

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXXI

N.º 66. Enero-Junio 2015

**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: 913365796
Fax: 913365797

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

PRESIDENTE DE HONOR:

D. José Luis de los Mozos y de los Mozos, Catedrático de Derecho Civil.

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Presidente:

Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid*.

Vicepresidente:

D. Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho Agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid*.

Consejeros:

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

D. Pablo Amat LLombart, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia*.

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

D. Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del CSIC*.

D. José María Caballero Lozano, *Profesor titular 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. 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 de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid*.

D.^a María Desamparados Llombart Bosch, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia.*

D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad.*

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

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

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

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

D. Ángel Sánchez Hernández, *Profesor titular 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.*

Secretario:

D. José M.^a de la Cuesta Sáenz.

DIRECTOR:

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

DIRECTOR ADJUNTO:

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

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES:

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

ÍNDICE

ESTUDIOS

Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario Pablo Amat Llobart.....	7
Agricultura y urbe: ventajas y desafíos frente a la necesidad de un desarrollo integral Leticia A. Bourges	51
La Ley Agraria de Baleares Andrés Miguel Cosialls Ubach.....	71
La Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales: su aplicación en la protección de los consumidores de productos alimenticios Luis González Vaqué.....	107
Enfoque jurídico-económico del turismo rural en tiempos de crisis económica en España José Luis Nieto González Isabel María Román Sánchez	133
La cadena alimentaria europea: iniciativas para su análisis y mejora desde las instituciones comunitarias Teresa Rodríguez Cachón	145
REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA	179
REVISTA DE REVISTAS	185

BIBLIOGRAFÍA

Guía práctica de arrendamientos rústicos

Miravalles Calleja, Celia

POR: Francisco Millán Salas 191

Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo.

Cuadrado Iglesias, Carlos y Nuñez Boluda,

M^a de los Desamparados (dirs), Berrocal Lanzarot,

Ana Isabel, Jiménez París, Teresa Asunción y Callejo Rodríguez,

Carmen (coords).

POR: Francisco Millán Salas 193

MEJORAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA AGROALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA A PARTIR DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE NEGOCIACIÓN Y CONTRATACIÓN: EL CONTRATO ALIMENTARIO Y EL CONTRATO TIPO AGROALIMENTARIO

PABLO AMAT LLOMBART

Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN: Se analizan los principales problemas que afectan al sector agrario en España y la Unión Europea en relación con la cadena agroalimentaria. Se ponen de manifiesto las nocivas consecuencias de la debilidad negociadora en el mercado que poseen los productores agrícolas. A fin de paliar los efectos y consecuencias que perjudican el sector agrario en su conjunto, se plantean los principales objetivos a alcanzar y las medidas a implementar desde el punto de vista de la legalidad vigente. En ese marco, se estudia la normativa de la UE y de España sobre negociación y contratación en el seno de la cadena alimentaria.

ABSTRACT: The main problems affecting the agricultural sector in Spain and in the European Union in relation to the food chain are analyzed. The article highlights the harmful consequences of the weakness position of farmers when negotiating commercial and contract conditions. In order to mitigate the effects and consequences that damage the agricultural sector as a whole, it raises the main objectives to be achieved and the measures to be implemented from the point of view of the law. In this context, the EU legislation and Spanish Law on negotiation and contracting within the food chain is studied.

PALABRAS CLAVE: funcionamiento de la cadena agroalimentaria, mejoras, contrato alimentario, contrato tipo agroalimentario.

KEY WORDS: food chain functioning, improvements, food contract, agri-food contract.

SUMARIO: I. Déficits de funcionamiento en la cadena agroalimentaria. 1. Definiciones y aproximación introductoria. 2. Principales problemas actuales de la cadena agroalimentaria. II. Objetivos y fines a lograr para mejorar el funcionamiento de la cadena agroalimentaria. 1. Mejorar el funcionamiento, el equilibrio y la vertebración de la cadena agroalimentaria. 2. Fortalecer el sector productor y potenciar las actividades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. 3. Garantizar una competencia justa, leal y efectiva en la cadena agroalimentaria. 4. Aumentar la eficacia y la competitividad del sector alimentario globalmente considerado. 5. Objetivos y fines de naturaleza social. III. Principios generales en materia de relaciones contractuales. 1. No obstaculizar el correcto funcionamiento del mercado interior. 2. Asegurar la equidad en las relaciones contractuales. 3. Libertad de negociación de las condiciones contractuales. 4. Principio de buena fe. 5. Interés mutuo y cooperación. IV. Régimen jurídico comunitario relativo a la negociación y contratación en la cadena agroalimentaria: aplicabilidad en España. 1. La regulación «preferente» del Reglamento 1308/2013 sobre la OCM única. 2. Régimen general del Reglamento 1308/2013 aplicable a la comercialización de productos agrarios. 3. Regímenes especiales aplicables a la contratación de determinados productos. V. Régimen de contratación en la legislación española: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario. 1. La regulación de la Ley 12/2013 sobre funcionamiento de la cadena alimentaria. 2. Fortalecimiento de la función negociadora de las organizaciones de productores y de las OIA: el contrato tipo agroalimentario en la Ley 2/2000.

I. DÉFICITS DE FUNCIONAMIENTO EN LA CADENA AGROALIMENTARIA

1. Definiciones y aproximación introductoria

La Ley 12/2013, de 2 de agosto, sobre medidas para mejorar el funcionamiento de la «cadena alimentaria»¹ define a ésta última como “el conjunto de

1 Vid. MOLLA LATORRE, A. “Ley española 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º. 2, 2015, pp. 663-676; PAZ-ARES RODRÍGUEZ, T. y MONTORO MORENO, A.J. “Cuestiones clave de la ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”, *Actualidad Jurídica Uria Menéndez*, n.º. 36, 2014, pp. 97-104; CRESPO PEREIRA, D. y ARIAS VARONA, F.J. “Hacia una regulación de la cadena alimentaria”. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º. 33, 2013, pp. 9-18. También desde una perspectiva conceptual vid. PALMA FERNÁNDEZ, J.L. “La noción «cadena alimentaria»

actividades que llevan a cabo los distintos operadores que intervienen en la producción, transformación y distribución de alimentos o productos alimenticios, excluyendo las actividades de transporte y de la hostelería y la restauración” (art. 5.a).

En el marco de la citada Ley 12/2013, se considera como «sector alimentario» “el conjunto de los sectores productivos agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como los de transformación y distribución de sus productos” (art. 5.b).

La nueva normativa no aporta gran novedad a la línea conceptual que ya más de una década atrás la Ley 2/2000, de 7 de enero, de contratos tipo de productos agroalimentarios², venía manteniendo, al considerar entonces al «sistema agroalimentario» como el “conjunto de los sectores productivos agrícolas, ganadero, forestal y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos” (art. 2.2).

El proceso de la cadena agroalimentaria se inicia, por tanto, en el eslabón primario de la producción de alimentos por parte del agricultor, para llegar a su culminación en la fase de distribución y comercialización del producto alimentario al consumidor final, proceso que queda bien reflejado en la conocida expresión “de la granja a la mesa”.

Podemos concluir que el sistema agroalimentario o cadena agroalimentaria viene conformada por un conjunto más o menos organizado y coordinado de empresas y operadores de diferentes subsectores, cuyas actividades “encadenadas” o “eslabonadas” se dirigen a abastecer o suministrar productos alimentarios al mercado en condiciones adecuadas y aptas para su consumo final por los ciudadanos.

Como bien se afirma, la alimentación en España es un signo de identidad que surge de la gran variedad y riqueza de las producciones agroalimentarias de este país que son consecuencia de la diversidad de sus tierras, mares, ecosistemas y tradiciones. El sector agroalimentario en España tiene un valor estratégico innegable para la economía nacional³. No obstante -también se advierte a renglón seguido- es un sector vulnerable en su conjunto por sus propias características, ya que integra a una amplia diversidad de agentes de

como concepto jurídico integrador de la actividad agroalimentaria”, *Diario La Ley*, n.º. 8548, 2015.

- 2 Un análisis más completo del contenido de dicha ley se encuentra en AMAT LLOMBART, P. “Perfiles jurídicos del contrato tipo agroalimentario en España y mejoras del funcionamiento de la cadena alimentaria”, en *Legal aspects of sustainable agriculture*, Slovak University of Agriculture in Nitra, 2012, pp. 351-359.
- 3 La importancia del sector agroalimentario para España en el marco de la Unión Europea ha sido puesta en valor por CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. “Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º. 62, 2013, pp. 11 a 14.

los sectores de la producción, la transformación y la distribución, que a su vez se ven limitados individualmente por su idiosincrasia⁴.

O dicho de otra manera. Se evidencian desde hace tiempo relevantes desequilibrios entre los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria. En su seno casi siempre el primer eslabón (referido a la producción primaria, subsector integrado por agricultores y/o ganaderos) suele salir perjudicado frente a los subsiguientes eslabones de la industria transformadora y la gran distribución.

Así, cuando se abre el debate sobre el funcionamiento actual de la cadena agroalimentaria, salen a la palestra, entre otras muchas cuestiones, algunas tales como los bajos precios de las producciones agrarias en origen, precios que a duras penas remunerar los costes de producción, o la cuestión del estancamiento o incluso descenso año tras año de los precios de salida de los productos agroalimentarios frente al constante aumento del precio de los insumos agrícolas y demás costes de producción que sufren los agricultores. También podemos traer a colación la escasa o nula rentabilidad del sector agrario primario, la imposición de condiciones contractuales leoninas y abusivas al productor por parte de la gran distribución, la asunción de riesgos elevados propios de la actividad agraria (meteorológicos, biológicos, de mercado...), la competencia desleal que plantean productores de países terceros, los escasos márgenes de maniobra o de reacción del sector primario agrícola ante crisis o eventualidades del mercado (como por ejemplo el advenimiento del bloqueo de Rusia a los productos agrícolas de la UE), etc.

Las mencionadas circunstancias características del mercado agroalimentario (junto a otros aspectos estructurales como la ausencia de sucesores en la explotación agraria, la reducida dimensión territorial de las explotaciones, su falta de modernización y de competitividad, etc.), han llevado en muchas ocasiones al abandono de numerosas explotaciones agrarias y con ello a la desertificación —en términos de población— de grandes áreas rurales de España y la UE, con la agravante que conlleva no sólo la pérdida del potencial productivo agrícola (retirada de tierras del cultivo), sino también los perniciosos efectos directos sobre el medio rural y el medio ambiente que provoca tal abandono y despoblación de amplias zonas y regiones del país.

En ese marco global de permanentes crisis que sucesivamente azotan al sector agrario (crisis estructural, crisis de mercado, crisis alimentarias, crisis de precios...), el régimen de la contratación que incide en el desarrollo y conformación de las actividades y transacciones económicas en el seno de la cadena alimentaria, debería jugar un papel relevante en la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los agricultores. Para ello, a fin de lograr la legítima aspiración de que el producto agrícola primario sea justa y razonablemente re-

4 Así el Preámbulo de la Ley 12/2013, de la cadena alimentaria.

munerado por el mercado, los propios productores deben saber aprovechar los incentivos y las oportunidades que la normativa vigente les brinda para agruparse y organizarse (ya sea a través de cooperativas agrícolas dimensionadas, eficientes y de escala, o bien mediante otras organizaciones y asociaciones de productores agrarios⁵), y así poder concentrar al máximo la oferta de un modo mucho más eficiente que el actual. Ello permitirá reforzar su posición negociadora en el mercado y obtener mejores precios que se reflejen en los contratos suscritos por los agricultores o sus representantes colectivos.

2. Principales problemas actuales de la cadena agroalimentaria

La primera cuestión conflictiva que afecta a la cadena agroalimentaria es la existencia de importantes desequilibrios entre los distintos eslabones de la misma, lo cual se traduce en evidentes y claras asimetrías en el poder de negociación entre los operadores del sistema agroalimentario.

En efecto, por un lado nos encontramos con el sector de la producción primaria, que en España adolece de varias debilidades causadas por diversos factores.

Ante todo la actividad de los agricultores y ganaderos se caracteriza por estar expuesta a riesgos derivados de la propia naturaleza e idiosincrasia de la actividad agraria, la cual se halla expuesta al aire libre, sometida muchas veces a condiciones climatológicas adversas e incontrolables, y que también puede sufrir riesgos de naturaleza biológica como enfermedades fitosanitarias, zoonosológicas, plagas, etc.

En ese sentido, ya el Preámbulo de la Ley 2/2000 sobre contratos tipo agroalimentario señalaba que “la agricultura y la pesca desarrollan una actividad biológica con una estrecha dependencia del medio natural. Estas condiciones comportan la existencia de riesgos tanto por el proceso productivo como por el carácter perecedero de los productos, suponiendo todo ello un elevado grado de incertidumbre en la actividad. Por tratarse de procesos biológicos los ciclos productivos son largos y la producción estacional. Como, además, estos pro-

5 Tal es el sentido y objeto de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, para el fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, cuyo objeto -a tenor de lo que indica el art. 1- es “fomentar la fusión o integración de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa mediante la constitución o la ampliación de entidades asociativas agroalimentarias de suficiente dimensión económica, y cuya implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supra-autonómico”, instrumentando, en su caso, las medidas necesarias para obtener un tamaño adecuado que les permita alcanzar entre otros fines “favorecer su redimensionamiento, mejorar su competitividad y contribuir a la valorización de sus producciones” así como “contribuir a la mejora de la renta de los productores agrarios integrados en las entidades asociativas” (vid. también el art. 2).

ductos son, por lo general, perecederos, su oferta presenta rigidez y falta de adaptación a la demanda”.

Por otro lado, la organización empresarial de la actividad agraria en España adolece de signos de grave atomización, fragmentación, dispersión territorial, así como de escasa modernización, con presencia de muchas explotaciones de tamaño pequeño o familiar, escasamente actualizadas o modernizadas, con pocas inversiones y con mínima o nula rentabilidad económica, así como con una perspectiva de sucesión en la empresa o explotación realmente precaria o inexistente.

Asimismo, una de las grandes deficiencias de que adolece el subsector producción en España, es la de no concentrar de forma importante y eficiente la oferta de producto primario, con miras a la negociación de precios y demás condiciones que conforman las transacciones comerciales agroalimentarias. Por el contrario, el subsector distribución presenta canales de venta mucho más organizados y agrupados, concentrados en unos pocos grupos de distribución minorista (muchas veces multinacionales), lo que les confiere un gran poder de negociación frente a los proveedores o productores. Es decir, un gran poder de imposición de condiciones contractuales y sobre todo de precios de venta⁶.

Otra de las cuestiones que se identifican en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria, es la gran volatilidad de los precios que se pagan a los productores entre una y otra temporada agrícola.

Como bien señala la Ley 12/2013 en su Preámbulo “esta heterogeneidad ha condicionado sin duda el funcionamiento y las relaciones de los agentes que operan a lo largo de la cadena alimentaria, evidenciando deficiencias que se han visto agravadas en el contexto de la actual crisis económica global. La volatilidad de los precios percibidos por los productores, el alto coste de los insumos y la inestabilidad de los mercados internacionales, son factores coyunturales que han mermado la competitividad y rentabilidad del sector agroalimentario”.

Como consecuencia directa de ello destaca la gran falta de transparencia en la fase de formación de precios que se trasladan a los contratos con los productores. Este aspecto ya había sido denunciado tiempo atrás, al afirmarse que “las especiales características estructurales del sistema agroalimentario hacen, por otra parte, difícil el conocimiento de las transacciones que los distintos y numerosos operadores realizan, produciéndose de hecho falta de transparencia

6 A este respecto, vid. LANGREO NAVARRO, A. “La estrategia de la gran distribución y su incidencia en la cadena de producción”, *Cuadernos de Estudios Agroalimentarios*, n.º. 4, 2012 (Ejemplar dedicado a “Las cadenas de valor globales y el sector agroalimentario”), pp. 29-46.

en el mercado, alejándolo de la deseable competencia perfecta” (Preámbulo de la Ley 2/2000).

Y en definitiva, la descrita situación de patente desequilibrio entre las posiciones comerciales y negociadoras de los operadores de la cadena alimentaria, deriva en no pocas ocasiones en prácticas comerciales desleales, con abuso de posición dominante y en prácticas contrarias a la competencia⁷, muy alejadas de lo que deberían ser unas buenas prácticas en la contratación alimentaria. Los efectos de ello son negativos, en cuanto a la distorsión del mercado, el incorrecto funcionamiento del mercado interior y la merma de competitividad de todo el sector agroalimentario.

II. OBJETIVOS Y FINES A LOGRAR PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA AGROALIMENTARIA

Tanto a nivel institucional como legislativo, se están dando pasos en el sentido de impulsar mejoras en la cadena alimentaria.

En el seno de la Unión Europea los problemas arriba descritos son bien conocidos desde hace tiempo. De hecho la propia Comisión Europea aprobó en 2009 una Comunicación sobre la «mejora en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria», y desde entonces se han multiplicado las iniciativas para profundizar en el análisis e identificación de los problemas reales que están afectando al desarrollo de la cadena. Destaca también la constitución del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, a finales de 2011.

Y a nivel legislativo, tanto la normativa general de Derecho comunitario, enmarcada en el seno de la Política Agrícola Común, como cierta normativa estatal aprobada en España, han intentado abordar diversos problemas del funcionamiento de la cadena, entre los que se encuentran algunas cuestiones relativas a los aspectos contractuales, a los que por el objeto de este trabajo prestaremos atención.

Así debemos citar ante todo el Reglamento 1308/2013, de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (conocido como Reglamento de la OCM única). El Reglamento 1308/2013 de la OCM única, junto con el Reglamento 1307/2013, de igual fecha, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en

⁷ La relación directa entre el funcionamiento de la cadena alimentaria y la normativa sobre la competencia, puede verse en ARAUJO, M. y FERRER VIEYRA, E. “La ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Una visión desde el Derecho de la Competencia”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º. 35, 2013, pp. 16-21.

virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común, conforman el núcleo normativo básico del llamado primer pilar de la PAC, consagrado a la organización de la política de mercados agrícolas y a las ayudas a los agricultores.

En el ámbito nacional, resulta relevante la ya citada Ley 12/2013 de la cadena alimentaria, la cual tanto en su Preámbulo como más concretamente en su artículo 3, desgrana los fines perseguidos por el legislador, quizá demasiado ambiciosos y/o utópicos en relación con el contenido y alcance práctico en que se plasma el texto articulado.

Podemos efectuar una descripción analítica de los principales objetivos propuestos.

1. Mejorar el funcionamiento, el equilibrio y la vertebración de la cadena agroalimentaria

Este objetivo aborda el núcleo central de la problemática que estudiamos, pues resulta evidente que la cadena alimentaria no funciona correctamente⁸, por cuanto se derivan graves desequilibrios en las relaciones comerciales entre diferentes operadores de la misma.

Ante todo, deben acometerse medidas y acciones que aporten mayor equilibrio entre las posiciones del sector producción en relación con la industria transformadora y la gran distribución.

Esta idea se intuye también en el Considerando 138 del Reglamento 1308/2013: “Debe preverse la posibilidad de adoptar determinadas medidas para facilitar el ajuste de la oferta a las necesidades del mercado, lo que puede contribuir a estabilizar los mercados y garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores de que se trate”.

Como no podía ser de otra manera, el Preámbulo de la Ley 12/2013 incide en esta cuestión: “El correcto funcionamiento de la cadena alimentaria resulta indispensable para garantizar un valor añadido sostenible para todos los operadores que contribuya a aumentar su competitividad global y revierta igualmente en beneficio de los consumidores. Por tanto, se hace imprescindible atajar esta problemática desde una perspectiva de conjunto que alcance a todos los agentes que se interrelacionan a lo largo de la cadena alimentaria de manera que se garantice la unidad de mercado para que el sector agroalimentario pueda desarrollarse plenamente y desplegar todo su potencial”.

8 Vid. GARCÍA DE CAL, J.L. “Control público y autorregulación para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria”, en Rafael BAÑÓN I MARTÍNEZ y Rubén TAMBOLEO GARCÍA (Dir.), *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Edit. GOGEP Complutense, Madrid, 2014, pp. 187-195.

2. Fortalecer el sector productor y potenciar las actividades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias

Es este un objetivo íntimamente conectado al anterior, por cuanto favorece directamente la vertebración y el equilibrio de la cadena agroalimentaria, así como el reposicionamiento en la misma del subsector producción.

En efecto, en muchos pasajes del Reglamento 1308/2013 queda reflejado el interés de la UE por reforzar la posición negociadora del sector productor. Para ello se insiste en la utilidad de las organizaciones de productores agrarios (OPAs) y sus asociaciones —siempre que se hallen válidamente constituidas y reconocidas oficialmente— para llevar adelante las negociaciones comerciales y contractuales (Considerando 131: “Las organizaciones de productores y sus asociaciones pueden desempeñar una función muy útil en la concentración de la oferta y en la mejora de la comercialización y planificación...”).

La referencia genérica a dicha función, viene luego especificada en relación con diversos sectores productivos, tales como el sector de la leche y productos lácteos (Considerando 128 del Reglamento 1308/2013: “A fin de garantizar el desarrollo viable de la producción y el consiguiente nivel de vida equitativo para los productores de leche, conviene fortalecer su poder de negociación con respecto a los transformadores y conseguir así una distribución más equitativa del valor añadido a lo largo de la cadena de suministro”, y así “negociar conjuntamente los términos del contrato, incluido el precio, para una parte o la totalidad de la producción de sus miembros con una central lechera”; y también el art. 149 de dicho Reglamento); el sector del aceite de oliva⁹, respecto a contratos de suministro de tal producto (art. 169); el sector de la carne de vacuno, respecto a contratos de suministro de ganado bovino destinado al sacrificio (art. 170); o en relación a contratos de suministro de determinados cultivos herbáceos (art. 171). En fin, ya lo anunciaba de modo general el Considerando 139 del Reglamento 1308/2013: “A fin de garantizar el desarrollo viable de la producción y, de ese modo, un nivel de vida equitativo para los productores de los sectores de la carne de vacuno y del aceite de oliva, así como los productores de determinados cultivos herbáceos, debe reforzarse su capacidad de negociación respecto de los operadores que intervienen en fases posteriores, con el resultado de una distribución más justa del valor añadido a lo largo de la cadena de suministro”.

Con todo, para lograr un adecuado posicionamiento del sector productor en el marco de la negociación de los contratos agroalimentarios, una de las funciones destacadas de las OPAs es la de concentrar la oferta y la comercializa-

9 Vid. MILLÁN SALAS, F. “La organización común del mercado del aceite de oliva”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º. 30, 1997, pp. 77-79.

ción de los productos de sus miembros, incluyendo la comercialización directa (vid. art. 152.1.c, Reglamento 1308/2013).

Pero al mismo tiempo que se fortalece el sector producción, debe reforzarse el funcionamiento y actuación de las llamadas Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIA), cuyo régimen jurídico en España se recoge en la Ley 38/1994, de 30 diciembre¹⁰.

Según el artículo 2 de la Ley 38/1994, por «organización interprofesional agroalimentaria» se entenderá aquella, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que esté constituida por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización y distribución agroalimentaria.

Por su parte, el propio Reglamento de la OCM única de 2013¹¹ señala que “las organizaciones interprofesionales pueden jugar un papel importante permitiendo el diálogo entre los operadores de la cadena de suministro y fomentando las mejores prácticas y la transparencia en el mercado” (Considerando 132). El mismo regla las OIA en sus artículos 157 y 158, delegando en los Estados miembros la capacidad de reconocer jurídicamente estas organizaciones, y definiendo posibles funciones y objetivos a cumplir.

Recogiendo ese testigo, la Ley 38/1994 contempla, entre otras, las siguientes finalidades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias (art. 3):

a) Velar por el adecuado funcionamiento de la cadena alimentaria y favorecer unas buenas prácticas en las relaciones entre sus socios en tanto que son partícipes de la cadena de valor.

10 Sobre esta materia en particular vid. entre otros, AMAT ESCANDELL, L. “Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias”, en *Estudios de derecho agrario: ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario*, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ (Coord.), Málaga, 1997, pp. 61-76; AMAT LLOMBART, P. “La interprofesional citrícola española Intercitrus: Aspectos jurídicos y económicos”, en *Estudios de derecho agrario: ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario*, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ (Coord.), Málaga, 1997, pp. 233-248; DíEZ RUBIO, C. “Organizaciones interprofesionales agroalimentarias a propósito de la nueva Ley 2/2000 de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº. 36, 2000, pp. 34-42.

11 Vid. CEBOLLA ABANADES, M.A. “Las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea y en España”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 302, 2010, pp. 17-29; FERNÁNDEZ MARISCAL, C. “Aspectos jurídicos que regulan las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la UE”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº. 190, 2001, pp. 165-194; y también vid. PALMA FERNÁNDEZ, J.L. “La aplicación y desarrollo en España del reglamento (UE) nº 1308/2013 de 17 de diciembre de 2013 en relación a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias”, en *Problemas prácticos y actualidad del Derecho administrativo. Anuario 2015*, Miguel Ángel RECUERDA GIRELA (Coord.), Civitas, Madrid, 2015, pp. 405-432.

b) Llevar a cabo actuaciones que permitan mejorar el conocimiento, la eficiencia y la transparencia de los mercados.

e) Contribuir a mejorar la coordinación de los diferentes operadores implicados en los procesos de puesta en el mercado de nuevos productos.

i) Elaboración de contratos tipo agroalimentarios compatibles con la normativa de competencia nacional y comunitaria.

k) La negociación colectiva de precios cuando existan contratos obligatorios en los términos previstos en la normativa comunitaria.

n) Promover la eficiencia en los diferentes eslabones de la cadena alimentaria.

En esa línea, la figura de la «extensión de normas¹²» puede tener un efecto positivo, por cuanto podría suponer la aplicación directa de ciertas normativas que sean aprobadas en el seno de una OIA a todo el colectivo de asociados de dicha OIA en particular. Así, el artículo 8 de la Ley 38/1994 dispone: “Adoptado un acuerdo en la organización interprofesional agroalimentaria, se elevará al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para la aprobación, en su caso, mediante orden ministerial de la propuesta de extensión de todas o algunas de sus normas al conjunto total de productores y operadores del sector o producto”.

Los requisitos y condiciones para que opere tal extensión normativa, figuran en el propio artículo 8 y en ulteriores desarrollos reglamentarios.

3. Garantizar una competencia justa, leal y efectiva en la cadena agroalimentaria

Ya hemos puesto de manifiesto que el desequilibrio de posiciones comerciales entre el sector producción y el transformador-distribución, puede generar abusos en las negociaciones y transacciones económicas (que se pongan de manifiesto en los contratos suscritos).

Así pues, evitar prácticas comerciales indeseables, abusivas, desleales y contrarias al derecho de la competencia, constituye un objetivo global a lograr en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria¹³.

La legislación especial al respecto ya está aprobada y en vigor en España. Nos referimos a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia y a la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal.

12 Cuestión estudiada por DOMENÉCH MARTÍNEZ, G. “El mecanismo de extensión de normas en las organizaciones interprofesionales agroalimentarias”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº. 54, 2009, pp. 93-100.

13 Vid. ARAUJO, M. y FERRER VIEYRA, E. “La ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Una visión desde el Derecho de la Competencia”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº. 35, 2013, pp. 16-21.

La propia Ley 12/2013 también regula en sus artículos 12 a 14 ciertas «prácticas comerciales abusivas» que analizaremos más adelante.

4. Aumentar la eficacia y la competitividad del sector alimentario globalmente considerado

Uno de los pilares para la consecución de este objetivo se centra en la defensa de la unidad de mercado. Así se señala que “la garantía de la unidad de mercado en el ámbito de la cadena alimentaria es un factor clave de competitividad que permitirá un mayor aprovechamiento de las economías de escala, la división del trabajo y la intensidad de la competencia, lo que reducirá los costes de producción, mejorará la productividad y permitirá alcanzar mayores niveles de empleo y de bienestar” (Preámbulo de la Ley 12/2013).

No olvidemos que en el seno de la Organización Mundial del Comercio, donde las producciones agrarias están incluidas desde hace años y en la que la UE se inserta como un socio más, debemos competir con otras naciones y economías en un mercado agroalimentario cada vez más global y más competitivo. La tecnología y las mayores facilidades de transporte intercontinental facilitan los intercambios comerciales, llegando así a Europa productos alimentarios de todo el mundo cada vez con mayor facilidad y profusión. Este panorama mundial, a su vez, exige al sector agroalimentario europeo niveles de competitividad mucho mayores que los actuales, y no ya solo en relación con el factor cuantitativo de la producción obtenida, sino sobre todo en el ámbito de la calidad del producto y la diferenciación respecto al resto.

Asimismo, la necesaria apertura de la producción agroalimentaria europea a nuevos mercados internacionales (internacionalización de la comercialización agraria), se plantea como absolutamente imprescindible, consolidando por un lado los nichos de mercado en los que ya se haya introducido el producto comunitario, y abordando al tiempo proyectos de comercialización en nuevos mercados de terceros países, sobre todo en países en desarrollo y con un gran potencial de consumo (China, India, Brasil...).

5. Objetivos y fines de naturaleza social

Los calificamos de tal manera porque favorecen la consecución de beneficios para la sociedad en general, para el bien común, sin centrarse en un beneficiario concreto y determinado. Poseen así un componente social y de interés público.

En primer lugar, se contribuirá a garantizar los derechos del consumidor en lo que respecta a la mejora de una información completa y eficaz sobre los alimentos y su calidad, a la transparencia en el funcionamiento de la cadena de

suministro, así como a la disponibilidad de alimentos suficientes y de calidad (art. 3.h, Ley 12/2013).

En materia de acceso y facilitación de la información, la normativa apuesta por la introducción de la innovación y las tecnologías de la información y comunicación en la cadena alimentaria.

En otro orden de cosas, el Preámbulo de la Ley 12/2013 afirma como objetivo común, entre otros, el mantenimiento de un adecuado nivel de precios en la cadena alimentaria, si bien el mismo no se traslada después al texto articulado.

Desde la perspectiva del consumidor de alimentos, debemos recordar que el artículo 33 del Tratado constitutivo de la CEE recoge entre los objetivos de la Política Agrícola Común los dos siguientes: 1) Garantizar la seguridad de los abastecimientos; 2) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables. Pues bien, ambas finalidades deberán estar presentes en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en beneficio del consumidor, a quien no sólo se le garantizará el abastecimiento de alimentos, sino también a precios «razonables».

Pero desde la perspectiva del productor agrario, la mención al “mantenimiento de precios” en la cadena alimentaria tiene un alcance muy distinto al que percibe el consumidor. Así, mientras este último exige que los precios de la cesta de la compra no se encarezcan en exceso, el agricultor pretende legítimamente obtener una remuneración digna de su trabajo mediante la comercialización de la producción agraria, de modo que, como también señalaba el propio Tratado europeo, se pueda “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” (art. 33.1.b), aspecto que actualmente no se está consiguiendo, en buena medida por causa de los problemas apuntados sobre el mal funcionamiento de la cadena alimentaria.

En segundo término, se fomentará la creación o la mejora del empleo, dada su importancia para el conjunto de la sociedad, el medio rural y la economía nacional (art. 3.a, Ley 12/2013).

En ese sentido se añade que “la importancia de todo lo relacionado con los alimentos, no deriva sólo de la necesidad de satisfacer una función primaria de todo ser humano, sino de la intrínseca relación que la alimentación ha venido tradicionalmente manteniendo con la sociedad, la economía y el medio rural en España. Este vínculo inexorable ha ido consolidándose con el paso del tiempo y generando alrededor un sector de vital importancia, que tiene como fin último no sólo atender a las demandas de los consumidores, sino generar riqueza y contribuir de forma significativa al crecimiento económico y al desarrollo y progreso del medio rural español” (Preámbulo de la Ley 12/2013).

Por lo tanto, cabe concluir que el sector agroalimentario en España posee un valor estratégico innegable para la economía nacional, tal y como lo corroboran las magnitudes económicas sobre la participación del sector en el PIB, en la balanza comercial, su dimensión, el número de empleos que genera, etc., sin olvidar las externalidades positivas que genera para el medio ambiente, el mantenimiento del suelo rústico y la pervivencia del medio rural.

Finalmente, se favorecerá la generalización de la cultura de la sostenibilidad en la cadena alimentaria como factor de compromiso social empresarial (art. 3.j, Ley 12/2013).

No podía faltar en los tiempos que corren la alusión al principio de sostenibilidad o de desarrollo sostenible, en su particular aplicación al funcionamiento de la cadena alimentaria. Ello supone que la triple consideración o alcance de dicho principio (sostenibilidad económica, social y medioambiental) deberá hacerse patente en las distintas fases o eslabones de la cadena. El principio de desarrollo sostenible constituye un principio general del derecho, el cual en la práctica ya ha encontrado específicas implementaciones a través de multitud de normas y leyes nacionales y europeas aplicables al sector agrario y alimentario, sobre todo, entre otros ámbitos y a modo de ejemplo, en el campo de las conocidas como «medidas agroambientales», que pretenden lograr la compatibilidad entre los sistemas de producción agraria y la protección del medio ambiente, así como la tutela y el uso racional de los recursos naturales vinculados al sector agroalimentario.

III. PRINCIPIOS GENERALES EN MATERIA DE RELACIONES CONTRACTUALES

De la normativa comunitaria y estatal se pueden extraer diversos principios jurídicos y económicos, muchas veces expresamente señalados en dicha legislación, dirigidos a orientar e informar el régimen jurídico de la contratación en el ámbito de la cadena agroalimentaria.

1. No obstaculizar el correcto funcionamiento del mercado interior

El punto de partida se sitúa en el Reglamento 1308/2013 sobre la OCM única, el cual en materia de contratos sobre productos agroalimentarios señala lo siguiente: “A falta de normativa de la Unión sobre la formalización de contratos por escrito, los Estados miembros pueden decidir hacer obligatorio el uso de tales contratos dentro de sus propios regímenes nacionales de Derecho contractual, a condición de que al hacerlo se respete el derecho de la Unión y, en particular, el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados” (Considerando 127; en idéntico sentido el 138).

Más concretamente, y en relación con el sector del azúcar se afirma la necesidad de asegurar que se tienen debidamente en cuenta los intereses de todas las partes en materia de contratos de entrega, “habida cuenta de la necesidad de prevenir toda perturbación del mercado...” (Considerando 118).

En todo caso, la expresión articulada de este principio la hallamos en el artículo 168.2 in fine del Reglamento 1308/2013, cuando dispone que “los Estados miembros se asegurarán de que las disposiciones que adopte con arreglo al presente artículo no obstaculizan el correcto funcionamiento del mercado interior”. Y se reitera en el apartado 7 del mismo artículo: “Los Estados miembros que hagan uso de las opciones contempladas en el presente artículo se asegurarán de que las disposiciones establecidas no obstaculizan el correcto funcionamiento del mercado interior”. A tal fin “notificarán a la Comisión la manera en que aplican las medidas introducidas con arreglo al presente artículo”.

Dicho precepto 168 es el que abre la sección 5ª (Sistemas contractuales) del Capítulo 3º del Título II sobre disposiciones aplicables a la comercialización (Reglamento 1308/2013).

Por su parte, a nivel estatal la Ley 12/2013, dentro del Título I que recoge las Disposiciones generales, incluye en su artículo 4 una serie de «principios rectores» a los que deberán sujetarse las relaciones comerciales de la cadena agroalimentaria.

En dicho precepto, si bien no se efectúa alusión expresa al principio analizado, en realidad se refiere al mismo cuando incluye el principio de “transparencia y respeto a la libre competencia en el mercado”.

En realidad la defensa del buen funcionamiento del mercado interior europeo constituye uno de los pilares esenciales y principio informador del Derecho comunitario y de las relaciones entre los Estados miembros de la hoy UE, en origen CEE. Por ello, más que nunca hoy en día debe primar la aplicación de dicho principio en las relaciones y transacciones comerciales de la cadena agroalimentaria, en la que, como hemos visto, existen disfunciones y desequilibrios palmarios bien conocidos y denunciados, que frustran la efectiva y eficaz implementación de tal principio general, como bien señala en su preámbulo la Ley 12/2013 y también apunta el propio Reglamento 1308/2013.

2. Asegurar la equidad en las relaciones contractuales

A diferencia del precedente, este principio no figura tan claramente expresado con carácter general en el Reglamento 1308/2013. No obstante, encontramos en la norma comunitaria claras alusiones a este principio fundamental. Así en los Considerandos 114 y 118 (sector del azúcar), cuando prevé la creación de “instrumentos específicos para garantizar un equilibrio justo de derechos y obligaciones entre las empresas azucareras y los productores de

remolacha azucarera...”; o “asegurar que se tienen debidamente en cuenta los intereses de todas las partes”.

El artículo 168.3 fine, lo recoge expresamente si bien de manera tangencial, a propósito de la introducción de un eventual mecanismo de mediación a adoptar voluntariamente por los Estados en determinados supuestos de falta de acuerdo mutuo para concluir ciertos contratos.

En cambio la Ley 12/2013 parece mucho más clara y contundente al respecto, al disponer que “las relaciones comerciales sujetas a esta Ley se regirán por los principios de equilibrio y justa reciprocidad entre las partes” y de “equitativa distribución de riesgos y responsabilidades”, entre otros (art. 4).

Y un buen ejemplo práctico de la aplicación de este principio lo hallamos en la iniciativa de la Ley 12/2013 (art. 15 y ss) al prever la aprobación del llamado «Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria», el cual deberá ser acordado entre el Ministerio de Agricultura y las organizaciones y asociaciones de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, representativas de los operadores de la producción, la industria o la distribución. Sin embargo, la adhesión a dicho Código será voluntaria por parte de los operadores de los distintos ámbitos de la cadena alimentaria¹⁴.

En todo caso, el Código de Buenas Prácticas “detallará las prácticas mercantiles que fomenten relaciones justas, equilibradas y leales entre los operadores de la cadena alimentaria” (art. 15.2).

14 A propósito de dicho Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, el Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013, en su capítulo II, versa sobre algunos aspectos relacionados con el mismo.

Por un lado, se establece la inclusión en dicho Código de un procedimiento de mediación entre productores de productos agrarios no transformados y compradores, ante ciertos desacuerdos en las operaciones comerciales, incluyendo los requisitos necesarios para acogerse al proceso de mediación así como el procedimiento que seguirán los operadores que así lo soliciten.

Asimismo, se desarrolla el Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria como instrumento público donde se inscribirá el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, y a todos aquellos operadores que interviniendo en la cadena alimentaria, se adhieran a él.

La ley posibilita la inscripción en el Registro de otros códigos con mayor nivel de exigencia para los operadores que el establecido en el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, de nivel nacional o suprarregional, así como a los operadores adheridos a ellos.

De igual forma, se establecen los principios generales del Registro Estatal, los sujetos y actos susceptibles de inscribirse en dicho Registro, así como el procedimiento, contenido y consecuencias de la inscripción, el procedimiento de cancelación, desarrollándose, por último, un artículo sobre la publicidad del Registro.

3. Libertad de negociación de las condiciones contractuales

Con absoluta claridad de expresión se contiene este principio esencial en materia de obligaciones y contratos¹⁵, formulado de la manera siguiente por la norma comunitaria: “Todos los elementos de los contratos para la entrega de productos agrarios celebrados entre productores, recolectores, transformadores o distribuidores, incluidos los elementos mencionados en el apartado 4, letra c), se negociarán libremente entre las partes” (art. 168.6, Reglamento 1308/2013).

También el Considerando 127, entre otros, referido al sector de la leche y lácteos alude expresamente a la necesidad de garantizar “unas normas mínimas adecuadas para tales contratos y el buen funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados”, para lo cual “deben fijarse al nivel de la Unión algunas condiciones básicas para el uso de tales contratos. Todas esas condiciones básicas se deben negociar libremente”.

