. Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de marzo de 2024. N° de Recurso: 9/2022. Ponente: BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT.

Se interpone recurso contra la resolución de 12 abril 2021 del Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación que desestima el recurso de alzada contra la resolución del Presidente del FEGA de 18 junio 2019 por la que se asignan derechos de pago básico de la Reserva Nacional campaña 2018. La actora

solicita que para esa campaña 2018 se le asignen 522'31 de derecho de pago básico de la región 0603 en lugar de los 362'2. La actora presentó solicitud de Reserva Nacional campaña 2018 para el caso de agricultores que comienzan su actividad agrícola, arts. 24.3 y 25.3 RD 1076/2014 de 19 diciembre, sobre asignación de derechos de pago básico en la PAC. El Presidente del FEGA en resolución de 18 junio 2019 se le asignaron una serie de derechos de pago básico de la Reserva Nacional por un importe de 51.800'87€ correspondientes a la campaña 2018. Se recurrió en alzada que se desestimó. El actor alegaba irregularidades procedimentales, falta de actividad probatoria, falta de motivación. Y no acredita de la creación de condiciones artificiales para obtener el beneficio de las ayudas. El marco normativo aplicable es el Reglamento UE 1307/2013, 17 diciembre del Parlamento que establece las normas aplicables a los pagos directos. En este caso, es de aplicación el RD 1076/2014 de 19 diciembre. Respecto a las irregularidades procedimentales, falta de actividad probatoria y falta de motivación, la sentencia lo rechaza puesto que no existe indefensión material tras el escrito del recurrente de fecha 19 diciembre 2019 dirigido al Ministerio de Agricultura, se le requirió al recurrente para que enviara más documentación a efectos de tramitar el recurso de alzada, y se le comunicó que se había dado traslado a la CCAA de Aragón como responsable de la gestión de ayudas, controles y custodia del expediente. El actor nuevamente presentó escrito el 24 febrero 2020 para que continuara el recurso de alzada. Por tanto, el actor ha dispuesto de la posibilidad de ser oído y de presentar la documentación obrante en su poder. Además, la resolución está suficientemente motivada. Respecto a la oposición a la creación de condiciones artificiales para incrementar las ayudas, el recurrente ajustó artificialmente la dimensión territorial de la explotación hasta alcanzar las 0'2 UMG que es el mínimo que se exige en el art. 11.6 RD 1075/2014. En la solicitud se acumulan un nº de hectáreas de 522'31, y así presentar una UGM de 0'28 UGM/ha y no se ajusta a la actividad ganadera real. Y no parece real al compararla con la media de los datos registrados tanto por la CCAA Aragón como por la Oficina Comarcal Agroambiental de Quinto de Ebro, Zaragoza y se dice que los solicitantes de la reserva nacional están declarando una cantidad de pastos desproporcionados a lo que se solicita en el promedio de Aragón y así obtener mayor cantidad de derechos. Así se refiere al ovino de carne, 10 veces más de superficie en explotaciones extensivas en la campaña 2018 respecto de la media de todas las explotaciones. Siendo que los animales que pastan tienen una serie de necesidades de hectáreas para su mantenimiento tanto si son solicitantes de reserva como si no lo son, lo que hace pensar que se han creado condiciones artificiales. Y el informe de la Oficina Comarcal Agroambiental de Quinto de Ebro pone de manifiesto que la carga media para ella es seis veces superior a la declarada por el solicitante. En relación a su propia

comarca hay una desviación de su carga ganadera media de ovino de carne de 1'61 UGM. Y otro indicio evidente de creación de condiciones artificiales está en el análisis de las distancias entre pastos y explotaciones para el municipio de Pina de Ebro por la imposibilidad de aprovechamientos de los pastos en el día y volver a la explotación de origen si los pastos estaban a una distancia de 10km de la explotación. La Audiencia Nacional inadmite el recurso. El valor económico de la pretensión es el criterio a tener en cuenta ex artículo 41.1 de la Ley 29/1998. Por otro lado, la jurisprudencia contencioso-administrativa tiene ya declarado con reiteración que, respetando el principio de contradicción, la fijación de cuantía del recurso puede ser efectuada en cualquier momento, incluso de oficio, por el órgano judicial, resolviendo definitivamente sobre lo fijado en su momento por medio de decreto del Letrado de la Administración de Justicia (artículo 40.3 de la LJCA). En el presente caso, la cuantía fue fijada como indeterminada en decreto del Juzgado de 5 enero 2022, y en cuantía de 17.678'22€, lo que hace el presente recurso de apelación improcedente e inadmisibile por razón de la cuantía, no solo por la determinada en ese decreto mencionad, sino incluso cuando este Tribunal ha tratado de fijar la cuantía reclamada que le ha dado la cantidad de 19.270'46€, siendo además reiterado que para apreciar esta causa de inadmisibilidad no es tampoco obstáculo que no se haya denunciado expresamente, pues si la Sala ha de revisar de oficio y puede apreciar el carácter no recurrible de las resoluciones, ningún obstáculo hay para apreciarlo en trámite de sentencia, sin más que convertir en causa de desestimación del recurso la causa de inadmisibilidad.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de febrero de 2024 N° de Recurso: 2280/2019. Ponente: María Jesús Vegas Torres

Se impugna la resolución de 11 de Julio de 2019 dictada por la Sala de Competencia del Consejo de Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia por la que sanciona a la Asociación de empresas lácteas de Galicia (AELGA), por su participación en un cartel configurado como una infracción única y continuada que englobaría prácticas de intercambio de información comercial sensible, que podrían haberse materializado en determinados momentos, en acuerdos de fijación de precios, reparto de mercado y control de excedentes. Se había acreditado una infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989, del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del artículo 1 del TFUE. La AELGA, con sede en Lugo, es una entidad que agrupa a compañías de recogida de leche en la comunidad autónoma de Galicia. Se ha acreditado que pertenecen o han pertenecido a la asociación en diversos periodos: LACTALIS, NESTLÉ, PASCUAL, DANONE, CAPSA, LE-