Por su parte, la ley española 12/2013 habla de «libertad de pactos» al que se ajustarán las transacciones y relaciones comerciales agroalimentarias (art. 4). Ello se reafirma en el art. 9.2: “El contenido y alcance de los términos y condiciones del contrato serán libremente pactados por las partes, teniendo en cuenta los principios rectores recogidos en el artículo 4 de la presente Ley”.

Todo ello no es sino un claro y evidente reflejo y aplicación específica del principio jurídico general, bien conocido en sede de obligaciones y contratos civiles, previsto en el artículo 1255 del Código civil, en cuya virtud “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y obligaciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público”. También resulta conocido como «principio de la autonomía de la voluntad» a la hora de conformar libremente las relaciones negociales y contractuales entre las personas y sujetos privados.

En materia de contratos alimentarios, por tanto, los únicos límites legales son los que establezca la propia Ley 12/2013 con carácter obligatorio para las partes (como su necesaria forma escrita o la necesidad de incluir ciertos contenidos mínimos, como veremos).

4. Principio de buena fe

Incluido en el art. 4 de la Ley 12/2013, supone una mera manifestación del mismo principio general en materia de contratos previsto en el artículo 1258 del Código civil: “Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y

15 Así reza, recordemos, el artículo 1255 del CC: “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público”.

desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley”. Y también reflejo del más general —todavía— principio recogido en el artículo 7.1 del Código civil: “Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe”.

La buena fe no es sino una representación de la conducta leal y justa que se espera de las partes contratantes a la hora de concluir su negocio, así como a la hora de la ejecución de sus efectos y consecuencias jurídicas. Ello no obstante, en cuanto principio jurídico indeterminado, habrá que estar a cada relación contractual en particular para analizar el comportamiento de las partes a la hora de enjuiciar si se ajusta o no a los dictados de la buena fe. En todo caso, serán los tribunales de justicia y la jurisprudencia los encargados de marcar los caracteres y límites de la buena fe contractual, en particular en los contratos y negocios jurídicos de la cadena agroalimentaria.

5. Interés mutuo y cooperación

Agrupamos estos dos principios recogidos por el artículo 4 de la Ley 12/2013 por su íntima vinculación conceptual. De hecho ambos abogan por lograr unas relaciones contractuales satisfactorias para todos los operadores de la cadena alimentaria, cosa que en ocasiones no sucede así en los denunciados supuestos de desequilibrio entre posiciones negociales.

Este principio tiene mucho que ver con la consecución de los objetivos globales que persigue la legislación comunitaria y estatal, planteados para mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena agroalimentaria. Así, fines tales como la garantía de la unidad de mercado o la mejora de la competitividad de los operadores y del sector, abundan en la necesidad de implementar relaciones contractuales cooperativas en beneficio mutuo de todas las partes implicadas e interesadas.

De nuevo una buena muestra práctica de la aplicación de dicho principio de cooperación mutua analizado, lo constituye el ya citado «Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria», previsto en la Ley 12/2013 (art. 15 y ss). La propia adopción del Código, su contenido y alcance, el grado de adhesión voluntaria al mismo que pueda lograrse, así como los niveles de respecto y aplicación de dichas buenas prácticas en el seno de la cadena alimentaria, podrán de manifiesto el nivel de cooperación existente entre los eslabones de la cadena agroalimentaria, a partir del cual podrá preverse el establecimiento de los principios que habrán de fundamentar las relaciones comerciales entre los diferentes operadores que intervienen en la misma, con objeto de facilitar el desarrollo de sus relaciones contractuales.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO RELATIVO A LA NEGOCIACIÓN Y CONTRATACIÓN EN LA CADENA AGROALIMENTARIA: APLICABILIDAD EN ESPAÑA

1. La regulación «preferente» del Reglamento 1308/2013 sobre la OCM única

Hay que señalar, en primer lugar, que la Disposición adicional quinta de la Ley estatal 12/2013 de la cadena alimentaria, prevé la aplicación preferente de la normativa de Derecho comunitario en materia de sistemas y relaciones contractuales, recogida en el Reglamento 1308/2013 sobre la Organización Común de Mercados de los productos agrarios. Concretamente hace mención a la sección 5ª, Capítulo III, Título II, Parte II del citado Reglamento 1308/2013, esto es, a los artículos 168 a 172. El efecto práctico supone que dicha normativa comunitaria (en su concreta aplicación por el legislador español) prevalecerá en caso de conflicto con la Ley 12/2013 de la cadena alimentaria.

Además, habida cuenta del valor superior y prevalente del Reglamento comunitario en cuanto norma jurídica dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español, toda disposición de aquel que posea carácter necesario y que vaya referida a las materias que estudiamos (negociaciones contractuales en general o en sectores productivos en particular, relaciones y condiciones contractuales, etc.), deberá ser acatada en sus propios términos por el legislador y el ejecutivo español, sin posibilidad de tergiversar ni soslayar su aplicación, bajo riesgo de ser denunciado el incumplimiento ante el Tribunal de Justicia comunitario.

Cosa distinta sucede con las normas del Reglamento que posean mero carácter voluntario o dispositivo para los Estados miembros, a quienes se concede la posibilidad de optar o no por el régimen propuesto por aquel. Esto sucede con bastante frecuencia en el Reglamento 1308/2013 analizado como veremos enseguida.

En suma, procede efectuar no sólo una descripción y exégesis del régimen jurídico comunitario, sino también un análisis comparativo con la legislación española vigente sobre la materia, a fin de determinar si esta última se ajusta escrupulosamente o no a los dictados coercitivos del Reglamento 1308/2013.

2. Régimen general del Reglamento 1308/2013 aplicable a la comercialización de productos agrarios

A) Ausencia de legislación comunitaria sobre contratos agrarios. El principio de subsidiariedad

En el ámbito de la regulación jurídica de las obligaciones y contratos en general, así como en particular de las especiales relaciones contractuales agra-

rias, han sido los Estados miembros quienes han ejercido su competencia legislativa a nivel nacional para regular dichos contratos propios de la cadena agroalimentaria, regulación ubicada en el seno del Derecho civil común (Código civil español) o agrario especial (leyes especiales, como la de arrendamientos rústicos, etc.), e incluso en el marco del derecho consuetudinario de ámbito más local¹⁶.

Es por ello que el Considerando 127 del Reglamento 1308/2013 indica lo siguiente: “A falta de normativa de la Unión sobre la formalización de contratos por escrito, los Estados miembros pueden decidir hacer obligatorio el uso de tales contratos dentro de sus propios regímenes nacionales de Derecho contractual, a condición de que al hacerlo se respete el derecho de la Unión y, en particular, el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados. Habida cuenta de la variedad de situaciones existentes en la Unión, y en interés de la subsidiariedad, tal decisión debe ser competencia de los Estados miembros”.

También en el Considerando 138 del propio Reglamento se habla de esta cuestión, si bien a modo de recomendación en pro de la utilización de contratos escritos, argumentando a su favor mediante diversas consideraciones, pero dejando la decisión final al respecto en manos de los Estados miembros: “Pese a que la utilización de contratos formalizados por escrito en el sector de la leche está prevista en otras disposiciones, la utilización de esos contratos puede ayudar también a reforzar la responsabilidad de los operadores de otros sectores y aumentar su conciencia en cuanto a la necesidad de tener más en cuenta las señales del mercado, de mejorar la transmisión de los precios y de adaptar la oferta a la demanda, así como de ayudar a evitar determinadas prácticas comerciales injustas. A falta de una normativa de la Unión sobre tales contratos, los Estados miembros, conforme a sus regímenes nacionales de Derecho contractual, pueden decidir que sea obligatorio el uso de tales contratos a condición de que al hacerlo se cumpla el Derecho de la Unión y, en particular, se respete el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercado”.

Por consiguiente, tal y como se desprende del artículo 168 (Relaciones contractuales), apartado 1, del Reglamento 1308/2013, la UE señala a los Estados miembros como los competentes para decidir sobre el establecimiento o no de la obligación de suscribir contratos por escrito entre las partes que celebren

16 Entre otros, puede consultarse ampliamente sobre esta materia a AMAT LLOMBART, P. “Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº. 61, 2012, pp. 15-50; AMAT LLOMBART, P. “La especialidad y sistematización de los contratos para la actividad de la empresa agraria en el derecho comunitario y español”, *Studi In onore di Luigi Costato*, Jovene Editore, Nápoles, 2014, pp. 41-62.

operaciones comerciales respecto de los productos que caen en el ámbito de aplicación del Reglamento 1308/2013 sobre la OCM única (productos citados en el art. 1.2).

Pero a continuación, y sólo en el caso de que un Estado estableciera la exigencia de contratos por escrito a los operadores, el art. 168.1 exige que dichos contratos cumplan al menos determinadas condiciones previstas en los apartados 4 y 6 del mismo precepto.

En cuanto a España, sabemos que mediante la Ley 12/2013 se ha optado por exigir a los operadores de la cadena alimentaria la suscripción de contratos alimentarios por escrito, siempre que se den determinadas situaciones y siempre que cumplan ciertas condiciones contractuales. Procede, por tanto, un análisis comparativo para verificar si la Ley española vigente respeta los requerimientos del Reglamento comunitario, así como el alcance de la Ley nacional en relación con la comunitaria.

B) Ámbito de aplicación: productos afectados y relaciones contractuales incluidas

En cuanto a las categorías de productos agrarios susceptibles de ser sometidos a contrato por escrito, si así lo decidiera un Estado miembro, el Reglamento dispone que, a excepción de los productos del sector lácteo y del azúcar (que poseen una regulación específica en esta materia como veremos), tal decisión estatal podrá afectar a todos los productos incluidos en el ámbito de la OCM única (vid. art. 1.2, Reglamento 1308/2013).

Pues bien, a la vista del listado incluido en dicho precepto, se puede fácilmente apreciar que si bien es cierto que nos hallamos ante un listado de «productos agrarios», no todos ellos tienen el carácter o la naturaleza de «productos alimentarios o agroalimentarios», puesto que el destino natural de algunos de ellos no es el de ser ingeridos por los seres humanos, ya hayan sido o no objeto de transformación, elaboración o procesamiento industrial: tal es el caso de los forrajes desecados (para alimentación animal), semillas (función de replantación o siembra), lino y cáñamo (con destino a la industria textil, etc.), árboles y otras plantas vivas, bulbos, raíces y similares, flores cortadas y follaje ornamental (reforestación, replantación, viveristas, floricultura...), tabaco (consumo humano pero no alimentario), alcohol etílico de origen agrícola (destino energético), gusanos de seda (industria textil), etc.

Ello significa que, a la vista de la decisión adoptada por España, la Ley 12/2013 tan sólo se aplicará a los productos agrarios que puedan ser objeto de los que denomina «contratos alimentarios» (art. 5.e y 5.f). Dichos contratos, por definición, tiene por finalidad documentar aquellas transacciones relativas en exclusiva a productos alimentarios (o alimenticios) y a insumos alimentarios, es decir, los que sirven para la elaboración de alimentos, o los que en sí

mismos considerados o previa transformación constituyen alimento para el consumo del ser humano. Sólo estos contratos, y sólo en ciertas circunstancias legalmente establecidas, deberán constar por escrito (art. 8 en relación con el art. 2 de la Ley 12/2013).

Ello no obstante, en presencia del artículo 2.2 (ámbito de aplicación de la Ley), según el cual “serán también operaciones comerciales [...] en todo caso, las compras de animales vivos, los piensos y todas las materias primas e ingredientes utilizados para alimentación animal”, es preciso salvar la aparente contradicción que pudiera surgir con la definición del «contrato alimentario» del artículo 5, letras e y f. Parece más bien que nos hallamos ante una suerte de “extensión” del ámbito objetivo del contrato alimentario a los citados productos que, en sí mismos, considerados estrictamente no constituirían alimentos o productos alimenticios para ser ingeridos por los seres humanos (claramente en el caso de piensos para alimentación animal).

En conclusión, los contratos que afecten a productos agrarios «no alimentarios» *stricto sensu* (sin perjuicio de lo indicado en el párrafo anterior), y pese a que el Reglamento 1308/2013 autoriza e incluso recomienda a los Estados que sean objeto de contratos escritos (norma dispositiva), en el caso de España no se incluirán entre los que se obliga a tal exigencia formal documental.

En segundo término, por cuanto afecta a las transacciones y relaciones contractuales susceptibles de figurar por escrito, el Reglamento 1308/2013 se centra básicamente en dos:

1. Las transacciones que genéricamente denomina “ofertas de contrato de entrega” de productos, o simplemente “oferta”.

Así dispone el art. 168.1.b) que un Estado puede decidir que “los primeros compradores deben presentar una oferta por escrito para un contrato de entrega, en su territorio, de esos productos agrarios, por parte de los productores”.

Parece que nos situamos en la esfera de una simple oferta o propuesta en firme de contratación que efectúa una de las futuras partes contratantes (el futuro comprador o interesado en la adquisición del producto). Nos hallamos, por tanto, en el inicio de la fase de conformación del consentimiento contractual, para cuyo buen fin deberá concurrir la aceptación por parte del productor a la oferta escrita que se le plantea¹⁷.

Así, se entiende que si la oferta resulta finalmente aceptada por el productor (o su representante), las condiciones de la misma que constan por escrito (tratos preliminares, precontrato...) pasarán a formar parte del contrato agroalimentario definitivo, una vez perfeccionado éste mediante la concurrencia de

17 Según el artículo 1262 del Código civil “el consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato”.

los elementos esenciales de todo contrato privado (consentimiento, objeto y causa, más la forma, si fuera requisito esencial).

En el supuesto de la Ley española, no se hace en ningún momento referencia a la obligación de formalizar por escrito las meras «ofertas de contratos futuros». La Ley 12/2013, de hecho, no las contempla, por lo que no serán objeto de forma escrita, pese a la recomendación del Reglamento. En efecto, el artículo 8 claramente señala que “Los contratos alimentarios deberán formalizarse por escrito”, pero nada regula respecto a las simples ofertas de contrato.

2. Las llamadas “entregas” o “contratos de entrega” de productos, o simplemente “contrato”.

Afirma el artículo 168.1.a) del Reglamento 1308/2013 que un Estado puede decidir que “todas las entregas, en su territorio, de esos productos, de un productor a un transformador o a un distribuidor deben ser objeto de un contrato por escrito entre las partes”.

En un primer análisis superficial y a primera vista, la denominación o tipología contractual del «contrato de entrega» resulta extraña a nuestro ordenamiento interno, puesto que la referencia a la “entrega” de alguna cosa en los contratos poco o nada indica sobre la naturaleza o tipo de figura contractual a la que se refiere, y alude más bien al contenido obligacional del contrato en su fase de ejecución, y no al tipo o modalidad del mismo.

No obstante, del contexto y demás datos normativos que ofrece el artículo 168, podemos deducir que se trata de una referencia a contratos de compraventa de productos agrarios, sobre todo por la específica mención de que tales entregas se efectuarán contra el pago del precio acordado, así como por la descripción de las partes intervinientes en la transacción, sujetos participantes en la cadena agroalimentaria (el productor transfiere la propiedad del producto a un transformador (industrial) o a un distribuidor (comercializador)).

Por otra parte, el artículo 168.2 del Reglamento dispone: “En caso de que un Estado miembro decida que las entregas de productos cubiertas por el presente artículo de un productor a un comprador deban estar cubiertas por un contrato por escrito entre las partes, también deberá decidir qué fase o fases de la entrega estarán cubiertas por dicho contrato si la entrega de los productos en cuestión se hace a través de varios intermediarios”.

A este respecto, la legislación española no contiene ninguna regla específica en la Ley 12/2013, cuando sí debió haberla contemplado. El precepto comunitario tiene ciertamente carácter voluntario para el Estado miembro en cuanto a la decisión de incluir la exigencia o no de la forma escrita para los contratos agroalimentarios. Pero una vez decidida la inclusión de tal exigencia formal (como así ha hecho España), la norma europea se torna Derecho necesario y de

obligatorio cumplimiento: “En el caso de que un Estado decida [...] también deberá decidir [...]” la fase o fases de la entrega cubiertas por el contrato cuando intervengan varios intermediarios. Esta omisión del legislador español debería ser resuelta en una futura revisión de la Ley 12/2013, la cual, por cierto, fue aprobada con cierta anterioridad al Reglamento comunitario 1308/2013.

Dispone a continuación el artículo 168.3 lo siguiente: “En el caso descrito en el apartado 2, el Estado miembro podrá establecer un mecanismo de mediación para atender los casos en los que no exista acuerdo mutuo para concluir esos contratos, asegurando de esta forma la equidad en dichas relaciones contractuales”.

La Ley 12/2013 sí incluyó inicialmente dicho mecanismo de mediación, aunque en este caso tampoco tenía el deber de regularlo expresamente, al tratarse de una medida de naturaleza voluntaria. En efecto, la Ley prevé la aprobación de un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria de adhesión voluntaria (art. 16 y ss), en cuyo seno se instaurará un sistema de resolución de conflictos obligatorio para los operadores adheridos al Código. También señala que en caso de desacuerdo entre operadores respecto al precio de los contratos alimentarios que tengan por objeto productos agrarios no transformados, en su primera venta, el Código incluirá la posibilidad de someter el conflicto a mediación.

Por su parte, el Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013, en su capítulo II, versa sobre algunos aspectos relacionados con dicho Código. Es especial contempla la inclusión en el Código de un procedimiento de mediación entre productores de productos agrarios no transformados y compradores, ante ciertos desacuerdos en las operaciones comerciales, incluyendo los requisitos necesarios para acogerse al proceso de mediación así como el procedimiento que seguirán los operadores que así lo soliciten.

En último lugar, el art. 168.5 contiene una exclusión al ámbito de aplicación en el caso de relaciones contractuales entre productores y cooperativas de las que aquellos sean miembros: “No se exigirá un contrato ni una oferta de contrato cuando los productos en cuestión sean entregados por un productor a un comprador que sea una cooperativa de la que el productor es miembro, si los estatutos de dicha cooperativa o las normas y decisiones estipuladas en ellos o derivadas de ellos contienen disposiciones con efectos similares a las disposiciones establecidos en el apartado 4, letras a), b) y c)”, es decir, las condiciones mínimas obligatorias para ofertas y para contratos.

Una exclusión similar contiene la Ley 12/2013, en su art. 2, segundo párrafo: “no tendrán la consideración de relaciones comerciales y, por tanto, quedan excluidas de su ámbito de aplicación, las entregas de producto que se realicen

a cooperativas agrarias y otras entidades asociativas, por parte de los socios de las mismas, siempre que, en virtud de sus estatutos, vengan obligados a su realización”.

La diferencia estriba en que mientras el precepto comunitario excluye tales transacciones siempre que ellas en sí mismas respeten los contenidos mínimos exigidos para ofertas y contratos, en cambio la Ley española, menos exigente, las excluye tan sólo por el hecho de que el productor venga obligado a entregar productos a la cooperativa de forma obligatoria precisamente por formar parte de ella. Pero no hace mención a las condiciones contractuales de tal entrega. Quizá sería aconsejable ajustar el precepto español al comunitario en este punto, por cuanto a la fine redunda en beneficios de transparencia para la cadena agroalimentaria.

C) Requisitos y condiciones exigidos a las ofertas de contrato y a los contratos definitivos

Una vez que un Estado miembro ha acordado que las ofertas y/o los contratos de productos agrarios deban formalizarse por escrito, el Reglamento 1308/2013 exige que tales contratos cumplan determinadas condiciones (art. 168, apartados 4 y 6).

1. Momento de la celebración de la oferta o del contrato, que deberá ser antes de la entrega.

El artículo 8.1 de la Ley 12/2013, con algo más de precisión, dispone que la formalización de los contratos alimentarios deberá realizarse antes del inicio de las prestaciones que tengan su origen en los mismos.

2. Forma de la oferta o del contrato.

Se respetará la forma escrita. Así lo exige el artículo 8.1 de la Ley 12/2013.

3. Contenido obligatorio mínimo exigible.

El Reglamento 1308/2013 exige que las ofertas y/o contratos deban incluir, en particular, los elementos siguientes:

i) el precio que se pagará por la entrega, el cual deberá:

— ser fijo y figurar en el contrato; y/o

— calcularse combinando varios factores establecidos en el contrato, que pueden incluir indicadores de mercado que reflejen los cambios en las condiciones del mercado, la cantidad entregada y la calidad o composición de los productos agrarios entregados;

ii) la cantidad y la calidad de los productos en cuestión que pueden o deben ser entregados y el calendario de dichas entregas;

iii) la duración del contrato, que podrá incluir o una duración definida o una duración indefinida con cláusulas de rescisión; el Estado podrá establecer una

duración mínima de al menos seis meses, la cual podrá ser rechazada por el productor por escrito, quedando entonces al libre acuerdo entre las partes.

- iv) información detallada sobre los plazos y procedimientos de pago;
- v) las modalidades de recogida o entrega de los productos agrarios; y
- vi) las reglas aplicables en caso de fuerza mayor.

Podemos afirmar que la Ley 12/2013, en su artículo 9 referido a las «Condiciones contractuales», cumple con bastante fidelidad las exigencias recogidas por la norma comunitaria.

3. Regímenes especiales aplicables a la contratación de determinados productos

Por un lado, en lo que afecta al sector de la leche y productos lácteos¹⁸, si un Estado miembro decide que cada entrega de leche cruda en su territorio de un ganadero a un transformador de leche cruda debe estar cubierta por un contrato por escrito entre las partes, y/o decide que los primeros compradores deben presentar una oferta por escrito para un contrato de entrega de leche cruda por los ganaderos, dicho contrato y/o dicha oferta deberá cumplir determinadas condiciones. También deberá decidir qué fase o fases de la entrega estarán cubiertas por dicho contrato si la entrega de la leche cruda se hace a través de uno o más recolectores (art. 148.1, Reglamento 1308/2013).

Por «recolector» se entenderá una empresa que transporta leche cruda de un ganadero o de otro recolector a un transformador de leche cruda o a otro recolector, produciéndose en cada caso una transferencia de propiedad de la leche cruda.

Las condiciones que estos contratos de entrega de leche cruda deben cumplir son exactamente las mismas ya analizadas en el artículo 148 del Reglamento 1308/2013, y por tanto aplicables a cualquier otro producto agrario.

Por otro lado, respecto al sector del azúcar, el tipo de relaciones contractuales afectadas por el artículo 125 del Reglamento 1308/2013, lo constituyen los contratos de suministro previos a la siembra de remolacha azucarera o de caña de azúcar.

Se prevé que las condiciones de compra de dichos contratos, hasta que finalice la campaña 2016/2017, se registrarán por acuerdos interprofesionales escritos entre productores y empresas azucareras. Y según el artículo 127.1, tales acuerdos se ajustarán a las condiciones previstas por el Anexo XI del Reglamento.

18 Una amplia visión sobre este sector lo ofrece AMAT LLOMBART, P. “El régimen jurídico del sector lechero español en la evolución de la PAC y frente al nuevo marco normativo de la PAC: del control de la producción mediante cuota láctea a la liberalización del sector”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº. 63, 2013, pp. 7-48.

A partir del 1 de octubre de 2017, los acuerdos interprofesionales se ajustarán a las condiciones de compra que establece el Anexo X del propio Reglamento 1308/2013.

V. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: EL CONTRATO ALIMENTARIO Y EL CONTRATO TIPO AGROALIMENTARIO

1. La regulación de la Ley 12/2013 sobre funcionamiento de la cadena alimentaria

A) Relaciones comerciales agroalimentarias incluidas y excluidas en el ámbito de aplicación de la Ley

En primer lugar, hay que indicar que la Ley 12/2013 se aplica a las relaciones comerciales que se produzcan entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria desde la producción a la distribución de alimentos o productos alimenticios (art. 2.1).

La Ley utiliza de forma indistinta los términos “relaciones”, “operaciones” o “transacciones comerciales” para referirse a las negociaciones y acuerdos entre determinados sujetos o empresas que fructifican en la conclusión de contratos alimentarios cuyo objeto son productos o insumos alimentarios.

Como sabemos, dichas relaciones comerciales se desarrollan en el seno de la cadena alimentaria, que comprende el conjunto de actividades que llevan a cabo los distintos operadores que intervienen en la producción, transformación y distribución de alimentos o productos alimenticios. Más en concreto, el «sector alimentario» abarca el conjunto de los sectores productivos agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como los de transformación y distribución de sus productos¹⁹ (art. 5.b).

Serán también «operaciones comerciales» las que se realicen entre operadores de la cadena agroalimentaria en los procesos de envasado, transformación o acopio para su posterior comercialización, y en todo caso, las compras de animales vivos, los piensos y todas las materias primas e ingredientes utilizados para alimentación animal (art. 2.2).

Estos últimos bienes (animales, piensos, materias primas, ingredientes...) tienen cabida en el concepto amplio de insumos alimentarios, siempre que el

¹⁹ Las relaciones jurídicas en el sector de la agroindustria han sido tratadas por CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. “Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº. 62, 2013, p. 14 y ss.

producto final resultante esté destinado a la alimentación humana (vid. concepto de alimento, art. 5.e).

En segundo lugar, la propia Ley 12/2013 determina qué relaciones comerciales quedan excluidas de su ámbito de aplicación:

Ante todo, no afecta a los contratos vinculados a las actividades de transporte, hostelería y restauración, aunque tengan relación más o menos directa con operaciones de la cadena agroalimentaria.

Se justifica la exclusión por el hecho de que dichos empresarios o bien se encuentran completamente fuera de la cadena alimentaria, pues pertenecen a sectores económicos diferenciados y excluidos por definición de aquella (hostelería y restauración), o bien no desempeñan una función propia y exclusiva de la cadena alimentaria (una empresa transportista puede trasladar alimentos, pero también otros productos no alimenticios, u otro tipo de cargas o bienes).

Asimismo, no tendrán la consideración de relaciones comerciales las entregas de producto que se realicen a cooperativas agrarias y otras entidades asociativas, por parte de los socios de las mismas, siempre que en virtud de sus estatutos vengan obligados a su realización.

Este segundo motivo de exclusión se fundamenta en la especial relación de pertenencia de los socios agricultores cooperativistas al grupo cooperativo donde se integran, relación de asociación que por su naturaleza les obliga a comercializar toda o buena parte de su producción por medio de dicha cooperativa, con el fin de concentrar la oferta y así mediante la negociación colectiva obtener mejores condiciones contractuales en la venta de las producciones agrarias.

Finalmente, tampoco forman parte de la cadena alimentaria las operaciones o contratos en las cuales una de las partes se trate de un consumidor final de alimentos. Por razones obvias, los contratos con consumidores y usuarios de productos alimenticios se rigen por su propia normativa especializada que tutela los derechos de consumidores y usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias).

B) Los contratos alimentarios: definición y modalidades

Como sabemos, según la Ley 12/2013, «Contrato alimentario» es aquel en el que una de las partes se obliga frente a la otra a la venta de productos alimentarios o alimenticios e insumos alimentarios, por un precio cierto, bien se trate de una compraventa o de un suministro de forma continuada²⁰.

20 En extenso sobre esta materia, vid. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Los contratos alimentarios en la Ley de la cadena alimentaria (Referencia a la normativa y doctrina italiana

Una precisión acerca de las partes contratantes nos lleva a la definición legal de «operador», en cuya virtud se trata de la “persona física o jurídica del sector alimentario, incluyendo una agrupación, central o empresa conjunta de compra o de venta, que realiza alguna actividad económica en el ámbito de la cadena alimentaria. Los consumidores finales no tendrán la condición de operadores de la cadena alimentaria” (art. 5.c) de la Ley).

Y dentro del subsector «producción», se define al «productor primario» como la “persona física o jurídica cuya actividad principal la ejerce en la producción agrícola, ganadera, forestal o en la pesca” (art. 5.d) de la Ley).

Así pues, nos encontramos con una tipología de contratos de naturaleza especial, ante todo por los sujetos intervinientes en su celebración, pertenecientes a un sector económico caracterizado por la obtención, elaboración y distribución de alimentos con destino al consumo humano. Pero también especial por el objeto mismo de tales contratos, los alimentos o productos alimentarios, de carácter perecedero o caducable.

Respecto a las modalidades o tipologías de contratos que se incluyen en la categoría general de «contrato alimentario», resulta muy esclarecedor el Preámbulo de la Ley 12/2013 al respecto, cuando se anticipa la presencia en el texto articulado de “un Título II con un Capítulo I que regula los contratos alimentarios que se suscriban entre los operadores de la cadena alimentaria. La novedad más significativa, para garantizar la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones comerciales, es el establecimiento de la obligación de formalizarlos por escrito que afectará al contrato de suministro, el de compraventa y el de integración”.

Por consiguiente, encontramos las tres siguientes modalidades de contrato alimentario:

1. Contrato de compraventa.

La principal mención al mismo, ya en sede del texto articulado de la Ley, se contiene en el artículo 5.f) a la hora de definir al contrato alimentario. También en el artículo 2.2, al aludir a “compras de animales vivos...”. Igualmente, en el artículo 2.4, donde se citan las operaciones de “compra-venta a futuro o con precio diferido...”. El régimen jurídico de tales contratos de compraventa deberá respetar, en todo caso, las reglas generales que le resulten aplicables previstas en el Código civil, en su caso la legislación civil foral o autonómica

«dei contratti di cessione dei prodotti agrícola e agroalimentari»”, *Actualidad Civil*, nº. 3, 2015, pp. 1-46. También PALMA FERNÁNDEZ, J.L. “Los nuevos contratos alimentarios: análisis de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº. 7, 2013, pp. 240-245.

que regule especiales relaciones de compraventa agraria²¹, así como las costumbres del lugar, caso de existir y ser acreditadas.

2. Contrato de suministro.

No se concretan de forma particular las características de este contrato (si bien en realidad estamos ante una modalidad de compraventa), y lo único que se afirma del mismo es el carácter de continuidad en el tiempo de las prestaciones o entregas de producto (“suministro de forma continuada”), cosa que por otra parte dota de especialidad a esta modalidad contractual.

3. Contrato de integración.

Esta vez sí con bastante detalle, el art. 5.g) de la Ley 12/2013 lo define como sigue: “Modalidad de contrato alimentario en el que una de las partes, denominada integrador, se obliga frente a la otra parte denominada integrado, a proporcionar todos o parte de los productos, materias primas e insumos necesarios para la producción objeto del contrato, así como, en su caso, a ejercer la dirección técnica y a hacerse cargo de la producción al concluir el ciclo productivo. Por su parte, el integrado se obliga frente al integrador, a aportar los terrenos, los espacios y las instalaciones, así como los medios y servicios complementarios que resulten necesarios para completar la producción y una vez obtenida ésta, a su entrega al integrador”. Son también conocidos entre la doctrina como “contratos agroindustriales”²².

Aparte de las modalidades de contratos alimentarios en firme, la Ley prevé que “los operadores de la cadena alimentaria podrán celebrar ofertas públicas de contratación para la compra o venta de productos alimentarios, en los términos establecidos por las normas sobre la sociedad de la información entre sus participantes” (art. 10.1). Es lo que se denomina “Realización de subastas electrónicas”, cuyo marco legal vigente se fundamenta en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Lo relevante es que la subasta (ya electrónica o convencional) constituye un sistema de comercialización de bienes y productos cuya finalidad es la conclusión de contratos de compraventa en firme. Por ello se dispone que “existirá la

21 Como sería el caso de la Comunidad Valenciana, que ha aprobado la Ley 3/2013, de 26 de julio, sobre Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias, en cuyo Título I (arts. 1 a 25) prevé las “Modalidades especiales del contrato de compraventa”, incluyendo las especialidades de la venta a ojo o estimada, así como de la venta al peso o per arrovat.

22 Vid. LLOMBART BOSCH, M.D. “Los contratos de integración agroindustrial: integración agroindustrial un posible modelo para conseguir en la Unión Europea, un derecho contractual más armonizado y uniforme en materias agrarias”, *Revista General Informática de Derecho*, nº. 1, 2006; CABALLERO LOZANO, J.M. “Los contratos agroindustriales: Reflexiones en torno a su naturaleza jurídica a la luz de la experiencia italiana”, *Revista de Derecho Privado*, 1997, pp. 19-51.

obligación de compra o venta por parte del organizador y de venta o compra por parte del que resulte adjudicatario de la totalidad del producto adjudicado ... salvo que exista ... un precio de reserva por debajo del cual no se realizaría la compra o venta” (art. 10.3)

C) Requisitos previos para la formalización de los contratos alimentarios

No todas las relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria pueden ser objeto de un contrato alimentario, con los efectos y consecuencias que para tales relaciones contractuales prevé la Ley 12/2013. En efecto, la Ley impone dos requisitos o exigencias previas para su celebración.

En primer lugar, se exige un condicionante de tipo económico relativo al valor monetario mínimo del contrato a celebrar, que en realidad opera a modo de “regla de corte”, excluyendo de esta modalidad de contrato todas aquellas operaciones que no superen la cuantía que fija la Ley. Por lo tanto, para ser obligatoria la formalización documental de este tipo de contrato, el precio o importe de la transacción deberá ser superior a 2.500 euros.

Así se desprende con claridad de los apartados 3 y 4 del artículo 2: “esta ley se circunscribe a las relaciones comerciales de los operadores que realicen transacciones comerciales cuyo precio sea superior a 2.500 euros...”; “Será obligatoria la existencia de un contrato formalizado por escrito [...] excepto en aquellos casos en los que, con carácter previo se pueda estimar que el precio del contrato será en todo caso inferior a 2.500 euros”.

En conclusión, toda operación de la cadena alimentaria cuyo valor de mercado no exceda de 2.500 euros, podrá o no formalizarse por escrito o por cualquier otra forma válida en derecho (forma verbal...) según convengan las partes contratantes (art. 1278 C.c., principio de libertad de forma en los contratos).

En segundo lugar, también será necesario que los operadores se encuentren en alguna de las siguientes situaciones que la Ley califica «de desequilibrio» (art. 2.3):

a) Que uno de los operadores tenga la condición de PYME (pequeña y mediana empresa) y el otro no.

b) Que, en los casos de comercialización de productos agrarios no transformados, perecederos e insumos alimentarios, uno de los operadores tenga la condición de productor primario agrario, ganadero, pesquero o forestal o una agrupación de los mismos y el otro no la tenga.

c) Que uno de los operadores tenga una situación de dependencia económica respecto del otro operador, entendiéndose por tal dependencia, que la facturación del producto de aquél respecto de éste sea al menos un 30% de la facturación del producto del primero en el año precedente.

El objetivo de este segundo requisito es el de tratar de evitar, en la medida de lo posible, situaciones de abuso de posición dominante por una de las partes del contrato sobre la otra, en las cuales de ordinario suele salir perdiendo y perjudicado el productor agrario o agricultor (al menos en España), debido a su mayor debilidad en el marco de las negociaciones comerciales con grandes empresas o grupos industriales o distribuidoras.

D) Obligaciones de tipo formal para la celebración de contratos alimentarios

Dos obligaciones formales impone la Ley 12/2013 a los operadores de la cadena alimentaria²³: una, la formalización escrita del contrato; y otra, el deber de conservación de ciertos documentos.

Como bien anunciaba en su Preámbulo la Ley, respecto a los contratos alimentarios “la novedad más significativa, para garantizar la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones comerciales, es el establecimiento de la obligación de formalizarlos por escrito...”. Y a tal efecto el artículo 8.1 ratifica expresamente dicha novedad: “Los contratos alimentarios deberán formalizarse por escrito”.

Es decir, si un contrato en el seno de la cadena alimentaria cumple con todas y cada una de las exigencias legales en cuanto a los sujetos, al objeto y a las condiciones previas antes analizadas, de tal forma que pueda calificarse jurídicamente como «contrato alimentario», entonces por regla general la Ley obliga a cubrir la forma escrita para su celebración.

Ahora bien, a renglón seguido se establece que “En ningún caso, el requisito de forma exigido lo es de existencia y validez del contrato” (art. 8.2), como también en el mismo sentido se anticipaba en el Preámbulo.

Ello supone que tal requisito formal impuesto por la Ley no posee la naturaleza de forma legal *ad solemnitatem*, es decir, no se trata de una forma constitutiva del contrato alimentario necesaria para su existencia y validez. Por tanto, el contrato existirá y será válido aunque no se cumpla la forma escrita, ya que el requisito formal tendrá entonces un carácter meramente *ad probationem* o acreditativo del contrato, pero que no afecta a su validez ni eficacia jurídica. En todo caso, la presencia de la forma escrita o documental del contrato alimentario va a redundar en mayores cotas de seguridad jurídica para los contratantes (sobre todo para los productores primarios) en la relación comercial, evitándose la inclusión de cláusulas o condiciones abusivas o desproporcionadas en perjuicio de la parte más débil del contrato.

23 Vid. CARRASCO PERERA A. y LOZANO CUTANDA, B. “¿Qué consecuencias tendrá para los operadores la ley de mejora de la cadena alimentaria?”, *Análisis GA&P*, Marzo 2013, pp. 1-5.

Ahora bien, siendo cierto que el alcance de la forma escrita afecta al ámbito civil contractual, en el sentido que no se sanciona la validez del contrato pese a incumplir el requisito de la forma escrita, sin embargo, en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa²⁴ la Ley prevé como infracción leve la no formalización por escrito de los contratos alimentarios, infracción sancionable con multa de hasta 3.000 euros (así se desprende de los arts. 23.1.a) y 24.1.a).

Y con todo, la Ley 12/2013 prevé todavía otra excepción a la obligación formal apuntada. En efecto, dice así el artículo 8.3: “En las relaciones entre operadores de la cadena alimentaria cuando el pago del precio se realice al contado contra la entrega de los productos alimenticios, no será necesario suscribir un contrato alimentario, teniendo las partes la obligación de identificarse como operadores y documentar dichas relaciones comerciales mediante la expedición de la correspondiente factura con los requisitos establecidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación”.

O sea, en tales supuestos, con independencia del importe económico de la operación (el cual podría exceder de los 2.500 euros), la obligación formal se reduce a emitir una factura en condiciones de legalidad (obligación que corresponde a la parte vendedora), que será entregada al comprador como prueba de la venta efectuada.

Finalmente, respecto al momento en que deba formalizarse el contrato alimentario, su formalización deberá realizarse antes del inicio de las prestaciones que tengan su origen en los mismos (art. 8.1).

La lógica y la seguridad jurídica imponen la celebración y la perfección de los contratos alimentarios en forma escrita documental antes del comienzo de la ejecución de sus efectos propios, consistentes en prestaciones recíprocas cuyo principal resultado persigue la entrega de ciertos bienes o productos agroalimentarios a cambio del pago del precio previamente convenido.

24 En este ámbito rige el Real Decreto 66/2015, de 6 de febrero, por el que se regula el régimen de controles a aplicar por la Agencia de Información y Control Alimentarios, previstos en la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Su ámbito de actuación afecta a la constatación de irregularidades que se pongan de manifiesto en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de las denuncias presentadas y que supongan incumplimientos de lo dispuesto en la Ley 12/2013 (art. 2). Concretamente los órganos de inspección podrán comprobar que los operadores de la cadena alimentaria cumplen las obligaciones establecidas en la Ley 12/2013 (art. 10.2.c), haciendo constar en las actas de inspección los hechos, actuaciones, incidencias y/o infracciones detectadas, actas que tendrán el carácter de documento público y, salvo que se acredite lo contrario, harán prueba de los hechos que en ellas se recojan (art. 19) en el seno del procedimiento sancionador subsiguiente.

La segunda exigencia de naturaleza formal (y básicamente contable), afecta a la obligación de conservación de determinados documentos, según establece el artículo 11:

“1. Los operadores de la cadena alimentaria deberán conservar toda la correspondencia, documentación y justificantes, en soporte electrónico o en papel, relacionados con los contratos alimentarios que celebren en el marco de lo dispuesto en esta ley, durante un período de dos años.

2. Los organizadores de subastas electrónicas quedarán obligados a mantener durante dos años un archivo documental o electrónico de todas las subastas realizadas, incluyendo información sobre la identidad de los concursantes, sus ofertas y la formalización del contrato alimentario”.

El correcto cumplimiento de este deber de custodia así como de conservación de la documentación negocial y contractual de las operaciones y transacciones efectuadas en el seno de la cadena alimentaria, proporcionará mayor transparencia y seguridad al sistema agroalimentario, al tiempo que facilitará, en caso de ser necesario, la labor de control e inspección de los órganos administrativos encargados de velar por el correcto acatamiento de la legalidad vigente en este ámbito.

Supone una infracción leve, castigada con hasta 3.000 euros de multa, el incumplimiento de las obligaciones relativas a la conservación de documentos.

E) Condiciones contractuales mínimas obligatorias²⁵

Considerada como otra de las importantes novedades introducidas por la Ley 12/2013, “se establece la obligación de incorporar expresamente en estos contratos escritos los elementos esenciales de los mismos (identificación de las partes, objeto, precio, condiciones del pago, entrega de productos, derechos y obligaciones, duración y causas y efectos de la extinción) pactados libremente por las partes conforme a los principios rectores de esta Ley” (Preámbulo).

Ya en el texto articulado es el artículo 9 el encargado de certificar dicho deber para los operadores de la cadena alimentaria que suscriban contratos alimentarios por escrito, los cuales, como mínimo, contendrán los siguientes extremos:

a) Identificación de las partes contratantes.

b) Objeto del contrato.

c) Precio del contrato, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija o variable. En este último caso, se determinará en función únicamente de factores objetivos,

25 Vid. FERNÁNDEZ BAÑOS, J. “Nuevas reglas para los operadores de la cadena agroalimentaria: Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”, *Economist & Jurist*, nº. 179, 2014, pp. 60-77.

verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, tales como la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto, entre otros.

d) Condiciones de pago.

e) Condiciones de entrega y puesta a disposición de los productos.

f) Derechos y obligaciones de las partes contratantes.

g) Información que debe suministrarse a las partes, de acuerdo el artículo 13 de la Ley. En ese sentido se concreta el deber de plasmar por escrito la información que las partes deban suministrarse para el efectivo cumplimiento de sus respectivas obligaciones contractuales, así como el plazo de entrega de dicha información, que en todo caso deberá ser proporcionada y estar justificada en razones objetivas relacionadas con el objeto del contrato (art. 13).

h) Duración del contrato, así como las condiciones de renovación y modificación del mismo.

i) Causas, formalización y efectos de la extinción del contrato.

No incluir los citados extremos que como mínimo deben contener los contratos alimentarios, constituye una infracción leve, sancionable con hasta 3.000 euros de multa.

2. Fortalecimiento de la función negociadora de las organizaciones de productores y de las OIA: el contrato tipo agroalimentario en la Ley 2/2000

A) Introducción. Objetivos de la ley 2/2000 reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios

Al principio de este artículo hemos abordado como cuestión problemática la gran debilidad de la posición negociadora del sector productor primario agrario en el seno de las relaciones comerciales de la cadena alimentaria.

Y precisamente uno de los fines tanto del Reglamento de la OCM única de 2013 como de la Ley 12/2013 era el de reforzar dicha posición contractual, de modo que pudieran equilibrarse las posiciones de los operadores, al tiempo que tratar de conseguir una mayor transparencia en las relaciones comerciales del ámbito de la cadena alimentaria (afloramiento de la economía sumergida), y en suma, lograr que los operadores de la cadena de valor, especialmente los agricultores y ganaderos, perciban la contraprestación suficiente por su trabajo y por su producto y, en consecuencia, obtengan un beneficio o rentabilidad adecuado a su actividad que les permita vivir dignamente de su esfuerzo productivo.

A tales fines, diversas iniciativas y disposiciones legales se han puesto en marcha a nivel comunitario y estatal, como ya se ha analizado. Entre ellas, el

reforzamiento de la capacidad negociadora de las OPAs y de las OIAs, constituye un elemento fundamental para la buena marcha de la cadena alimentaria.

Y entre las posibles acciones a llevar a cabo por dichas organizaciones de productores e interprofesionales, se encuentra la elaboración de contratos tipo que se apliquen a determinados sectores de producción, siendo lo más interesante en este punto que en la configuración de dichos contratos tipo intervengan y participen todos los eslabones de la cadena alimentaria, circunstancia que garantiza un mayor nivel de aceptación voluntaria, utilización y aplicación del contrato en la práctica comercial corriente.

Pues bien, el marco económico y productivo en el que se ubica la Ley 2/2000, de 7 de enero, por la que se regula el contrato tipo de productos agroalimentarios²⁶, se caracteriza ante todo por las especiales circunstancias que rodean a la producción agraria, las empresas agrarias, las estructuras productivas de la agricultura y del medio rural²⁷, así como al especial sistema de transacciones económicas entre los operadores del sector.

Por un lado, es bien sabido y estudiado que la agricultura depende de numerosos factores inciertos y variables, como la climatología, las enfermedades y plagas del campo, la dependencia de la producción del medio natural y de los ciclos biológicos, etc.

Ello hace que la actividad agraria se encuentre expuesta a un mayor nivel de riesgos y de alcance superior que los que pueden sufrir otros sectores económicos, así como a un grado de incertidumbre elevado en cuanto al volumen de producción, a los precios que ofrezca el mercado, con particular incidencia en los productos frescos y perecederos.

En efecto, una buena parte de los productos agrarios con destino alimentario son perecederos, y su oferta está sujeta a una fuerte estacionalidad y a serias rigideces, a veces extremas, lo que conlleva una difícil adaptación a la demanda.

26 Sobre los contratos tipo de productos agroalimentarios, vid. DOMÉNECH MARTÍNEZ, G. *Los contratos de integración agroindustrial*, Ediciones Cooperativas, Tucumán (Argentina), 2010, pp. 150 a 194, donde efectúa un completo y amplio estudio y análisis de la normativa española sobre la materia. También vid. VILALTA NICUESA, E. *Contratos de integración ganadera*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 87 y ss. También más recientemente AMAT LLOMBART, P. “Perfiles jurídicos del contrato tipo agroalimentario en España y mejoras del funcionamiento de la cadena alimentaria”, *Legal aspects of sustainable agriculture*, Slovak University of Agriculture in Nitra, 2012, pp. 351-359.

27 En general, sobre la empresa agraria vid. AMAT LLOMBART, P. “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º. 54, 2009, pp. 21 y ss. También MILLÁN SALAS, F. “Requisitos de la empresa agraria”, *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º. 3, 1993, pp. 215-226 y MUÑIZ ESPADA, E. “Pactos sucesorios y empresa agraria”, *Revista Jurídica del Notariado*, n.º. 81, 2012.

Asimismo, las últimas reformas en política agraria a nivel mundial y europeo apremian a la necesaria evolución de la actividad agraria, en el sentido de dirigir la producción cada vez más a satisfacer las expectativas del mercado, a orientarla totalmente a cubrir las necesidades del mercado, procurando ser cada vez más competitiva, ofreciendo mayor calidad pero al tiempo más ecológica y sostenible desde el punto de vista medioambiental, territorial y social.

En ese marco de principios de política legislativa, que vienen señalando el camino a seguir para la distribución y gestión de las ayudas agrarias de la PAC, sin embargo continúan existiendo serias dificultades para conocer y verificar las transacciones comerciales que ejecutan los diferentes operadores del sistema agroalimentario, por lo que se produce una falta de transparencia en el mercado.

Por todo ello, el objetivo prioritario de la Ley 2/2000 es favorecer la transparencia del mercado, es decir, favorecer la transparencia y sencillez en las transacciones comerciales de productos agroalimentarios, mejorando la concurrencia en el mismo mediante la fórmula de los «contratos agroalimentarios homologados», contratos que reciben una homologación oficial cuyo procedimiento de obtención se regula en dicha Ley 2/2000 y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo.

Se trata de un formato o un modelo de contrato que debe surgir del máximo consenso posible entre las organizaciones representativas de los sectores implicados, sobre todo el sector productivo, el transformador y el comercializador²⁸.

A su vez se pretende con esta normativa tratar de impulsar la ordenación de las transacciones mediante la correspondiente fijación de las condiciones de suministro, y establecer las garantías necesarias para el mutuo cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En suma, el fomento de estos contratos supone un paso decisivo para conseguir una situación estable de los mercados de los productos agroalimentarios, ya que la contratación realizada antes de la siembra o del comienzo de su ciclo

28 Sobre la vinculación entre las interprofesionales agroalimentarias y la Ley 2/2000, vid. DÍEZ RUBIO, C. "Organizaciones interprofesionales agroalimentarias a propósito de la nueva Ley 2/2000 de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 36, 2000, pp. 34 a 42. Por su parte, el Profesor Agustín LUNA SERRANO defiende la versatilidad contractual de la integración agroindustrial, señalando a los contratos agroindustriales como los casos económicamente más frecuentes y relevantes a los que se refiere la Ley estatal 2/2000, y en Cataluña la Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración. Vid su trabajo "Colaboración intersectorial y contratos de integración agroalimentarios", en *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea* Coord. por Pablo AMAT LLOMBART, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 363 a 370.

de producción, permite adaptar las producciones, en cantidad y calidad, a las demandas de los mercados nacionales y extranjeros, mejorando a su vez la transparencia de las operaciones y la competencia del mercado.

B) Marco conceptual, características y objeto del contrato tipo agroalimentario

Según el artículo 2.1 de la Ley 2/2000, se entiende por «contrato tipo agroalimentario» aquel que se refiere a operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

Se define asimismo el «sistema agroalimentario» como el conjunto de los sectores productivos agrícolas, ganadero, forestal y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos.

Debemos apuntar en este momento que, a tenor de lo dispuesto por la Ley 12/2013, según hemos podido analizar previamente, el contrato tipo agroalimentario constituye en sí mismo una modalidad de contrato alimentario, por lo que además de sus características propias, deberá ajustarse a los requisitos que exige la citada Ley de funcionamiento de la cadena alimentaria de 2013.

La peculiaridad del contrato tipo agroalimentario se basa en constituir un modelo de contrato pactado entre los representantes de los sectores productor, transformador y comercializador, el cual resulta homologado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y que es publicado mediante la correspondiente Orden en el Boletín Oficial del Estado, con el fin de que puedan ajustarse voluntariamente a dicho modelo o tipo los contratos privados de compraventa celebrados entre compradores y vendedores de la cadena alimentaria que lo estimen oportuno.

Las competencias para homologar dichos contratos tipo se atribuyen al Estado, en el caso de que el contrato exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma, o bien a éstas últimas si el ámbito de aplicación quedase dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Así pues, el contrato tipo agroalimentario es un modelo de «contrato oficial y homologado» por la autoridad competente, el Ministerio de Agricultura a nivel estatal. El procedimiento de homologación se tratará más adelante.

Este contrato presenta ciertas similitudes con los contratos de adhesión o con aquellos que contienen condiciones generales preestablecidas, aunque en modo alguno el contrato tipo resulta “impuesto” ni obligatorio para ninguna de las partes contratantes, sino que tales condiciones se verifican, se aprueban y se homologan por el Ministerio de Agricultura, para después ofrecerse en forma de contrato a los operadores del sector.

Podrá ser objeto del contrato tipo agroalimentario cualquier producto agroalimentario, si bien por regla general sólo podrá homologarse un contrato tipo agroalimentario por producto.

No obstante, en el caso de que determinados productos puedan presentar diferencias sustanciales en cuanto a su origen, destino final o calidad, podrán existir tantos contratos tipo como mercados específicos originen dichas diferencias.

Como se ha anticipado, el contrato es de libre y voluntaria adhesión. Ello supone que los diversos operadores del sistema agroalimentario podrán voluntariamente ajustar sus contratos (sometidos por norma al derecho privado), al contenido, clausulado, condiciones y formato del modelo de contrato tipo homologado.

C) Contenido mínimo obligatorio

Tratándose de un contrato tipo o modelo contractual oficial, destinado a ser aplicado a una pluralidad de transacciones relacionadas con un producto o subsector agroalimentario, la ley exige que como mínimo contenga determinados requisitos necesarios (art. 3).

Esta exigencia, al tiempo que pretende dotar de cierta uniformidad y armonización a la contratación, procura garantizar a las partes contratantes un mínimo de estipulaciones y pactos que deberán ser acordadas en cada operación. Veamos tales contenidos mínimos legales.

1. Identificación de las partes contratantes. Se trata de una necesidad lógica y evidente para cualquier modalidad de contrato privado, pues la completa y suficiente identificación de las partes, ya sean personas físicas o jurídicas, sus datos fiscales, su domicilio, así como la capacidad con la que actúan (por sí o con poder de representación), resultan imprescindibles para la correcta conformación de la relación jurídica contractual privada, que de ordinario adoptará la forma de contrato de compraventa o suministro.

2. Plazo de vigencia del contrato. La vigencia del contrato depende de la duración de la homologación oficial del mismo, que será publicada en el Boletín Oficial del Estado. Ordinariamente se homologa un contrato por temporada o anualmente. En todo caso, cabe la posibilidad de prorrogarse en el tiempo, como veremos.

3. Objeto del contrato tipo. Deberá definirse claramente el producto, la cantidad, la calidad y la presentación, el calendario y lugar de entrega así como cualquier otro aspecto relativo a la posición comercial. Constituye ésta la parte determinante de la posición contractual del productor agrario o proveedor de productos agroalimentarios, pues debe ajustar la entrega del mismo a las condiciones objetivas estipuladas.

4. Precios y condiciones de pago. El precio a percibir y los criterios para su actualización serán libremente fijados por las partes signatarias del contrato, las cuales podrán tener en cuenta, en su caso, indicadores de precios o costes. Estos indicadores deberán ser objetivos, transparentes y verificables, y no manipulables. En la fijación de los precios y condiciones de pago se tendrá en cuenta lo establecido al respecto por la normativa sectorial comunitaria. Rige con plenitud en este ámbito el principio de autonomía de la voluntad de las partes contratantes y el respeto a la libre competencia. Así las partes pueden con total libertad negociar y fijar el precio a percibir por la transacción y las demás condiciones de pago.

5. Forma de resolver las controversias en la interpretación o ejecución del contrato tipo.

6. Facultades de la Comisión de seguimiento y, en su caso, referencia a las aportaciones económicas que pueda recabar ésta.

7. Requisito formal. Los contratos de compraventa ajustados al contrato tipo homologado se firmarán al menos por triplicado, quedando un ejemplar en poder del vendedor, otro en poder del comprador, remitiendo éste el tercer ejemplar a la Comisión de seguimiento, donde quedará depositado.

Aunque no se establece expresamente en la Ley 2/2000 la exigencia de constancia documental de los contratos tipo, es decir, el requisito de que consten por escrito, la forma escrita se sobreentiende a partir de la necesidad de su firma por triplicado. Además, como sabemos, la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria exige a todo contrato alimentario su formalización por escrito (art. 8), por lo que el contrato tipo al quedar incluido entre ellos, deberá cumplir dicha formalidad en los términos y condiciones previstos por la propia Ley 12/2013.

D) Relación de contratos tipo homologados vigentes y procedimiento para su homologación

Los contratos tipo homologados en vigor son los siguientes²⁹: 1. Cosecha de naranjas y grupo mandarinas a peso para su comercialización en fresco; 2. Cultivo y compraventa de tabaco; 3. Limones con destino a su comercialización en fresco; 4. Limones con destino a su transformación en zumo; 5. Pomelos con destino a su comercialización en fresco; 6. Pomelos con destino a su transformación en zumo; 7. Patata dedicada al comercio en fresco; 8. Patata destinada a la industria de transformación; 9. Forrajes con destino a su transformación y comercialización; 10. Contrato-tipo de integración en la avicultura de carne; 11. Compraventa de hongos silvestres para su comercialización en fresco.

²⁹ Fuente: web oficial del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente español (www.magrama.gob.es). Consulta efectuada el 21 de julio de 2015.

En cuanto a la legitimación para iniciar el procedimiento de homologación de un contrato tipo, se otorga a aquellas personas, empresas e instituciones que realmente puedan tener un interés real en su aprobación y aplicación.

Así, podrán solicitar la homologación de un contrato tipo agroalimentario:

1. Las comisiones de seguimiento.
2. Las organizaciones interprofesionales legalmente reconocidas.
3. Las organizaciones representativas de la producción, por una parte.
4. Las organizaciones representativas de la transformación y la comercialización, por otra.
5. En defecto de estas últimas, las empresas de transformación y comercialización.

La documentación que deberá acompañarse a la solicitud de homologación será la siguiente:

- a) Propuesta de contrato tipo.
- b) Memoria justificativa. Deberá indicar el ámbito territorial de aplicación del contrato, el volumen previsible de contratación y la importancia económica de las transacciones comerciales.
- c) Compromiso de constituir la comisión de seguimiento, una vez homologado el contrato, en el plazo máximo de un mes desde la publicación del contrato en el BOE.
- d) En el caso de que la comisión de seguimiento vaya a recabar aportaciones económicas de los usuarios del contrato, se adjuntará una memoria complementaria donde conste: justificación de la necesidad de realizar aportaciones económicas; objetivos y finalidades que se pretenden alcanzar; programa de actuaciones previstas; cuantía de las aportaciones y procedimiento de obtención, haciendo constar expresamente si se recabarán aportaciones diferenciadas por subcomisiones; presupuesto detallado de las acciones; así como los mecanismos de control que garanticen la correcta aplicación de los fondos percibidos.

Durante la instrucción del procedimiento, el Ministerio de Agricultura analizará la viabilidad del contrato tipo propuesto, su trascendencia y la no perturbación del sector.

Para obtener una resolución favorable, en todo caso deberá existir un acuerdo entre al menos una parte que represente a la posición vendedora y una parte que represente a la posición compradora.

La resolución indicará el plazo de vigencia del contrato y su texto íntegro se publicará en el BOE.

Una vez ha sido aprobado el contrato tipo y haya vencido su plazo inicial de vigencia, es posible solicitar una «prórroga de la homologación».

La solicitud de dicha prórroga corresponde a la comisión de seguimiento correspondiente al contrato en cuestión, la cual se dirigirá al Ministerio de Agricultura antes de que finalice la vigencia de aquel.

La documentación a presentar junto a la solicitud de prórroga es la siguiente:

a) Memoria que recoja un avance de los datos fundamentales de la contratación efectuada al amparo del contrato tipo homologado cuya prórroga se pretende obtener.

b) Informe provisional de gestión de los ingresos percibidos, de las actuaciones realizadas, así como del cumplimiento de los objetivos previstos, en el supuesto de que se hayan recaudado aportaciones económicas al amparo del contrato tipo homologado.

c) Memoria complementaria, si la comisión de seguimiento tiene previsto recabar aportaciones económicas.

d) Modificaciones del contrato tipo homologado cuya vigencia termina, referidas al período de aplicación o a modificaciones en la reglamentación del sector de que se trate.

La resolución de la petición de prórroga, que adoptará la forma de Orden Ministerial, indicará el nuevo plazo de vigencia, siendo publicado en el BOE el texto íntegro del contrato prorrogado.

E) Las comisiones de seguimiento del contrato tipo agroalimentario: definición y funciones

Las «comisiones de seguimiento de los contratos tipo de productos agroalimentarios» constituyen entidades con personalidad jurídica propia e independiente de la de sus miembros integrantes, de naturaleza privada y carácter representativo, de composición paritaria y sin ánimo de lucro.

Corresponde a las comisiones de seguimiento el ejercicio, entre otras, de las siguientes funciones:

1. Promoción, vigilancia y control de uno o varios contratos tipo homologados siempre que se trate de un mismo producto agrario.

2. Remisión anual al Ministerio de Agricultura de los datos relativos a los contratos y cualquier otra información relevante requerida por éste. En particular:

a) Número de contratos de compraventa firmados al amparo del contrato tipo homologado.

b) Cantidad de producto e importe de la contratación efectuada.

c) Memoria de actuaciones, evaluación del cumplimiento de objetivos, grado de conflictividad en la ejecución de los contratos y análisis global sobre la importancia del contrato tipo agroalimentario en el sector.

3. Solución de controversias que surjan de la interpretación y aplicación de los contratos.

4. Percepción de fondos económicos para su gestión y funcionamiento.

Por lo que respecta a los aspectos financieros (gastos financiables y su control), la Ley permite que las comisiones de seguimiento puedan recabar aportaciones económicas de los signatarios de los contratos ajustados al contrato tipo, que irán destinadas a cubrir los siguientes gastos:

a) Gestión administrativa de las comisiones de seguimiento.

b) Acciones que incidan directamente en la mejora de la calidad de los productos, en su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre que suponga una elevación en la exigencia de la normativa vigente.

c) Acciones que incidan en la mejor protección del medio ambiente.

d) Acciones que mejoren la información y el conocimiento sobre las producciones y los mercados.

e) Acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.

Las comisiones de seguimiento que recaben aportaciones económicas deberán someter a auditoría externa sus cuentas anuales y el informe de gestión del ejercicio en el que percibieron cantidades por los conceptos arriba expresados. Los resultados de dicha auditoría deberán ser remitidos al Ministerio de Agricultura.

En otro orden de cosas, las comisiones de seguimiento pueden cumplir una importante función en el marco de la solución de controversias.

En efecto, las diferencias y conflictos que puedan plantearse respecto de la interpretación y cumplimiento de los contratos de compraventa ajustados al contrato tipo homologado, o respecto de las cláusulas de penalización que en ellos se incluyan, podrán ser sometidas voluntariamente por las partes a la comisión de seguimiento para tratar de llegar a una solución.

Por lo que respecta a la tramitación y al procedimiento de este mecanismo de solución de controversias, las fases previstas son las siguientes:

1ª. Será necesario comunicar a la comisión de seguimiento el conflicto surgido, dentro del plazo de notificación previsto por el propio contrato tipo. En caso de no haberse establecido ningún plazo a tal efecto, el plazo máximo será de setenta y dos horas a contar desde que se produzca el conflicto.

2ª. Los miembros de la comisión encargados de intervenir en el conflicto, están sujetos a las mismas causas de abstención y recusación que los jueces. A fin de prever tales eventualidades, se designará un sustituto para actuar en lugar del miembro que se hubiera abstenido o haya sido recusado.

3ª. Las partes firmantes de los contratos, deberán facilitar a la comisión de seguimiento la información y documentación necesarias para la resolución de la controversia suscitada, comprometiéndose a abonar, en su caso, los gastos originados por dicha intervención.

4ª. Respecto a los costes generados por el procedimiento, caben dos posibilidades:

a) Podrán ser sufragados por la propia comisión en caso de que reciban aportaciones económicas y esté previsto en su presupuesto.

b) Cada parte abonará los gastos en proporción a la cuantía causada por cada una de ellas. No obstante, en caso de notoria mala fe de una de las partes, ésta pagará la totalidad de las actuaciones causadas.

5ª. El objetivo del procedimiento es alcanzar una propuesta de solución al conflicto, a cuyo fin, en el plazo máximo de un mes a partir de la notificación del conflicto por alguna de las partes la comisión de seguimiento deberá proponer una solución que se someterá a la consideración de éstas para su aceptación. Dicho plazo será prorrogable por otro mes más.

6ª. El procedimiento puede finalizar de varias formas posibles:

a) Puede que las partes acepten la propuesta presentada por la comisión (siendo esto lo deseable), poniendo así fin al conflicto y al procedimiento. Los beneficios de esta primera forma de terminar el conflicto son evidentes en cuanto al menor tiempo y coste que supone el proceso, en comparación con los “costes” en términos temporales y económicos muy superiores en caso de resolverse el conflicto por la vía judicial ordinaria.

b) Puede que la comisión no consiga alcanzar una solución al conflicto en el plazo señalado.

c) Puede que las partes manifiesten su discrepancia con la solución propuesta.

En estos dos últimos supuestos, las partes podrían acudir a procedimientos arbitrales. A tal efecto resultaría de aplicación la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

En última instancia, siempre queda a disposición de las partes acudir a la vía judicial ordinaria (jurisdicción civil) para resolver el conflicto.

AGRICULTURA Y URBE: VENTAJAS Y DESAFÍOS FRENTE A LA NECESIDAD DE UN DESARROLLO INTEGRAL

LETICIA A. BOURGES¹

RESUMEN: La primera parte analiza las maneras en que la agricultura ha penetrado las ciudades y los riesgos que esto representa para la autonomía del derecho rural. En una segunda parte, se estudia como las reglas han tratado de mejorar el desarrollo de las áreas rurales. Las múltiples preocupaciones actuales imponen adoptar un enfoque global y procurar un desarrollo integrado. La seguridad alimentaria y el cambio climático ponen a la agricultura, y en particular a la protección de la tierra arable, en el corazón de los debates y de las previsiones.

ABSTRACT: In a first part, it is analysed the ways that agriculture penetrates the cities and the risks this represents to the autonomy of Rural Law. On the second part, it is studied how the rules have tried to improve the development of rural areas. The multiples today's concerns has imposed to adopt a global approach and to procure an integrated development. Food security and climate change put agriculture and in particular the protection of arable land at the core of debates and previsions.

PALABRAS CLAVE: agricultura urbana, seguridad alimentaria, agricultura de techo, agricultura vertical, agricultura periurbana, especificidad, tierras productivas, reequilibrio territorial, política de cohesión, planificación, desarrollo sostenible e integral, objetivos Post-2015, cambio climático.

KEY WORDS: Urban agriculture, food security, agriculture ceiling, vertical farming, urban agriculture, specificity, productive land, cohesion policy, planning, sustainable and comprehensive development, Post- 2015 objectives, climate change.

SUMARIO: I. Introducción. II. Ruralizando las ciudades. 1. Agriculturas urbanas. 2. Los nuevos desafíos para el derecho rural. III. Urbanizando el es-

1 Doctora en Derecho (Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Secretaria General del Comité europeo de derecho rural (CEDR). Email: bourgesla@gmail.com

pacio rural. 1. Desarrollo territorial y preservación de la tierra productiva. 2. Múltiples objetivos y territorios: el desarrollo integral. IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la sociedad se enfrenta a dos problemas fundamentales: la seguridad alimentaria y las consecuencias negativas del cambio climático, que afectan tanto a las áreas urbanas como a las rurales.

Los espacios urbano y rural fueron abordados hasta ahora como ámbitos distintos e individuales; así, los problemas ambientales que se presentaban en ellos fueron analizados de manera más bien compartimentada. Las crisis alimentarias, la preocupación respecto a la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente – con renovado impulso por la cuestión del cambio climático² – invirtieron algunas consideraciones, legitimaron algunas políticas e impusieron un cambio de mentalidad. La multiplicidad y la envergadura de esos problemas han dado lugar a adoptar un enfoque combinado e integrado, y revalorizaron la agricultura y replanificar las ciudades.

Los beneficios tanto psicológicos como físicos atribuibles a los espacios verdes y la cuestión de la seguridad alimentaria han llevado a incorporar la agricultura en los centros urbanos, a través principalmente de la agricultura urbana y periurbana. Si bien estos casos son apreciados por sus efectos positivos, las consecuencias legales de su regulación y las que puedan tener sobre la calificación de la agricultura han sido algo descuidadas.

El ámbito rural es sometido a diversas exigencias. La actividad agrícola que en él se ejercita se encuentra bajo la presión de diversos factores. Entre ellos, una de las externalidades positivas de la agricultura – el equilibrio demográfico – exige mejoras infraestructurales (consideradas también propulsoras de desarrollo), las que han dado lugar a las políticas de cohesión. Los diversos intereses ambientales han originado la perspectiva bio-económica y las prácticas eco-agronómicas o agroecológicas. Un stress importante al que se ve sometido el sector agrícola es la relación con los centros urbanos. La necesidad de limi-

2 El calentamiento en relación a décadas pasadas es inequívoco como concluyo la contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2013: *Climate Change: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xiua, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom y New York, NY, Usa, 1535 págs.). Las crecientes magnitudes del calentamiento hacen que aumente la probabilidad de impactos graves, generalizados e irreversibles. Algunos riesgos del cambio climático son considerables con 1 o 2 °C por encima de los niveles preindustriales.

tarlos y de establecer interrelaciones coherentes, coordinadas y sustentables ha impuesto la necesidad de diseñar un enfoque basado en el desarrollo integral.

Por ello, nos proponemos señalar, sin exhaustividad, las variantes que se han presentado hasta ahora para vehiculizar el ingreso de la agricultura en las ciudades, fenómeno que hemos dado en llamar: la ruralización de las ciudades; y las consecuencias jurídicas que ese fenómeno podría acarrear. Luego, nos hemos propuesto distinguir los vectores del nuevo enfoque del desarrollo integral, que implica reconocer la necesidad de una cierta armonía en el desarrollo de zonas urbanas y rurales.

II. RURALIZANDO LAS CIUDADES

Las principales preocupaciones entorno de las posibles o comprobadas consecuencias del cambio climático han fomentado iniciativas ciudadanas que aspiran a la aplicación concreta del principio de desarrollo sostenible en las ciudades. En el 2005, la FAO estimó que la agricultura urbana podía alimentar un cuarto de la población mundial.

El primer enfoque respecto a este fenómeno fue imaginar y luego ensayar la agricultura urbana como una solución viable para ciudades superpobladas de los países en desarrollo³. Las crisis alimentaria y económica y las preocupaciones éticas acentuaron la idea de introducir la actividad productiva agrícola en las urbes para reducir el circuito comercial, asegurar la calidad de los productos⁴ y mejorar el impacto ambiental.

Analizaremos entonces los principales tipos de agricultura urbana que se han ensayado hasta ahora.

3 XXXII Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (Buenos Aires, marzo 2012), la promoción de la agricultura urbana y periurbana fue identificada como una de las áreas prioritarias para la región. En 2012, los Ministros de Agricultura, de la Comunidad del Caribe (CARICOM) aprobaron la Política Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional planteada por la FAO-CARICOM, incluyendo la agricultura urbana y periurbana. V. FAO (Oficina Regional, Chile), *Mémoires, Séminaire International d'Agriculture Urbaine et Périurbaine*, 2012.

4 Respecto de estos dos puntos vale hacer referencia al Programa del Departamento del Tesoro de Estados Unidos *Healthy Food Financing Initiative*, con el fin de promover la comida sana y el ejercicio. Ese programa ha concedido recursos al ASI Federal Credit Union para la concesión de créditos para lanzar despensas y otros negocios relacionados con la alimentación sana (*healthful food*) en comunidades de bajos ingresos o con deficiencia de distribuidores de alimentos (http://www.nola.com/business/index.ssf/2011/10/asi_federal_credit_union_to_st.html).

1. Agriculturas urbanas.

La introducción del ejercicio de la agricultura en los centros urbanos o en sus alrededores – ambas aludidas generalmente como agricultura urbana⁵ – responde a dos necesidades contemporáneas: responder a la seguridad alimentaria y a cuestiones relativas a los alimentos (producción estacional, circuitos cortos de comercialización), y contribuir a mejorar los parámetros ambientales urbanos.

Todos los modelos que se han imaginado conllevan ciertas ventajas y desventajas, sin contar alguna consecuencia jurídica.

La **agricultura de techo** se anunció como una alternativa útil frente a las iniciativas de los jardines de techo (*roof gardens*). Estos fueron concebidos como una solución ambiental para mejorar la eficiencia de la climatización, contribuyendo a la purificación del aire de la urbe. Al mismo tiempo, ponen de manifiesto la posición ambiental adoptada en la concepción de la conglomeraación correspondiente. El cambio de la función ornamental por una función productiva de la utilización “verde” del techo ha generalmente recabado un buen respaldo de la sociedad sin que sus componentes reparen en las problemáticas a las que podría dar lugar (por ej. en la gestión).

La **agricultura vertical** es una nueva forma de estructura productiva y busca concretizar el principio de desarrollo sostenible y asegurar el aprovisionamiento de alimentos en las ciudades. Se lo ha ideado caracterizado por el uso de un edificio de varios pisos dedicados a la actividad agrícola, con un área de venta, un sistema óptimo para el uso del agua y el reciclaje de residuos, autosuficiente en términos energéticos (búsqueda de impacto ambiental cero en emisiones, residuos y uso de productos químicos). Este modelo también concuerda con el nuevo fenómeno de Ciudades de transición (lanzada en el 2006 en Totnes, Devon, UK), que se preparan para un mundo sin o post-petróleo, promoviendo la participación de la sociedad civil y basándose en la habilidad de reaccionar frente a las crisis, reinterpretando los sistemas de vida, alimentación, transporte y energía a la luz de la revaluación de las demandas de los

5 La FAO define la agricultura urbana y periurbana (AUP) como “el cultivo de plantas y la cría de animales en el interior y en los alrededores de las ciudades”, incluyendo distintos tipos de cultivos (granos, raíces, hortalizas, hongos, frutas), animales (aves, conejos, cabras, ovejas, ganado vacuno, cerdos, cobayas, pescado, etc.) y productos no alimentarios (plantas aromáticas y medicinales, plantas ornamentales, productos de los árboles); también incluye la silvicultura y la acuicultura a pequeña escala. Según datos de la misma organización la agricultura urbana es practicada por 800 millones de personas. V. www.fao.org

La silvicultura urbana y periurbana se refiere a la gestión de bosques, arboledas o árboles individuales (naturales o plantados) en áreas urbanas o periurbanas, con el fin de maximizar sus valores económico, social, cultural y ambiental (en especial la biodiversidad), abarcando la más amplia variedad de formas en que se presenten esos árboles y de propósitos que se propongan.

consumidores. La invocación del principio participativo aspira a una sociedad activamente responsable.

La misma línea de concienciación de las ciudades ha dado lugar al involucramiento de entes o establecimientos públicos (como escuelas, cárceles y hospitales) en la ruralización, imponiéndoles incursionar en la producción agrícola destinada a la alimentación para asegurar una suerte de autosuficiencia alimentaria individual (eventualmente también con venta externa), contribuyendo así al empleo agrícola y a la mejora de la dieta de sus propios individuos⁶.

En este análisis casi ostentadamente enumerativo vale mencionar el método de “*permaculture*”, diseñado en los años 1970, que pretendía generar ecosistemas perennes que sean económicamente viables compatibilizando árboles y cultivos. Si bien este sistema se implementa en campo abierto y recalca la fuerte componente ambiental de la actividad agraria, permite imaginar la multiutilización de espacios verdes urbanos cuando sea agrónomicamente posible.

Respecto de la *agricultura periurbana, periférica o de suburbios*, cabe destacar, como premisa, que históricamente los asentamientos se dieron lógicamente en zonas generalmente fértiles en razón justamente de asegurar la provisión de alimentos; consecuentemente, en la actualidad, la extensión de los centros poblados da lugar a la desaparición de la tierra cultivable periférica, lo cual condiciona una disminución o desaparición de producción alimentaria a escala nacional.

En general, esta agricultura es considerada beneficiosa sobre todo en situaciones de emergencia – por la proximidad con los centros de consumo –, así como por su posible influencia en la regulación de la dieta alimentaria (con una oferta de alimentos estacionales variados, frescos⁷ y menos caros); además

6 V. Canadá, *Project SOIL*, se trata de desarrollar una producción *on-site* (en el lugar) de instituciones públicas a través de convenios con productores locales, construyendo sinergias beneficiosas, permitiendo incrementar el empleo, facilitar el acceso a tierra agrícola útil y consumir alimentos frescos. La atención respecto a la nutrición parece imponerse como otro objetivo post-2015 (V. ICN2 Roma 2014).

7 Si bien en muchos textos se hace referencia a que estos productos serían más nutritivos, preferimos no aventurarnos en dicha afirmación. Igualmente, cabe señalar que existe una fuerte corriente internacional interesada en mejorar la nutrición, fomentando la iniciativa local para programas e intervenciones para hacer que la agricultura y los sistemas alimentarios sean más sensibles a la nutrición, mejorando la calidad de la dieta y previniendo la malnutrición y las deficiencias nutricionales (v. II *International Conference on Nutrition*, nov. 2014). Tal perspectiva global tiene por fin mejorar la calidad de la dieta para que sea nutricionalmente adecuada, afrontar y prevenir la malnutrición y las deficiencias nutricionales en la población, teniendo en cuenta los múltiples beneficios sociales y económicos que se derivan de tal enfoque tanto para la sociedad en general como para la mejora de la vida rural donde agricultura y sector alimenticio son centrales.

el hecho de acortar el circuito comercial⁸ puede contribuir a reducir diversas etapas y elementos, como el transporte, el almacenamiento y el embalaje o acondicionamiento, fortaleciendo la idea de seguridad alimentaria (tanto en términos sanitarios como cuánticos⁹) y de autenticidad (cinturones mercado-granjas) y aumentando las rentabilidades del agricultor¹⁰. También se le han reconocido algunos beneficios sociales importantes: la posibilidad de usarla como instrumento educativo o lúdico, contribuyendo al equilibrio psicológico de los usuarios (parcelas de uso individual o comunitario); como instrumento de rehabilitación para individuos con dificultades sociales; o como medio de paliar las necesidades y dar empleo a los sectores más pobres y desfavorecidos¹¹.

La explotación agrícola periurbana (excluido el parcelamiento para atribución temporaria o a fines sociales) trae aparejada una problemática en ciernes: la competencia por el uso de la tierra (clave: rentabilidad y productividad financiera). Esto origina la discusión sobre la importancia, la justificación y la legitimización de mantener reglas estrictas respecto al destino de tierras rurales o a destino agrícola y la flexibilización o rigidez de la reglas de urbanismo que facilitan la extensión de zonas urbanas. Se vislumbra una tensión entre diversos derechos básicos, pero fundamentalmente dos enunciados esenciales del estado de derecho: el derecho a la propiedad privada y el interés común.

La agricultura urbana, en su sentido amplio – incluyendo la periurbana –, si bien goza de una consideración social positiva en razón de las ventajas previamente enunciadas, muchas veces la deficitaria información o formación de los

8 Puede referirse sea a la venta directa como a la provisión de ingredientes para la venta callejera de comida, muy difundida en centros urbanos donde las distancias no permiten a los trabajadores volver a sus casas para restaurarse. El problema es que sin una regulación específica este tipo de venta o de agricultura no recibe asistencia y termina ignorada por las estadísticas.

9 Se considera que un metro cuadrado de huerto puede rendir unos 20kg de comida/año, y cien metros cuadrados dedicados a la horticultura pueden generar un empleo, teniendo en cuenta las necesidades en la producción, el suministro de insumos y la comercialización.

10 Se considera que un agricultor urbano que practica la venta directa puede obtener un porcentaje de ganancia mucho mayor que en el caso de un agricultor de zona rural que vende a un intermediario, debido a la disminución de costos por las etapas y elementos eliminados o reducidos, aun vendiendo a un precio aproximativo del precio de mercado (tomando como precio de mercado aquel que se forma sobre un producto producido en zona rural y que cumple las diferentes etapas y los distintos pasamanos).

11 V. FAO, *Ciudades más verdes en América Latina*, 2014. FAO, *Sustainable Natural Resources Management in Africa's Urban Food and Nutrition Equation*, Nature and Faune, Vol.28, Issue 2, 2014. FAO, Working Group of Silva Mediterranea.