CHE CELTA, LECHE RÍO, CELEGA, FEIRACO e ILAS, entre otros. El mercado de producto es el de aprovisionamiento de leche cruda de vaca, entendida como tal aquella leche que no haya sido calentada a más de 40° C ni sometida a un tratamiento de efecto equivalente, precisando que el expediente se centra en la relación entre el eslabón de la producción y el de la industria transformadora, dejando al margen la distribución final (venta al público a través de plataformas, almacenes intermedios, transporte a tienda y/o establecimiento, etc). En cuanto al alcance geográfico se refiere que el mercado de producto considerado es de ámbito nacional, si bien existen algunas diferencias regionales por áreas de producción. Dicho lo anterior se examina la estructura del mercado de leche de vaca que está conformado, con carácter general, por los siguientes operadores: Productor: La persona física o jurídica o grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico, que ejerza su actividad en la producción ganadera y que sea titular de una explotación ganadera dedicada a la producción láctea destinada a la venta. Comprador: Para poder comprar leche a los productores y operar en el territorio de un estado miembro, los compradores deberán estar autorizados por dicho estado miembro. En este sentido se distingue entre: - Comprador comercializador: Es el comprador autorizado que compra leche únicamente a productores para su posterior venta exclusivamente a compradores transformadores, operadores logísticos y a industriales y que solo puede realizar meras operaciones de almacenamiento, transporte y refrigeración de la leche. - Comprador transformador: Es el comprador autorizado a comprar leche a productores y a compradores comercializadores o, en su caso, a otros compradores transformadores o industriales para destinarla fundamentalmente (al menos en un 50%) a su tratamiento o para transformarla, ya sea por métodos industriales o artesanales, en otros productos lácteos. No se consideran tratamiento y transformación las meras operaciones de almacenamiento, transporte y refrigeración. - Comprador transformador artesano: Es el comprador transformador, de acuerdo con la definición establecida en el párrafo anterior, que en cada período adquiere leche como máximo a 10 productores, por una cantidad total no superior a 600.000 kg., incluida la adquirida a otros sujetos distintos de productores. - Operador logístico: Es el comprador autorizado que compra leche a productores y compradores comercializadores, para su venta exclusivamente a los industriales que pertenecen a su mismo grupo o grupos de sociedades. - Industriales: Son las personas físicas o jurídicas que compran leche a compradores comercializadores o, en su caso, a compradores transformadores para tratarla o transformarla industrialmente en productos lácteos o en otros productos. No se consideran tratamiento ni transformación industrial de la leche las meras operaciones de almacenamiento, transporte y refrigeración. Los industriales podrán vender leche a compradores transformadores o a otros indus-

triales, siempre que dichas ventas no constituyan su actividad principal (al menos en un 50%). - Cooperativas de segundo grado: Son entidades reconocidas para poder adquirir leche de cooperativas de primer grado con autorización de comprador comercializador siempre que estén en ellas integradas. - Operador: Son las personas físicas o jurídicas autorizadas en el régimen de la tasa láctea para: - Comprar fuera del territorio peninsular español y las Illes Balears leche y productos lácteos para venderlos a compradores transformadores e Industriales. - Comprar leche y productos lácteos a compradores autorizados e industriales para su venta fuera del territorio peninsular español y las Illes Balears. - Comprar y vender productos lácteos a Compradores transformadores e Industriales. Destaca la resolución recurrida que, en representación del sector transformador, existen asociaciones de empresas lácteas como la Asociación de Empresas Lácteas de Galicia (AELGA) o el Gremio de Industrias Lácteas (GIL) en Cataluña. A nivel nacional existe una Federación Nacional de Industrias Lácteas (Fenil), a la que se encuentran asociadas unas 60 empresas lácteas. Se añade que por parte del sector productor, destaca la Organización de Productores de Leche (OPL) y que también está representado por la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores (COAG) o la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA) así como que la Organización Interprofesional Láctea (INLAC), es el instrumento de diálogo y decisión donde las organizaciones profesionales representativas de los sectores productor y transformador abordan los problemas del sector lácteo español, emitiendo recomendaciones y adoptando decisiones vinculantes para su mejor regulación interna. INLAC cuenta entre sus miembros con representantes de la rama productora y de la rama industrial. A continuación, se analiza la gestión de la producción de leche en España a cuyo efecto se reseña que el sistema de cuota láctea ha desaparecido en el año 2015 y que, sin embargo, durante el periodo objeto de análisis de la presente resolución, el sector estaba condicionado por este sistema de asignación de cuotas cuyo funcionamiento se explica de forma detallada. Por lo demás se recoge en la resolución que el Reglamento (UE) 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo, que modifica el Reglamento (CE) 1234/2007 en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector lácteo de la leche y de los productos lácteos, introdujo varias modificaciones respecto a los textos iniciales, por lo que fue necesario realizar una serie de cambios en las normas nacionales de aplicación y que en España, se aprobó el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre de 2012, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación. Expone que el sistema de cuota láctea desapareció en el año 2015, pero en el periodo analizado por ella, el sector estaba condicionado por este