Téngase en cuenta que el sector de comercio alimenticio (que generalmente no exige ni una gran inversión ni una formación previa) resulta una opción viable de autoempleo o microemprendimiento para una larga porción de grupos vulnerables (mujeres, inmigrantes, etc.).

individuos hace que en ese análisis no se tomen en cuenta ciertos riesgos sanitarios y ambientales para la urbe que puede ocasionar la actividad en cuestión (por ejemplo: la contaminación acústica y odorífica, la filtración de abonos orgánicos en las reservas acuíferas). La defectuosa o ausente consideración de estos tipos de agricultura en las políticas agrícolas generales o en las políticas de planificación territorial, y la ausencia de consideración legislativa para darle un marco jurídico a su desarrollo, puede dar lugar a la mala aplicación de ciertas prácticas (uso de pesticidas o gestión de desechos y aguas residuales). La incorporación de los distintos tipos de agricultura urbana en las diversas políticas públicas resulta fundamental no sólo para encarar y estabilizar el proyecto urbano y de sociedad sino también para clarificar y fortificar el rol de la agricultura. Este reconocimiento político conlleva una regularidad y seguridad jurídica siempre apreciable. Por otro lado, también un proyecto de desarrollo de este tipo de agricultura exigiría que se elabore un programa educativo del consumidor sobre las ventajas de adquirir este tipo de productos.

Ante este panorama donde se incorporan nuevas técnicas de producción o el desarrollo de la actividad agraria en sitios no convencionales (hasta ahora), la pregunta es si estos métodos o estructuras de producción pueden influir en alguna manera o amenazar la especificidad del derecho rural.

2. Los nuevos desafíos para el derecho rural.

Lorvellec consideraba que el derecho rural se extiende sobre el espacio rural y sobre las cuestiones agroalimentarias¹². Asimismo, Hudault ha precisado que el derecho rural es agroalimentario, agroindustrial y agroambiental¹³, mientras algunos se han atrevido a actualizar esa última característica por la de agromultifuncional¹⁴.

En general, es ampliamente reconocida la especificidad de la agricultura, particularmente en términos económicos. Sin embargo, a pesar, como se ha visto, de que el método de producción agrícola vertical es delineado dentro del nuevo enfoque que adopta la sociedad civil respecto de la alimentación y la agricultura, en gran parte, afecta a ciertas características económicas de la actividad que han justificado un *status* especial. Esta organización productiva agrícola elimina algunos problemas estructurales (la distancia entre los centros de producción y los de distribución o de comercialización, facilitando la compra en el punto de producción), así como limita ciertos riesgos climáticos

12 L.LORVELLEC, *Droit rural*, Masson, Paris, 1988, p.10.

13 J.HUDAULT, *L'évolution du droit rural*, IX^o Congreso Español y I^{er} Internacional de Derecho Agrario (Valencia, 22 al 23 de junio de 2006).

14 L.BOURGES, *La distinction juridique entre produit agricole et produit agroalimentaire dans la dynamique du droit rural*, Thèse, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p.229.

(técnicas de invernadero o de cultivo intensivo). De esta manera, contribuye a asegurar el aprovisionamiento de alimentos y resuelve dos temas claves para la agricultura (dispersión de la oferta y riesgo climático). La sola referencia a la agricultura vertical no debe considerarse excluyente de otras formas de agricultura urbana que también se asimilan a ella por el hecho de eliminar de manera comparable ciertos problemas estructurales.

Por lo enunciado, los nuevos procesos productivos agrícola-urbanos parecen capaces de convulsionar el panorama poniendo en riesgo la especificidad de la agricultura, así como lo hacen con respecto al derecho rural al dar lugar a la aplicación de reglas de derecho común. También podría dar lugar a cuestionar la validez de una eventual subvención a un método productivo (agricultura urbana) que elimina ciertos riesgos y deslocaliza la producción, o de la política en favor de la producción agrícola a campo abierto cuyos riesgos y especificidades podrían resultar incomprensidos por la comparación con la práctica visible y cercana (agricultura urbana).

Por ello, es posible pensar que la noción social (urbana) de agricultura pueda ser distorsionada o reducida a aquella de productor de alimentos de huerta, cayendo en el error de no tomar en cuenta la producción agrícola que requiere escala y que se destina tanto a la producción de alimentos como a la provisión de materias primas para el sector industrial (textil, combustibles, farmacéutica, cosmética, etc.), o la producción que aun siendo de escala reducida y generalmente específica, es parte y hace al ambiente rural (quesos, vinos, etc.), y cuyo elemento tierra (*terroir*) es determinante. Por lo tanto, es dable admitir que las nuevas técnicas y procedimientos de producción podrían dar lugar a nuevas discusiones académicas.

Sin embargo, la disminución de ciertos efectos climáticos no implica la eliminación de otros riesgos biológicos, como enfermedades y plagas, que podrían poner en riesgo sanitario a la población (ej. mutación de virus). Cabe cuestionar si la reglamentación sanitaria existente resulta aplicable a la actividad cuando es desarrollada en terreno urbano o si es pertinente una modificación del ámbito de aplicación de dicha normativa o si eventualmente, siguiendo datos más bien científicos, sería pertinente una reglamentación específica. De ahí que la legislación necesite abordar esta agricultura urbana en expansión.

Estas consideraciones no desprecian las posiciones que defienden la práctica de la agricultura en las ciudades como un medio de vulgarización o de información sobre la actividad misma para hacerla más comprensible. Si bien por un lado, cabe insistir en el riesgo de banalización que esta introducción podría conllevar permitiendo desvirtuar los parámetros básicos del derecho rural, y malinterpretar las políticas que procuran mejorar el nivel de infraestructura de las zonas rurales a través de la incorporación de elementos o caracterís-

ticas “urbanas”; por otro lado, la preocupación por la seguridad alimentaria y, consecuentemente, por la agricultura y la utilización del suelo, sumada a la consternación por la crisis económica, han permitido desarrollar diversos conceptos (como la bioeconomía y la agroecología), pero sobre todo el actual enfoque de desarrollo integral, eje del análisis a continuación.

III. URBANIZANDO EL ESPACIO RURAL

El fenómeno de buscar equilibrar en términos de servicios e infraestructura las zonas rurales con las urbanas podría ser calificado como “urbanización del territorio rural”. Sin embargo, esto reclama un cierto equilibrio y una cierta precaución en el diseño de las diversas políticas y reglamentaciones para que no se desnaturalice la esencia del territorio rural y se cumplan los objetivos propuestos.

Respecto a este tema hay entonces dos elementos a tener en cuenta. Por un lado, la necesidad de políticas de desarrollo rural, por su importancia en la estructura socioeconómica de un Estado; por el otro lado, la regulación del uso del suelo, cuestión altamente sensible cuando se trata de preservar el equilibrio de intereses tanto individuales como generales (derecho de propiedad, permiso de construcción sobre el terreno, resguardo de la capacidad productiva, protección de la biodiversidad y de los recursos naturales).

En consecuencia, esto resulta en dos consideraciones: el legislador se ve obligado a aplicar el buen sentido del justo equilibrio, integrando los factores rurales en las políticas urbanas y *viceversa* (2.1); y el concepto de desarrollo integral (2.2), que trata de incorporar y responder a los diferentes objetivos y problemáticas actuales, demostrando una vez más la transversalidad de la materia rural.

1. Desarrollo territorial y preservación de la tierra productiva.

La necesidad de mejorar la oferta de servicios e infraestructura de las zonas rurales estuvo presente en Europa desde la fundación de la PAC, a través del diseño de su segundo pilar. Bajo esta perspectiva, se ha tratado de garantizar una política específica de desarrollo para mejorar el nivel y la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales. Las políticas pertinentes fueron adoptando nominaciones como políticas de desarrollo rural o de ordenación del territorio¹⁵. En último término, para responder a los objetivos de reequilibrio territorial (rural-urbano) y a la necesidad de contribuir a la eficacia económica

15 Consejo de Europa, Carta europea de ordenación del territorio, 20 mayo 1983. La ordenación del territorio queda definida en estos términos: “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y

en términos de rentabilidad y competitividad de las actividades que se lleven a cabo en las zonas rurales, ha surgido la política de cohesión territorial¹⁶, considerada un elemento estratégico para el *redressement* de la región¹⁷ y alineada en complementariedad al objetivo general de cohesión económica y social¹⁸ enunciado en el Tratado de Lisboa y a las orientaciones de la Unión para el período 2014-2020¹⁹. El enfoque adoptado pone en evidencia la importancia de la agricultura y de las actividades desarrolladas en las zonas rurales para la economía nacional o regional; este reconocimiento expreso no deja de encontrar raíces en las crisis alimentaria y económica de los albores de siglo.

Diversos factores y consideraciones de ese mismo período han impuesto que las reglamentaciones que buscan concretizar el desarrollo de las zonas rurales integren sin embargo diversos objetivos que pueden parecer antagónicos como la protección ambiental (paisaje²⁰, biodiversidad, bienestar animal, gestión de

global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

- 16 E. MUÑIZ ESPADA, *La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural*, Revista de derecho agrario y alimentario, Segunda época, nº63, año XIX, 93-140. P. AMAT LLOMBART, *La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la UE*, RDAA, nº4, 2009, ps. 15 y ss. Id., *The second pillar of the CAP towards 2020, Mission, objectives and priorities of rural development*, 2014, in http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/Amat-paris_tcm7-355054.pdf
- 17 Comisión, Comunicación *El sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento*, COM(2014) 473 final.
- 18 L.BOURGES, E.MUÑIZ ESPADA, *Ruralizando las ciudades y urbanizando el espacio rural*, in X Encuentro de Colegios de Abogados, ZEUS, Rosario, 2014, 2.1: “La cohesión territorial también se ofrece como un medio de evolución en el proceso de convergencia y de integración europeas. Se entiende, en efecto, que la falta de cohesión territorial entorpece el funcionamiento del mercado único europeo y reduce el acceso de los habitantes de algunos territorios a las libertades inscriptas en los tratados”.
- 19 Comisión europea, Comunicación *Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010)2020, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>
- 20 Los agricultores se destacan como los protectores naturales de la biodiversidad y del paisaje.
V. Consejo de Europa, *Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère*, Sauvegarde de la nature n°74, 1996. Id., *Protection de la biodiversité biologique et paysagère dans les paysages d’Europe centrale et orientale*, Sauvegarde de la nature n°94, feb. 1999. Id., *Le Réseau écologique paneuropéen: état d’avancement*, Sauvegarde de la nature 146, 2007. Id., *Conserving European biodiversity in the context of climate change*, Nature and environment n°149, jul. 2007. Id., *Landscape and rural heritage*, European Spatial planning and landscape n°88, 2007. Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats, 19 sept. 1979. European Landscape Convention, 20 oct. 2000.
V. como ejemplo de la concienciación del impacto ambiental en agricultura: D.CORIA, *El impacto ambiental en suelo producido por el incremento de cultivo de soja para la obten-*

recursos²¹ y de desechos), los intereses alimentarios (sanidad, calidad y capacidad productiva), la oferta de servicios (sociales, administrativos y energéticos) y el desarrollo de infraestructura. Se exige también respetar las especialidades, tanto territoriales como socio-económicas, de cada zona en particular (zonas de montaña, aisladas, húmedas, forestales etc.). De ahí que las consideraciones ambientales tengan un peso considerable al momento de elaborar medidas a favor del desarrollo “urbano” o infraestructural de las zonas rurales.

Sin embargo, la consternación actual por la seguridad alimentaria resulta central en las medidas de cohesión territorial y de planificación urbana, e incita a proteger la tierra destinada a uso agrícola en las zonas periféricas. Sería útil en ese sentido que los planes de urbanización se basaran en estudios edafológicos para determinar las zonas de expansión urbana más convenientes – que serían menos aptas para practicar la agricultura. La protección anhelada se funda en el valor de la tierra como factor de producción o más específicamente por su capacidad productiva de alimentos, es decir por su carácter económico (económico productivo y no en sentido especulativo) y no por referencia a parámetros ambientales. Esta consideración implica un cambio de enfoque que influye particularmente en la elaboración de medidas de desarrollo rural, de urbanización y relativas al destino que se prevea a los distintos territorios aledaños a las zonas urbanizadas. Por un lado, la agricultura adquiere una naturaleza transversal que se convierte en vector comunicante entre el derecho urbano o de planificación y el derecho rural, o dicho de otra manera, la protección de la tierra con potencial productivo genera una materia de confluencia entre los dos ámbitos. Por otro lado, el territorio viene considerado en su globalidad geológica y socio-económica, exigiendo un enfoque global y particular al mismo tiempo, combinando los diversos tipos de intereses y necesidades.

Debe tenerse en cuenta que el cambio de destino o la preservación de la utilización de la tierra a destino agrícola tiene efectos sobre otras consideraciones, como el uso lúdico del territorio y la preservación del paisaje y de la biodiversidad, o sobre la eventual discusión de la jerarquía de los intereses generales a hacer prevalecer sobre el derecho de propiedad.

En definitiva, en la actualidad se impone un cierto entrelazamiento de las políticas y las reglamentaciones referidas a la planificación de las zonas urbanas y al desarrollo de las zonas rurales. Este fenómeno, por un lado, resulta

ción de biocombustibles de primera generación en Argentina, in C. LERTORA MENDOZA, *Territorio, Recursos naturales y ambiente: hacia una historia comparada*, Ediciones FEPAI, Buenos Aires, 2012, p.147 y s.

21 La agricultura es una actividad que puede imponer cambios en el destino de la tierra, piénsese a la deforestación para expandir las fronteras agrícolas (para cría de ganado y cultivo de tierras forestales), en el drenaje de humedales o en la introducción de acuicultura en los manglares.

de la multiplicidad de intereses que han surgido y que son reclamados por los consumidores y los ciudadanos, sea respecto de los espacios públicos y verdes como de la alimentación (seguridad, calidad, circuitos cortos, etc.); por el otro, implica obviar una sectorización territorial. Esto último se inserta a su vez en las más amplias políticas de desarrollo, pues las consideraciones que han influido sobre las políticas concernientes a la reglamentación de los diversos espacios territoriales, lo han hecho también sobre las políticas de desarrollo. En consecuencia, la atención creciente respecto del territorio se inserta coherentemente en la noción de desarrollo integral.

2. Múltiples objetivos y territorios: el desarrollo integral.

Los múltiples objetivos que se verifican en la actualidad exigen una adecuada y juiciosa administración de sinergias y un compromiso equilibrado entre los intereses y los usos concurrentes de la tierra, en especial aquellos referidos a la habitación y a la producción alimentaria, para alcanzar un resultado armónico y eficaz.

A nivel mundial, el tema del desarrollo se instaló a partir de la incorporación de Estados nuevos o periféricos a las instancias de decisión luego de la institucionalización moderna de la comunidad internacional²². Las reglas sobre desarrollo fueron evolucionando y adquiriendo mayor complejidad, enriqueciéndose a través del tiempo especialmente por la influencia de las cuestiones ambientales y las relativas a los derechos humanos (como los derechos de la mujer²³, a la alimentación y a condiciones de vida digna, entre otros). Otros factores incorporaron nuevas facetas, como la solidaridad²⁴ y la ética²⁵. Las

22 El Ciclo de Tokio reconoció un tratamiento diferenciado para los países en vías de desarrollo y los menos desarrollados (Declaración de Tokio, Reunión ministerial 12-14 sept. 1973). En pleno auge del tema, la ONU abordó los problemas de materias primas y de desarrollo con la Declaración para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (AG Res. 3201 (S-vi), 6º Ses. Especial, A/9559 (1974). Para el reconocimiento de la importancia de la transferencia de tecnología v. Decis. ministerial, *Trade and transfer of technology*, 7 Dec. 2013, WT/MIN(13)/35.

23 Las conferencias internacionales organizadas desde inicios de los años 1990 invocan permanentemente el rol de la mujer en la sociedad y el desarrollo, la protección del patrimonio cultural y autóctono. V. ONU Mujeres (A/64/L56, 10 julio 2010). En la Declaración del Milenio (A/Res/55/2, 18 sept. 2000), los Estados Miembros decidieron asegurar y promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como medios para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y para estimular el desarrollo sustentable. La misma perspectiva fue adoptada por la Cumbre mundial de 2005 (A/Res/ 60/1, 25 oct. 2005).

24 A. COSIALLS, "Los retos de la política agrícola común más allá del 2013", *Estudios de Derecho agrario*, La Rioja, 2011.

25 L.BOURGES, *Una agricultura ética en el MERCOSUR, por qué no?*, Instituto de derecho agrario del Colegio de Abogados de Rosario (Santa Fe, Argentina), *VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de derecho agrario*, 2012, p. 473-478.

líneas de pensamiento, las demandas, las políticas del nuevo siglo y sobre todo las crisis de distinta naturaleza parecen confirmar esta tendencia.

Esa evolución en la concepción del desarrollo también se manifiesta claramente en el ámbito comercial internacional. El tratamiento de la temática por los Acuerdos de Marrakech viene ahora a completarse con los objetivos de desarrollo post-2015²⁶. En la conferencia ministerial de Bali en 2013, se reconoció la importante “contribución que los programas de servicios generales pueden hacer al desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza”. Así, los países en desarrollo lograron que se consideren expresamente incluidos en la lista no exhaustiva de programas de servicios generales enumerados en el anexo 2 del Acuerdo sobre agricultura relevantes cuestiones relativas a la reforma *foncière* y a la salvaguardia de los medios de vida rural, como la rehabilitación y la conservación de suelos, la gestión de recursos naturales, de sequía y el control de inundaciones, los programas de empleo rural, ordenación de títulos de propiedad, y programas de asentamiento agrícola, a fin de promover el desarrollo rural y la disminución de la pobreza. Un paso importante es la consideración de los objetivos y necesidades propios de los países, en especial cuando se trate de adoptar políticas y reglas en el marco de los programas de cooperación. Sin dudas, en este ámbito mercantil, los debates sobre el cambio climático dan vigor a los documentos relativos al medioambiente e incitan a un mayor diálogo y cooperación sobre la transferencia de tecnología. Esta reafirmación de la incorporación del desarrollo en el marco de las negociaciones comerciales internacionales es de suma importancia, pues implica un reconocimiento jurídico y una reafirmación de varias cuestiones, como la existencia de ritmos de desarrollo distintos y el respeto de las necesidades nacionales, o la influencia de los mencionados criterios de solidaridad y ética en los programas de asistencia o cooperación.

La mayor atención a las consecuencias de las distintas políticas ha conducido a definir que el desarrollo además de sostenible (veta ambiental) debe ser inclusivo²⁷ (veta social) e integral (veta territorial). La primera calificación

26 En 2011, el programa AFT 2012-2013 (WT/COMTD/AFT/W/30, 15 Nov. 2011) estaba basado en profundizar la coherencia entre comercio y políticas de desarrollo, y fijándose el objetivo de construir una capacidad de desarrollo a largo plazo. El próximo programa tiene que enmarcarse en la agenda de desarrollo post-2015 (WT/MIN(13)/34, 11 dic. 2013). En UE v.: Comisión, *Communication Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM/2010/2020 final, 3 marzo 2010.

27 CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo, Construyendo sinergias*, Santiago de Chile, 2013. El estudio desarrolló el concepto de “desarrollo inclusivo”: el gran desafío es encontrar las sinergias entre los dos (igualdad social y dinamismo económico), para [...] crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, mejorando las capacidades humanas y movilizandolas energías del estado. [...] la contribución del comercio internacional para el desarrollo inclusivo no es automática y depende de la calidad

tiene larga data mientras que la segunda es de reciente acuñación y se refiere al alcance del beneficio del desarrollo. La tercera, desarrollo integral, podríamos acuñarla para referirnos al aspecto territorial, marcando la necesidad de adoptar una visión global del mismo. Los riesgos de ciertas cuestiones actuales (en particular la seguridad alimentaria y los efectos del cambio climático) tienen características que imponen abordar la gestión del territorio con una perspectiva global del mismo, que incluya las zonas urbanas y rurales a la par pero respetando sus propias características y necesidades²⁸, porque una buena gestión en términos ambientales, sociales y económicos deriva en desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado permitiendo así afrontar los riesgos de manera eficaz. Esa visión global y las problemáticas a las que hay que responder, han permitido considerar que la agricultura urbana es un elemento clave en el nuevo enfoque respecto al desarrollo²⁹. Sin embargo, el “desarrollo

de las políticas públicas y privadas que lo guían y complementan. El desarrollo inclusivo es un crecimiento que genera empleo más satisfactorio y equitativo, inclusión productiva y social que depende, en gran parte, de un conjunto de políticas que promuevan la convergencia productiva y cambios institucionales y garantice la protección social”. CEPAL, Integración Regional, hacia una estrategia de cadena de valor inclusivo, 2014.

En 2011, el programa de AFT para 2012-2013 (WT/COMTD/AFT/W/30, 15 nov. 2011) estaba basado en el tema de “profundizar la coherencia” en las políticas de comercio y desarrollo. El documento señala la necesidad de asegurar que la AFT sea lo más “lo más eficaz posible”, y de apuntar a construir una capacidad de desarrollo a largo plazo.

En la misma perspectiva, para Europa, v.: Comisión, Comunicación *Europa 2020 – una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM/2010/2020 final, 3 marzo 2010: una estrategia para ayudarnos a salir fortalecidos de la crisis y convertir la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora capaz de ofrecer altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. *Europa 2020* establece una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI.

- 28 Existe una corriente que habla de “agrociudades” para señalar “la fusión dominante de la actividad agropecuaria, marítima y minera cohesionada con la población cuya configuración hecha es la vida urbana” y remarca que “la convivencia entre la dinámica del sector primario y la ciudad es una sola geografía que comparte la cultura, la economía, lo social, lo ambiental, la política pública, los recursos naturales, los efectos de los recursos naturales, las cercas, los límites, las aperturas, las prohibiciones, las intersecciones, las influencias, las ideas cohesionadas, el fanatismo, el regionalismo, las ideas de la vida desde la Iglesia, la escuela, la familia, y el territorio”. Sin embargo, a primera vista parece difícil acoplar la mencionada definición a toda clase de ciudad. Las denominadas ciudades o pueblos de campaña o del interior de un país parecen entrar cómodamente, pero las grandes urbes que tímidamente se asoman a incorporar ciertos tipos de agricultura urbana, parecen lejos de “la fusión dominante” aunque no deba descartarse que puedan alcanzar una “convivencia” sinérgica y armoniosa. Cabe advertir el riesgo de atribuir generosamente la denominación de “agrociudades” solo por la instauración de proyectos con poca envergadura o de poca repercusión.
- 29 En la reunión de Medellín (oct. 2009) se propuso una transición urbana hacia la inclusión social, la equidad y la sostenibilidad. La Declaración de Medellín sobre agricultura urbana y periurbana (15 oct. 2009) insta a los gobiernos nacionales, estatales y locales a promover

integral” podría ser considerado también como una fórmula de síntesis que incorpora los vectores anteriores (ambiente y cuestiones sociales) y las múltiples preocupaciones y demandas actuales.

Dentro de ese enfoque se hace patente la emergencia del cambio climático³⁰ como una amenaza mayor para la cuestión del desarrollo, abarcando al territorio en su integralidad. La perspectiva de sus consecuencias y del aumento de la población, dos factores que apuntan a la seguridad alimentaria, han ubicado al centro de la atención mundial la actividad agrícola, en razón de los desafíos que se pronostican, pues resulta una actividad sensible a la degradación del ambiente y sus resultados pueden repercutir sobre la seguridad alimentaria y la pobreza (a nivel mundial es la actividad que ocupa la mayor cantidad de trabajadores y de trabajadores pobres). Así, la tierra agrícola acapara una atención renovada.

Dentro del marco de las negociaciones de cambio climático y teniendo presente la necesidad de preservar la seguridad alimentaria, el uso o el cambio de destino de tierras y zonas forestales son temas de discusión en el seno de esas negociaciones aunque no se haya alcanzado ningún consenso todavía.

Los estudios sobre el cambio climático destacan “la incertidumbre constante acerca de la gravedad y el momento en que se sentirán los impactos del cambio climático” y los “límites en la eficacia de la adaptación”³¹. Por ello, la percepción, el seguimiento y el intercambio de información son importantes para la adopción de medidas eficaces y una gestión de riesgos adecuada. La voluntad internacional es evitar o menguar el aumento de las magnitudes del calentamiento por encima de los niveles preindustriales (sin traspasar eventuales puntos críticos) que aumentan la probabilidad de impactos graves, generalizados

la agricultura urbana y periurbana en sus programas destinados a erradicar el hambre y la pobreza, adoptarla como estrategia para la seguridad alimentaria a fin de fortalecer ésta y mejorar la nutrición, y para promover el desarrollo local y mejorar el medio ambiente urbano. V. FAO, *Ciudades más verdes en América Latina*, 2014. FAO, *Sustainable Natural Resources Management in Africa's Urban Food and Nutrition Equation*, Nature and Faune, Vol.28, Issue 2, 2014. FAO, Working Group of Silva Mediterranea.

30 Convención marco sobre el cambio climático de Naciones Unidas, FCC/INFORMAL/84/Rev.1, 1992. La convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994 es parte de las tres convenciones (sobre diversidad biológica, y para combatir la desertificación) adoptadas en la Cumbre de la Tierra de Río de 1992.

31 IPCC, 2014, *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas*. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza, pág. 9. V.: TEC, Technologies for adaptation in the Agriculture Sector, Brief n°4, 2014.

e irreversibles, limitando el ritmo y la magnitud del cambio climático. La vulnerabilidad de la zona y la factibilidad de las medidas que se adopten pueden ser determinantes para la aplicación de medidas de adaptación (una primera medida de adaptación al cambio climático futuro consiste en reducir la vulnerabilidad y exposición a la variabilidad climática actual) y mitigación (implica reducir la tasa y la magnitud del calentamiento, y por ende incrementar el plazo de que se dispone para la adaptación a un nivel particular de cambio climático)³²; entre unas y otras se dan cobeneficios, sinergias, e interacciones que pueden ocurrir dentro de una región o entre varias.

Los efectos del cambio climático ponen en riesgo la producción de alimentos, sean los efectos negativos (eventualmente benéficos también, por ejemplo, en el norte europeo donde se ha registrado un impacto positivo en el rendimiento de ciertos cultivos) limitados a una región o no³³. Sin embargo, la agricultura, en tanto que actividad humana, implica una cierta intervención o alteración que a veces puede imponer cambios en el destino de la tierra, piénsese a la deforestación para expandir las fronteras agrícolas (ganado y cultura de tierras forestales), en el drenaje de humedales o en la introducción de acuicultura en los manglares. Se ha indicado que la agricultura y la actividad forestal así como otros usos de la tierra o el cambio de destino son responsables por aproximativamente un cuarto de todo el gas de efecto invernadero. Por otro lado, se ha reconocido también que la agricultura es uno de los sectores (al menos a nivel europeo) que más esfuerzo ha hecho para limitar los efectos nocivos de ciertas prácticas o en adoptar aquellas más *environmental friendly* para proteger el recurso natural y su capacidad productiva a largo plazo³⁴. En la Unión europea, este tipo de prácticas son incitadas a través de la eco-condicionalidad

32 Las acciones de mitigación pueden aplicarse a diversos sectores económicos sea de manera conjunta o individual y en su aplicación se tienen en cuenta las circunstancias nacionales, la disponibilidad de tecnología y de recursos financieros, el potencial de mitigación y los problemas para implementarlas. Los países en desarrollo colaboran en esta línea a través de acciones de mitigación apropiadas a su propio nivel (NAMAs Nationally appropriate mitigation actions) con el apoyo de los países desarrollados mientras éstos las concentraron en los sectores de mayor emisión imponiéndoles requisitos más estrictos e incrementando la inversión.

33 IPCC, 2014: Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza, pág. 9.

34 Cabe recordar que la cuestión ambiental es de naturaleza transversal (cláusula de integración) y está presente en las reglamentaciones que atañe las aéreas tanto urbanas como rurales.

de las ayudas que se han visto reforzadas por las medidas relativas a la lucha contra el cambio climático³⁵.

Según el ADP³⁶, se ha dado mayor importancia a las cuestiones relativas a la tierra por la percepción de que su alto potencial de mitigación (y sinergias entre mitigación, adaptación y desarrollo sostenible y seguridad alimentaria en el caso de la agricultura) podría ayudar a aumentar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero antes de un eventual acuerdo que entre en vigor en el 2020. La silvicultura y la propagación de árboles ha demostrado una gran contribución a la agricultura, reduciendo la velocidad del viento y sus posibles consecuencias dañosas, también removiendo CO₂ de la atmósfera y aumentando la estabilidad climática³⁷.

En el ámbito de las negociaciones por el cambio climático también se asumen las enseñanzas derivadas de los debates propios al desarrollo, en particular la modulación según las características de cada estado (dado que muchos tienen limitaciones considerables, de ahí que, como en el ámbito comercial, la cooperación es un instrumento esencial). Sin embargo, se considera que la adaptación y mitigación en los países en desarrollo deben perseguirse en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo de agricultura sustentable y de seguridad alimentaria. Es importante que se utilicen y se incrementen los recursos para poner en marcha medidas (políticas y jurídicas) que permitan compartir los conocimientos y modelos que conllevan una acción efectiva para invertir o limitar las tendencias de cambio climático. En Varsovia (COP19) el CTCN (*Climate Technology Centre and Network* – establecido en Cancún en

35 M. Cardwell, *European Union Agricultural Policy and Practice: The new challenge of climate change*, *Env. Law Rev.* 13, 2011, p.272: parece claro que la dirección de la PAC es acordar mayor prioridad a las medidas que tienden a luchar contra el cambio climático.

La UE y los estados miembros se comprometieron a aumentar las contribuciones para el Fondo verde para el clima de la ONU, a fin de movilizar unos 100 millardos de dólares por año de aquí al 2020. El Parlamento europeo se ha comprometido fuertemente con el tema y espera que el acuerdo internacional a debatirse en París en 2015 incluya medidas para elaborar una estrategia de mitigación, adaptación y aplicación para poder reducir las emisiones de gas a efecto invernadero de al menos 50% para el 2050.

36 Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP), FCCC/CP/2011/9/Add.1.

37 En la Unión europea las medidas de política forestal fueron adoptadas pasando por la política ambiental y admitiendo una interpretación finalista considerando que la foresta modifica el clima a favor de la agricultura mejorando las condiciones de explotación e incrementando la productividad de la tierra (V. regl. (CE) n° 1257/1999 del Consejo del 17 mayo 1999 relativo a las ayudas al desarrollo rural del FEOGA, JO L160 del 26 junio 1999, páag. 80-102 ; modificado por el regl. (CE) n° 1698/2005 del Consejo del 20 sept. 2005 relativo a las ayudas al desarrollo rural del Feader, JO L277 del 21 oct. 2005 – este último en sus considerandos 22 y 32 insiste sobre el “rol multifuncional de las forestas” y la preservación de su “gestión durable”.

2010), encargado de estimular la cooperación y el transferimiento de tecnología, ha pasado a la etapa operacional con el fin de sostener los requerimientos de los países en desarrollo en ese sentido³⁸.

El enfoque CSA (*climate smart agriculture*)³⁹ es relevante del mandato de la ADP⁴⁰ en cuanto a la identificación de oportunidades de acción con alto potencial de mitigación, incluyendo aquellos beneficiosos para la adaptación y el desarrollo sostenible. El grupo de trabajo 2 del ADP aborda el sector de la tierra, en el cual la agricultura no deja de ser parte⁴¹. El uso de la tierra, el cambio de su uso y las actividades forestales (LULUCF, *land use, land use change and forestry*) son centrales en los debates sobre el cambio climático y se relacionan estrechamente con el Mecanismo de desarrollo limpio (CDM – *clean development mechanism*⁴²) y son abordados por el artículo 3 (parr. 3 y 4) del Protocolo de Kioto. La agricultura tiene el potencial de luchar contra el cambio climático si adopta las tecnologías apropiadas para lograr una adaptación exitosa y sostenible. Sin embargo, la introducción de toda tecnología exige una colaboración y una política de comunicación eficaces para asegurar el éxito. Es necesario adoptar la

38 En Lima COP20, se organizó un evento paralelo con la colaboración del TEC (*Technology Executive Committee*) y el CTCN (2 dic. 2014), con el fin de poner en evidencia los logros de ambos en el 2014 a través del cumplimiento del mandato y de la facilitación en la implementación del *Technology Mechanism*. V. TEC y CTCN, *Joint annual report for 2014*, FCCC/SB/2014/3, 27 oct. 2014.

39 *Climate-smart agriculture* (CSA) es un enfoque integrador que aborda los desafíos de seguridad alimentaria y del cambio climático, y explícitamente persigue tres objetivos: (1) incrementar la productividad agrícola sustentable; (2) la adaptación y la resistencia al cambio climático de los sistemas agrícola y de seguridad agrícola; (3) reducir las emisiones de gas de efecto invernadero con origen agrícola-ganadero. CSA invita a considerar los tres objetivos juntos en los diversos sectores (desde la explotación agrícola al paisaje), en los diferentes niveles (desde local a global) y a corto y largo plazo, teniendo en cuenta las especificidades y prioridades nacionales y locales.

40 Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP), FCCC/CP/2011/9/Add.1. El mandato consiste en elaborar un documento con fuerza legal aplicable a todas las partes de la Convención para el 2015 con aplicación a partir del 2020.

41 Por su importancia en las acciones de lucha contra el cambio climático, su aporte al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria, se espera que sea considerada en los documentos de 2015.

42 CDM (*Clean development mechanism*) tiende a promover la reducción de gases de efecto invernadero a través de proyectos en los países en desarrollo, mientras se asiste a un desarrollo sostenible en esos países. Cabe mencionar que bajo ese sistema los proyectos de reducción de emisiones en los países en vías de desarrollo pueden obtener un certificado de crédito que pueden ser utilizados por los países industrializados para alcanzar una parte de sus propios objetivos de reducción bajo el Protocolo de Kioto. V. Annual report of the Executive Board of the clean development mechanism, FCCC/KP/CMP/2014/5, 6 nov. 2014; CDM Methodology, VI ed., UNFCCC, nov. 2014.

perspectiva actual, es decir, aplicar la tecnología que resulte más apropiada al contexto no sólo natural o ecológico, sino también político, económico y social.

Justamente, por el potencial de luchar contra el cambio climático y de contribuir a las economías locales y nacionales y a la seguridad alimentaria, de constituirse en elemento lúdico o de rehabilitación, la introducción de la agricultura en las ciudades es celebrada. El desarrollo integral potencia la multifuncionalidad de la actividad agrícola, fomentando sus efectos positivos, el desarrollo de servicios públicos y la respuesta a las necesidades de las distintas zonas rurales, al mismo tiempo que exige incorporar el factor agrícola en las ciudades protegiendo e impulsando las zonas productivas de alimentos, sea por medidas de planificación o por la incitación al consumo local y a la organización de circuitos cortos de comercialización.

IV. CONCLUSIÓN

Adoptar un enfoque de desarrollo integral no implica imponer una política uniforme ni unitaria, ni tampoco caer en el pecado del reduccionismo o de la generalización. El desarrollo integral exige un enfoque complejo capaz de articular las exigencias de las diferentes zonas geográficas y sus necesidades ambientales, económicas y sociales. Esto tampoco requiere que los documentos jurídicos que traduzcan este enfoque sean generalizadores, es decir que comprendan las zonas rurales y urbanas de manera unívoca. La perspectiva invocada importa tener presente la variedad de exigencias y valores en juego y las necesidades particulares al abordar las diversas problemáticas para que el resultado de los diferentes textos resulte armonioso, coherente y eficaz.

Para restringirnos a la interrelación de zonas rurales y urbanas, cabe señalar que el derecho del urbanismo y el derecho rural, siendo que tienen estrechas relaciones, las problemáticas de cambio climático y de seguridad alimentaria y la necesidad de un desarrollo integral, les impone un cambio de *approach* o de metodología. La consecuencia de hacer caso omiso a este postulado es la pérdida acelerada de superficie agrícola útil. El ritmo anual de consumo de éstas no puede dejarnos indiferentes por lo que representa tanto para la producción de alimentos como para el equilibrio ambiental.

Se hace imperioso que los nuevos instrumentos jurídicos sean claros y coherentes, que reflejen la nueva relación entre el mundo rural y el mundo urbano y que den seguridad jurídica a los diferentes actores. El nuevo enfoque integrador exige reforzar los vínculos entre el derecho rural, forestal y del urbanismo previendo particularmente una articulación eficiente en la planificación global y particularmente respecto a los usos del suelo, lo que no deja de constituir un

instrumento para el desarrollo económico integrado despojado de una visión fragmentaria.

Existen entonces dos desafíos, el primero, que la incorporación de zonas agrícolas (como parte de las zonas verdes) en los espacios urbanos no vaya contra un desarrollo sostenible general, generando, en vez de evitar, más contaminación (acortar cadena de distribución no siempre representa un mínimo impacto ambiental); y segundo, que esa incorporación no desvirtúe o trivialice las funciones de la agricultura. Las nuevas demandas del consumidor y los métodos de producción innovadores, no deben dar lugar a políticas irreflexivas. La producción agrícola es más amplia que una producción que pueda organizarse en el medio urbano y más relevante, en razón de las externalidades positivas que genera y por los roles del agricultor, que cuando se limita a un área urbana. Por ello, estas iniciativas desarrolladas en la ciudad no deben desafiar o poner en peligro la integridad del derecho rural ni las características de la actividad que han venido justificando cierto tipo de protección o de excepciones. Un tercer desafío, es que el entusiasmo por una política de desarrollo no termine urbanizando en demasía el medio rural y finalice por desvirtuarlo. Preservar el medio rural como tal es preservar la capacidad productiva de alimentos y, en definitiva, salvaguardar la seguridad alimentaria futura.

La articulación insinuada pretende que no se pierda la preservación de la especificidad agrícola y que se favorezca su contribución multifacética. De ahí que la adopción del criterio de desarrollo integral debe basarse en el equilibrio de valores y objetivos.

LA LEY AGRARIA DE BALEARES

ANDRÉS MIGUEL COSIALLS UBACH¹

Profesor Contratado-Doctor de Derecho
Centro Universitario de la Defensa- Academia General Militar

RESUMEN: Este trabajo examina exhaustivamente las novedades de la Ley Agraria de las Islas Baleares. Se destacan aquellas previsiones legales que poseen novedad o que vienen a suplir el vacío normativo. El legislador balear apuesta decididamente por la diversificación de actividad agrícola. Para ello, recoge un amplio catálogo de actividades complementarias, tan novedosas en la legislación como la silvipascicultura, el agroocio y la agroicultura. Asimismo, entre otros, se examinan las distintas previsiones sobre las estructuras agrarias que regula la Ley.

ABSTRACT: This paper examines thoroughly the Agrarian Law of the Balearic Islands. The Balearic legislator is firmly committed to the diversification of agricultural activity. To do this, it's regulated a wide range of complementary activities, so new in the legislation as silvipascicultura, agrientertainment and agroiculture. Also, among others, the legal provisions for agricultural structures are analyzed.

PALABRAS CLAVE: Ley Agraria de las Islas Baleares, silvipascicultura, agroocio, agricultura, estructuras agrarias.

KEY WORDS: Agrarian Law of the Balearic Islands, silvipascicultura, agrientertainment, agroiculture, agricultural structures

SUMARIO: I. Introducción. II. Definiciones. III. El ejercicio de la actividad agraria: obligaciones y derechos. IV. El ejercicio de la actividad agraria: la producción agraria. V. El ejercicio de la actividad agraria: las actividades complementarias. VI. Las estructuras agrarias. VII. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento de Baleares aprobó el pasado 16 de diciembre de 2014 una ley especial en materia agrícola. En los últimos meses, diferentes Comunidades Autónomas han decidido sistematizar y completar su normativa en materia agrícola

¹ Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución en la que éste presta sus servicios. Este trabajo se enmarca en las actividades del Grupo de Investigación Consolidado “Derecho civil catalán y derecho privado europeo” con referencia 2014SGR223.

con leyes especiales². Castilla León³, Extremadura⁴, Galicia⁵ o las Islas Baleares⁶ tienen, actualmente, una nueva ley agraria. La utilización de las leyes especiales para regular el ámbito agrícola autonómico no es novedoso. De esta manera, encontramos la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha⁷ o la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco⁸, ambas con una extensión y objetivos similares a la ley que va a ser objeto de análisis.