sistema de asignación de cuotas. A España se le asignó una cuota láctea permitida a nivel nacional de 6,36 millones de toneladas en 2011/2012. Esta cuota nacional se dividía en cuotas individuales, es decir, las cuotas de un productor a 1 de abril y para un periodo de 12 meses. Que las cuotas individuales a su vez se podían subdividir en una cuota para entrega a compradores autorizados y otra cuota para venta directa. Las cuotas individuales se podían transferir vinculándolas a la explotación, vender entre productores, ceder temporalmente a otros productores o producir trasvases de cuotas, es decir, trasvases dentro de la cuota individual total de las cantidades para entrega a compradores y para la venta directa. Que, además, salvo casos excepcionales, si un productor durante dos periodos consecutivos no utilizaba al menos un 85% de su cuota en cada uno de ellos, perdía definitivamente el porcentaje de cuota no utilizado en los dos periodos, que se añadía a la reserva nacional. Que en la reserva nacional se integraban las cuotas que no eran objeto o dejaban de ser objeto de una asignación individual y, en particular, las procedentes de la retirada de cuotas a los productores, las cuotas procedentes de los programas de abandono de la producción láctea a cambio de una indemnización, las procedentes de renunciaciones, las recuperadas en transferencias de cuota entre productores y las procedentes de posibles incrementos concedidos a España por la Unión Europea. Que los productores podían adquirir cuota o ser beneficiarios de cesiones gratuitas de cuota procedente de la reserva nacional bajo determinadas condiciones. Para ello, dentro de la reserva nacional, el denominado Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas se nutría del 80% de la cuota liberada a través de los programas nacionales de abandono realizados en el periodo anterior. Que el 50 por ciento de la cuota del fondo se asignaba a los productores que así lo solicitaban, previo pago de una cantidad igual al importe medio de la indemnización pagada por el Estado por cada kilogramo de cuota abandonada en el programa de abandono nacional del periodo anterior. Que el 50% restante era asignado a los productores que hubiesen adquirido cuotas del Fondo, como asignación complementaria. Que la cantidad total de cuota que en cada periodo se destinaba al Fondo se distribuía entre las distintas comunidades autónomas, a los únicos efectos de asignación individual a productores conforme a los criterios básicos establecidos. Que sobre la cuota individual se calculaba la tasa por excedentes o tasa láctea, en caso de rebasamiento de la cuota asignada. La tasa láctea también podía imponerse cuando no se detallaba el origen ni destino por parte de los operadores, cuando no se declaraba leche o se realizaba de forma inexacta, o cuando se comercializaba leche sin autorización. Que los productores solamente podían comercializar su leche mediante entregas a compradores autorizados, pudiendo entregar simultáneamente a varios compradores autorizados. Si deseaban cambiar de comprador autorizado en cualquier momento del periodo de tasa láctea, lo podían hacer siempre que lo comunica-

sen a la autoridad competente. Que los productores debían informar a los comercializadores sobre la cantidad de cuota individual de la que disponían en ese momento y si entregaban a varios comercializadores, debían informar a cada uno de ellos, cada mes, de las cantidades entregadas a los demás en los meses anteriores del periodo. Que independientemente de esto, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) ponía a disposición de los compradores autorizados el acceso a la información consolidada de las entregas conjuntas realizadas en el periodo por los productores a los que compran, a través del Sistema de información de la tasa láctea (SITALAC). Al final de cada período, el FEGA determinaba la contribución de cada productor al pago de la tasa que correspondía tras haber reasignado la parte no utilizada de la cantidad de referencia nacional asignada a las entregas, entre los productores que habían rebasado su cantidad de referencia individual, en primer lugar, por comprador, y seguidamente, a escala nacional. En cuanto a la gestión y recaudación de la tasa láctea, que se realiza a través de la retención por parte de los productores. Las retenciones practicadas debían figurar expresamente en las facturas correspondientes a las entregas del mes al que se aplicasen, detrayéndose del montante final que debía percibir el productor, expresándose con el detalle de los kilogramos sobrepasados y del importe unitario aplicable a cada uno de ellos. Que a su vez, los compradores autorizados abonaban al FEGA, y declaraban a la autoridad competente de la comunidad autónoma que les habían otorgado la autorización, el importe de las retenciones practicadas dentro de los 20 primeros días naturales del mes siguiente al que correspondían. Adscrita al FEGA se creó la Mesa de coordinación del régimen de tasa. Dicho lo anterior se abordan los hechos, consignándose que varias autoridades autonómicas de competencia (concretamente de Galicia, Cataluña y Castilla León) han denunciado la existencia de posibles comportamientos anticompetitivos en el mercado de leche cruda, consistiendo principalmente en: - El reparto del mercado de compra y recogida de leche cruda entre las empresas transformadoras, que se materializa en las dificultades de los ganaderos para cambiar de comprador. - La estrategia de acuerdos de precios de compra de leche cruda de las empresas transformadoras, instrumentada principalmente en el liderazgo de precios. - Estrategias coordinadas relacionadas con la recogida de la leche como medida de presión al ganadero, con el fin de reducir la cantidad de leche cruda comprada a los ganaderos, lo que puede desembocar en la pérdida de la cuota láctea para el ganadero. Tras ello se recogen los hechos acreditados sobre acuerdos e intercambios de información estratégica entre las principales empresas que operan en el sector y, en concreto, contactos directos bilaterales y multilaterales sobre precios y otras condiciones comerciales; contactos sobre precios y otras condiciones comerciales por parte de las empresas que conforman el denominado grupo G-4/G-5 y contactos sobre precios y otras condiciones comerciales a

través de las asociaciones GIL y AELGA, así como contactos sobre ganaderos y sobre excedentes de leche.

AELGA apunta que las conductas que se le imputaban nunca habían sido consideradas anticompetitivas y que la Dirección de Competencia había obviado deliberadamente en el expediente que, en materia de precios: a) La declaración unilateral y espontánea de una empresa en un contexto de frustración por la situación de crisis económica galopante de que tendrá en cuenta en el precio de compra de la leche cruda de vaca la cantidad que tenga que desviar a elaborar leche en polvo, es una información que constituye una obviada, sin ningún contenido comercialmente sensible y por el que sólo se ha imputado a dicha empresa además de a la AELGA. b) Una estimación ficticia y genérica sobre la evolución del dato del precio medio en Galicia ofrecido por el FEGA desde octubre hasta diciembre a los solos efectos de presentarla a la Administración en la reunión convocada por ella sobre esa cuestión. Refiere que la Dirección de Competencia considera estas conductas anticompetitivas mientras la Administración y las asociaciones de ganaderos auspiciaban un acuerdo con las industrias sobre el modelo de recibo en la Mesa de la Leche que, entre otros elementos, contempla la reducción progresiva de las diferencias de precios pagados a los ganaderos de una misma industria en concepto de prima de volumen.

La Audiencia Nacional estima parcialmente el recurso. Respecto de la cuantificación de la sanción, se denuncia la infracción de los artículos 131 de LPA y 6 de la Carta, en relación el artículo 64.1 de la LDC, la vulneración del principio de proporcionalidad y falta motivación del cálculo de la cuantía, el cambio de tipo sancionador individual y el nulo efecto de la conducta individual de AELGA. Pues bien, la Resolución recurrida fundamenta la sanción impuesta a la AELGA en los siguientes términos: “ Por su parte a la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS LÁCTEAS DE GALICIA y (...) actuaron como facilitadores de la conducta para que los intercambios de información tuvieran lugar, ya que ha quedado acreditada la existencia de contactos y reuniones en el seno de las mismas. Ambas asociaciones tenían conocimiento de los temas tratados en estas reuniones, pudiendo haberse distanciado o advertido de la posible ilicitud de las conductas que se estaban llevando a cabo. La ASOCIACIÓN DE EMPRESAS LÁCTEAS DE GALICIA participó en la conducta entre agosto de 2008 y agosto de 2009, (...) Por todo lo anterior, procede imponer una multa de 60.000 euros a la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS LÁCTEAS DE GALICIA”. Recordemos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Defensa de la Competencia, el volumen de negocios total de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas se determinará tomando en consideración el volumen de negocios total mundial de sus miembros, salvo

cuando en el mismo expediente se sancione tanto a empresas asociadas como a la asociación a la que pertenecen. En este caso, para la determinación del volumen de negocios total de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas no se computará el volumen de negocios total mundial de las empresas asociadas que hayan sido sancionadas en el mismo expediente. Y añade en su apartado 3 que “En caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios a que se refiere el apartado 1, las infracciones tipificadas en la presente ley serán sancionadas en los términos siguientes: a) Las infracciones leves con multa de 100.000 a 500.000 euros. b) Las infracciones graves con multa de 500.001 hasta 10 millones de euros. c) Las infracciones muy graves con multa de más de 10 millones de euros.” Como nos enseña la Sentencia del Tribunal Supremo antes citada, del 19 de octubre de 2018), las asociaciones tienen un carácter instrumental al servicio de sus asociados, por lo que su volumen o cifra de negocios suele expresar su relevancia económica en el mercado. De ahí que el legislador haya considerado idóneo acudir al volumen de negocios de sus miembros para determinar con la mayor precisión posible el potencial económico de la asociación y, por tanto, el alcance y la magnitud de las conductas restrictivas de la competencia realizada por la entidad. Como ya se recoge en la Sentencia del Alto Tribunal de ° 482/2018, de 21 de marzo de 2018 (rec. 2653/2015, el objetivo que persigue la previsión recogida en el artículo 63 de la LDC, al determinar el volumen de negocios de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas a efectos de fijar el quantum de la sanción, es el de procurar que las sanciones que se les impongan por infracción de las normas de competencia tengan un carácter disuasorio, de modo que guarden relación con la naturaleza de la conducta infractora y la responsabilidad del sujeto infractor, atendiendo al grado de participación o implicación directa de la asociación en la comisión de la infracción y al reflejo que se produzca en las actividades de los miembros. En este sentido, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (RC 2872/2013), sostuvo que “en el supuesto de las infracciones del Derecho de la Competencia cometidas por asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas, el volumen total de negocios de las empresas asociadas (y no el volumen de negocios propio de la asociación) resulta determinante, según el designio del legislador estatal, para fijar el quantum de la sanción pecuniaria, para asegurar sus efectos disuasorios, en cuanto resulte indicativo de la capacidad del sujeto infractor para incidir en la actividad de sus miembros y de su potencial para influir en el mercado.” Así las cosas, debemos concluir que, en el caso ahora examinado, la sanción impuesta a la recurrente carece de motivación por cuanto que omite toda referencia al artículo 63 de la LDC sin que tampoco se hayan explicitado las razones por las que no ha atendido a lo en el preceptuado para la cuantificación de la sanción. Dicho lo anterior, debemos también recordar que la motivación constituye una

garantía esencial para el administrado mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad, proscrita por el ordenamiento jurídico. Ahora bien, afirmado el carácter anticompetitivo de la conducta sancionada y, acreditada la infracción por la que ha sido sancionada la Asociación recurrente, la estimación del presente recurso ha de ser parcial, a los solos efectos de declarar la nulidad de la sanción impuesta por falta de motivación.

REVISTA DE REVISTAS

LUIS ARNÁEZ FERNÁNDEZ

Registrador de la propiedad, mercantil y bienes muebles.

ACTUALIDAD JURIDICA AMBIENTAL.

2024, n° 141

P. TALAVERA CORDERO “*La ley de cadena alimentaria*”, pp. 4-23.

2024, n° 142

D. TERRÓN SANTOS “*Desarrollo rural sostenible y renovable: cuestiones más allá de la zonificación*”, pp. 11- 56.

2024, n° 143

M. D. CANTERO BERLANGA; M. MÉNDEZ ROCASOLANO “*La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas*”, pp. 5- 52.

2024, n° 144

A. COCCHINI “*La batalla contra la contaminación plástica desde el Derecho Internacional Público: ¿Puede el futuro Tratado ayudar a ganarla?*”, pp. 5- 58.