La Ley balear posee una extensa Exposición de Motivos que justifica la adopción de esta ley especial. Con su aprobación, la nueva norma sólo deroga expresamente un precepto de la Ley del Suelo Rústico de las Islas Baleares⁹ y el Decreto¹⁰ que lo desarrollaba. Este hecho hace patente la carencia de una normativa sistemática propia de las Islas Baleares. Sin embargo, como se verá, un gran número de conceptos que recoge la nueva Ley proceden, bien, de la normativa de la Unión Europea, bien, de las leyes estatales sobre Modernización de las Explotaciones Agrarias o de la Ley de Montes.

Una definición literaria de la actividad agraria principia el texto de la Exposición de Motivos. A grandes rasgos se corresponde con la que el propio texto articulado facilita en su artículo 5.a. Sin embargo, aquélla debe mantenerse fiel a la normativa europea, remitiendo incluso al Tratado de Funcionamiento de la

-
- 2 Cfr. LÓPEZ-LÓPEZ, Ángel Manuel: “Código y leyes especiales: reflexiones sobre la llamada descodificación”, *Centenario del Código Civil (1889-1989)*, Vol. 2, 1990, págs. 1163-1176; FERRANDIS VILELLA, José: “La «descodificación» del Derecho civil. El Código civil y las leyes especiales.”, *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 15, 1988, págs. 137-156.
- 3 Vid. Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, *Boletín Oficial de Castilla y León*, nº 55, de 20 de marzo de 2014. Cfr. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel; MUÑIZ ESPADA, Esther, “La nueva ordenación de la agricultura en Castilla y León: la Ley 1/2014, de 19 de marzo // The new Agricultural Law of Castilla y Leon: Act 1/2014, 19th march.”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 36, Mayo 2015, págs. 1- 33
- 4 Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, *Diario Oficial de Extremadura*, nº 59, de 26 de marzo de 2015.
- 5 Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, *Diario Oficial de Galicia*, nº 131, de 14 de julio de 2015.
- 6 Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears, *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, nº 175, de 23 de diciembre de 2014.
- 7 *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, nº 88, de 25 de mayo de 2004.
- 8 *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 250, de 31 de diciembre de 2008.
- 9 Art. 23 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears, *Boletín Oficial de Illes Balears*, nº 88, de 15 de julio de 1997.
- 10 Decreto 147/2002, de 13 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears, en relación con las actividades vinculadas con el destino o la naturaleza de las fincas y el régimen de unidades mínimas de cultivo.

Unión Europea, mientras que ésta no. Así, el legislador afirma que, con carácter general, la actividad agraria¹¹ es el conjunto de trabajos necesarios para la obtención de productos agrícolas, ganaderos o forestales, es uno de los sectores de la actividad económica que, a diferencia de los sectores secundario y terciario, tiene, además, una importancia de primer orden, no solo como actividad de producción, sino también en los ámbitos social, territorial, paisajístico y medioambiental, por lo que es posible distinguir en una misma actividad tres finalidades que van indisolublemente unidas, como son la finalidad productiva, la social y la territorial medioambiental, que dan lugar a una actividad económica sostenible.

La Doctrina¹² ha defendido que la agricultura genera, además, una serie de bienes públicos con un carácter social, como la protección del patrimonio cultural y etnológico¹³,

-
- 11 Sobre la definición de actividad agrícola, BALLARÍN ha señalado que “de modo tautológico [podría definirse la actividad agraria] como aquella que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos o forestales, dejando sin definir qué productos merecen esa calificación. Hay dos posturas fundamentales al respecto, la de Carrozza -que considera tales a todos los biológicos, y la mía, que he distinguido, por un lado, los biológicos ligados a la tierra -todos ellos agrarios, como ocurre con los forestales o con las fibras, el cáñamo, etc.- y, de otra parte, los alimentarios, los que considero objeto de nuestra disciplina aunque se produzcan sin tierra, como la avicultura, los de invernadero, etc. (Este es uno de los motivos por los que yo hablo de Derecho agroalimentario y no de Derecho agrario). Este contempla todo el sistema o complejo -cadena agroalimentaria- que va del productor al consumidor (art. 38 del Tratado de Roma: la Política Agrícola Común abarca «la producción de productos agrícolas y el comercio») y la cuestión básica ahora no es ya la reforma agraria, ni la empresa agraria, sino de acuerdo con el art. 39 del Tratado, la ecuación «renta agraria igual», esto es, en paridad con la de los demás «precios razonables para el consumidor». La nueva Ley de modernización de explotaciones agrarias busca expresamente este equilibrio; la política estructural tiende a abaratar costos de producción y mejorar las rentas agrarias”. Vid. BALLARÍN MARCIAL, Alberto: “La Ley de modernización de las explotaciones agrarias”, *Diario La Ley*, Sección Doctrina, 1996, Ref. D-233, tomo 4, LA LEY 22118/2001.
- 12 BUCKWELL ha afirmado en relación a este punto que “Aunque pueda parecer retórico, los propietarios rurales sienten auténtica preocupación por el desarrollo sostenible, en todos sus aspectos económicos, medioambientales y sociales. Desean realmente transmitir sus tierras a la generación siguiente, como mínimo en las mismas condiciones en que las recibieron ellos”. Vid. BUCKWELL, Allan: “Puntos de vista del propietario y del gestor de tierras sobre los bienes públicos en la agricultura”, *Revista Rural de la UE*, nº 7, Primavera 2011, pág. 67.
- 13 “The preservation of the cultural rural heritage concerns aesthetic and recreational value benefits depending on the nature, quantity and quality of services, including non-use value, conservation and reuse of rural buildings (with some flexibility on conservation practices), conservation of the rural tissue and character, conservation of environmental assets. The preservation of cultural assets benefits residents, but also business investors, tourist operators, visitors and non-visitors”. Vid. BUCKWELL, Allan: *Rise Task Force on Public Goods from Private Land*, Ed. Rural Investment Support for Europe, Bruxelles, 2009, pág. 18.

o con un carácter ambiental¹⁴, como soporte de hábitats, protección de la biodiversidad o mantenimiento de paisajes¹⁵. La agricultura se configura como una actividad estratégica de gran utilidad para la Nación¹⁶. “Todos los tipos de agricultura pueden suministrar bienes públicos si el terreno es gestionado apropiadamente”, afirma la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea¹⁷.

Sin embargo, la inactividad agrícola, además de suponer una pérdida de tierras agrícolas aptas para la producción y de un incremento de la peligrosidad ante incendios, implica una destrucción del paisaje agrario. Las parcelas incul-tas o abandonadas implican una pérdida del valor añadido y de las sinergias que se crean entre el turismo de calidad y la agricultura.

Para ello, son necesarias buenas leyes, sin que el agricultor tenga la obligación de “la observancia de unas leyes y ordenanzas fundadas sobre absurdos principios y ajenas de todo espíritu de equidad y justicia, ¿no será mejor oír los clamores de los particulares, de las comunidades, de los magistrados públicos, reunidos contra un sistema tan contrario á los sagrados derechos de la propiedad y libertad de los ciudadanos?”¹⁸, afirmaría Jovellanos en su Informe sobre la Ley Agraria. La cita aquí del insigne estadista no es baladí, la propia

14 Vid. DE LA CUESTA SAENZ, José M^a: “La reforma en curso de la PAC y el nuevo modelo de ayudas directas: consecuencias para España de las propuestas de la Comisión”, MUÑIZ ESPADA, Esther y AMAT LLOMBART, Pablo (dir.): *Horizon 2020 – Impulsando el Sector Agrario y el Medio Rural*, Ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013, pág. 17.

15 Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: “Arrendament amb finalitats de conservació del patrimoni natural”, en VAQUER ALOY, Antoni (coord.): *Comentaris a la Llei de Contractes de Conreu La nova regulació de l’arrendament rústic, la parcel·laria i la masoveria a Catalunya*, Atelier Editorial, Barcelona, 2009, págs. 317-325; COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: “La retirada de tierras y los valores paisajísticos”, en AMAT LLOMBART, Pablo (dir.): *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 215-241.

16 Quiero recordar aquí aquellas palabras de Joaquín Costa sobre la importancia de la agricultura en el discurso “La cuestión social agraria y su relación con el legado Remón Bustillo dejado a la Villa de la Solana (1904)”: “Mi padre era labrador y trabajó la tierra toda su vida. Mis hermanos son labradores también; y yo, al que trabaja la tierra lo respeto tanto, que cuando paso por delante de él me descubro con respeto y admiración, como si pasara por delante de un héroe benemérito de la Patria”. Vid. COSTA MARTÍNEZ, Joaquín: *La tierra y la cuestión social*, Edición crítica, estudio introductorio y notas de Cristóbal Gómez Benito y Alfonso Ortí, Ed. CIS-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2009, pág. 508.

17 COMISIÓN EUROPEA: *Bienes públicos e intervención pública en agricultura*, Ed. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruxelles, 2010, pág. 6.

18 JOVELLANOS, Gaspar Melchor de: *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla, en expediente de la ley agraria extendido por su individuo de número, el Sr. D. Gaspar M. de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formación y con arreglo a sus opiniones*, Imprenta de Sancha – Imprenta de la Real Sociedad, Madrid, 1795, pág. 34.

Exposición de Motivos remite a la necesidad de políticas legislativas sobre la agricultura que ya defendió Gaspar Melchor de Jovellanos.

Así, el Parlamento balear afirma que el objetivo de la Ley Agraria de Baleares es “desarrollar la agricultura y gestionar el territorio y el medio ambiente de una manera más matizada e inteligente, no como tradicionalmente se han gestionado, con políticas restrictivas y prohibitivas (proteger no es prohibir)”. La actividad agraria, con su papel fundamental, estratégico y multifuncional, se ve lastrada por una serie de dificultades. El Parlamento balear identifica once, entre las que se encuentran, la falta de rentabilidad del sector agrario, la falta de dimensión de las explotaciones agrícolas, el excesivo precio de la tierra -acuciado en Baleares por la importante presión inmobiliaria del sector turístico-, el coste de la mano de obra asalariada, la falta de relevo generacional¹⁹, la falta de transparencia de los mercados, la escasa competitividad de la agroindustria, entre otros.

Asimismo, señala que la Política Agrícola Común no supone un tablón de salvación para la agricultura balear, ya que debido a su insularidad²⁰, las previsiones de los Reglamentos Europeos no se adaptan a la realidad de las Islas, dado que las ayudas “están calculadas con parámetros y criterios continentales”. De ahí, que la Ley 12/2014 tenga entre uno de sus objetivos reconocer el hecho diferencial de la insularidad respecto de la actividad agrícola, merecedora de una protección especial y prioritaria. El objetivo del Parlamento balear es intentar compensar los efectos negativos en el sector agrario y agro-

19 VATTIER FUENZALIDA señala que “la competitividad y la viabilidad de las explotaciones se debe alcanzar mediante la reestructuración de las explotaciones con graves problemas, en especial, aquellas que adolezcan de un débil grado de participación en el mercado, falta de acceso al mismo o necesidad de diversificación, así como mediante el relevo generacional”. Las políticas activas en materia de desarrollo rural, recoge VATTIER deben servir para ello, logrando “a) la competitividad de la agricultura; b) la gestión sostenible de los recursos naturales, y c) el desarrollo equilibrado de las diferentes zonas rurales”. Vid. VATTIER FUENZALIDA, Carlos: “El desarrollo rural, hoy. Del fracaso estatal a la nueva PAC”, *Diario La Ley*, N° 7766, Sección Tribuna, 30 de Diciembre de 2011, Año XXXII, Ref. D-489, LA LEY 17971/2011. Asimismo, TORRES y MARTÍN sostienen que “en los últimos años se ha venido generando un progresivo proceso reestructurador en el sector agrario motivado entre otras causas por el envejecimiento de quienes se dedicaban a la agricultura dando lugar al abandono de muchas explotaciones agrarias por la falta de relevo generacional”. Vid. TORRES LÓPEZ, María Asunción y MARTÍN CANSINO, M^a Purificación: “Agricultura y medio ambiente: condicionalidad y «buenas prácticas agrarias»”, en PÉREZ ALONSO, Esteban Juan (coord.): *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 575-598, TOL2.672.036.

20 GOVERN BALEAR: *La agricultura de las Islas Baleares en peligro de extinción*, Mallorca, Marzo 2012, pág. 5. Disponible en web: <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST3065ZI143315&id=143315> [Consultado 10 de agosto de 2015].

industrial para competir, en igualdad de condiciones, con el resto de España y de la Unión Europea (mandato a las Administraciones Públicas que se recoge en el artículo 4 de la Ley)²¹. Por otro lado, la Ley pretende paliar la falta de rentabilidad de la actividad agraria fomentando y desarrollando la normativa sobre las actividades complementarias. A lo largo del articulado, la Ley dedica un importante número de preceptos a definir, ejemplificar y facilitar la puesta en marcha de las actividades que pueden permitir al agricultor diversificar su actividad, incluyendo la regulación de la venta directa.

II. DEFINICIONES

El artículo 5 de la Ley sigue el mismo criterio que las diferentes normas que regulan la actividad agrícola. Desde los Reglamentos Europeos hasta los Reales Decretos. En este caso, debe señalarse que la abundancia y extensión de las definiciones hace que la enumeración llegue hasta el “ad”, es decir, veintinueve apartados. No obstante, a lo largo del texto, la Ley incorpora nuevas definiciones legales que desconocemos porque no fueron incluidas en este precepto. Así, a modo de ejemplo, la definición de piensos en el artículo 55, de los aprovechamientos forestales en el artículo 62 o de la silvipascicultura en el artículo 73.

La anterior nómina de definiciones incluye las propias y características que encontramos en otras normas agrícolas: como la de titular de la explotación, el agricultor a tiempo completo o a tiempo parcial, la explotación agrícola prioritaria o el concepto de joven agricultor. Nuestra pretensión es presentar otro tipo de definiciones no tan comunes y cuyo estudio puede ser útil para posteriores trabajos académicos o legislativos.

En primer lugar, encontramos el concepto de “actividad complementaria”²². Dicho concepto se reproduce, casi en los mismos términos, en el artículo 82.1 de la Ley. La definición legal que proporciona la norma consiste en una enumera-

21 Específicamente para la actividad agraria, pero que el artículo 138.1 CE y el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares ya contiene.

22 Como se verá, la complementariedad implica la existencia de una explotación agrícola, ganadera o forestal sobre la que se desarrollan o tienen su origen estas actividades complementarias. NAVARRO FERNÁNDEZ ha señalado que “Nadie cuestiona que hay explotaciones agrarias sin tierra y que el cultivo en invernadero es actividad agraria típica, aunque los riesgos no sean idénticos que en el cultivo a cielo abierto. Mas aún, actualmente se habla de explotación agraria o de empresa agraria multifuncional para subrayar que a la explotación agraria se asocian funciones no estrictamente productivas, que van desde la prestación de servicios hasta el agroturismo y la actividad de conservación del paisaje, además de la caracterización como agrarias de actividades de transformación y comercialización que realizan los agricultores de sus propias cosechas”. Vid. NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio: “La actividad agraria”, en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A. (Coord.):

ción de diferentes actividades: la transformación de productos de la explotación agrícola, la venta directa de los productos transformados -siempre y cuando, no se trate de una primera transformación-, las de conservación del espacio natural y la protección del medio ambiente²³, las de turismo rural y agroturísticas, las cinegéticas y artesanales y las ecuestres. En segundo lugar, la ley define el concepto de “actividad vinculada”. Será toda actividad complementaria que dependa de la propia explotación agrícola y que no pueda llevarse a cabo con independencia de la explotación. En tercer lugar, podemos resaltar el concepto de “actividad agraria y complementaria relacionadas”. Estas actividades deben llevarse a cabo en la propia explotación por su titular y comprenden: la propia producción agrícola, ganadera o forestal y el resto de actividades complementarias que recoge la enumeración del artículo 5.1.b y 82.1 de la Ley.

Otra definición interesante es la correspondiente a la agricultura extensiva, pues, la Ley introduce a los cultivos bajo plástico o invernaderos dentro de este tipo de agricultura. De esta manera, los invernaderos que tengan una estructura de hasta 50m² por unidad de producción serán considerados como agricultura extensiva, mientras los que tengan estructuras con cubiertas superiores a los 50m² por unidad de producción pertenecerán a la agricultura intensiva²⁴.

En los últimos tiempos, los huertos urbanos²⁵ han crecido en número en la mayoría de las ciudades españolas, respondiendo a una necesidad social, bien, de alimentación ante la crisis económica, bien, de ocio²⁶ para mitigar el estrés²⁷

La explotación agraria. Aspectos administrativos, civiles, fiscales y laborales, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, TOL1.315.324.

23 Cfr. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: “La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación”, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel (coord.): *Estudios de derecho agrario: 2009*, Ed. Universidad de la Rioja, Logroño, 2010, págs. 75-90.

24 Vid. Art. 5.1.o) Ley 12/2014.

25 Aunque se dediquen a la actividad agrícola, dichas fincas se encuentran insertas dentro del tejido urbano. CUTILLAS ya afirmó que el “lugar donde radica la finca -campo o ciudad-determinará, en principio, el carácter rústico o urbano de la misma, pues, en general, son rústicas las fincas sitas en despoblado y urbanas las radicantes en población”, añadiendo que “el jardín o huerto anejo a una finca urbana, tiene la consideración de finca urbana por razón de accesoriadad. A esta idea responde la resolución de 7 de marzo de 1864”. Vid. CUTILLAS TORNS, José María: “Reflexiones sobre el concepto de finca rústica”, *Diario La Ley*, 1986, Tomo I, pág. 1212, LA LEY 16409/2001.

26 “Los huertos domésticos, y especialmente los urbanos, cumplen una gran variedad de funciones además de abastecimiento de verduras frescas [...] muchos autores han destacado la importancia emocional, cultural y social de los huertos”. Vid. VILLACE, Beatriz *et al.*: “La naturaleza cercana. Huertos urbanos colectivos madrileños”, *Ambienta*, nº 107, Junio 2014, pág. 54.

27 MEJÍAS señala que “la participación en huertos comunitarios contribuye a reducir el estrés, aumentar la relajación y disminuir el sentimiento de soledad”. Vid. MEJÍAS MORE-

y la vida acelerada de la ciudad. La Ley balear reconoce esta nueva realidad social y la recoge como la “explotación agraria de ocio y de autoconsumo”. Este tipo de explotación²⁸ es el conjunto de bienes y derechos no organizados empresarialmente²⁹ cuyos productos se destinan principalmente al consumo de su titular o que se usa como ocio.

La Ley crea la “explotación agraria preferente”. Este tipo de explotación pretende ser una evolución de las explotaciones agrarias prioritarias de la Ley 19/1995. El legislador otorga una serie de privilegios a este tipo de explotaciones. Por ejemplo, únicamente serán este tipo de explotaciones las que podrán llevar a cabo las actividades complementarias de agroturismo que se contemplan en el artículo 85 de la Ley. El objetivo es circunscribir la actividad a los agricultores genuinos, es decir, será una explotación agraria preferente, en alguno de los siguientes supuestos: (a) ya sea una explotación agraria prioritaria; (b) el titular de la explotación agraria sea un agricultor profesional; (c) cuando se trate de una sociedad³⁰, al menos el 50% de los socios deben ser agricultores profesionales; (d) cumpla una serie de criterios³¹ económicos y de superficie.

NO, Ana Isabel: “Contribución de los huertos urbanos a la salud”, *Hábitat y Sociedad*, nº 6, Noviembre 2013, pág. 97

- 28 También pueden encontrarse fincas que acojan estos pequeños huertos fuera de las ciudades, en las zonas periurbanas, no demasiado alejadas de la ciudad. GONZÁLEZ BOU señala que el artículo 553-2.2 del Código Civil de Cataluña abre la posibilidad de que puedan constituirse en propiedades horizontales especiales sobre “conjuntos inmobiliarios integrados por fincas rústicas, normalmente pequeños huertos familiares, dotadas de elementos e instalaciones comunes como pozos, conducciones de agua, aparcamiento, instalaciones para la guarda de utensilios”. Vid. GONZÁLEZ BOU, Emilio: *Las propiedades horizontales especiales en el Código Civil de Cataluña*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, TOL4.496.319.
- 29 VICTORIA al analizar este tipo de explotaciones en Iberoamérica se pronuncia sobre este tipo de agricultores o, en sus palabras, “huerteros”. Así, afirma que se encuentran “diferentes grupos, un gran número son mujeres, madres de familia, desempleados, adultos, mayores, inmigrantes, jóvenes, personas discapacitadas. Sea de un modo u otro, estos sujetos de la AUP [Agricultura Urbana y Periurbana] no revestirán el rango de empresarios si no reúnen los requisitos de: *profesionalidad, economicidad, organicidad e imputabilidad*”. La cursiva es nuestra. Vid. VICTORIA, María Adriana: “Agricultura urbana y periurbana (AUP) como nueva manifestación de ruralidad”, en MUÑIZ ESPADA, Esther (coord.): *Un Marco Jurídico para un Medio Rural Sostenible*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, pág. 227.
- 30 El artículo 5.1.v.3 de la Ley realiza una enumeración *numerus apertus*, citando expresamente a la sociedad rural menorquina (la del artículo 64 de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares), a la sociedad civil y a la comunidad de bienes.
- 31 Debe generar al menos empleo agrario equivalente a una UTA agraria, forestal o una combinación de ambas (salvo en Ibiza que será de 0,50 UTA y de Formentera que será de 0,30 UTA); generar unos ingresos de al menos el 25% de la renta de referencia (salvo en Ibiza y Formentera que será del 10%); poseer una superficie agraria de 10 hectáreas continuas o 72 discontinuas, y cumplir con la condicionalidad de la Política Agrícola Común.

Finalmente, podríamos destacar la “vía de saca”. La Ley reconoce la existencia de una servidumbre de paso temporal y forzosa únicamente relacionada con la explotación forestal. Así, la vía de saca es el acceso temporal con la finalidad exclusiva de extraer un recurso forestal que se está aprovechando y que se ejecuta en el momento del aprovechamiento para cuyo fin se utiliza. Debe pensarse que, en la mayoría de las ocasiones, las parcelas de los terrenos forestales no poseen un acceso rodado practicable al mismo, ni siquiera, camino o senda pública por dónde acceder. Las servidumbres constituyen la vía por la que legítimamente podrán acceder sus propietarios. La vía de saca ha sido un acceso usual en los aprovechamientos madereros de España³².

III. EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA: OBLIGACIONES Y DERECHOS

La rúbrica del artículo 7 de la Ley 12/2014 establece la “libertad de ejercicio” de la actividad agraria. Sin embargo, esta afirmación únicamente es aparente. A pesar de que el artículo 7.1 establezca que el ejercicio de la actividad agraria, incluidas las actividades complementarias, “se pueden hacer sin más limitaciones que las previstas en la legislación vigente”, el contenido de los subsiguientes artículos nos hacen dudar de ello. El primer indicio lo proporciona el apartado 3º de ese artículo al establecer que las explotaciones agrarias de ocio y autoconsumo podrán tener un régimen diferente³³. El Plan de Estratégico de Mejora de la Administración y del Sector Público 2012-2015 de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sostiene que “[l]a simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción de las cargas asociadas supone un ahorro considerable

32 Este tipo de servidumbre se reguló con ocasión de la Orden de 22 de octubre de 1946 relativa a la reapertura de las concesiones forestales en los Territorios españoles del Golfo de Guinea. De esta manera, su artículo 1º.o establecía que, de ser necesaria la construcción de una vía de saca (que implica el desbroce de una parte de terreno y el acondicionamiento para el tránsito con maquinaria) “se constituirá la servidumbre de paso o de vía de saca oportuna, con carácter forzoso, por el punto en que sea menos gravosa para el predio público o privado que deba sufrirla, mediante la oportuna indemnización de daños. Todo concesionario forestal deberá permitir a los concesionarios de explotaciones análogas o asimilables el paso por sus propios caminos o vías y el uso de su material de tracción, depósitos, muelles e instalaciones, en cuanto no le suponga menoscabo o interrupción de explotación, y mediante el pago del alquiler que libremente estipulen o fije arbitrariamente el Gobierno General en caso de desavenencia entre las partes”. Vid. *Boletín Oficial del Estado*, nº 300, de 27 de octubre de 1946, pág. 7908.

33 Concretamente, establece que podrán inscribirse en una sección especial del Registro Insular Agrario.

a ciudadanos y empresas, al reducir obligaciones repetitivas, innecesarias u obsoletas, *es decir contribuye a disminuir las actividades de naturaleza administrativa, relacionadas con la Administración, que llevan a cabo empresas y ciudadanos*³⁴.

La Comisión Europea también pretendió que la nueva Reforma de la PAC implicara una reducción de la carga burocrática, aunque finalmente no ha sido así³⁵. La Ley Agraria de Baleares ahonda en la problemática de la complejidad de los trámites en el sector agrario. Así, se exigen una serie de requisitos y obligaciones formales y materiales al futuro agricultor, a pesar de haber pregonado el libre ejercicio de la actividad agraria. En primer lugar, los titulares de las explotaciones agrarias están sujetos a la presentación de una declaración responsable para el inicio de la actividad ante la Administración competente en agricultura. En esta declaración, añade el artículo 8.2 *in fine* de la Ley, deberá manifestarse que se cumplen con los requisitos establecidos por la normativa vigente para iniciar el ejercicio de la actividad agraria, que dispone de la documentación que lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el plazo de tiempo inherente a dicho ejercicio. La presentación de la declaración y la documentación “habilita”, con una duración “indefinida”, desde el día que se presenta ante la Administración para poder llevar a cabo la actividad agraria³⁶, sin perjuicio del cumplimiento de otras obligaciones y de las facultades de comprobación de la Administración.

Asimismo, según el artículo 9.2, son “exigibles los seguros, las fianzas u otras garantías equivalentes que establezca la normativa específica” con el objetivo de cubrir los riesgos de la responsabilidad de la actividad agraria. Dichos medios de garantía deberán mantenerse en vigor a lo largo del tiempo de ejercicio de la actividad agraria. Este mandato supone un nuevo

34 MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Plan de Estrategia de Mejora de la Administración y del Sector Público 2012-2015*, pág. 23. Consultable en http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Biblioteca/pae_BIBLIOTECA_PLANES ESTRATEGICOS/pae_BIBLIOTECA_PE_Nacional/2012-Plan-Mejora-2012-2015-DGMAPIAE.pdf

35 El propio Comisario Europeo de Agricultura Phil Hogan ha identificado como uno de los retos para la nueva PAC la simplificación de la tramitación. En su reciente discurso, el 11 de junio de 2015, en el Congreso *Madrid Food&Drink Summit* destacó esta prioridad en los próximos meses: “Unas normas más sencillas aumentarán la competitividad, mejorando el trabajo de los agricultores y las empresas agrarias sin restar eficacia operativa a la PAC en su conjunto”. Vid. Comunicado de Prensa de la Intervención del Comisario Phil Hogan en la tercera edición del Madrid Food & Drink Summit — «El sector de la alimentación y las bebidas de la UE: oportunidades económicas para el futuro». Disponible en la web: http://ec.europa.eu/spain/pdf/2015/discurso_comisario_hogan_congreso_food_and_drink_jueves_11_junio_2015.pdf. (Consultado 31 de agosto de 2015).

36 Art. 9.1 de la Ley 12/2014.

coste que deberán asumir las exiguas economías agrarias³⁷. La inexactitud, la falsedad o la omisión de datos, manifestaciones o documentos, además de dar lugar a la incoación de un procedimiento sancionador³⁸, implicará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad. No se ofrece un régimen tuitivo ni de apoyo al emprendedor agrario. Sobre este particular, Jovellanos afirmaba “En vez de proponerse y seguir constantemente un objeto solo y general, esto es, el aumento de la agricultura en toda su extension, porque al fin la legislacion no puede aspirar á otra cosa que á aumentar por medio de ella la riqueza pública, descendieron á proteger con preferencia aquellos ramos que prometian momentáneamente mas utilidad”³⁹. Debe destacarse que, otros agentes, con, quizás, mayor preparación, estructura y recursos, pueden verse eximidos del cumplimiento de algunos de los requisitos establecidos en la legislación agraria para el ejercicio de la actividad agraria y de la inscripción pertinente. La exención se podrá acordar, de forma justificada, para proyectos sociales, científicos y educativos. Se hubiera podido establecer un régimen similar para las explotaciones de pequeña entidad o pequeños agricultores. En la mayoría de las ocasiones, la creación de una explotación agraria sin ningún tipo de antecedente es compleja: compra de maquinaria, almacenes, compra de tierras o arrendamiento, en su caso, entre otros. Aquel emprendedor deberá hacer frente a estas dificultades y sumarle, asimismo, los costes burocráticos de poder iniciar la actividad agraria.

El artículo 12.4 de la Ley establece cuáles son los datos que el agricultor debe facilitar a la Administración: métodos de producción y cultivos; la ganadería y los censos ganaderos; las marcas y los distintivos de calidad; las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas; la maquinaria; las actividades de agroturismo, refugio, agrocultura, agroocio, y cualesquiera otras relativas a las actividades de la explotación. El artículo 17 fija las obligaciones del agricultor. La primera, ya apuntada, “obtener los permisos y presentar las declaraciones previstas en la legislación de actividades para inicio y el

37 Sorprende, pues, ya que la propia Exposición de Motivos afirmaba que uno de los problemas que pretendía remediar esta Ley eran las penurias económicas y la falta de rentabilidad del sector agrario.

38 La Ley dedica el amplio Título X a regular con detalle las infracciones, las sanciones y su procedimiento, que no será objeto de análisis de este trabajo.

39 JOVELLANOS, Gaspar Melchor de: *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla, en expediente de la ley agraria extendido por su individuo de número, el Sr. D. Gaspar M. de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formación y con arreglo a sus opiniones*, Imprenta de Sancha – Imprenta de la Real Sociedad, Madrid, 1795, pág. 35.

ejercicio de la actividad”, amén de “presentar la declaración responsable para el inicio y el ejercicio de la actividad, prevista en el artículo 8 de esta ley”⁴⁰.

La Ley exige al agricultor que ejerza su actividad según la *lex artis*, es decir, conforme a las prácticas y los métodos de gestión que se consideren exigibles por la normativa. Es una referencia directa al cumplimiento de la condicionalidad: “buenas prácticas agrarias”⁴¹, de sanidad vegetal y animal”, finaliza el numeral.

Asimismo, se obliga al agricultor a “utilizar correctamente las infraestructuras agrarias públicas”. No entendemos la razón de esta obligación, pues, es el agricultor quién se preocupa y guarda el buen estado de las mismas. Es él quién como usuario tiene el mayor interés en la utilización correcta de los caminos⁴², acequias, silos, básculas, almacenes públicos, maquinaria de las antiguas Hermandades de Labradores, entre otras. La utilización incorrecta de las infraestructuras agrarias puede realizarse, como ocurre en la práctica, por personas ajenas a la agricultura, por ejemplo, por exceder el límite de velocidad en caminos, realizar derrapes, ahondar baches, el tránsito de transporte de áridos con excesivo tonelaje, los ejemplos son muchos⁴³. Otras obligaciones se encuentran ya en otros textos legales, como las relativas a los envases fitosanitarios, a los subproductos de origen animal, o la gestión de los estiércoles.

40 Como señala este artículo, la declaración responsable que se realiza ante la Administración Agraria es diferente de la solicitud o alta de actividad que se realiza ante la Administración Tributaria. Se hace patente aquí la duplicidad.

41 La Ley establece una excepción respecto de uno de los aspectos de la condicionalidad: el trabajo agrícola en determinadas pendientes. Así, a pesar de que el artículo 79 de la Ley establece que el aprovechamiento de los recursos silvestres deberá realizarse de acuerdo con las buenas prácticas agrarias y ambientales, establece que dicho aprovechamiento podrá realizarse “en terrenos de cualquier tipo de pendiente”.

42 Es interesante consultar la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural, del Parlamento de Cataluña. La decisión de adoptar una normativa sobre la utilización de estas infraestructuras rurales, desvinculándola de la normativa de carácter agrario, es una buena opción dado que el destinatario y usuario de la vía es el público en general. Su artículo 4 establece que la circulación de vehículos debe respetar tanto el medio como los bienes y derechos de los titulares de los terrenos y los derechos de los peatones y usuarios no motorizados, y no debe causar peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas y a los ecosistemas naturales.

43 “De hecho, subrayan que «cualquiera puede ver» que los socavones y baches «más grandes», se encuentran «donde nunca se ha regado por aspersión». La utilización de los caminos por parte de los quads y «de tres todoterrenos que andan compitiendo por aquí», afirman, «están acabando de triturar la zona. Prieto añade también los «problemas» ocasionados por las obras de AVE, algo que fue denunciado por el sindicato Coag”, se quejaba un concejal de un pueblo agrícola. Vid. Los agricultores denuncian el mal estado de los caminos rurales en el término municipal, *La Opinión – El Correo de Zamora*, 13 de septiembre de 2009, <http://www.laopiniondezamora.es/toro/2009/09/13/agricultores-denuncian-mal-caminos-rurales-termino-municipal/383464.html>

Junto a estas obligaciones, la Ley recoge una nómina de derechos, no exhaustiva y sin novedad. El artículo 16 de la Ley que los recoge posee, según nuestro criterio, un carácter divulgativo y no normativo, pues la mayoría de ellos están reconocidos por la Constitución o por el Código Civil. Además, la Ley los hace depender de “la normativa que sea de aplicación”. Encontramos:

- el derecho a ejercer libremente la actividad agraria -que ya comentamos-;
- el derecho a realizar actividades complementarias⁴⁴;
- el derecho a residir⁴⁵ en la explotación agraria, de acuerdo con la normativa vigente;
- el derecho a recibir⁴⁶ de la Administración la información necesaria;
- el derecho a ser informado⁴⁷ de las medidas y actuaciones en materia agraria;
- el derecho a participar⁴⁸, a través de sus organizaciones más representativas y organizaciones sectoriales, en los procedimientos de adopción de decisiones públicas y de aprobación de normas que, relacionadas con la actividad agraria, puedan afectarles;

44 En el mismo sentido que el anterior, en principio, cualquier ciudadano es libre de emprender un negocio.

45 El artículo 19.1 CE establece que los “españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia”.

46 El artículo 35.g) de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común establece que *todos* los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

47 El artículo 35.h) de la Ley 30/1992 establece que *todos* los ciudadanos tienen derecho al acceso a la *información pública*, archivos y registros.

48 La Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical, reconoció a todos los ciudadanos la libertad para asociarse con otros de su clase o profesión. La Ley 18/2005, de las Cortes Generales, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, dispone como funciones propias de las Cámaras Agrarias las de actuar como órganos consultivos de las Administraciones Públicas, la administración de sus recursos propios y de su patrimonio y aquellas que la Administración Pública competente pueda delegarles, y, a continuación, prohíbe que las Cámaras asuman «funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos», cuestiones que corresponden a las organizaciones profesionales constituidas libremente. Véase, asimismo, la Ley estatal con el mismo numeral que la que se analiza: Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario.

- el derecho a acceder⁴⁹ a los servicios prestados por la Administración Agraria,
- el derecho a solicitar⁵⁰ subvenciones, ayudas y otras medidas de fomento de la actividad;
- el derecho a realizar el cerramiento⁵¹ de las parcelas de la explotación;
- el derecho a realizar las reservas o los vedados de los recursos silvestres⁵² de las explotaciones agrarias y forestales y de las fincas rústicas;

49 Es una obviedad, ningún español puede ser discriminado impidiéndole el acceso a los servicios que presta la Administración.

50 El artículo 13.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que “Podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurren las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria”.

51 El derecho a cercar las fincas, que ya reconocieron las Cortes de Cádiz, se plasma en el artículo 388 del Código Civil: “Todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos, o de cualquier otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas”. Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: “Reflexiones sobre la facultad de exclusión en la propiedad privada”, en BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula (dir.): *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, Tomo I, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 713-746.

52 El artículo 355 del Código Civil, en su apartado primero, regula los frutos naturales. Estos frutos naturales son las producciones espontáneas de la tierra, y las crías y demás productos de los animales. El artículo 354.1 CC establece que los frutos naturales pertenecen al propietario de la cosa fructífera. En este caso, las fincas rústicas producen frutos espontáneos, sin que necesidad de una participación activa del agricultor, como las setas o las trufas. Lógicamente, si pertenecen a éste dichos frutos silvestres, por estar en su finca, tendrá derecho a excluir al resto de su aprovechamiento. De ahí, que ya pudiera establecer vedados o reservas sobre los mismos. ¿El propietario puede ceder exclusivamente el aprovechamiento micológico o trufícola? Sí. De esta manera lo reconoce el artículo 74.2 de la Ley: “La declaración de una reserva o un vedado de recursos silvestres no tiene carácter obligatorio ni supone variación del régimen de propiedad del recurso”. Sin embargo, el artículo 74.1 de la Ley nos hace plantear la cuestión siguiente: ¿a qué recursos silvestres se refiere el artículo 16? El artículo 74 introduce una nueva definición legal -fuera del artículo correspondiente-; “con la denominación de recursos silvestres” la Ley se refiere a “los aprovechamientos forestales no maderables”. ¿Cuáles son? Según el artículo 62.3 de la Ley, las especies silvestres susceptibles de aprovechamiento en los vedados de recursos silvestres serán las que se establezcan mediante resolución del consejero competente en materia de montes. Sin embargo, el artículo 62.2.d) *in fine*, a modo ejemplificativo, nos proporciona una lista de estos recursos silvestres: consistentes en el aprovechamiento de especies de fauna y flora como caracoles, plantas aromáticas o medicinales, resinas, cortezas, carrizo, hoja de palmito, junco, espárragos, productos apícolas, pastos, frutos, setas, trufas y otros productos micológicos y de cualquier indole similar. El artículo 63.2 de la Ley establece que los aprovechamientos forestales no maderables ni leñosos se regirán por la legislación de montes y por las disposiciones de esta ley, salvo los aprovechamientos cinegéticos, que se regirán por la legislación de caza. Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Régimen*

- el derecho⁵³ a gestionar los productos derivados, los subproductos y los envases de origen agrario así como los estiércoles;
- el derecho a promover, comercializar y transformar los productos agrarios, e incluso vender directamente sus productos;
- el derecho a participar en los programas de formación agraria;
- el derecho a implantar⁵⁴ instalaciones de energía renovable⁵⁵;
- el derecho a segregar⁵⁶ las fincas rústicas “según lo establecido en esta ley”;

Jurídico de la Propiedad Agraria sujeta a la nueva PAC, Ed. Atelier, Barcelona, 2010, págs. 212 y ss. El artículo 77 de la Ley establece que las reservas y los vedados de recursos silvestres serán señalizados en su perímetro exterior en las entradas por carreteras, caminos vecinales y pistas forestales, así como en los límites y las colindancias con otros terrenos. En el caso del vedado, solo puede aprovechar los recursos silvestres el titular o quien disponga de una autorización escrita del mismo, que será nominativa, personal e intransferible y deberá indicar el tipo de aprovechamiento (artículo 76.1 *in fine* de la Ley).