BOLETIN ICE ECONOMICO

2024, n° 3166

SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y EVALUACION DE INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL “*Las características de la empresa exportadora española (2021)*”, pp. 13-46

2024, n° 3167

L. LASHERAS SANCHO “*Barreras al comercio de servicios medioambientales: Análisis de la naturaleza de las barreras a las que se enfrentan las empresas españolas de servicios medioambientales en el exterior*”, pp. 3- 13

2024, n° 3168

M. BUISAN “*Alemania, en la encrucijada: el cambio de modelo económico*”, pp. 21-.34.

2024, n° 3169

SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y PROSPECCION COMERCIAL. *“El comercio exterior español ante los retos de 2024”*, pp. 3-20.

DIARIO LA LEY

2024, n°10429

A. YAÑEZ DE ANDRÉS *“El caso «prestige» sucintas reflexiones actuales”*.

2024, n°10503

A. ORTEGA GIMÉNEZ *“Transmisión de los riesgos al comprador en compraventa internacional de mercaderías en condiciones CIF, tras la SAP de Alicante, sección 8ª, de 6 de octubre de 2023”*.

DIRITTO AGROALIMENTARE

2024, n° 1

G. DE LUCA *“Dichiarazione nutrizionale ed elenco degli ingredienti per i vini, fra tecnicismi informativi e barriere digitali”*, p. 5.

C. GESMUNDO *“Questioni sulle tipologie contrattuali flessibili nel mercato del lavoro in agricoltura”*, p. 51.

G. TORRE *“Gli effetti della riforma introdotta dal reg. (UE) n. 2019/1381 sulla procedura di autorizzazione dei novel foods. Trasparenza versus innovazione?”*, p. 83.

S. VASTA e S. PEDRABISSI *“Enoturismo: un modello di sostenibilità e valorizzazione del territorio”*, p. 141.

DIRITTO E GUIRISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

2024, n°2

V. PAONE *“Sulla miscelazione dell'olio «extravergine» di oliva con olio non «extra-vergine» e sull'attendibilità della prova mediante c.d. panel test”*.

2024, n°3

L. CENICOLA *“Pensionato cd iscritto nella gestione previdenziale. condizione necessaria per usufruire dell'agevolazione imu”*.

LA LEY DE LA UNION EUROPEA

2024, nº 121

D. CLAUDIA SUCIU “*El Acuerdo Interino de Comercio entre la Unión Europea y Chile*”.

2024, nº 123

R. DIÉGUEZ OLIVA “«Los negocios jurídicos conexos en el Derecho de consumo de la Unión Europea: *¿simul stabunt, simul cadent?*”.

REVESCO: REVISTA DE ESTUDIOS COOPERATIVOS

2024, nº 146

J. ANDRIEU; E. BERNAL JURADO; ADORACION V “*La internacionalización del sector apícola argentino desde una mirada empresarial con énfasis en las cooperativas*”.

M. A. LUQUE MATEO; L. RUEDA GUERRERO; V. A. LUQUE DE HARO “*Gaiacells. Una propuesta de solución habitacional al chabolismo desde el ámbito cooperativo agrícola. Aspectos socioeconómicos, tributarios y arquitectónicos*”.

REVISTA GENERAL DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

2023, 4

A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ “*La configuración unitaria y el derecho de superficie rústica en el Derecho común*”.

REVUE DE DROIT RURAL

2024, nº 1

D. GADBIN “*Droit de l’UE: Reconquete des zones humides: l’UE à la manœuvre*”, p. 1.

Y. PETIT “*Droit de l’UE: Le casse-tête de l’exportation de produits agricoles ukrainiens*”, p. 3.

2024, N° 2

J. BOMBARDIER “*L’inflation normative et l’empilement d’interdictions en tous genres pénalisent les secteurs agricole et agroalimentaire*”, p.13.

S. CREVEL “*Environnement: Le renouvellement de la licence du glyphosate: une dinguerie!*”, p. 18.

2024, n° 3

D. GADBIN “*Agriculture: Une crise existentielle inédite*”, p. 1.

S. CREVEL “*Bail rural: Pas de prescription contre l’apport en blanc*”, p. 46.

2024, n° 4

G. SEBBAN “*Brèves remarques sur la protection pénale de la propriété en milie rural et forestier*”, p. 3.

F. ROBBE “*Controle des structures: Qand les rangs de priorité sont malmenés par le juge administratif*”, p. 32.

2024, n° 5

J. LEBORNE “*Quelle protection pénale de l’animal?*”, p. 11.

S. CREVEL “*Bail rural: Le bail environnemental sort enfin ses griffes*”, p. 26.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L’UNION EUROPÉENNE

2024, n° 674

L. DELAHAYE; H. VILLEY DESMESERETS “*L’extinction des TRV en France: un dispositif essentiel à la mise en concurrence effective du secteur de l’énergie*”, pp. 24-28.

2024, n° 675

A. BUZELAY “*Le Pacte européen de stabilité à l’épreuve du défi climatique et du bouleversement géopolitique*”, pp. 82-86.

2024, n° 677

Q. GUILLARD “*Des évolutions réglementaires importantes concernant le développement d’un réseau d’infrastructures de recharge pour les véhicules électriques légers*”, pp. 204-208.

REVUE JURIDIQUE DE L’ENVIRONNEMENT

2023, Vol 48 n°4

I. SHALIK “*La directive 2019/1937: un instrument au service des lanceurs d’alerte en matière environnementale ?*”, pp. 843-860.