- 53 Los subproductos también son propiedad del mismo, como frutos de la cosa. Lógicamente, el propietario tendrá derecho a gestionar dichos productos: eliminarlos, venderlos, utilizarlos, etc.
- 54 El reconocimiento de este derecho no es pleno. Imagínese un ganadero que instala placas solares para que la calefacción de su nave de cerdos o para accionar el circuito de ventilación. En el supuesto de la energía eléctrica es una materia que está sujeta a una regulación concreta. Así, el artículo 26.1.a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico establece que serán derechos de los productores de energía eléctrica: “a) La utilización en sus unidades de producción de aquellas fuentes de energía primaria que consideren más adecuadas respetando, en todo caso, los rendimientos, las características técnicas y las condiciones de protección medioambiental contenidas *en la autorización de dicha instalación, sin perjuicio de las limitaciones al cambio de combustible y a las condiciones de contratación que puedan establecerse reglamentariamente para aquellas centrales de producción con retribución regulada*”. La cursiva es nuestra. Asimismo, debe consultarse el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Sin embargo, el artículo 32.4 de la Ley Agraria de Baleares establece que las instalaciones para la generación de electricidad a partir de energías renovables previstas en el apartado anterior conectadas a una red interior de un consumidor (autoconsumo) no están sujetas a permiso de instalación ni a declaración responsable para el inicio y el ejercicio de la actividad, independientemente de que evacuen o no energía excedentaria a la red de distribución, ni se consideran como actividad secundaria a la actividad principal.
- 55 El artículo 32.2 de la Ley Agraria de Baleares establece que se entiende por energía renovable, entre otras, la energía solar, tanto la fotovoltaica como la termosolar; la eólica; la biomasa, tanto agraria, de poda, como forestal; la procedente de cultivos energéticos y cualquier otra energía calificada como renovable; así como los sistemas de almacenamiento y gestión de la energía renovable.
- 56 Reconocer el derecho a “segregar” una finca no es una novedad en la legislación, sino que ya la encontramos inserta, por ejemplo, en el Código Civil o en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Sin embargo, lo interesante de este “reconocimiento” es la vinculación que se realiza al contenido de la Ley. La Ley Agraria de Baleares se encarga

- el derecho a realizar⁵⁷ las edificaciones, construcciones e instalaciones vinculadas a su explotación;
- el derecho a realizar las infraestructuras⁵⁸ y los equipamientos relacionados con su explotación;
- el derecho a promover⁵⁹ la reconstrucción, la rehabilitación, la reforma y el cambio de uso de las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes vinculadas a la explotación agraria;

de regular parcialmente las Unidades Mínimas de Cultivo, que deberán tenerse en cuenta a la hora de proceder a dichas segregaciones. Asimismo, el artículo 13.1 de la Ley 6/1997, de Suelo Rústico de Illes Balears establece que “En el suelo rústico sólo podrán realizarse actos que tengan por objeto o consecuencia la parcelación, segregación o división de terrenos o fincas cuando sean conformes con lo dispuesto en esta Ley y en la legislación agraria propia de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears”. De igual forma, el artículo 33 de la Ley 6/1997 establece la exigencia de unas licencias municipales para la segregación de fincas.

- 57 El artículo 20.2 de la Ley 6/1997 establece que las actuaciones que supongan la ejecución de obras en edificaciones o instalaciones existentes precisarán, para su realización, las licencias y autorizaciones que resulten oportunas en aplicación de la normativa general reguladora de los usos, obras y actividades. Cuando afecten a edificios o instalaciones sometidos a un régimen específico de protección y en los casos que prevé el Título IV de esta Ley, será necesaria, además, la autorización previa de la comisión insular de urbanismo respectiva, en los términos que se concreten en dicho título. El apartado primero del artículo 20 se refiere a las actuaciones que no comporten la ejecución de obras de las que resulten nuevos edificios o instalaciones o afecten a alguno ya existente. En estos casos, se efectuarán de acuerdo con lo que disponga la normativa sectorial o la general reguladora de los usos, obras y actividades. Cuando supongan la implantación sobre los terrenos de construcciones, instalaciones o elementos móviles o prefabricados susceptibles de algún uso de los contemplados en esta Ley (según el artículo 21.1 *in fine*, las actividades agrarias y complementarias definidas en la legislación agraria, así como las vinculadas con los usos recreativos, educativos, culturales y científicos efectuados en el marco de la legislación ambiental), deberán someterse a los mismos requisitos y procedimientos de autorización definidos para las actuaciones que comporten edificaciones de nueva planta.
- 58 El artículo 106.1 *in fine* de la Ley Agraria de Baleares establece que tienen la consideración de infraestructuras y dotaciones de servicio vinculadas a una explotación agraria las que den servicio a esta explotación para las actividades propias de acuerdo a esta ley. Lo son, a título de ejemplo, los caminos; las pistas forestales; las vías de saca; los bancales; los cerramientos; las redes e infraestructuras de suministro eléctrico; las redes e instalaciones de riego, incluidos los embalses, las balsas, los aljibes y las construcciones para motores de impulsión; los sistemas de captura de agua de la humedad atmosférica; las redes e infraestructuras de telecomunicaciones; y las infraestructuras e instalaciones de generación y almacenamiento de energías renovables.
- 59 El artículo 104.1 de la Ley 12/2014 establece que serán los instrumentos de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente los que deberán promover y facilitar la rehabilitación, la restauración, la reconstrucción, la reforma, la ampliación y el mantenimiento de las edificaciones, las construcciones y las instalaciones existentes en las explotaciones agrarias, y también el cambio de uso a agrario o complementario. Así pues, no debe confundirse entre el verbo que utiliza el artículo 16.2.r) que se refiere a “promotor urbanístico”

- el derecho a reubicar la explotación agraria;
- el derecho a permutar fincas rústicas, con la finalidad de unificar parcelas y adquirir mayor dimensión para la rentabilidad económica.

IV. EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA: LA PRODUCCIÓN AGRARIA

El Título III de la Ley está destinado a regular la “Producción Agraria”. Dentro de este capítulo encontramos todas las actividades productivas que puede desarrollar el agricultor en su explotación. Desde⁶⁰ la tradicional actividad agraria y ganadera, hasta la actividad forestal, incorporando como actividades productivas la silvipascicultura, la actividad ecuestre o la recuperación de cultivos.

El agricultor deberá cumplir con una serie de principios, que la Administración velará que “se atengan”. Como veremos, nuevamente, estamos ante el establecimiento de un marco de actuación, que a la postre se convierte en un constreñimiento de la libertad de actuación del agricultor. Así, el agricultor deberá:

- Producir alimentos seguros y de calidad adaptados a las demandas del mercado.
- Garantizar que su explotación agrícola sea viable económicamente⁶¹.
- Deberá cumplir con las buenas prácticas agrarias y la sostenibilidad ambiental.

o a “promotor inmobiliario”, con el que utiliza el artículo 104.1, que es el correspondiente a la actividad de fomento de la Administración.

60 El artículo 26 de la Ley 12/2014 dispone que la producción agraria comprende la producción agrícola, la ganadera y la forestal. Recuerda, asimismo, que la legislación de la Unión Europea, del Estado, la propia Ley 12/2014 y otra de carácter sectorial agrario es aplicable a la actividad productiva agraria.

61 La viabilidad económica se requiere, por ejemplo, en la reciente Convocatoria de Ayudas del Gobierno Balear para inversiones en explotaciones agrarias para el periodo 2015-2020 (Resolución de 16 de julio de 2015, *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, nº 106, de 16 de julio de 2015, pág. 34323). En general, se considera que una explotación agrícola es viable si su Renta Unitaria de Trabajo (R.U.T.), es, al menos, del 35% o superior de la renta de referencia. V. gr. Artículo 3.1.b) de la Orden 23/2015, de 4 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias, *Boletín Oficial de La Rioja*, nº 76, de 12 de junio de 2015, pág. 12116; o el Artículo 5.1.f) del Decreto 259/2012, de 28 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras y normas de aplicación del régimen de ayudas a la mejora y modernización de las explotaciones agrarias, mediante planes de mejora, en la Comunidad Autónoma de Extremadura y convocatoria de ayudas para 2013, *Diario Oficial de Extremadura*, nº 7, 11 de enero de 2013, pág. 770.

- Deberá conservar el paisaje rural⁶².
- Deberá realizar actuaciones y medidas agroambientales destinadas a prevenir la lucha contra la erosión y la mitigación y la adaptación al cambio climático, y en especial aquellas que contribuyan a una mayor retención de CO₂.
- Deberá cumplir con las obligaciones relativas a la seguridad alimentaria, la sanidad vegetal y el bienestar y la sanidad animal.

La producción agrícola deberá estar encaminada a la producción local, la producción diferenciada y los signos distintivos de calidad; deberá fomentarse y conservarse los recursos genéticos vegetales y animales de las Illes Balears. De igual manera, el agricultor deberá apostar por las energías renovables y las nuevas tecnologías. Deberá impulsarse la creación de agrupaciones de productores para facilitar la implantación de innovaciones y el desarrollo de acciones para la mejora de la sanidad, la seguridad, la calidad y la sostenibilidad de la producción agraria. Asimismo, el sector productivo agrario, como cualquier otro sector, deberá participar de la I+D en el sector, particularmente, la Ley cita la “biotecnología”⁶³.

62 El artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por España y publicado en el BOE de 5 de febrero de 2008, define el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. A nivel autonómico debemos señalar la definición de paisaje que ofrece la normativa valenciana, concretamente, el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, que desarrolla la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y acoge los postulados del citado Convenio. A la sazón, el artículo 3.2 del Reglamento señala que “la concepción del paisaje debe integrar las siguientes dimensiones: a) Perceptiva, considerando no sólo la percepción visual sino la del conjunto de los sentidos. b) Natural, considerando que factores tales como suelo, agua, vegetación, fauna, aire, en todas sus manifestaciones, estado y valor son constitutivos del paisaje. c) Humana, considerando que el hombre, sus relaciones sociales, su actividad económica, su acervo cultural son parte constitutiva y causa de nuestros paisajes. d) Temporal, entendiendo que las dimensiones perceptiva, natural y humana no tienen carácter estático, sino que evolucionan a corto, medio y largo plazo”. Cfr. CANALES PINACHO, Fernando y OCHOA GÓMEZ, M^a Pilar: “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, *Diario La Ley*, N^o 7183, Sección Doctrina, 27 de Mayo de 2009, Año XXX, Ref. D-192, LA LEY 11787/2009.

63 Sobre este aspecto debe consultarse la obra de AMAT, que señala “que el potencial de la biotecnología vegetal y agrícola (en la mejora de la calidad de vida de la Humanidad, toda la Humanidad) es incuestionable”. Vid. AMAT LLOMBART, Pablo: *Derecho de la Biotecnología y los Transgénicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, TOL1.233.061. Del mismo autor, cfr. “Biotecnología y derecho agrario: hacia la coexistencia entre la agricultura transgénica, convencional y ecológica”, en SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel (coord.): *Principales novedades legislativas en el régimen jurídico de la actividad agraria*, Ed. Universidad de La Rioja, 2007, págs. 87-122.

Los artículos 30 y 31 apuestan por un fomento racional de los recursos hídricos de las explotaciones agrarias. Así, se fomentará la modernización de los sistemas de riego, el uso eficiente del agua en la agricultura y la reutilización de aguas regeneradas⁶⁴ con la calidad⁶⁵ adecuada para la actividad agraria, siempre que, en este último supuesto, la naturaleza del cultivo y las condiciones de comercialización lo permitan.

Ahondando en la disminución de la capacidad de elección de cultivos que implica el régimen de diversificación de la nueva Política Agrícola Común, el Gobierno balear se acoge al artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía, que a su vez, trae origen del artículo 131 de la Constitución Española. Este artículo de la Carta Magna permite al Gobierno planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. Así no sólo será el Gobierno Autonómico⁶⁶, sino

64 El artículo 2.a del Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, define la reutilización del agua como la aplicación, antes de su devolución al dominio público hidráulico y al marítimo terrestre para un nuevo uso privativo de las aguas que, habiendo sido utilizadas por quien las derivó, se han sometido al proceso o procesos de depuración establecidos en la correspondiente autorización de vertido y a los necesarios para alcanzar la calidad requerida en función de los usos a que se van a destinar. Las aguas regeneradas son aguas residuales depuradas que, en su caso, han sido sometidas a un proceso de tratamiento adicional o complementario que permite adecuar su calidad al uso al que se destinan (art. 2. c) del RD 1620/2007). La Guía para la aplicación del Real Decreto 1620/2007 publicada por el Ministerio de Agricultura señala que fuera de la aplicación de esta norma se encuentra la reutilización del agua conocida como “el retorno de riego”. Según la guía, “se entiende por retornos de riego al agua empleada para riego que no es consumida, evaporada ni percolada a un acuífero subterráneo, y se integra nuevamente al ciclo hídrico tanto en su parte superficial como subterránea. Los retornos de riego no son vertidos de aguas residuales que deban tratarse en una estación depuradora o que estén sometidas a una autorización de vertido, por lo tanto, su utilización queda fuera del ámbito de aplicación del RD de reutilización”. Vid. *Guía para la Aplicación del R.D. 1620/2007 por el que se establece el Régimen Jurídico de la Reutilización de las Aguas Depuradas*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2010, pág. 16.

65 MARINA JALVO señala que la calidad del agua será diferente en función de si ésta se destina al riego o a la acuicultura. Para ello, debe consultarse el Anexo I del Real Decreto, dónde se diferencia entre el riego de pastos para animales de consumo humano o leche, el riego de cultivos leñosos de frutas destinadas a la alimentación humana, o al riego de cultivos industriales no alimentarios, entre otros. El artículo 4.4.d) del Real Decreto prohíbe la utilización de aguas regeneradas para el cultivo de moluscos filtradores en acuicultura. Vid. MARINA JALVO, Belén: “La reutilización de aguas regeneradas como alternativa para la mejor gestión de los recursos hídricos. Régimen jurídico de la actividad de reutilización”, *Diario La Ley*, Nº 7366, Sección Tribuna, 22 de Marzo de 2010, Año XXXI, Ref. D-89, LA LEY 2078/2010.

66 El artículo 28.2 de la Ley Agraria de Baleares establece que la Consejería de Agricultura de Baleares podrá aprobar planes, programas y campañas relativos a la política agraria común,

también los Consejos Insulares quiénes llevaran a cabo una actividad de planificación de la economía agraria. El artículo 28 de la Ley Agraria de Baleares, con la rúbrica “Planificación”, establece que los Consejos Insulares podrán elaborar planes estratégicos para las diferentes producciones agrarias.

El Capítulo IV de este Título III se convierte en un *cajón de sastre* donde el legislador regula toda una serie de productos *secundarios* o subproductos de la actividad agrícola. El Capítulo se inicia con una nueva definición legal, que como ocurre en diferentes ocasiones a lo largo de la Ley, el legislador la sitúa fuera del extenso artículo 5. De esta manera, para saber que son productos secundarios, primero debemos conocer cuáles son los productos *primarios* de la actividad agraria. La definición que proporciona la ley es negativa o *a sensu contrario*. El artículo 33.1 establece que tienen la consideración de productos derivados⁶⁷ de origen agrario o agroalimentario⁶⁸, y no de subproductos o residuos, los obtenidos en los procesos agrarios o agroalimentarios de transformación, cuya finalidad no sea la obtención de ese producto y vayan a tener un uso agrario, tales como los productos derivados⁶⁹ de la elaboración de aceite⁷⁰, de vino⁷¹, de productos hortofrutícolas, lácteos y otros, incluidos los excedentes y desríos de la producción agraria o agroalimentaria.

financiados o cofinanciados con fondos de la Unión Europea, de la Administración General del Estado y de la propia comunidad autónoma, de ámbito regional o suprainular o que desarrollen planes o programas comunitarios o estatales.

- 67 Reglamentariamente, se podrá establecer una normativa más específica para este tipo de productos.
- 68 El artículo 109 de la Ley establece que los productos agrarios y agroalimentarios, en todas sus fases, deberán ofrecer a sus destinatarios una información veraz, objetiva, completa y comprensible sobre las características esenciales propias, con indicaciones para su correcto uso o consumo, y advertencias sobre los riesgos previsibles que implique su utilización o consumo, de forma que los usuarios puedan realizar una elección consciente y racional entre los mismos y utilizarlos de una manera segura y satisfactoria, en los términos que establezca la normativa aplicable. Asimismo, los que se comercialicen a granel deberán ir identificados, y los operadores garantizarán su trazabilidad de acuerdo con la normativa vigente.
- 69 El apartado segundo del artículo 33 añade que estos productos derivados podrán utilizarse para usos agrarios, y concretamente para el compostaje, la fertilización y la alimentación animal, salvo que la administración pública competente en materia agraria disponga expresamente lo contrario por considerar que existe riesgo sanitario o medioambiental.
- 70 Uno de los subproductos es el hueso de la oliva, después del prensado tradicional en la almazara. Así, CABELLO ESCUDERO señala que “España es el mayor productor de oliva del mundo y podríamos considerar el hueso de oliva como uno de los mejores combustibles para el uso doméstico”. Vid. CABELLO ESCUDERO, Juan: “La biomasa”, en RAMOS CASTELLANOS, Pedro: *Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007, pág. 291.
- 71 Entre ellos encontramos los hollejos, pepitas y raspones. Por ejemplo, el colorante antociánico se extrae de los hollejos de la uva se utiliza en la industria alimentaria por sus propie-

Posteriormente, la Ley hace una diferencia entre los residuos peligrosos y los no peligrosos. Respecto de los residuos peligrosos, se refiere a los envases de productos fitosanitarios y a otros envases de ámbito agrícola. La Ley reproduce la obligación que se establece en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, que deberá cumplirse de acuerdo con dicha Ley y la normativa de desarrollo. Así, los envases⁷² de productos fitosanitarios comerciales o industriales y otros envases de ámbito agrícola de carácter no comercial o industrial, deberán ser gestionados a través de un sistema integrado de gestión o un sistema de depósito de devolución y retorno de envases⁷³. Por otro lado, el artículo 35 de la Ley Agraria identifica los residuos “no peligrosos generados en explotaciones agrarias”. Estos residuos son los plásticos de invernadero, los tubos de riego, los sistemas de goteo, los embalajes comerciales o industriales no sometidos a la Ley 11/1997, los residuos no peligrosos provenientes del mantenimiento de maquinaria o instalaciones, “entre ellos los neumáticos fuera de uso”⁷⁴. Asimismo, destaca una serie de residuos agrícolas

dades acidificantes y conservantes. Asimismo, también se utiliza en la industria farmacéutica, química y cosmética como emulsionante. Vid. Subproductos de la industria vitivinícola, una oportunidad de negocio en <http://www.agroterra.com/blog/descubrir/subproductos-de-la-industria-vitivinicola-una-oportunidad-de-negocio/77885/> (Consultado 2 de agosto de 2015). MUÑIZ RODRÍGUEZ señala que “Entre los subproductos generados del procesado de la uva más utilizados se encuentran los extractos de pepitas y los hollejos, con el fin de obtener ingredientes como antioxidantes naturales para su uso en alimentos y como suplementos dietético y o como ingredientes de cosméticos utilizados para la piel o el pelo. Su capacidad antioxidante actúa disminuyendo los efectos del estrés oxidativo, lo que genera un retraso en el envejecimiento celular, una mejora de la elasticidad, un aumento de la vitalidad celular, además de otras características como puede ser la exfoliación o la protección frente a las agresiones externas, entre otras”. Vid. MUÑIZ RODRÍGUEZ, Pilar: “Efectos saludables del vino y de los subproductos de vinificación”, *Revista de Enología Científica y Profesional*, Associació Catalana d’Enòlegs, 29 de abril de 2014, consultable en http://www.acenologia.com/cienciaytecnologia/salud_cultura_vino_cienc0414.htm Cfr. MUÑOZ, Orlando; SCHWARTZ, Marco; y LOYOLA, Eduardo: “Antocianos, colorantes naturales de aplicación industrial”, *Revista de Fitoterapia*, Vol. 3., nº 2, Noviembre 2013, págs. 147-154.

- 72 El artículo 2.1 de la Ley 11/1997 dispone que los elementos del envase y elementos auxiliares integrados en él se considerarán parte del envase al que van unidos; los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.
- 73 Sigfito Agroenvases S.L. es una sociedad sin ánimo de lucro creada con el objeto de organizar un sistema de recogida de envases agrarios para darles un tratamiento medioambiental correcto. Vid. <http://sigfito.es>
- 74 Los neumáticos fuera de uso son los neumáticos que se han convertido en residuo de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 10/1998, de 21 de abril. Sin embargo, la Ley 10/1998 fue derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. La definición que proporcionaba el artículo 3.a) de residuo se ha visto modificada, actualmente, el también artículo 3.a) de la Ley 22/2011 define al residuo como “cualquier

de especial peligrosidad: los restos de productos agroquímicos que contengan sustancias peligrosas, los restos del tratamiento o prevención de enfermedades de animales, los aceites de taller, los acumuladores y las baterías.

Respecto de los subproductos de origen animal no destinados a consumo humano (SANDACH), generados en la actividad ganadera, incluidos los animales muertos⁷⁵, los titulares de las explotaciones ganaderas, propietarios o sus poseedores están obligados a su gestión correcta⁷⁶, en las condiciones de manipulación, traslado o valorización que fijan las normativas comunitaria, nacional de transposición y autonómica, y son responsables de los costes que se deriven. El artículo 2 del Reglamento Europeo 1069/2009 contempla como otros subproductos de origen animal⁷⁷: los oocitos, los embriones y el esperma destinados a la reproducción; la leche cruda, el calostro y sus productos derivados que se obtengan, se conserven, se eliminen o se utilicen en la granja de origen; las conchas de mo-

sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desecharlo". Cfr. Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso.

75 Se plantea la duda de si, dentro de esta categoría, se incluyen los animales muertos en la explotación agrícola, pero que no formen parte de la actividad ganadera del titular de la misma, es decir, un jabalí o un zorro muertos en la finca. Debe entenderse que los subproductos a los que hace referencia son únicamente los generados por la actividad ganadera, por ejemplo, gallinas, pollos, cerdos, conejos, etc. estabulados o no. El artículo 2 del Reglamento 1069/2009, del Parlamento Europeo que regula la gestión SANDACH establece que no se aplicará a los subproductos animales consistentes en los cuerpos enteros o partes de animales salvajes distintos de la caza silvestre que no sean sospechosos de estar infectados o afectados por una enfermedad transmisible a los seres humanos o los animales, con excepción de los animales acuáticos desembarcados con fines comerciales; y los consistentes en los cuerpos enteros o partes de animales de caza silvestre que no se recojan después de cazados, de conformidad con las buenas prácticas de caza, sin perjuicio del Reglamento (CE) no 853/2004; y en los subproductos animales procedentes de la caza silvestre y de la carne de caza silvestre que se mencionan en el artículo 1, apartado 3, letra e), del Reglamento (CE) no 853/2004.

76 Vid. *Sandach: subproductos de origen animal no destinados a consumo humano: nuevo marco legal*, abril, 2013, Ed. Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación, Madrid, 2013.

77 Que no se registrarán por el citado Reglamento Europeo de gestión de subproductos no destinados a consumo humano. El artículo 3 del Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, remite expresamente a las definiciones del Reglamento Europeo 1069/2009 y, por tanto, ese es su ámbito material. No obstante, el Anexo IV establece que materiales pueden ser gestionados mediante hidrólisis: De categoría 2: Los animales y partes de animales que murieron sin ser sacrificados o matados para el consumo humano, con inclusión de los matados para el control de enfermedades; 2.º Los fetos; 3.º Los oocitos, embriones y el esperma no destinados a la reproducción. De categoría 3: sangre, placenta, pelo y recortes de pezuñas procedentes de animales vivos que no presenten ningún signo de enfermedades transmisibles a los animales o a los seres humanos.

luscos despojadas del tejido blando y la carne; alimentos crudos para animales de compañía originarios de comercios de venta al por menor, en los que el despique y el almacenamiento se realicen con el único fin de abastecer directamente e in situ al consumidor; alimentos crudos para animales de compañía derivados de animales sacrificados en la explotación de origen para el consumo privado doméstico; y, excrementos y orina distintos del estiércol y del guano no mineralizado.

El estiércol⁷⁸ es otro subproducto de la producción ganadera y posee una especial regulación. Concretamente, la Ley Agraria de Baleares dedica nueve artículos y un extenso Anexo definir legalmente⁷⁹ los conceptos y regular la gestión del estiércol. Las explotaciones ganaderas deberán disponer de un sistema de almacenamiento de estiércol que se ajustará a unas determinadas condiciones y capacidades fijadas en el Anexo de la Ley. No obstante, las explotaciones podrán disponer de un estercolero temporal sobre el terreno natural. Este estercolero no tendrá la consideración de almacenamiento de estiércol y ese estiércol deberá ser sólido⁸⁰. Se ubicará en las explotaciones ganaderas en las que se origine o en las parcelas de las explotaciones agrícolas en las que se valoriza como fertilizante o enmienda del

78 “En cuanto a la reutilización segura del material, debe recordarse algunas consideraciones del TJCE, que ya advirtió que si el material iba a almacenarse durante un plazo indefinido, antes de una reutilización potencial pero no segura, conviene considerarlo residuo durante su almacenamiento (Asunto Palin Granit). Asimismo, de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia en los asuntos del estiércol (purines) español (StTJCE de 8 de septiembre de 2005, Asuntos C-416/02 y C-121/03) se desprende que, además de segura, la utilización prevista del material (subproducto) debe ser legal, es decir, no debe tratarse de un material del que el fabricante esté obligado a desprenderse o cuya utilización esté prohibida por la legislación comunitaria o nacional”. Vid. SERRANO LOZANO, Rubén: “La nueva regulación marco de los residuos”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio: *Tratado de derecho ambiental*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, TOL2.720.661. Sobre la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la consideración del estiércol como un residuo, KAMSMA y MEYLES afirman que “Livestock effluents are not considered to be waste under the conditions that the use as fertilizer/soil improver is operated in compliance with national legislation, and that no further recovery process takes place before reuse. Furthermore, it should not only be limited to livestock effluent used as fertiliser on land forming part of the same agricultural holding where the effluent is generated. Meaning, livestock effluent used for agricultural purposes on fields other than on the production site, should neither be considered as waste”. Vid. KAMSMA, Rob y MEYLES, Cornelis: *Pilot Study on Statistics on Waste Management in Agriculture, Forestry and Fisheries in Iceland*, Ed. Environment and Food Agency of Iceland, Reykjavik, 2007, pág. 24.

79 Nuevamente, las definiciones no se encuentran en el artículo dedicado a ello. Es más, el artículo 39 remite directamente al Apartado 2 del Anexo para su definición. Así, se dispone que el concepto legal de estiércol es un material resultante de la mezcla de deyecciones ganaderas, la cama, el agua de lavado, los restos de pienso y material vegetal, en proceso de cambio biológico; en función del sistema de producción tendrá diferente contenido de agua dando lugar a estiércol sólido o líquido, también denominado purín.

80 Únicamente se permite en estado sólido. Vid. Apartado 2.b del Anexo.

suelo⁸¹. Los estiércoles producidos en una explotación ganadera podrán emplearse como fertilizante o enmienda del suelo y no tendrán la consideración de residuo.

A continuación, la Ley recoge una serie de previsiones relativas a la producción agrícola como tal (utilización de semillas y plantas de vivero, vigilancia y comunicación del estado fitosanitario de los cultivos, entre otros), a la producción ganadera (identificación animal⁸², tránsito de animales⁸³, obligaciones relativas al bienestar animal⁸⁴ o la definición de la alimentación animal⁸⁵).

Las explotaciones equinas se incluyen en un capítulo independiente de la producción ganadera. Así, el artículo 59 de la Ley dispone que la actividad ecuestre será cualquier actividad relacionada con los équidos, tanto la ganadera como la de ocio y tiempo libre y la de competición, que se realice en el medio rural, vinculada o dependiente de una explotación agraria. Tienen el carácter de actividad complementaria de la explotación agraria, entre otras, las actividades ecuestres siguientes⁸⁶: el hospedaje y el pupilaje ecuestre; la creación, la utilización y la explotación de rutas y senderos ecuestres; el uso de équidos en utilidades medioambientales y terapéuticas; la equitación y

81 Apartado 2.b del Anexo.

82 El artículo 52 de la Ley 12/2014 establece que el titular de la explotación, el propietario o el responsable de los animales tendrán la obligación de identificar a los animales. Sin embargo, esta obligación ya se encuentra recogida en el artículo 7.1.d de la Ley 8/2013, de 24 de abril, de sanidad animal: “Tener debidamente identificados sus animales, en la forma y condiciones impuestas por la normativa aplicable”.

83 Se entenderá movimiento de animales cuando tengan destino a otra explotación, a otra unidad productiva de la misma explotación, al mercado o al matadero. (Artículo 53 de la Ley Agraria de Baleares). El artículo 50.1 de la Ley 8/2013, de Sanidad Animal dispone que para el movimiento de animales, salvo los domésticos, y para el movimiento de óvulos, semen o embriones, se precisará la emisión de un certificado sanitario de origen emitido por veterinario oficial o, en su caso, por veterinario autorizado o habilitado al efecto por los órganos competentes de las comunidades autónomas. Incluso, los animales en trashumancia, deberán ir amparados por el certificado sanitario oficial expedido por los veterinarios oficiales o, en su caso, por veterinarios autorizados o habilitados al efecto por las comunidades autónomas, y, en los casos en que así se establezca reglamentariamente, la trashumancia deberá ser autorizada por las comunidades autónomas de tránsito. (Artículo 52.1 de la Ley 8/2013, de Sanidad Animal).

84 Los titulares de la explotación, los propietarios o los responsables de los animales deberán disponer de unas instalaciones adecuadas a las necesidades fisiológicas y etológicas de la especie y la raza, respetando la normativa que le sea de aplicación; y deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el bienestar de los animales durante su transporte o sacrificio.

85 Los productos destinados a la alimentación animal son los piensos y los forrajes propios y adquiridos, así como las premezclas, los aditivos, las materias primas y otras sustancias y productos empleados para tal fin, entre ellos los derivados de la industria agraria.

86 En ningún caso se permitirá en la explotación agraria ningún tipo de juego y/o apuesta sobre este tipo de actividades.

otras modalidades y deportes hípicos como el trote, la doma, el salto, el polo, y cualquier otra actividad similar que tenga relación con los équidos.

El último de los capítulos del Título de Producción Agraria está destinado al aprovechamiento forestal. El artículo 61 de la Ley Agraria de Baleares reconoce el derecho de propiedad de dichos aprovechamientos, derecho que podemos encontrar ya en el Código Civil⁸⁷. Así, dispone que los propietarios de las fincas rústicas y, en su caso, los titulares de las explotaciones agrarias, tienen el dominio de los recursos y los aprovechamientos forestales, maderables o no, presentes en la explotación o la finca, sin perjuicio de su posible cesión a terceros. Asimismo, define y clasifica los aprovechamientos forestales, en el artículo 62 de la Ley⁸⁸, como los maderables y leñosos⁸⁹, incluida la biomasa forestal⁹⁰, los de corcho, los de resina, pastos, caza⁹¹, frutos, hongos⁹², plantas aromáticas y medicinales, productos apí-

87 El artículo 485 del Código Civil dispone que el usufructuario de un monte disfrutará todos los aprovechamientos que pueda éste producir según su naturaleza. Más aún podrá hacerlo un propietario pleno.

88 Continuamente, la Ley Agraria de Baleares ha referencia a otras leyes y normativas, de dónde recoge un determinado precepto, como es este caso con la definición del artículo 6.i) de la Ley 43/2003; o la remisión a un determinado artículo externo, como en este supuesto es el artículo 5 de la Ley de Montes. La modificación de esta normativa externa provocará una necesaria modificación en la Ley Agraria de Baleares si pretende conservar utilidad.

89 Según, el artículo 62.2.a) de la Ley 12/2014 son los consistentes en la extracción y primera transformación de la tala y poda de árboles forestales. El artículo 69 de la Ley recuerda que las plantaciones de cultivos agrícolas de especies leñosas siempre tendrán la consideración de cultivos agrícolas.

90 Según el artículo 62.2.b) de la Ley 12/2014, es la consistente en el aprovechamiento de masa forestal vegetal al objeto de su utilización para producción de energía u otros productos.

91 Como dejé escrito en su momento, el “aprovechamiento cinegético de la finca proviene en gran medida de la gestión industrial del predio”. Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC*, Ed. Atelier, 2010, pág. 188. SÁNCHEZ GASCÓN sostiene que nos encontraríamos ante un supuesto similar a una explotación ganadera extensiva. Cfr. SÁNCHEZ GASCÓN, Alonso: *El Derecho de Caza en España*, Tomo I, Ed. Tecnos, Madrid, 1988, pág. 251. ALBIEZ DOHRMANN afirma, recogiendo la doctrina del anterior autor, que “las piezas de caza siguen la condición del fundo en el que se encuentran, mientras estén en uno concreto son propiedad de su titular o de nadie, si es un terreno libre”. Vid. ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen: *Ocupación, Hallazgo y Tesoro: Reminiscencias Civiles*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, TOL4.036.255.

92 GARCÍA ASENSIO mantiene que la inclusión del aprovechamiento micológico en la Ley de Montes estatal se debió a la presión de la Federación Española de Municipios y Provincias. La existencia de dos Sentencias de la Audiencia Provincial de Soria en la que se destacaba que las setas era una *res nullius* fueron motivo suficiente para la movilización de las entidades locales. Así, como afirma GARCÍA ASENSIO, “los Municipios, como principales propietarios de los terrenos productores del recurso micológico silvestre en España, solicitaron esa declaración concisa de titularidad”. Vid. GARCÍA ASENSIO, José Miguel:

colas y los demás productos⁹³ y servicios con valor de mercado característicos de los montes. Debemos destacar el llamado “aprovechamiento forestal doméstico”. Es el que se realiza dentro de la explotación agraria siempre que la cantidad sea inferior a 10 m³ de madera o de 20 estéreos⁹⁴ de leña anuales. Este aprovechamiento queda exceptuado de cualquier autorización administrativa. No obstante, los aprovechamientos para uso doméstico únicamente se podrán realizar de las especies forestales no protegidas y de cualquier especie leñosa de cultivo agrícola. La Ley Agraria de Baleares también contempla los aprovechamientos forestales de carácter tradicional, tales como el carboneo, los hornos de cal, las podas, las talas de árboles, el aprovechamiento de recursos silvestres y otros análogos.

Por otro lado, la Ley se ocupa del restablecimiento de la capacidad forestal del monte y de la antigua capacidad agrícola “escondida” por el monte. Así, para el primer cometido, fija, en el artículo 67, las medidas precisas para la regeneración de las masas forestales dañadas por incendios forestales u otros desastres naturales. Entre estas medidas se encuentran la posible retirada de arbolado quemado, enfermo o caído, las acciones de mejora paisajística y la asunción de costes económicos de los trabajos por parte de la Administración Forestal.

Para el segundo cometido, el artículo 70, bajo la rúbrica “Recuperación de Cultivos”, establece que únicamente tendrán la consideración de montes los terrenos agrícolas abandonados durante un plazo superior a treinta años⁹⁵, siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal en la mayor parte de su superficie. Las superficies abancaladas con una antigüedad superior a treinta años mantendrán la posibilidad de recuperar el uso agrícola de forma permanente. No tendrá la consideración de recuperación de cultivos ni tampoco de aprovechamiento forestal la eliminación, llevada a cabo por el titular de la explotación agraria, de la vegetación forestal de menos de treinta años nacida espontáneamente en las parcelas de cultivo agrícola para la limpieza y el mantenimiento en buenas condiciones de cultivo. Para estas actuaciones de desbroce,

“¿La caza ya no es res nullius? Breve comentario al art. 36.1 de la Ley 43/2003 de Montes”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 20, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Oct. al 14 Nov. 2005, Ref. 3340/2005, Tomo III, pág. 3340, tomo 3, LA LEY 10075/2005. Para un análisis de las sentencias de la Audiencia Provincial de Soria, particularmente la SAP Soria de 28 de junio de 2000, cfr. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC*, Ed. Atelier, 2010, pág. 217 y ss.

93 El artículo 62.2.c) recoge los productos cinegéticos que no numera en el apartado primero de dicho artículo. Los productos cinegéticos consisten en el aprovechamiento cinegético de especies cazables, según su normativa específica.

94 Unidad de medida para leña, equivalente a la que puede apilarse en el espacio de un metro cúbico.

95 El artículo 5.1.c) de la Ley de Montes establece que se considerará monte los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.

limpieza o eliminación no será necesaria la obtención de ningún tipo de autorización administrativa, pero se tendrá que presentar una declaración responsable a la administración pública competente en materia forestal en la que se garantice el uso agrícola efectivo de los terrenos afectados. Tanto las recuperaciones de cultivos previstas en el artículo 40 de la Ley 43/2003⁹⁶, como las de terrenos agrícolas que no hayan adquirido la condición de monte por aplicación de lo establecido en el artículo 70.1 y 70.2 de la Ley Agraria de Baleares, que tengan lugar en las zonas de la red ecológica europea Natura 2000, tendrán la consideración de actuaciones de relación directa con la gestión del lugar, y no les será de aplicación la evaluación de repercusión prevista en el artículo 39 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, de conservación de los espacios de relevancia ambiental.

Debe aplaudirse la incorporación de la silvipascicultura en el texto normativo, única norma legal que incluye esta modalidad de gestión forestal beneficiosa para el medio ambiente y que evita la producción de incendios. El ganado que pasta el monte bajo es conocido por el medio rural como “el bombero del monte”. Así, el artículo 73 de la Ley establece que las Administraciones Públicas deberán promover la utilización de ganado⁹⁷ para el control de la vegetación y la reducción del combustible forestal en terrenos forestales, cortafuegos, torrentes, humedales, explotaciones agrarias en general, y cualquier otro espacio análogo en suelo rústico que lo necesite, con la finalidad de conservar el territorio, el paisaje y los ecosistemas.

V. EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA: LAS ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

La diversificación de la actividad agraria es uno de los objetivos de la nueva legislación. Esta diversificación se logra aceptando la existencia de posibles actividades complementarias a la actividad agrícola. La agricultura será la actividad principal del agricultor, pero podrá compaginar dicha labor con otras actividades que le permitan obtener mayores ingresos utilizando el mismo soporte de la explotación agraria. En muchas ocasiones, esta actividad complementaria es lleva-

96 El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte. La Administración forestal competente podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

97 Para llevar a cabo estas tareas de control de la vegetación y reducción del combustible forestal deberá utilizarse primordialmente las razas autóctonas de las Illes Balears con el fin de procurar su conservación.

da a cabo por la familia⁹⁸, por el cónyuge o por la pareja de hecho del agricultor, permitiendo la visibilidad de la mujer⁹⁹ en la actividad del medio rural.

El artículo 82.2 de la Ley retoma, de nuevo, la definición enumerativa que aparece en el artículo 5.1.b). Esta es una lista ejemplificativa o de *numerus apertus*, pues, el apartado precedente deja claro que actividad complementaria son *todas* las actividades realizadas en la explotación agraria, con carácter vinculado a la misma, que represente o pueda representar una mejora de las rentas agrarias distintas de las derivadas de la explotación agrícola, ganadera o forestal. No obstante, requerirán de las licencias urbanísticas y de actividades pertinentes, la declaración responsable, la inscripción en el Registro Agrario y otras que puedan serle exigibles.

Con el objetivo de promocionar dichas actividades, los titulares de la explotación agrícola podrán señalar¹⁰⁰ la ubicación de la explotación agraria en la propia explotación, o, en su cercanía, en carreteras¹⁰¹ y caminos.

98 Sobre este particular, NAVARRO FERNÁNDEZ señala que una definición válida, en la actualidad, de explotación familiar sería: “La explotación de tipo familiar estaría compuesta por hombres y mujeres (familiares se entiende) que viven y trabajan en el campo, cuya actividad principal es la agricultura y de la que obtienen la mayor parte de su renta”. Sin embargo, advierte que “en realidad nadie sabe con cierta aproximación cuantas explotaciones agrícolas de tipo familiar existen en España, porque no sabemos exactamente a qué llamar explotación de tipo familiar.”. Concluyendo el autor que “El abandono relativo de la explotación de tipo familiar como referente de la PAC, e incluso del desarrollo rural es muy significativo. [...] La producción de la pequeña explotación de tipo familiar es marginal en muchos productos, y no reviste importancia decisiva en otros muchos”. Medidas como la que articula la Ley Agraria de Baleares pueden ayudar a dinamizar el sector agrario, dotándolo de diferentes vías, no sólo de subsistencia, sino también de progresión económica. Vid. NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio: “La explotación agrícola de tipo familiar: ¿Problemas de conservación o de supervivencia?”, en SÁNCHEZ CALERO, Francisco Javier: *Protección del Patrimonio Familiar*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, TOL1.050.322.

99 Aunque no en todas las ocasiones, es el hombre el titular de la explotación. Medidas como las explotaciones de titularidad compartida o este tipo de actividades complementarias permiten alcanzar esa visibilidad y participar en la gestión y dirección directa, no sólo de hecho sino de derecho.

100 Debe recordarse que para el resto de supuestos, el artículo 36.1 de la Ley 5/1990, de Carreteras de las Islas Baleares, establece la prohibición de la publicidad que sea visible desde la zona de dominio público de la carretera, excepto en las travesías de población, en las cuales la publicidad estará sometida a las Ordenanzas Municipales y deberá situarse fuera de la zona de dominio público y no afectar la señalización, la iluminación y el balizamiento de la carretera. No obstante, el artículo 36.2.c) de la Ley 5/1990 dispone que no se reputará publicidad las indicaciones de orden general que sean de utilidad para el usuario, tales como la información sobre talleres, restaurantes, comercios, exposiciones, ferias, celebraciones, siempre que no contengan nombres comerciales, que resulten transitorias o que tengan carácter excepcional. Vid. *Boletín Oficial de Illes Balears*, nº 77, de 26 de junio de 1990, pág. 4265 y ss.

101 Cfr. Orden FOM/534/2014, de 20 de marzo, por la que se aprueba la norma 8.1-IC señalización vertical de la Instrucción de Carreteras, *Boletín Oficial del Estado*, nº 83, de 5 de abril

A continuación, la Ley presenta una serie de Capítulos dónde detalla cada una de las actividades complementarias. Así, en primer lugar encontramos las actividades complementarias relacionadas con la conservación del espacio natural y la protección del medio ambiente. El artículo 84 de la Ley las define como todas aquellas actividades ambientales y educativas, incluidas las de carácter cultural y científico, relacionadas con el destino o la naturaleza de las fincas, con carácter vinculado a una explotación agraria, básicamente con la finalidad de dar a conocer el medio físico y las actividades desarrolladas en la explotación. El apartado segundo del precepto relaciona, a modo de ejemplo, algunas de estas actividades: las visitas guiadas, las aulas de la naturaleza, las granjas escuela, los centros de interpretación, los establecimientos etnológicos, los jardines botánicos y cualquier otra actividad similar o semejante que tenga cumpla con la definición que da el artículo 84.

En segundo lugar, la Ley recoge un amplio Capítulo destinado a las actividades agroturísticas de diversificación agraria relacionadas con el destino o la naturaleza de las fincas. Como ya avanzamos anteriormente, únicamente podrá dedicarse a este tipo de actividades las explotaciones agrarias preferentes. El artículo 85.1 de la Ley relaciona las actividades complementarias de este capítulo: los agroturismos¹⁰², los refugios, las actividades de agroocio y las actividades de agrocultura. Respecto de los refugios, el artículo 87.1 dispone que tendrán la consideración de actividad agroturística, entendidos éstos como los establecimientos, normalmente vinculados a la práctica del senderismo, excursionismo o de disfrute de la naturaleza, que faciliten al público en general servicios de alojamiento en habitaciones de capacidad múltiple, con otros servicios complementarios o sin ellos, *que se ubiquen en una explotación agraria preferente*¹⁰³. Una disposición interesante es la autorización de que en dichos agroturismos o refugios pueda realizarse la venta directa o la degustación¹⁰⁴ de los productos de la explotación -o de la agrupación de explotaciones preferentes-¹⁰⁵.

de 2014, págs. 29044 y ss.

102 Cfr. AMAT LLOMBART, Pablo: *El fenómeno del turismo rural y el contrato de agroturismo en el ordenamiento jurídico*, Ed. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2001.

103 La cursiva es nuestra. Como se observa, todas las actividades complementarias deben estar vinculadas directamente con la explotación agraria.

104 El artículo 129.2.b) recuerda que la actividad complementaria de degustación de productos agrarios y agroalimentarios únicamente podrá llevarse a cabo en una explotación agrícola preferente, mientras posea este carácter. Así, podrá habilitar locales específicamente destinados a realizar la actividad de degustación y promoción de los productos objeto de venta directa. Estos locales se podrán encontrar en su propia explotación o pueden pertenecer a la agrupación de titulares de explotaciones agrarias preferentes de las Illes Balears a la que pertenezca.

105 Esta medida tiene un importante interés y da razón de si a la agrupación de explotaciones preferentes. Es posible de esta manera una distribución de roles, dónde cada uno de los inte-

Las actividades de agroocio, que recoge el artículo 88, son aquellas de turismo activo de conformidad con la normativa turística, que se lleven a cabo en una explotación agraria preferente, tales como el excursionismo, el senderismo¹⁰⁶, la escalada, la espeleología, las rutas con bicicletas y cualquier otra

grantes de la agrupación se dedique a una actividad productiva diferente: la miel proceda de uno, las longanizas de un segundo, la fruta de un tercero, etc. El artículo 5.1.x de la Ley define esta agrupación como cualquier unión *con personalidad jurídica*, independientemente de su forma jurídica, que esté compuesta exclusivamente por titulares de explotaciones agrarias preferentes de las Illes Balears, inscritas en el registro agrario correspondiente. Las sociedades agrarias de transformación y las cooperativas en las que todos los socios sean titulares de explotaciones agrarias preferentes de las Illes Balears, inscritas en los registros agrarios correspondientes, se consideran agrupaciones de titulares de explotaciones agrarias preferentes.

- 106 Dentro de las actividades de excursionismo, senderismo y análogas, se permite la pernociación al aire libre, en tiendas de campaña, como máximo de diez personas a la vez durante dos noches consecutivas en los espacios que se habiliten expresamente en las explotaciones agrarias preferentes. Esta disposición trae origen del artículo 46.1 de la Orden de 28 de julio de 1966 por la que se aprueba la ordenación turística de los campamentos de turismo. En él se establecía que, fuera de los campamentos de turismo, no podían instalarse conjuntamente más de tres tiendas o caravanas sin que en ningún caso pudiera exceder de diez el número de acampadores, ni prolongarse la acampada en el mismo lugar más de tres días. Se entendía que la acampada era conjunta cuando entre los grupos de tiendas existía una distancia inferior a quinientos metros. Asimismo, establecía que no podía acamparse libremente en terrenos situados en ramblas, lechos secos o torrenteras de ríos y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos que por cualquier causa resultasen peligrosos o poco saludables; en un radio inferior a 150 metros de los lugares de captación de agua potable para el abastecimiento de poblaciones; en aquellos lugares que por exigencias del interés militar industrial o turístico o de otros intereses de carácter nacional, provincial o municipal estuviesen afectados por prohibiciones o limitaciones en este sentido o por servidumbres públicas establecidas expresamente; y en los casos urbanos. Sin embargo, esta normativa estatal fue derogada por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio; y no fue sustituida por otra normativa de carácter estatal. Similar situación encontramos en las Islas Baleares. El artículo 7 del Decreto 13/1986, de 13 de febrero, recogía la regulación de la acampada libre. Así, disponía que se consideraba acampada libre a la itinerante, es decir, aquella que respetando los derechos de propiedad o de uso tuviera lugar fuera de los campings, por grupos integrados por un número máximo de tres tiendas, caravanas o cualquier otro medio de acampada, separadas de otro posible grupo como mínimo un kilómetro y con una permanencia máxima en el mismo de tres días. Conjuntamente los núcleos de tres tiendas no debían rebasar las nueve personas. La acampada libre no podía practicarse a menos de 3 kilómetros de un camping público o núcleo urbano, de lugares de uso público, lugares concurridos como las playas, ni a menos de 100 metros de los márgenes de torrentes o carreteras. Tampoco podía practicarse en terrenos situados en ramblas, lechos secos de ríos o torrentes y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos que por cualquier causa resulten insalubres o peligrosos; en un radio inferior a 150 metros de los lugares de captación de aguas potables para el abastecimiento de poblaciones; a menos de 500 metros de monumentos o conjuntos histórico-artísticos legalmente declarados; en las proximidades de industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con lo preceptuado

actividad similar o semejante, que no sean molestas ni afecten de manera apreciable o significativa el medio ambiente.

Las actividades de agrocultura cierran el Título destinado a las actividades complementarias. Las actividades de agrocultura implican el desarrollo de actividades complementarias relativas al conocimiento, la divulgación o el disfrute de la cultura y del patrimonio etnológico del mundo agrario de las Illes Balears en explotaciones agrarias preferentes, relacionadas con la producción agraria y su transformación, tales como las actividades relacionadas con la viña y el vino (enocultura), los olivos y el aceite (oleocultura), el cerdo y sus derivados, la leche y sus derivados, la caza, el caballo, y la cata, el consumo y la degustación de productos de la propia explotación o de la agrupación de titulares de explotaciones preferentes. Expresamente, el artículo 89.2 de la Ley establece que estas agrupaciones podrán poner a disposición de la actividad complementaria las bodegas, museos enológicos y almazaras, apostando por la creación de rutas agroalimentarias entre estas instalaciones.

Sin embargo, las actividades complementarias no se encuentran únicamente en el Título IV. Como establece el artículo 119 de la Ley, la industria de transformación agraria también tendrá el carácter de actividad complementaria si los ingredientes primarios del producto¹⁰⁷ elaborado o transformado están producidos en la propia explotación agraria o en alguna de las explotaciones que conformen la posible agrupación de titulares de explotaciones preferentes. El artículo 117.3 dispone que, a efectos enunciativos pero no limitativos, se consideran industrias de transformación agraria las relacionadas con los sectores relativos a la leche, la

en el Decreto que la regula; en general en aquellos lugares que, por exigencias del interés público, estén afectados por prohibiciones o limitaciones o por servidumbres públicas establecidas expresamente mediante disposiciones legales o reglamentarias; y, en terrenos por los que discurren líneas de alta tensión. Sin embargo, este Decreto también fue derogado posteriormente sin que se supiera dicha regulación. Así, a pesar de que el Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, regulaba los servicios turísticos en el medio rural, no hacía referencia a la acampada libre y su Disposición Derogatoria derogó el Decreto 13/1986. A su vez, el Decreto 60/2009 fue derogado por el Decreto 13/2011, de 25 de febrero, que sí regulaba los “campings”, pero no las acampadas libres. Asimismo, este Decreto ha sido derogado por el reciente Decreto 20/2015, de 17 de abril, que no recoge previsión alguna sobre la acampada libre. Así pues, la disposición del artículo 88.2 de la Ley Agraria de Baleares constituye un importante precepto a tener en cuenta. Cfr. NAVARRO SARMIENTO, José María: “Acampada libre y legislación”, *Acciones e investigaciones sociales*, 1991, págs. 115-128.

107 La Ley también introduce el concepto de alimento tradicional. Éste será el que tenga acreditado un mínimo de treinta años de producción, elaboración o comercialización en las Illes Balears. Vid. Artículo 116.1 *in fine*. En la Web del Instituto de Calidad Agroalimentaria del Gobierno balear (<http://www.illesbalearsqualitat.es/iquafront/aliment-tradicional/list?lang=es>) puede consultarse el Catálogo de Alimentos Tradicionales creado por el artículo 116.2 de la Ley. En él encontramos el Queso de Mahon, la Sobrasada de Mallorca o la Ensamada de Mallorca.

carne, incluidos los mataderos, el olivar y los viñedos y sus derivados, los frutos secos, los cereales, las hortalizas, las frutas, las plantas aromáticas y medicinales, la alimentación animal y el compostaje de biomasa de origen agrario o vegetal.

La venta directa se encuentra entre las actividades complementarias que se recogen en el artículo 82.2.b) que encabeza el Título IV. Sin embargo, su regulación tampoco se encuentra en dicho Título, sino en el correspondiente a la transformación y comercialización. Así, el artículo 125 establece que los titulares de las explotaciones agrarias tienen el derecho a la venta directa¹⁰⁸. Esta venta directa es el acto de vender sin intermediarios los productos obtenidos de la actividad agraria y complementaria de la propia explotación agraria¹⁰⁹. La venta directa se podrá realizar en los elementos que integran la explotación agraria, en mercados municipales, en ferias o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes, y también mediante las nuevas tecnologías de la comunicación.

VI. LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

El título V de la Ley se destina a los “usos agrarios”. Sin embargo, prácticamente la totalidad de la normativa que se inserta en él está relacionada directamente con el uso de la finca, las unidades mínimas de cultivo y la posibilidad de realizar segregaciones y agrupaciones, los bancos de tierras o el cerramiento de fincas. Brevemente, dedica unos artículos a la reubicación de las explotaciones agrarias, a las construcciones y edificaciones de carácter agrícola, y las infraestructuras y dotaciones relacionados con las explotaciones agrarias.

108 Sin embargo, debe señalarse que deberán cumplir con una serie de obligaciones que el artículo 129 establece: a) Ser titular de una explotación agraria inscrita en el registro insular agrario; b) Antes de iniciar la actividad, notificarlo al órgano gestor del registro insular correspondiente para su anotación en el registro agrario y, si procede, en el Registro de Empresas, Establecimientos y Productos del Sector Alimentario de las Illes Balears; c) Garantizar la identificación, la seguridad y la trazabilidad de los productos, así como el cumplimiento de la legislación alimentaria y sanitaria; y, d) Producir en la explotación o elaborar con ingredientes primarios de la explotación todos los productos objeto de la venta directa.

109 También se incluirán los productos transformados en industrias de transformación agraria sin carácter de complementaria, siempre que los ingredientes primarios tengan el origen en la explotación agraria. Si se ponen a la venta productos con un origen diferente a los expresados, procedan o no de la actividad agraria, por ejemplo, de otras explotaciones o agrupaciones de titulares, no estaremos ante un supuesto de venta directa. En este caso, toda la actividad de venta de productos realizada por el titular de la explotación tiene la consideración de actividad comercial y se sujeta a lo previsto en la normativa de comercio y, consecuentemente, a las potestades de control, inspección y sanción que esta normativa otorgue a la administración competente en esta materia. Cataluña también recoge la figura de la venta directa en su Decreto 24/2013, 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios.

El artículo 91 dispone que la finca agrícola deberá utilizarse con los usos agrarios relacionados con el destino o naturaleza de las fincas y que estén vinculados a la actividad agraria o complementaria que recoge la Ley. El artículo 96 establece cuáles son las unidades mínimas de cultivo. El legislador balear desecha la antigua práctica de establecer una superficie para cada uno de los términos municipales y se limita a fijarla para determinados municipios, dejando un régimen general para el resto de territorios, organizándose según las islas que conforman el archipiélago¹¹⁰, en función de si son de secano o regadío.

El artículo 26 de la Ley 43/2003, de Montes, de las Cortes Generales, establece que serán indivisibles¹¹¹, salvo por causa no imputable al propietario, las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que establecerán las comunidades autónomas. De ahí, que la Ley Agraria de Baleares pasé a fijar la extensión de la Unidad Mínima Forestal¹¹². El artículo 96.4 de la Ley 12/2014 establece que la Unidad Mínima Forestal tendrá la misma extensión que la Unidad Mínima de Cultivo en secano.

Asimismo, la segregación de fincas¹¹³ que den como fruto otra resultante inferior a la Unidad Mínima de Cultivo está prohibida por el artículo 24¹¹⁴ de la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias y, ahora también, por el artículo 95.1 de la Ley Agraria de Baleares. Como es conocido, el artículo 25 de la Ley 19/1995 fija una serie de excepciones a la prohibición general de segregar. El artículo 95.2 de la Ley Agraria de Baleares establece

110 En secano, la Unidad Mínima de Cultivo será en Ibiza y Formentera: 1,5 hectáreas; en Menorca: 3,0 hectáreas; en los terminos municipales de Artà, Capdepera y municipios de la sierra norte de Mallorca (Andratx, Banyalbufar, Bunyola, Calvià, Deià, Escorca, Esporles, Estellencs, Fornalutx, Pollença, Puigpunyent, Sóller y Valldemossa): 3,5 hectáreas; en el resto de términos municipales de Mallorca: 2,5 hectáreas. En regadío, en Formentera: 0,35 hectáreas; en Mallorca, Menorca e Ibiza: 0,5 hectáreas.

111 El artículo 95.1 de la Ley Agraria de Baleares reincide en el establecimiento de esa prohibición.

112 Otras Comunidades Autónomas ya habían fijado con anterioridad sus correspondientes Unidades Mínimas Forestales. Así, Cataluña lo hizo con su Decreto 35/1990, de 23 de enero, estableciendo su artículo primero que la superficie mínima sería de 25 hectáreas en “todas las comarcas de Cataluña”.

113 Vid. MILLÁN SALAS, Francisco: “La partición de la herencia y la unidad mínima de cultivo”, *Revista Jurídica del Notariado*, nº 90/91, Abril-Junio/Junio-Septiembre 2014, pág. 96; TORRES GARCÍA, Teodora Felipa: “Las unidades mínimas de cultivo en la legislación de Castilla y León”, *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 20, 2010, págs. 79-126; CO-SIALLS UBACH, Andrés Miguel: “La transmisión de finca inferior a la Unidad Mínima de Cultivo”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 707, 2008, págs. 1073-1142.

114 La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

dos¹¹⁵ más: la segregación de una finca para agruparla a una colindante con el objetivo de permitir el acceso a una vía de comunicación, cuando esté dentro de una finca ajena sin salida a un camino público; y la segregación con el objeto de realizar un intercambio recíproco de superficies entre fincas colindantes para reordenar la forma, cuando la diferencia entre las superficies intercambiadas no supere el 15%.

La nueva Ley Agraria de Baleares prevé la posibilidad de que los consejos insulares puedan crear un banco de tierras. Ya dijimos en otra ocasión¹¹⁶, al comentar diferentes experiencias a lo largo del Estado, que la utilización de esta expresión es impropia para este tipo de entidades. Castilla y León que también lo preveía¹¹⁷ en el proyecto de Ley Agraria, pero modificó esta denominación en el texto definitivo por “Fondo de Tierras Disponibles de Castilla y León”¹¹⁸. En definitiva, como el propio artículo 98 de la Ley Agraria de Baleares afirma, el citado Banco de Tierras es un registro administrativo de carácter público e instrumento que facilite el contacto entre la oferta y la demanda de fincas rústicas de la isla, cultivadas o cultivables, o para fines de conservación de la naturaleza.

El artículo 99 recoge el desarrollo del derecho a cerrar las fincas, que recoge el artículo 16.2.i), y que ya era innato del propietario antes de la presente disposición legal. Así, dicho precepto reitera que el titular de una explotación agraria tiene derecho a cerrar las parcelas que la conforman. Sin embargo, las consecuencias de esta afirmación pueden ir más allá. ¿Este reconocimiento alcanza, además del propietario de la parcela, a un arrendatario, un aparcerero, un usufructuario o un poseedor con justo título? Como establece el artículo 5.1.r) de la Ley, la explotación agraria es el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria¹¹⁹. Esta titularidad debe recaer sobre los diferentes elementos de la explotación¹²⁰,

115 Deja abierta la posibilidad a otros supuestos análogos o similares, que de carácter justificado, pudieran establecerse reglamentariamente.

116 Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Gestión de tierras rurales por entes públicos*, Ed. Comares, Granada, 2011, especialmente págs. 5 y 6. Asimismo, puede consultarse el proyecto de *lege ferenda* que figura en su Anexo.

117 Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel; DE LA CUESTA SAENZ, José María; MUÑIZ ESPADA, Esther, “Perspectivas legislativas agrarias para Castilla y León. Apuntes a propósito de la presentación de su nuevo Anteproyecto Legislativo”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Año XIX, Nº 62, Enero-Junio 2013, págs. 59-92.

118 Vid. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel; MUÑIZ ESPADA, Esther, “La nueva ordenación de la agricultura en Castilla y León: la Ley 1/2014, de 19 de marzo // The new Agricultural Law of Castilla y Leon: Act 1/2014, 19th march.”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 36, Mayo 2015, pág. 30.

119 Idéntica definición encontramos en el artículo 2.2 de la Ley 19/1995.

120 Cfr. Artículo 5.1.t) de la Ley Agraria de Baleares.

y, concretamente, sobre los bienes inmuebles de naturaleza rústica. El Tribunal Superior de Justicia de Murcia entendió que este concepto de titularidad no debe circunscribirse únicamente a la propiedad, sino que puede incluir la titularidad de la posesión en concepto de arrendatario. Así, afirmó que “si el recurrente venía explotando, como arrendatario otras parcelas, aunque no fueran de su propiedad, éstas formaban parte de su explotación agrícola”¹²¹. El cerramiento de la explotación agraria implica la imposibilidad de acceso a toda persona no autorizada expresamente por el titular, sin perjuicio de las excepciones previstas por razón de seguridad, policía, emergencia y otras análogas previstas en la legislación sectorial.

Una previsión interesante es la reubicación de explotaciones agrarias. El artículo 105 establece que los ayuntamientos podrán autorizar a los titulares de explotaciones agrarias, que debido al crecimiento urbano produzcan o puedan producir molestias o incomodidades a la población, que se reubiquen, con la misma superficie construida, en otra finca o parcela del mismo propietario, sin el cumplimiento del requisito de la parcela mínima exigible.

Finalmente, la Ley señala cuales son las infraestructuras y dotaciones de servicio vinculadas a una explotación agraria, es decir, las que den servicio a esta explotación para las actividades propias de acuerdo a esta ley. Lo son, a título de ejemplo, los caminos; las pistas forestales; las vías de saca; los bancales; los cerramientos; las redes e infraestructuras de suministro eléctrico; las redes e instalaciones de riego, incluidos los embalses, las balsas, los aljibes y las construcciones para motores de impulsión; los sistemas de captura de agua de la humedad atmosférica; las redes e infraestructuras de telecomunicaciones; y las infraestructuras e instalaciones de generación y almacenamiento de energías renovables.

VII. CONCLUSIONES

La Ley Agraria de Baleares constituye un buen ejemplo de ley especial de la Agricultura. Sin llegar a la pretensión codificadora, reúne un conjunto de definiciones, derechos, obligaciones y procedimientos que se encuentran dispersos en diferentes normas de carácter estatal. Asimismo, ofrece al agricultor una guía de futuro indicándole los posibles nuevos campos de diversificación de la actividad. Es loable la labor divulgativa e ilustrativa que realiza la Ley, incorporando un gran número de ejemplos de actividades complementarias puede servir para ilustrar al sector de las capacidades que posee.

Sin embargo, debe criticarse el hecho de haber perdido la oportunidad de reducir la tramitación burocrática. Asimismo, la Ley también adolece de cierta

121 STSJ Murcia de 29 de mayo de 2009, JUR 2009\280101.

cohesión interna. Encontramos definiciones a lo largo del texto legal, fuera del artículo destinado a ello -que ya de por sí es muy exhaustivo-, e incluso un Anexo. Todas las actividades complementarias no se encuentran en un mismo título y, en el supuesto de la venta directa y de la degustación, su regulación se encuentra demasiado apartada. Debe tenerse en cuenta, que antes de tratar de la *actividad complementaria principal*, esto es, por ejemplo, “vender los melocotones” de la propia explotación; se regula como *actividad complementaria secundaria* en el marco de las actividades de agroturismo y refugios, “vender los melocotones en la recepción del refugio”.

LA DIRECTIVA 2005/29/CE RELATIVA A LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES: SU APLICACIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ

Ex-Consejero de la Comisión Europea

RESUMEN: La Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales fue adoptada el 11 de mayo de 2005 para contribuir a que los consumidores pudieran beneficiarse del Mercado interior mediante la eliminación de los obstáculos normativos que se derivaban de las normativas nacionales divergentes que obstaculizaban las ventas de las empresas y minaban la confianza de los consumidores a la hora de comprar en otros países de la UE. La citada Directiva establece un alto nivel de protección de los consumidores en todos los sectores. Funciona como una *red de seguridad* que colma las lagunas que no están reguladas por otras normativas sectoriales de la UE. Por lo que se refiere al Derecho alimentario, cuando no existe una disposición específica que aplicar, la Directiva 2005/29/CE garantiza también que los consumidores de productos alimenticios no son inducidos a error o expuestos a una comercialización agresiva y que toda información dada por los operadores de la UE es clara, precisa y motivada, de manera que los consumidores puedan elegir con más información y sentido.

ABSTRACT: Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices was adopted on 11 May 2005 to help consumers benefit from the Internal Market by removing regulatory barriers, deriving from divergent national rules, which discouraged firms from selling and undermined consumers' trust in buying across the EU. It provides for a high level of consumer protection in all sectors and works as a *safety net* that fills the gaps which are not regulated by other EU sector-specific rules. As far as some practices are not regulated by specific Food Law rules, Directive 2005/29/EC ensures also that foodstuffs consumers

are not misled or exposed to aggressive marketing and that any claim made by traders in the EU is clear, accurate and substantiated, thus enabling consumers to make informed and meaningful choices.

PALABRAS CLAVE: Directiva 2005/29/CE, Derecho alimentario, Protección de los consumidores, prácticas comerciales desleales.

KEY WORDS: Directive 2005/29/EC, Food Law, Consumer protection, unfair commercial practices.

SUMARIO: I. Introducción. II. La relación entre la Directiva 2005/29/CE y el Derecho nacional y otras disposiciones del Derecho comunitario. III. Las “Orientaciones de la Comisión de 2009”. IV. La “Comunicación de la Comisión de 2013”. V. El “Primer Informe de la Comisión de 2013”. VI. La “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”. VII. El “Dictamen del CESE de 2014”: 1. ¿Cómo afecta la crisis a los ciudadanos de la Unión? 2. Medidas que deben (o *pueden*) adoptarse. 3. Prácticas comerciales susceptibles de generar fragilidad en la protección de los consumidores por razón sobrevenida de la crisis económica. 4. ¿Un Mercado bipolar?. VIII. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

Hace ya una década que se adoptó la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores¹.

Dicha normativa fue adoptada a fin de lograr la aproximación de las leyes de los Estados miembros sobre las prácticas comerciales desleales, incluida la publicidad desleal, que son directamente perjudiciales para los intereses económicos de los consumidores y, por ende, indirectamente perjudiciales para los de los competidores legítimos: “conforme al principio de proporcionalidad, la Directiva [2005/29/CE] protege a los consumidores de las consecuencias de dichas prácticas comerciales desleales cuando éstas son sustanciales, si bien reconoce que, en determinados casos, la incidencia para el consumidor puede ser insignificante”².

1 Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 11.6.2005, pág. 22).

2 Véase el sexto considerando de la Directiva 2005/29/CE, en el que también se declara que dicha normativa comunitaria no comprende ni atañe a las leyes nacionales sobre prácticas comerciales desleales que perjudican sólo a los intereses económicos de los competidores

En su día, la entrada en vigor de dicha normativa fue bien recibida pues, tras una larga gestación, no eran pocas las esperanzas depositadas en su aplicación³. La doctrina le dedicó numerosos artículos⁴ *insólita y ponderadamente encomiásticos o, por lo menos, destacando su ‘necesidad’ y probable eficacia*⁵. Cabe recordar que se presumía que la Directiva 2005/29/CE serviría en especial para *fortalecer* en especial la confianza de los consumidores europeos en las transacciones transfronterizas.

Ciertamente, no es la primera vez que nos ocupamos de dicha Directiva⁶ pero nos parece oportuno hacerlo de nuevo teniendo en cuenta los documentos

o que se refieren a transacciones entre comerciantes: “para tener plenamente en cuenta el principio de subsidiariedad, los Estados miembros seguirán teniendo la capacidad de regular esas prácticas, de conformidad con el Derecho comunitario, si así lo deciden”.

- 3 Véase, este sentido: VIDRERAS PÉREZ, C., “¿Por qué no se regulan las prácticas comerciales desleales mediante una normativa comunitaria *única*?”, *BoDiAlCo*, núm. 9, 2014, págs. 3-4.
- 4 Véanse, por ejemplo: “La Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales en materia de protección de consumidores: entre el objetivo de una armonización total y el *enfoque de plena armonización*», *Derecho de los negocios*, núm. 181, 2005, págs. 5-18; ANAGNOSTARAS, G. y PLIAKOS, A., “Harmonising national laws on commercial practices: sales promotions and the impact on business to business relations”, *European Law Review*, Vol. 35, núm. 3, 2010, págs. 425-435; BIOLAY, J., “La nouvelle directive européenne relative aux pratiques déloyales: défense prioritaire du consommateur et pragmatisme”, *La gazette du palais*, Vol. 125, núm. 6, 2005, págs. 3768-3771; HANDIG, C., “The Unfair Commercial Practices Directive: a milestone in the European unfair competition law?”, *European Business Law Review*, Vol. 16, núm. 5, 2005, págs. 1117-1132; LUBY, M., “La directive 2005/29 sur les pratiques commerciales déloyales (une illustration de la nouvelle approche prônée par la Commission européenne)”, *Europe*, núm. 11, 2005, págs. 6-10; y TOUCHENT, D., “La protection du consommateur contre les pratiques commerciales déloyales”, *Les Petites affiches*, Vol. 395, núm. 153, 2006, págs. 11-19 (véase una opinión más matizada en: HOWELLS, G., “Unfair Commercial Practices Directive – A Missed Opportunity?” en *The Regulation of Unfair Practices under EC Directive 2005/29*, Hart Publishing, 2007, págs. 103-114).
- 5 *Sic* en: BOURGES, L., “Las Directrices de la Comisión relativas a la interpretación y aplicación de la Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales: ¿otra oportunidad perdida?”, *Gaceta del InDeAl*, Vol. 12, núm. 1, 2010, pág. 4.
- 6 Véanse, por ejemplo: “Jurisprudencia del TJUE referente a la interpretación de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales”, *Diario La Ley*, núm. 7934, 2012, págs. 1-8 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de enero de 2015: http://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/36/); «La mise en oeuvre de la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales: Les consommateurs vulnérables sont-ils suffisamment protégés?», *Revue du droit de l’Union Européenne*, núm. 3, 2013, págs. 471-490; y «La Directiva UE sobre las prácticas comerciales desleales: una cosa es predicar y otra dar trigo...», *Deloitte - CISS (grupo Wolters Kluwer)*, núm. 77, 2013, 51-30 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de enero de 2015: http://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/33/).

publicados hasta la fecha por las Instituciones comunitarias, como, por ejemplo⁷:

- el Documento de trabajo publicado por la Comisión a finales de 2009 y titulado “Orientaciones para la desarrollo/aplicación de la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales” [documento SEC(2009) 1666⁸, en lo sucesivo las “Orientaciones de la Comisión de 2009”];

- la Comunicación de la propia Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo Comisión de 2013 sobre la aplicación de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales: “Lograr un alto nivel de protección de los consumidores - Crear confianza en el mercado único” [COM(2013) 138 final⁹, en lo sucesivo la “Comunicación de la Comisión de 2013”];

- la Comunicación, también de la Comisión y del mismo año, titulada “Primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior [...] («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»)” [COM(2013) 139 final¹⁰, en lo sucesivo, el “Primer informe de la Comisión de 2013”];

- la “Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero de 2014, sobre la aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales” [2013/2116(INI), en lo sucesivo, la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”]; y

- el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La fragilidad de los consumidores frente a las prácticas comerciales en el mercado único”¹¹ (en lo sucesivo, el “Dictamen del CESE de 2014”).

7 Es cierto que habríamos podido referirnos a otros documentos [como, por citar uno, la interesante Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009 sobre la transposición, aplicación y ejecución de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (2008/2114 (INI)], disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2010.046.01.0026.01.SPA>), pero hacerlo hubiera supuesto una sobrecarga de información, probablemente contraproducente...

8 De 3.12.2009 (documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 4 de febrero de 2015: http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Guidance_UCP_Directive_es.pdf).

9 De 14.3.2013.

10 *Idem*.

11 Dictamen de iniciativa de 15.10.2014.

De todos modos, antes de analizar el alcance de *las propuestas e invitaciones*¹² que se plantean en dichos documentos, trataremos de exponer brevemente de qué modo se articula y modula la relación entre la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y el Derecho nacional y otras disposiciones del Derecho comunitario, en especial las que se refieren al sector alimentario¹³.

II. LA RELACIÓN ENTRE LA DIRECTIVA 2005/29/CE Y EL DERECHO NACIONAL Y OTRAS DISPOSICIONES DEL DERECHO COMUNITARIO

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva 2005/29/CE, hemos de subrayar que las prácticas comerciales se definen, en su art. 2(d) de la siguiente forma:

Prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores: “todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores”.

Vale la pena insistir en que, en el presente artículo nos referimos en todo caso a las *prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores* [que no deben confundirse con las *prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas*, objeto de una reciente Comunicación de la Comisión: documento COM (2014) 472 final de 15.7.2014¹⁴].

Una vez precisado el alcance de la Directiva que nos interesa, deducimos de éste que la citada normativa es la *ley general*¹⁵ reguladora de las prácticas comerciales desleales en las transacciones entre empresas y consumidores, que abarca todas las prácticas comerciales entre empresas y consumidores, salvo disposición explícita en contrario¹⁶.

12 *Sic en*: FERNÁNDEZ MARILGERA, E., “La Directiva 2005/29/CE, diez años después”, *BoDiAlCo*, núm. 11, 2015, pág. 14.

13 Tema que, por cierto, se abordaba en términos generales en las “Orientaciones de la Comisión de 2009” (apartado 1.9) y en el “Primer informe de la Comisión de 2013” (apartado 2.5).

14 Disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 4 de enero de 2015: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0472&rid=1> (véase, sobre esta Comunicación: “Unfair Practices in the Food Supply Chain”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 5, 2014, págs. 293-303).

15 *Sic en* el apartado 2.5 del “Primer informe de la Comisión de 2013”.

16 Véase el apartado 2.5 del “Primer informe de la Comisión de 2013”.

La doctrina ha subrayado la escasa conflictividad de este equilibrio entre *Lex generalis* y *Lex specialis* por lo que se refiere a las prácticas comerciales reguladas por la Directiva 2005/29/CE¹⁷: en caso de conflicto entre la legislación sectorial y las disposiciones generales de dicha Directiva, las disposiciones correspondientes de la *Lex specialis* tienen primacía¹⁸. En el citado el apartado 2.5 del “Primer informe de la Comisión de 2013” se indica que, “a menudo, este conflicto se produce porque la *lex specialis* contiene obligaciones de información precontractual más detalladas, o normas más estrictas en materia de presentación de la información a los consumidores (véase el considerando 10 de la Directiva)” y se puntualiza que, “no obstante, la existencia de normas específicas de la UE en un determinado sector no excluye la aplicación de la Directiva: en estos casos, y en relación con todos los aspectos no regulados por la *lex specialis*, la [Directiva 2005/29/CE] *complementa*¹⁹ esas disposiciones sectoriales y cubre las lagunas en la protección de los consumidores contra las prácticas comerciales desleales”.

Si nos referimos al sector alimentario (objeto de una legislación comunitaria aparentemente exhaustiva²⁰) también se aplica el mismo criterio, aunque las materias que no son objeto de normativas específicas son raras: así, por ejemplo, el principio de veracidad de la información de la información que se facilita a los consumidores sobre los alimentos se basa en tres normativas comunitarias diferentes²¹:

- el Reglamento (CE) n° 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 alimentaria²²;

17 Véase, por ejemplo: FERNÁNDEZ MARILGERA, E., *op. cit.*, págs. 15-16 (véase una opinión más matizada en: MAYORAL, A., “La confusa distinción entre las prácticas comerciales desleales empresario-consumidor y empresario-empresario”, *BoDiAlCo*, núm. 11, 2015, págs. 25-26).

18 El art. 3.4 de la Directiva aclara que “en caso de conflicto entre las disposiciones de la presente Directiva y otras normas comunitarias que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales, estas últimas prevalecerán y serán aplicables a esos aspectos concretos”.

19 La cursiva es nuestra.

20 Excesivamente detallada según FERNÁNDEZ MARILGERA, E. (véase, de dicha autora, *op. cit.*, pág. 15).

21 Véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 26-27.

22 DO L 31 de 1.2.2002, pág. 1 [véanse, sobre esta normativa comunitaria: “Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002)”, *Gaceta Jurídica de la UE*, núm. 223, 2003, págs. 59-71; FOURGOUX JEANNIN, M. V., “La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario” en *Sociología y Derecho alimentarios*, Aranzadi, 2013, pág. 76; y HAGENMEYER, M., “Modern food safety requirements: ac-

- la tantas veces citada Directiva 2005/29/CE; y
- el Reglamento (UE) n° 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor²³, que se considera en este caso la *lex specialis*²⁴.

III. LAS “ORIENTACIONES DE LA COMISIÓN DE 2009”

A primera vista puede parecer sorprendente nuestra referencia a este documento de trabajo de los servicios de la Comisión, cuyo cumplimiento no es obligatorio por carecer de fuerza legal; en efecto, en su primera página se incluyó la siguiente advertencia:

Cláusula de exención de responsabilidad.

El presente documento, redactado por los servicios de la Dirección General de Salud y protección de los consumidores, no es vinculante para la Comisión europea como institución.

*Téngase en cuenta que el presente no puede ofrecer una interpretación formal del Derecho comunitario en relación con una situación determinada. Tampoco ofrece asesoría jurídica en temas de derecho nacional.*²⁵

cording to EC Regulation no. 178/2002”, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 29, núm. 4, 2002, págs. 443-459].

23 Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1924/2006 y (CE) n° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n° 608/2004 de la Comisión (DO L 304 de 22.11.2011, pág. 18). Véanse, sobre este Reglamento: “The new European Regulation on Food Labelling: are we ready for the ‘D’ day on 13 December 2014?”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 3, 2013, págs. 158-167; BOLOGNINI, S., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, G. Giappichelli, 2012, 270 págs.; CAPELLI, F., “Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, núm. 1-2, 2014, págs. 225-252; y CLEMENT, J. y otros, “Challenges of the food information regulation: revision and simplification of food labelling legislation?”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 1, 2011, págs. 16-26.

24 Véase: FERNÁNDEZ MARILGERA, E., *op. cit.*, pág. 16.

25 Además, en la “Introducción” de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”, se precisa que “... este documento no tiene un carácter jurídico formal y, en caso de litigio, la responsabilidad en último término de la interpretación de la Directiva compete al Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

Las “Orientaciones de la Comisión de 2009” son una muestra de las directrices sin carácter obligatorio que, en estos últimos años, la Comisión se ha visto obligada a publicar ante la creciente complejidad de las normativas adoptadas para regular el sector alimentario²⁶. Su objetivo es “...ofrecer orientaciones sobre los conceptos y disposiciones clave de la Directiva [2005/29/CE] que se consideran *problemáticos*”²⁷²⁸. Incluye ejemplos que explican el *funcionamiento* de la misma a fin de lograr “... un entendimiento común y una convergencia de las prácticas a la hora de ejecutar y aplicar la [citada] Directiva”²⁹.