RIVISTA DI DIRITTO ALIMENTARE

2023, n° 4

F. ALBISINNI “La dimensione transnazionale del diritto alimentare”.

L. PAOLONI “Sovranità alimentare e agricolture local”.

M. GIUFFRIDA “La nuova PAC: scelte e criticità”.

L.F. PASTORINO “Le avvertenze sanitarie sulle bevande alcoliche: discussioni in diversi ambiti”.

M. MAURO “La disciplina giuridica dei ‘vitigni autoctoni’ nelle fonti di diritto europeo ed internazionale: la ricerca di una tutela tra patrimonio genetico e conoscenze tradizionali”.

2024, n° 1

F. ALBISINNI “Un Laboratorio di innovazione permanente”.

M. FERRARI “Proprietà intellettuale, innovazione e sovranità alimentare”.

A. DI LAURO “Norme sensoriali incitative e norme sperimentali. Il caso Remunerascore”.

S. CARMIGNANI “L’informazione ai tempi della sostenibilità”.

V. RUBINO “La battaglia della carne coltivata dalle aule parlamentari a quelle di giustizia?”.

G. SPOTO “Libertà di ricerca e paternalismo giuridico in Italia: la carne coltivata in laboratorio”.

EL CONSULTOR JURÍDICO

CELIA MIRAVALLES CALLEJA

Abogada

LOS OCHO TIPOS DE RETRACTO EN LA COMPRAVENTA DE FINCAS RUSTICAS

El retracto es el derecho que tiene una persona ante la transmisión de una finca para adquirirla con preferencia a otras personas. (art. 1521 Código Civil).

En caso de fincas rústicas nos podemos encontrar con hasta siete situaciones o tipos de retractos:

1.- Retracto de coherederos: Si algún coheredero vende su parte de la herencia de una finca a un tercero, los demás coherederos podrán subrogarse en el lugar del comprador en el plazo de un mes desde que tengan conocimiento. (art. 1067 del Código Civil).

2.- Retracto de copropietarios: Si un copropietario vende su parte de la finca a un tercero, los demás pueden adquirir esa parte con preferencia al tercero en el plazo de 9 días desde la inscripción en el Registro de la Propiedad, y en su defecto, desde que el retrayente hubiera tenido conocimiento de la venta (arts. 1522 y 1524 del Código Civil).

3.- Retracto de colindantes de finca inferior a una hectárea: Tienen derecho de retracto los colindantes cuando se trate de la venta de una finca cuya cabida no exceda de una hectárea y siempre que no estén separadas por arroyos, caminos, etc, en el plazo de 9 días desde la inscripción en el Registro de la Propiedad, y en su defecto, desde que el retrayente hubiera tenido conocimiento de la venta (art. 1523 y 1524 del Código Civil).

4.- Retracto de colindantes que sean explotación prioritaria: Los propietarios de fincas colindantes que sean titulares de explotaciones agrarias prioritarias pueden salir al retracto de la venta de una finca cuya cabida sea inferior al doble de la unidad mínima de cultivo, en el plazo de 1 año desde la inscripción en el Registro de la propiedad o 60 días si hubo notificación. (art. 27 de la Ley 19/95 de Modernización de explotaciones agrarias).

5.- Retracto de arrendatarios: La ley de arrendamientos rústicos de 1980 y la de 2005 (no la de 2003) recogen que en toda transmisión *intervivos* de una

finca rústica (venta, donación, permuta...) el arrendatario que sea agricultor profesional tendrá derecho de tanteo y retracto en el plazo de 60 días hábiles desde que le notificaron la venta o 60 días hábiles desde que haya tenido conocimiento de la venta.

6.- Retracto convencional: es un tipo de derecho de adquisición preferente que tiene un origen voluntario, porque previamente ha habido un acuerdo entre las partes. Pero realmente no es un derecho que surge cuando el que ha comprado la finca la vuelve a vender, sino porque durante un tiempo determinado el vendedor tiene derecho a recuperar la finca cuando él quiera y se cumplan los requisitos marcados en el acuerdo (art. 1507 y siguientes del Código Civil).

7.-El retracto de colindantes a favor del Estado en caso de venta de terrenos que limiten con carreteras: El Ministerio de Fomento tendrá derecho de tanteo y retracto en el caso de venta de fincas rústicas que sean colindantes con las carreteras o vías de dominio de público, en el plazo de 3 meses desde que se le notifica el particular o 1 año desde que notifica el Notario (art 30.9 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras).

8.-El retracto en el censo a primeras cepas: El censo a primeras cepas es un contrato por el que el propietario del suelo cede su uso para plantar viñas por el tiempo que vivieren las primeras cepas, pagándole el cesionario una renta o pensión anual en frutos o en dinero con unas reglas determinadas en este artículo. Tanto el censalista como el censatario tienen los derechos de tanteo y retracto en caso de que el otro condómino disponga a título oneroso de su respectiva parte, en el plazo de 9 días desde la inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 1656 del Código Civil).

BIBLIOGRAFÍA

VV.AA. *Regadío y seguridad alimentaria. La situación en España*, coordinado por Jaime Lamo de Espinosa y Alberto Garrido, un vol. de 315 págs., n° 45 de la serie Monografías, editado por Cajamar Caja Rural, 2024.

La obra referida comienza con un capítulo introductorio y orientado al debate, debido a Jaime Lamo de Espinosa y titulado “la seguridad alimentaria, el cambio climático y los regadíos” en el que su autor nos recuerda que la seguridad alimentaria está en riesgo por muy diversas causas entre las que destaca el crecimiento de la población mundial que requiere incrementar la producción de alimentos, así como más agua y más energía disponible para impulsarla, al tiempo que confluyen con las medidas instauradas para combatir el cambio climático, en cuanto que afectan negativamente a la actividad agraria.

A tales factores se han venido a añadir una pandemia y un resurgimiento de enfrentamientos bélicos, que han incrementado los costes de producción agroalimentaria y perturbado los mercados, lo que dibuja un panorama amenazador para dos de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la FAO y de la llamada Agenda 2020-2030, que son el relativo al agua, y el relativo al “hambre 0”. Ante tal estado de cosas el autor indica que, tanto la Directiva Marco del Agua (DMA) de la Unión Europea, como su estrategia “De la granja a la mesa”, apuntan a una cierta reducción de las producciones, que puede profundizar la crisis, por lo que termina recordando ya conocida afirmación de que “un mundo sin hambre será de riego, o no será”.

El segundo capítulo, obra de A. Garrido e I. Blanco, bajo el título “Superficies regadas. Usos del agua en la agricultura”, gira sobre la disponibilidad del agua en la agricultura, mediante la comparación de regiones, técnicas de riego y productividad de los cultivos de regadío, ofreciendo datos que ponen de relieve la muy significativa evolución del regadío en España.

En tercer lugar, el capítulo titulado “Nexo agua energía. Soluciones técnicas a problemas técnicos”, debido a L. Juana y R. Sánchez, expone muy ampliamente la variedad de sistemas de riego, y despliega multitud de gráficos comparativos de las respectivas características y eficiencia de los sistemas de riego, así como de reparto de recursos hídricos en situaciones de escasez y mercados del agua.

El cuarto capítulo titulado “Otros usos económicos del agua: turismo en el Mediterráneo y demanda industrial”, obra de A. Villar Navascués y A. Rico

Amorós, estudia los usos turísticos del agua en los distintos modelos turístico-residenciales del Mediterráneo, así como los usos industriales, desde la producción hidroeléctrica, hasta la amplia variedad de otros usos industriales que han experimentado cierta regresión.

El quinto capítulo, titulado “El trasvase Tajo-Segura”, del que son autores J. Melgarejo Moreno y M.I. López Ortiz, analiza con profusión de gráficos significativos los aspectos técnicos y socioeconómicos de esta infraestructura hidráulica, así como sus vicisitudes actuales por efecto de la planificación 2022-2027 e incremento de los llamados caudales ecológicos.

En sexto lugar, el capítulo titulado “El cambio climático, el reto ecológico y la infraestructura hidráulica”, obra de L. Garrote de marcos, señala la existencia de estado de cambio permanente, por la irregularidad de la pluviometría y por los cambios en la política hidráulica, que se refleja en una completa serie de gráficos, llegando el autor a concluir que los retos de la política hidráulica en el siglo XXI pueden afrontarse con un nivel de éxito razonable si se dispone de los medios técnicos necesarios, para una profunda transformación del sector.

El séptimo capítulo, titulado “Régimen jurídico del agua”, del que es autor A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, parte de que la relación en el Derecho y el agua es una constante histórica en las sucesivas civilizaciones, y señala que el año 2022 fue pródigo en titulares de prensa apocalípticos en toda Europa, para reflejar seguidamente la presencia en nuestro ordenamiento jurídico del agua, desde los preceptos constitucionales que le son aplicables, pasando por la Ley de Aguas de 1985 y sus reformas (ahora en TR. Por RDL 1/2001 de 20 de julio), así como los sucesivos Planes Hidrológicos en los que la polarización política deja su huella que produce contraste entre los principios inspiradores de la LA y la realidad actual, en la que aparece cierta aversión hacia las obras hidráulicas (embalses y trasvases), y mayor predilección por las técnicas de desalación.

El capítulo octavo, obra de T. García Azcárate, bajo el título “La difícil relación entre la política de regadíos en España y la Política Agrícola Común (PAC), ayer hoy y mañana”, en el que el autor pasa revista a las sucesivas fases de implementación de la PAC, desde la inicial, que califica de ocasión perdida, pasando por la profunda reforma del Comisario McSherry en 1992, la reforma del Comisario Fischler (agenda 2000), hasta la presente regulación de los pagos directos ABRS, así como la regulación del Desarrollo Rural, en los que *Spain is different* ha sido una constante, por lo que propone un gran acuerdo que supere el a su juicio escaso entusiasmo desplegado en la transposición de la Directiva Marco del Agua (DMA) y la Directiva de Nitratos, acuerdo difícil pero importante y susceptible de alcanzarse.

Cierra la monografía un noveno capítulo a cargo de los Coordinadores de la obra, en el que se concluye que el tiempo apremia, y es urgente la evaluación de impacto y revisión, por ejemplo de los caudales ecológicos, con rigor y transparencia para conseguir el acercamiento de posturas y el acuerdo, que sería una magnífica noticia para recuperar el prestigio, contribuir a asegurar la soberanía alimentaria de cara a eliminar el hambre en el mundo, y asumir la condición de país líder del regadío europeo, porque todo ello sería una gran noticia.

JOSÉ MARÍA DE LA CUESTA SAENZ

Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Burgos

ZUMAQUERO GIL, LAURA, *Efectos de la compensación de deudas*, Editorial Tirant lo Blanch, 2023, 318 págs. ISBN: 978-84-1197-532-2.

La obra referenciada consta de tres capítulos, a través de los cuales la autora realiza un tratamiento pormenorizado de la compensación de deudas desde la perspectiva de sus efectos jurídicos, no sin antes referirse a algunos aspectos clave de la figura que nos van a permitir comprender su funcionamiento en el Derecho español.

El primer capítulo, titulado “El modelo español de compensación legal”, contiene un breve estudio acerca de la configuración jurídica del instituto. Tras identificar la compensación de deudas con un mecanismo de liberación del deudor de enorme utilidad en el tráfico, pues permite simplificar operaciones de cumplimiento, sustituyendo dos o más pagos por una mera operación aritmética, además de cumplir una clara función de garantía, ya que evita que quien paga primero deba soportar una situación de fraude o insolvencia de quien debe pagar después, la Dra. Zumaquero se refiere a los elementos subjetivos y objetivos que exige nuestro Código Civil, en los arts. 1195 y 1196, para que la compensación pueda tener lugar. Seguidamente, explica las situaciones en las que la jurisprudencia admite la extinción de deudas por compensación, a pesar de no concurrir todos y cada uno de los requisitos que prevé la ley. Del contenido de este capítulo resulta digno de mención el estudio que la autora realiza acerca de los presupuestos de la compensación, pues no solamente detalla los requisitos necesarios para que pueda producirse la extinción de las deudas por esta vía, sino que además realiza una labor de identificación de problemas jurídicos concretos que plantea la regulación actual en esta materia, además de ofrecer soluciones interpretativas y propuestas regulatorias a efectos de una futura reforma.

Uno de los problemas que la Dra. Zumaquero plantea en este estudio es si cabe la compensación entre deudas nacidas del mismo título o es necesario que nazcan de títulos distintos para que pueda operar la compensación. Por ejemplo, si cabría la extinción de deudas por compensación, en el marco de un contrato de arrendamiento rústico, entre el crédito del arrendatario por mejoras y el crédito del arrendador por las rentas debidas. El art. 1195 CC establece que “tendrá lugar la compensación cuando dos personas por derecho propio sean recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra”. A partir de esta regulación, la doctrina se plantea si el concepto de reciprocidad se limita a los sujetos compensantes o debe extenderse también a las deudas, de manera que las mismas deban nacer de un mismo título o, por el contrario, tengan su origen en títulos distintos para poder ser compensadas. Si bien en el Derecho romano clásico las deudas debían provenir de la misma causa para que pudiera tener

lugar la compensación, actualmente tanto la doctrina mayoritaria como el Tribunal Supremo mantienen que las deudas deben provenir de títulos distintos para evitar confundir la compensación con una mera liquidación mutua del contrato, la cual tendría su origen en el propio cumplimiento de las obligaciones. A este respecto, la autora se muestra poco conforme, al considerar que no en todo caso la existencia de obligaciones recíprocas derivadas de un mismo título va a excluir de por sí la operatividad de la compensación.

Es ya en el segundo capítulo de la obra donde se entra a analizar los efectos jurídicos derivados de la compensación de deudas y, más concretamente, los efectos que se producen entre acreedores y deudores recíprocos. Tras referirse al efecto principal de la compensación, que no es otro que la extinción de las deudas en la cantidad concurrente, la autora hace mención a otros efectos adicionales derivados de la compensación y que están relacionados con la extinción de las garantías que sobre alguna de las deudas pueden haberse constituido, con el cese de las penas convencionales, pero también con los efectos derivados del incumplimiento, en el sentido de que, desde el mismo momento es que se entiendan extinguidas las deudas por compensación, también deberán cesar los efectos del incumplimiento. Pero ¿cuándo se extienden compensadas las deudas en nuestro Derecho?

El principal problema que plantean los efectos de la compensación es determinar en qué momento se entienden compensadas las deudas. La doctrina científica se encuentra dividida sobre esta cuestión, pues si bien para algunos autores la compensación se produce de manera automática desde que concurren sus presupuestos, aunque sea necesaria su alegación en el proceso, y ello con fundamento, principalmente, en una interpretación literal del art. 1202 CC, según el cual “el efecto de la compensación es extinguir una y otra deuda en la cantidad concurrente, aunque no tengan conocimiento de ellas los acreedores y deudores”, para otros autores, en cambio, la compensación debe ser alegada por la parte que pretende beneficiarse de ella para que pueda tener efectos jurídicos, lo cual exige de una declaración de voluntad dirigida a la otra parte para que esta pueda producirse. La autora se muestra partidaria de la tesis de la automaticidad, con fundamento en una serie de argumentos que expone en el apartado segundo de este capítulo, si bien defiende la necesidad de optar en un futuro por un modelo de compensación por declaración sin efectos retroactivos.

El tercer y último capítulo, el más extenso de todos, contiene un análisis detallado de los efectos de la compensación respecto de terceros. El estudio se divide en dos partes: una primera parte, en la cual la autora analiza los casos regulados por el Código Civil, esto es, la compensación en la fianza (art. 1197 CC), en la cesión de créditos (art. 1198 CC), en las obligaciones solidarias (art.

1143 CC) y en el concurso de acreedores (art. 153 TRLC); una segunda parte, la más compleja, dedicada al estudio de supuestos no contemplados por el legislador y, en los cuales, de una manera u otra, puede verse afectado un tercero por la compensación operada. En concreto, se refiere a los casos de prenda y usufructo de créditos, embargo y a lo que la autora denomina “las relaciones triangulares”, que son aquellos supuestos en los que las deudas surgen a partir de un contrato bilateral, si bien en su ejecución se produce la intervención de una tercera persona. En este último bloque, se incluye la compensación del tercero de forma libre y espontánea, además de aquellos casos en que el tercero desea compensar siendo garante real de la obligación. Seguidamente, la Dra. Zumaquero analiza la compensación en supuestos de modificación de la persona del deudor y, por consiguiente, en la delegación, en la asunción de deuda y en la expromisión, para pasar finalmente a exponer el funcionamiento de la compensación en el contrato en favor de tercero y en la cesión de contrato.

No me queda más que felicitar a la autora por el estudio realizado de un tema tan complejo como la compensación de deudas y cuya lectura pone de manifiesto una vez más la necesidad de reformar el Código Civil, también en materia de compensación, para resolver los problemas de interpretación y aplicación que presenta su regulación, además de para adaptarla a las necesidades actuales del tráfico.

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Profesor Contratado Doctor. Universidad Complutense de Madrid