En este sentido mencionaremos a continuación algunas de las precisiones que aportan las “Orientaciones de la Comisión de 2009”:

- *Ámbito de aplicación*: el art. 2(c) define los productos como “cualquier bien o servicio, incluidos los bienes inmuebles, así como los derechos y obligaciones”³⁰, lo que, como han subrayado varios autores³¹, incluye evidentemente los productos alimenticios.

- *Las prácticas comerciales en línea que se producen en los medios de comunicación sociales o en los sitios Internet de comparación de precios están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva*:

- la Comisión confirma que “... pueden producirse prácticas comerciales desleales en los sitios Internet de comparación de precios”³² y cita como un *caso típico* el de un servicio en línea dedicado a cotejar precios que pertenece o está vinculado a un comerciante y se utiliza para publicitar sus productos; en este sentido menciona que “...los tribunales franceses consideraron que el sitio *quiestlemoinscher.com* [...], servicio de comparación de precios *de tiendas de alimentación creado por una importante empresa francesa de supermercados*”³³, era un sitio Internet de un comerciante y un instrumento de publicidad comparativa³⁴³⁵; y

26 Véase: BOURGES, L., *op. cit.*, págs. 4-5.

27 La cursiva es nuestra.

28 Véase la “Introducción” de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

29 *Ibidem*.

30 Véase el epígrafe núm. 1 (“Ámbito de aplicación de la Directiva”) de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

31 Véase, por ejemplo: NOBELLAR DICENTA, O., “La aplicación de lo dispuesto en la Directiva 2005/29/CE a las prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores relativas a la información y la comercialización de productos alimenticios”, *BoDiAlCo*, núm. 11, 2014, págs. 25-26.

32 Véase el apartado 1.2 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

33 La cursiva es nuestra.

34 Tribunal de commerce de Paris – 29 de marzo de 2007 – Carrefour c/Galec (Coopérative groupement d’achat des centres Leclerc).

35 Véase también el apartado 1.2 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

- en el caso de los sitios de Internet de comparación de precios, la actividad del comerciante consiste en facilitar precios de minoristas y comunicar esta información a los consumidores: “por lo tanto, estos prestadores de servicios también deben considerarse comerciantes y, por consiguiente, están vinculados por las disposiciones de la Directiva [2005/29/CE]”³⁶ (además, “en estos casos habría que comunicar a los usuarios del sitio de Internet los criterios y métodos utilizados por los prestadores de servicios así como los eventuales vínculos contractuales con algunos comerciantes”^{37,38}).

• *Relación entre la Directiva y el Derecho nacional y otras disposiciones del Derecho comunitario:*

- Primacía del Derecho de la UE: según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las Directivas incorporadas incorrectamente o no incorporadas en absoluto pueden surtir un efecto vertical directo en el Derecho nacional ante organismos estatales, si las disposiciones de la Directiva son lo suficientemente claras, precisas y no están sujetas a condición alguna para poder ser aplicadas por los organismos jurisdiccionales nacionales³⁹: “sin embargo, las Directivas no tienen efecto horizontal directo⁴⁰ (por ejemplo, los consumidores no pueden invocar las disposiciones de la Directiva contra una empresa)”⁴¹.

- Carácter plenamente armonizador de la Directiva: la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales se basa, según la Comisión, en el principio de la plena armonización, lo que “... significa que los Estados miembros ya no

36 *Ibidem*.

37 La cursiva es nuestra.

38 Véase igualmente el apartado 1.2 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”, en el que se afirma que “... cuando los particulares suministran información sobre comparación de precios con carácter estrictamente no profesional, no se considera que estén realizando una práctica comercial”.

39 Véanse las siguientes sentencias: “Van Duyn/Home Office” de 4 de diciembre de 1974, asunto 441/74, RJTJ pág. 1337; “Pubblico Ministero/Tullio Ratti” de 5 de abril de 1979, asunto 148/78, RJTJ pág. 1629; y “Marks&Spencer plc/Commissioners of Customs&Excise” de 11 de julio de 2002, asunto C-62/00, RJTJ pág. I-6325 (véanse, sobre este último fallo: CAPELLI, F., “La domanda di pronuncia pregiudiziale sulle procedure e sui termini per i rimborsi iva”, *Diritto e pratica tributaria*, núm. 2, 2010, págs.1293-1309; y RIGAUX, A. y SIMON, D., “Portée de l’obligation d’application des directives par les instances nationales”, *Europe*, núm 317, 2002, págs.13-14).

40 Véase la sentencia “Paola Facini Dori” de 14 de julio de 1994, asunto C 91/92, RJTJ pág. I-3325 (véanse, sobre este fallo: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A., “El Tribunal rechaza de nuevo -en contra de la opinión del Abogado General- el efecto directo horizontal de las directivas”, *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, núm. B-97, 1994, págs. 21-25; y TURNBULL, E., “The ECJ Rejects Horizontal Direct Effect of Directives: Judgment in Paola Faccini Dori - A Case Note”, *European Business Law Review*, núm. 10, 1994, págs. 230-233).

41 Véase el apartado 1.9 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

pueden aplicar o ejecutar unas medidas de protección del consumidor más o menos restrictivas o estrictas en el ámbito que armonicen⁴²; como se explica en el preámbulo de la citada Directiva, su objeto es suprimir los obstáculos al mercado interior causados por las disparidades normativas e incrementar la seguridad jurídica *tanto para los consumidores como para las empresas* (para lo que “... fue necesario sustituir los regímenes nacionales vigentes *con un marco regulador uniforme a escala comunitaria*”^{43,44}).

- Relación entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y la legislación sectorial comunitaria: como ya hemos dicho, la Directiva 2005/29/CE es la ley general que rige las prácticas comerciales desleales en las transacciones entre empresas y consumidores: “abarca todas las prácticas comerciales entre empresas y consumidores a menos que la Directiva estipule explícitamente lo contrario, como en el caso de los requisitos para el establecimiento o los regímenes de autorización”^{45,46}.

Para no extendernos más en la exposición del contenido de las “Orientaciones de la Comisión de 2009” añadiremos sólo que la Comisión se refiere a los alimentos en el “Resumen de la normativa específica de la UE relativa a las declaraciones ecológicas”⁴⁷, en el que se recuerda la importancia de la forma en la que se presentan y contextualizan dichas declaraciones y en la impresión que la comunicación comercial produce en los consumidores, sugiriéndoles en algunos casos una ventaja ecológica que puede acabar resultando engañosa: por ejemplo, cuando “... se afirma que un alimento se produce de forma respetuosa con el medio ambiente, basándose en un sistema de etiquetado o certificación que, en realidad, sólo garantiza que el agricultor cumple la norma ambiental básica con arreglo al Derecho de la UE (ecocondicionalidad)”.

Y, aunque tras la entrada en vigor del citado Reglamento nº 1169/2011 pueden resultar de escasa actualidad o relevancia, recordaremos que, en el apartado 3.3.2 (“Alegaciones de propiedades saludables/farmacéuticas”), se incluyen diversas aclaraciones sobre “las alegaciones de propiedades saludables de los alimentos relativas a la prevención, el tratamiento o la curación de una enfermedad humana (por ejemplo, *este alimento puede evitar el cáncer*)”.

42 *Ibidem*.

43 La cursiva es nuestra.

44 Véase también el apartado 1.9 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”, así como los considerados núms. 5, 12 y 13 de la Directiva 2005/29/CE.

45 Véase el art. 3.8 de la Directiva 2005/29/CE.

46 Véase igualmente el apartado 1.9 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

47 Véase el apartado 2.5.2 de las “Orientaciones de la Comisión de 2009”.

de estómago)” y, finalmente, se refiere a lo dispuesto en el Reglamento nº 1924/2006⁴⁸.

IV. LA “COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 2013”

En la “Comunicación de la Comisión de 2013” se incluyeron las principales conclusiones que podían extraerse sobre la base del periodo de experiencia inicial de aplicación de la Directiva 2005/29/CE, tal como se prevé en su art. 18, proponiendo las medidas necesarias a fin de maximizar los beneficios de la citada normativa comunitaria para la integración del Mercado interior y la protección de los consumidores: su objetivo era, y es, establecer “un alto nivel de protección de los consumidores en todos los sectores [y] funciona como *una red de seguridad*⁴⁹ que colma las lagunas que no están reguladas por otras normas sectoriales de la UE”⁵⁰. La correcta aplicación de la normativas nacionales que transponen la citada Directiva tiende a “garantiza[r] que los consumidores no son inducidos a error o expuestos a una comercialización agresiva y que toda información dada por los operadores de la UE es clara, precisa y motivada, de manera que los consumidores puedan elegir con más información y sentido”⁵¹.

Tras la “Evaluación de los beneficios de la Directiva”⁵² (alcanzar un alto nivel de protección de los consumidores y lograr una igualdad de condiciones para los operadores comerciales, reforzar la confianza en el mercado único, etc.), la Comisión enumeró las que consideraba “Principales prioridades para Medidas futuras”⁵³:

- Como se prevé en la “Agenda del Consumidor Europeo”⁵⁴ y en la Comunicación de la Comisión “Mejorar la gobernanza del mercado único”⁵⁵, garanti-

48 Véase la “Corrección de errores del Reglamento (CE) nº 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos (DO L 12 de 18.1.2007, pág. 3). Véase, sobre este Reglamento, la lista de referencias bibliográficas que se encuentra en la siguiente página de Internet, consultada el 4 de febrero de 2015: <http://derechoconsumo.blogspot.com.es/2007/02/etiquetado-reglamento-n-19242006.html>.

49 La cursiva es nuestra.

50 Véase la “Introducción” de la “Comunicación de la Comisión de 2013”.

51 *Ibidem*.

52 Véase el segundo epígrafe de la “Comunicación de la Comisión de 2013”.

53 *Ibidem*, tercer epígrafe.

54 Véase “Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento” [documento COM (2012) 225 final de 22.5.2012 - http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/index_en.htm].

55 Véase la Comunicación de la Comisión Europea “Mejorar la gobernanza del mercado único” [documento COM (2012) 259/2, disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/]

zar una mejor aplicación de las normas existentes proporcionará beneficios inmediatos en términos de crecimiento y empleo [en este contexto, la Directiva 2005/29/CE tiene un importante papel que jugar, y la Comisión ha identificado el comercio al por menor (incluido el electrónico⁵⁶), el sector de los viajes y los transportes, los servicios financieros, la economía digital, la energía y la sostenibilidad, como ámbitos prioritarios esenciales para materializar el potencial de crecimiento del Mercado interior].

- Para garantizar que la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales mantenga un nivel elevado de protección de los consumidores y beneficie al Mercado interior, era necesario intensificar su aplicación en el ámbito nacional y reforzar la cooperación en su aplicación transfronteriza (lo que es especialmente cierto en los casos en que las prácticas desleales se producen simultáneamente en diversos Estados miembros: “en estas circunstancias, una coordinación eficaz entre la Comisión, las autoridades nacionales, las organizaciones de consumidores y las empresas es primordial para combatir las prácticas que tienen un impacto en el conjunto de la Unión Europea⁵⁷”).

- La necesidad de reforzar los mecanismos de aplicación a escala transfronteriza y nacional requiere que la Comisión desempeñe un papel más destacado, uniendo fuerzas con los Estados miembros y apoyándoles en la aplicación de la Directiva 2005/29/CE en toda la Unión Europea (a este respecto, la Comisión estimó que era necesario determinar cómo podía desempeñar, en el marco del respeto de los Tratados, un papel más activo para fomentar la aplicación coherente de la citada Directiva, en particular en relación con las prácticas desleales transfronterizas tales como las que se producen en Internet y que plantean cuestiones comunes a las distintas autoridades encargadas de la aplicación de las normas).

- Para garantizar la plena conformidad de las legislaciones nacionales con la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, la Comisión, en su papel de guardiana de los Tratados, decidió seguir supervisando atentamente la correcta transposición y aplicación de dicha normativa comunitaria en todos los Estados miembros.

- A fin de garantizar *una aplicación uniforme, adecuada y coherente* de la Directiva 2005/29/CE en los Estados miembros, la Comisión manifestó su intención de:

[strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_es.pdf](#)].

56 Según NOBELLAR DICENTA, O., la Comisión no hubiera debido olvidarse del comercio alimentario (véase de dicho autor, *op. cit.*, págs. 26-27).

57 Véase el apartado 3.3.3 del “Primer informe de la Comisión de 2013”, en el que se menciona la Decisión de la autoridad italiana de competencia (AGCM) PS7256 - Comet-Apple prodotti in garanzia, Provvedimento n. 23193 de 27 de diciembre de 2011.

- seguir desarrollando el Documento “Orientaciones de la Comisión de 2009” en respuesta a las contribuciones de las autoridades nacionales encargadas de la aplicación y a otras partes interesadas, tomando en consideración la aparición de nuevas prácticas, especialmente en Internet, y el desarrollo y la jurisprudencia de la UE y nacional⁵⁸;

- mejorar, ampliar y actualizar la base de datos de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales⁵⁹; y

- mejorar el cumplimiento y la cooperación administrativa entre los Estados miembros, teniendo en cuenta la información recibida de los Estados miembros y las partes interesadas, así como los datos disponibles, para identificar los sectores clave en los que se ha constatado una pérdida de oportunidades para los consumidores, y donde el Mercado interior tiene un mayor potencial de crecimiento⁶⁰.

• Para supervisar eficazmente la evolución del mercado (*y aumentar la concienciación*⁶¹), la Comisión se comprometió a:

- seguir de cerca la evolución del mercado para garantizar que el marco regulador continúe ofreciendo un alto nivel de protección de los consumidores en sus *compras nacionales*⁶² y transfronterizas; y

- prestar una atención particular a la adecuación del marco jurídico para seguir el rápido desarrollo de las técnicas de comercialización y de venta, los productos y servicios en el marco de Internet.

La Comisión concluyó que, además de una aplicación reforzada de las citadas medidas, tendría que atribuir la importancia debida a las iniciativas de sensibilización de los consumidores para que éstos hagan valer sus derechos.

58 Entre otros objetivos, la Comisión confirmó su intención de seguir desarrollando sus orientaciones acerca de *los reclamos ecológicos engañosos*.

59 Véase <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> [esta base de datos se fundamentaba en principio en la Decisión nº 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013)].

60 NOBELLAR DICENTA, O. insiste de nuevo en que el alimentario debía ser uno de esos *sectores clave* (véase de dicho autor, *op. cit.*, pág. 27).

61 *Sic* en el apartado 3.3 de la “Comunicación de la Comisión de 2013”.

62 FERNÁNDEZ MARILGERA, E. subraya que ésta es una de las raras ocasiones en las que la Comisión se refiere, en sus Comunicaciones y otros documentos relativos a las prácticas comerciales desleales, a las compras nacionales (véase de dicha autora, *op. cit.*, págs. 15-16).

V. EL “PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE 2013”

Junto con la “Comunicación de la Comisión de 2013”, de la que nos hemos ocupado en el anterior epígrafe, se publicó el “Primer informe de la Comisión de 2013”⁶³. Ambos documentos se integraban en la ya citada “Agenda del Consumidor Europeo”, cuyo objetivo era maximizar la participación de los consumidores y la confianza en el mercado y, de ese modo, impulsar la confianza y el crecimiento.

Brevitatis causae, omitiremos en esta ocasión referirnos a diversos temas que la Comisión aborda en el mencionado “Primer informe de la Comisión de 2013”, como, por ejemplo: el relativo a los cuestionarios específicos enviados a los Estados miembros y a una amplia gama de partes interesadas para su elaboración; la información referente a la transposición de la Directiva⁶⁴; la aplicación de la Directiva⁶⁵ (aplicación uniforme, papel y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, iniciativas adoptadas por la Comisión, necesidad de extender el ámbito de aplicación de la Directiva más allá de las transacciones entre empresas y consumidores, concepto de diligencia profesional, protección de los consumidores vulnerables, acciones engañosas, prácticas comerciales agresivas, *Lista negra* de prácticas prohibidas, *reclamos ecológicos*⁶⁶, *herramientas de opinión de clientes*⁶⁷ y sitios web de comparación de precios, Autorregulación, etc.) y el *habitual*⁶⁸ “Resumen de los beneficios de la Directiva”⁶⁹.

Sí nos parece oportuno hacer referencia al apartado 3.2.2, dedicado a las “Promociones de ventas”⁷⁰, un tema objeto de animadas polémicas desde que

63 Véase nuestro artículo “La Directiva UE sobre las prácticas comerciales desleales: una cosa es predicar y otra dar trigo...”, citado en la nota 6.

64 Véase el segundo epígrafe del “Primer informe de la Comisión de 2013”, en el que se incluye el apartado 2.3, sobre la “Cláusula de mercado interior”, que merece una atención que, lamentablemente, no podemos prestarle en el presente artículo (véase: GONZÁLEZ ENROSA, M., “La relación entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y la legislación sectorial de la UE en general y la alimentaria en particular”, *BoDiAlCo*, núm. 11, 2015, págs. 4-5).

65 Véanse los epígrafes tercero y cuarto del “Primer informe de la Comisión de 2013”.

66 Según la peculiar expresión utilizada en la versión castellana del “Primer informe de la Comisión de 2013”.

67 De nuevo una expresión que podemos calificar eufemísticamente de *original* (véase: NOBELLAR DICENTA, O., *op. cit.*, pág. 28).

68 *Sic* en NOBELLAR DICENTA, O., *op. cit.*, pág. 29.

69 Véase el quinto epígrafe del “Primer informe de la Comisión de 2013”.

70 Véase también el apartado 3.3.4 (“Ofertas comerciales y requisitos de información”) del “Primer informe de la Comisión de 2013”, en el que se analiza el concepto de la “invitación a comprar”, refiriéndose a la jurisprudencia consagrada por el TJUE en la sentencia “Ving

la propuesta de la Comisión de un Reglamento relativo a las promociones de ventas⁷¹ fuera retirada en 2006 por falta de acuerdo entre los Estados miembros. Se trata de una materia controvertida que vuelve a ser actualidad en el marco de las iniciativas para paliar la pérdida y el desperdicio de alimentos⁷² al ser consideradas como una práctica que tiende a estimular (o puede alentar) tal despilfarro⁷³...

En dicho apartado 3.2.2 del “Primer informe de la Comisión de 2013”, que, por supuesto, no se ocupa únicamente de las promociones de productos alimenticios, se subraya que la Directiva 2005/29/CE proporciona protección contra las prácticas desleales en el ámbito de la promoción de ventas en general: “el artículo 6, apartado 1, letra d), prohíbe a los comerciantes inducir a error a los consumidores sobre *el precio o su modo de fijación, o la existencia de una ventaja específica con respecto al precio*” y, además, “las prohibiciones establecidas en el anexo I se refieren a prácticas promocionales específicas como la publicidad señuelo (punto 5), las ofertas especiales (punto 7), las promociones con premio (punto 19), los concursos (punto 31), y el uso de la palabra *gratuito* (punto 20)”.

Finalmente, la Comisión declaraba lo siguiente: “Tal como se anunciaba en la [“Comunicación de la Comisión de 2013”] que acompaña al presente informe, no parece oportuno modificar la Directiva [2005/29/CE] en esta fase. Esta conclusión refleja los resultados de la consulta y las conclusiones preliminares extraídas de la experiencia adquirida en la aplicación en los Estados miembros, que es importante pero aún demasiado limitada en el tiempo para un cuerpo normativo tan amplio.

Sverige AB” de 12 de mayo de 2011, asunto C-122/10, RJTJ pág. I-3903 (véanse, sobre este fallo: BOTTINO, M., “Arrêt *Ving Sverige*: la notion d’invitation à l’achat examinée au regard de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales”, *Journal de droit européen*, núm. 181, 2011, págs.208-210; y PEÑAS MOYANO, B., “Sobre el concepto de ‘invitación a comprar’ de la Directiva 2005/29 sobre prácticas comerciales desleales - Breves apuntes a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-122/10, *Konsumentombudsmannen contra Ving Sverige AB*”, *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, núm. 10, 2012, págs. 207-220).

71 Documento COM (2001) 546 final de 2.10.2001; propuesta modificada COM (2002) 585 final de 25.10.2002.

72 Véase: LE BORGNE, G. y otros, *Food waste and promotions*, Working Paper MOISA 2014-5, 12 págs. (documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de febrero de 2015: http://www1.montpellier.inra.fr/bartoli/moisa/bartoli/download/moisa2014_pdf/WP_5_2014.pdf)

73 Aunque coincidimos con VIDRERAS PÉREZ, C. cuando opina que “es muy difícil ponerle puertas al campo”, es decir, prohibir o regular estrictamente las promociones y ofertas en cuestión, como, por ejemplo las que consisten en “compre dos y pague uno” (véase de dicha autora, *op. cit.*, págs. 5-6).

Las inquietudes que han planteado algunas partes interesadas en relación con la aplicación de la [citada Directiva] a determinadas prácticas comerciales desleales pueden abordarse mediante iniciativas destinadas a mejorar la aplicación de [dicha Directiva] en los Estados miembros. A este respecto, como se indica en la [“Comunicación de la Comisión de 2013”], *los esfuerzos futuros deberán centrarse en las áreas temáticas clave en las que el perjuicio y la pérdida de oportunidades para los consumidores parecen ser más frecuentes, y en las que el potencial de crecimiento del mercado único es mayor*⁷⁴.”

VI. LA “RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 2014”

Se trata de un documento de gran interés, en la que el Parlamento Europeo (PE) confirma “que la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales constituye el principal instrumento legislativo de la Unión que regula la publicidad engañosa y otras prácticas desleales en las transacciones entre empresas y consumidores”⁷⁵. Sin embargo, el PE afirma también “que la Directiva 2005/29/CE se ha aplicado con diferencias *significativas*⁷⁶ en los distintos Estados miembros”⁷⁷ y subraya “que los Estados miembros que lo deseen pueden ampliar la aplicación de la Directiva a las relaciones comerciales [aunque], hasta la fecha, sólo cuatro lo han hecho”⁷⁸. Por otro lado, el PE “expresa su acuerdo en la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a reforzar la aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales en relación con los consumidores vulnerables”⁷⁹.

De todos modos, el PE lamenta:

- “que algunas empresas, en especial las más pequeñas, y muchos consumidores todavía desconocen los derechos de que gozan los consumidores en Europa”⁸⁰;

74 La cursiva es nuestra.

75 Véase el considerando “C” de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014” (téngase en cuenta que al redactar el presente artículo todavía no disponemos del texto definitivo de dicha Resolución por lo que, cuando éste se publique, podrían detectarse ligeras diferencias...).

76 La cursiva es nuestra.

77 Véase el considerando “E” de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”.

78 *Ibidem*, considerando “F”.

79 *Ibidem*, punto 14.

80 *Ibidem*, considerando “J” [como hemos sostenido reiteradamente la *ignorancia de las leyes* no excusa su cumplimiento (“*ignorantia iuris non excusat*”), pero sí *dificulta* su aplicación; dicha ignorancia suele ser debida a la falta de voluntad política de las autoridades competentes para fomentar la *visibilidad* de las medidas legislativas o reglamentarias aplicables,

- “que, a pesar de las disposiciones de la Directiva 2006/114/CE⁸¹ destinadas a luchar contra las prácticas engañosas en materia de publicidad en el ámbito de las relaciones entre empresas, algunas de estas prácticas persisten...”⁸²;

- “... los conflictos de intereses entre operadores económicos y el uso engañoso por algunos de ellos de los instrumentos de control para los clientes y de los sitios web de comparación de precios”⁸³ (no obstante, el PE “valora positivamente la decisión de la Comisión de examinar soluciones que permitan que la información presentada en esas plataformas sea más clara para los consumidores”⁸⁴); y

- “... que el uso de reclamos ecológicos falsos [sea] una práctica desleal que va en aumento”⁸⁵.

En este contexto, el PE⁸⁶:

- “pide a la Comisión que aclare la articulación de las Directivas 2005/29/CE y 2006/114/CE, a fin de garantizar una elevada protección de todos los actores económicos de la Unión y, en particular, de los consumidores y las PYME frente a prácticas fraudulentas y desleales, reforzando así la confianza en el mercado interior”⁸⁷;

- aunque considera que, en esta fase, no es oportuno ampliar la “lista negra” del anexo I, “pide a la Comisión que elabore una lista de las prácticas identificadas como desleales por las autoridades nacionales, de acuerdo con los principios generales de la Directiva, con el fin de evaluar la posibilidad de llevar a cabo dicha ampliación en el futuro”⁸⁸;

- tras recordar que, desde el 12 de junio de 2013, los Estados miembros ya no pueden mantener las disposiciones que conservaban hasta entonces en con-

el establecimiento de complejos sistemas de recurso a fin de disuadir a los ciudadanos para que hagan valer sus derechos y que colapsen los servicios de atención al consumidor, etc. (véase, por ejemplo: “La Directiva 1999/44/CE sobre la venta y las garantías de los bienes de consumo y la polémica aplicación de la armonización mínima en el ámbito del Derecho del Consumo”, *Revista CESCO*, núm. 7, 2013, pág. 13, artículo que puede consultarse en: http://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/26).

81 Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (Versión codificada), publicada en el DO L 376 de 27.12.2006, pág. 21.

82 Véase el punto 2 de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”.

83 *Ibidem*, punto 15.

84 *Ibidem*.

85 Véase el punto 24 de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”.

86 A continuación enumeramos únicamente las propuestas del PE que nos parecen más importantes o que podrían tener efectos apreciables en el sector alimentario...

87 Véase el punto 3 de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”.

88 *Ibidem*, punto 5.

cepto de exenciones temporales, les “pide [...] que cumplan cuanto antes el texto de la Directiva”⁸⁹;

- “... pide a la Comisión que lleve a cabo una investigación sobre la forma en que [han transpuesto] la Directiva los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las prohibiciones nacionales no incluidas en el anexo I, y que en el plazo de dos años presente al Parlamento Europeo y al Consejo un nuevo informe exhaustivo sobre su aplicación, que incluya, en particular, un análisis sobre las posibilidades de proseguir la armonización y la simplificación de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores y proponga todas las medidas necesarias que deban adoptarse a escala comunitaria para garantizar el mantenimiento de un alto nivel de protección de los consumidores”⁹⁰;

- teniendo en cuenta que, desde el final del plazo para la aplicación de la Directiva, en 2007, se vienen dado numerosos casos en los que los Estados miembros no aplican o ejecutan incorrectamente disposiciones esenciales, en particular la lista negra de prácticas comerciales prohibidas, desleales y agresivas, “pide [...] a la Comisión que siga atentamente la aplicación de la Directiva y que, en su caso, lleve ante la justicia a los Estados miembros que incumplan, no apliquen o no aseguren [su] aplicación adecuada [...], de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”⁹¹;

- “pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen una adecuada aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales en lo que respecta a la publicidad *encubierta*⁹² y especialmente engañosa en Internet mediante la difusión de comentarios en redes sociales, foros o blogs que parecen emanar de los propios consumidores cuando se trata realmente de mensajes de carácter publicitario o comercial generados o financiados de forma directa o indirecta por operadores económicos”⁹³; y

- puesto que considera que las sanciones que se impongan por incumplimiento de la Directiva no deben ser inferiores al beneficio obtenido mediante una práctica que se considere desleal o engañosa, “pide a la Comisión que recoja y analice los datos relativos a las sanciones impuestas por los Estados miembros

89 *Ibidem*, punto 7.

90 *Ibidem*.

91 Véase el punto 9 de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”, en el que el PE “pide, en particular, a la Comisión que aclare *sin demora* las cuestiones pendientes en relación con las consultas iniciadas en 2011, bien poniendo fin a los procedimientos de infracción o bien remitiéndolos al Tribunal de Justicia” (la cursiva es nuestra).

92 Según GONZÁLEZ ENROSA, M. la publicidad encubierta es utilizada frecuentemente para sortear la prohibición de atribuir a los alimentos ecológicos o convencionales efectos curativos o similares (véase de dicha autora, *op. cit.*, pág. 7).

93 Véase el punto 16 de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”.

[que deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias] y a la eficiencia de los regímenes de aplicación, en particular en lo que se refiere a la complejidad y la duración de los procedimientos de ejecución⁹⁴.

En nuestra opinión, vale la pena transcribir íntegramente dos puntos de la “Resolución del Parlamento Europeo de 2014”: “26. [el PE] Recuerda que muchos consumidores se muestran reacios a pedir una compensación cuando el importe comprometido les parece poco elevado; hace hincapié en la necesidad de sensibilizar más a los consumidores acerca de la ayuda que pueden brindarles tanto las asociaciones de consumidores como la red de Centros Europeos de Consumidores; destaca la importancia que revisten las organizaciones de consumidores en la sensibilización sobre las actuales prácticas comerciales desleales como una medida preventiva y sobre su función de prestar asistencia a las víctimas de dichas prácticas de forma que los consumidores puedan hacer valer debidamente sus derechos; pide actuaciones coordinadas entre las organizaciones de consumidores a escala nacional y europea, así como con las autoridades nacionales y la Comisión; 27. Hace hincapié *en la importancia de que los consumidores cuenten con vías de recurso eficientes, rápidas y de bajo costo; pide, a este respecto, a los Estados miembros que apliquen plenamente la Directiva relativa a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y a la resolución extrajudicial de conflictos en línea*⁹⁵”.

VII. EL “DICTAMEN DEL CESE DE 2014”

1. ¿Cómo afecta la crisis a los ciudadanos de la Unión?

En el curso del mes de octubre de 2014, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó un interesante Dictamen de iniciativa titulado “La fragilidad de los consumidores frente a las prácticas comerciales en el mercado único”. En dicho Dictamen se hace referencia a la reducción progresiva del poder adquisitivo de las *clases medias*, a las que se califica de “auténticos motores de la sociedad de consumo”⁹⁶, aunque también se mencionan acto seguido “...todos los consumidores en general”⁹⁷. Según el CESE, la crisis económica, y más concretamente “las dificultades financieras que atraviesan

94 *Ibidem*, punto 19.

95 La cursiva es nuestra.

96 Véase el punto 1.1 del “Dictamen del CESE de 2014”.

97 *Ibidem* [para NAVALÓN VALDECABRILLAS, M. distinguir las clases medias del resto de los consumidores no es acertado ni políticamente correcto (véase de dicho autor: “La ‘fragilidad’ del Dictamen del CESE sobre las prácticas comerciales en el Mercado único (2014)”, *BoDiAlCo*, núm. 11, 2014, pág. 13)].

[las] *pequeñas y medianas empresas para seguir subsistiendo*⁹⁸, han llevado, en el marco de la rigidez de beneficios en el clima empresarial actual, a revisar muchas de las prácticas comerciales habituales en el mercado”⁹⁹. Siempre según la misma fuente, “las repercusiones de las distorsiones que las prácticas desleales introducen en el mercado han propiciado la emergencia de consumidores *cautivos*¹⁰⁰ de su situación económica sobrevenida, que se caracteriza por la pérdida de libertad de decisión y la dificultad de hacer valer sus derechos en este ámbito”¹⁰¹.

El CESE se muestra preocupado por los recortes salariales que han obligado a modificar los hábitos de consumo de la población para poder ajustar sus economías familiares a la nueva capacidad de gasto¹⁰², así como por la débil posición económica que tienen los consumidores económicamente afectados por la crisis que les impide disponer de algunos de los medios necesarios para acceder a entornos virtuales de comercialización, lo que restringe su acceso al mercado de bienes y servicios de forma más favorable: “la brecha digital incrementa así la *brecha social*”¹⁰³.

2. Medidas que deben (o pueden) adoptarse

El CESE considera que deben adoptarse medidas tanto de índole preventiva y de protección, como de mitigación y recuperación, que incluyan en especial las siguientes¹⁰⁴:

- Por parte de las instituciones europeas, medidas que tengan por objetivo: velar por una mejor aplicación de las normativas que regulan el Mercado único, en particular las relativas a la seguridad de los productos y la Directiva sobre prácticas comerciales desleales; apoyar, complementar y supervisar las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la protección de los consumidores; y efectuar un seguimiento de los nuevos obstáculos aparecidos que dificultan el funcionamiento del Mercado interior, como, por ejemplo, *la violencia económica ejercida en la contratación de los consumidores*.

98 La cursiva es nuestra.

99 Véase también el punto 1.1 del “Dictamen del CESE de 2014” [NAVALÓN VALDECA-BRILLAS, M., crítica igualmente que se atribuya (¿exclusivamente?) a las dificultades que atraviesan las pequeñas y medianas empresas un incremento de las prácticas comerciales desleales cuando, por ejemplo en nuestro país, han sido las grandes entidades financieras las que más abusado de dicho tipo de prácticas (véase de dicho autor, *op. cit.*, págs. 14-15)].

100 La cursiva es nuestra.

101 Véase el punto 1.5 del “Dictamen del CESE de 2014”.

102 *Ibidem*, punto 2.2.

103 *Ibidem*.

104 Véase el punto 2.6 del “Dictamen del CESE de 2014”.

• Por su parte, los Estados miembros deberían: efectuar las dotaciones financieras adecuadas a las asociaciones de consumidores para que estas puedan llevar a cabo su función de proteger los derechos de todos los consumidores; y adoptar medidas en sus sistemas de protección social para evitar la exclusión social de los consumidores y de todos los ciudadanos que superan el 30 % del Índice de Pobreza Multidimensional, en especial en lo que respecta al acceso y suministro de los servicios básicos esenciales.

Para paliar los efectos de la crisis, el CESE presenta, además, diversas propuestas como son: la creación de un Fondo con el importe de las sanciones económicas impuestas a quienes cometan infracciones en materia de consumo¹⁰⁵; la creación de un *observatorio* para el seguimiento de las políticas estratégicas adoptadas en sectores críticos¹⁰⁶, tales como los servicios de interés general, sector audiovisual, carburantes, banca, oligopolios de la energía, vivienda, etc., y que pueden representar un riesgo al cual los consumidores más frágiles serán más vulnerables; y la elaboración y la ejecución de un “plan de rescate ciudadano” que contribuya a reactivar la economía familiar¹⁰⁷.

3. Prácticas comerciales susceptibles de generar fragilidad en la protección de los consumidores por razón sobrevenida de la crisis económica

No disponemos de espacio para mencionar aquí todas las dificultades que se enumeran en el epígrafe núm. 3 del “Dictamen del CESE de 2014”, pero, teniendo en cuenta que nos interesa especialmente analizar la aplicación de la 2005/29/CE al consumo alimentario, citaremos las siguientes:

- “las necesidades básicas de alimentación no sólo no pueden ser debidamente atendidas en situaciones de vulnerabilidad económica de los consumidores, sino que, además, pueden verse seriamente alteradas por una oferta de productos alimenticios cuyo valor nutritivo se encuentre devaluado en correspondencia con un precio menor”¹⁰⁸;

105 *Ibidem*, punto 4.5 [GONZÁLEZ ENROSA, M. crítica esta propuesta que considera innecesaria, excesivamente burocrática y una nueva tentación para el enriquecimiento de los políticos deshonestos (véase de dicha autora, *op. cit.*, pág. 8).

106 Véase el punto 4.9 del “Dictamen del CESE de 2014” [en nuestra opinión la proliferación de observatorios, entidades por las que las autoridades francesas demuestran una especial afición, es un ejemplo de mala gobernanza pues en general no son eficaces y carecen de competencias que permitan obtener resultados tangibles (véase: NOBELLAR DICENTA, O., *op. cit.*, págs. 30-31)].

107 Véase el punto 4.15 del “Dictamen del CESE de 2014”.

108 *Ibidem*, punto 3.3.

- “del mismo modo ocurre cuando se trata de la interpretación de las condiciones de conservación y venta de productos que, por su cualidad de perecederos, están sujetos a un marcado de fechas para su consumo”¹⁰⁹;

- “en este sentido se debe considerar igualmente la utilización intencionada de términos y denominaciones engañosos para el consumidor acerca de las características de los productos al amparo de promociones y descuentos comerciales”¹¹⁰;

- “...en el ámbito publicitario, en lo relativo tanto a las campañas engañosas de marketing amparadas en un pretendido fin ético que inducen a la compra mediante el señuelo emocional de lo solidario como a las afirmaciones engañosas relacionadas con el medio ambiente, cuya veracidad resulta difícil de comprobar”¹¹¹;

- “también cabría vigilar la comercialización de productos amparados en la genérica denominación de *marcas blancas o propias* y que no se ajustan a las exigencias y requisitos de comercialización vigentes”¹¹²;

- “igualmente en el *ámbito alimentario*¹¹³ resulta especialmente preocupante la proliferación de canales alternativos de comercialización que escapan al control administrativo como es el caso del denominado *fraude alimentario*¹¹⁴, realizado mediante la falsificación de productos básicos, la venta ilegal de alimentos, la recirculación de alimentos desechados para el consumo humano, etc.”¹¹⁵.

109 *Ibidem*, punto 3.4 [en este contexto, vale la pena mencionar que, en 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 UE (2011/2175(INI), el PE solicitó a la Comisión la *aclaración*, contando también con los Estados miembros, del “sentido de las indicaciones de fechas en las etiquetas de los alimentos (*Consumase preferentemente antes del, Fecha límite, Fecha de caducidad*) con objeto de reducir la incertidumbre sobre la comestibilidad de los alimentos y de facilitar al público información precisa, en particular la comprensión de que la indicación de la duración mínima *Consumase preferentemente antes del...* hace referencia a la calidad, mientras que la indicación *Fecha de caducidad* se refiere a la inocuidad, de manera que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas” (véase el punto 32 de dicha Resolución)].

110 Véase el punto 3.6 del “Dictamen del CESE de 2014”.

111 *Ibidem*.

112 Véase el punto 3.7 del “Dictamen del CESE de 2014” [GONZÁLEZ ENROSA, M. se sorprende de que el CESE adopte una posición tan parcial en una cuestión que enfrenta a los productores y las grandes superficies (véase de dicha autora, *op. cit.*, págs. 7-8)].

113 La cursiva es nuestra.

114 Según el CESE, se trata de un fraude investigado por la Unidad contra el Tráfico de Productos Ilícitos de Interpol (Operación Opson).

115 Véase el punto 3.7 del “Dictamen del CESE de 2014”.

4. ¿Un Mercado bipolar?

En definitiva, el CESE insta a las autoridades competentes para que hagan lo posible para "... impedir la transformación de un mercado único en otro bipolar cuya cara menos amable quede expuesta para los que menos tienen y más necesitan"¹¹⁶, aunque sea necesario recurrir a una discutible *discriminación positiva* que consistiría en que "la realización de las prácticas comerciales debe ser más escrupulosa cuando se dirija a aquellos consumidores más débiles económicamente"¹¹⁷.

VIII. CONCLUSIONES

La mayoría de los autores consultados están de acuerdo en que la Directiva 2005/29/CE funciona como una *red de seguridad* que supone precisamente, en el ámbito de la protección de los consumidores, un eficaz instrumento para reforzar la aplicación del principio de seguridad jurídica¹¹⁸.

Para otros autores la aplicación de la citada Directiva¹¹⁹ como *Lex specialis* podría permitir reducir y simplificar real y efectivamente la legislación comunitaria sectorial, especialmente compleja y, a menudo inaplicable¹²⁰, como son las normativas adoptadas en estos últimos años a propuesta de la extinta DG SANCO¹²¹. Como complemento a esta tesis, ofrecemos a continuación una lista orientativa (y, obviamente, *no exhaustiva*) de las prácticas comerciales desleales, supuestas o admitidas, detectadas con cierta reiteración e insisten-

116 *Ibidem*, punto 3.19.

117 *Ibidem* [no sabemos si la ambigüedad de esta frase es debida a una mala traducción al castellano; aunque otras versiones lingüísticas (en Inglés "*Business practices should be more scrupulous when targeting the financially weakest consumers*", en Francés "*Les pratiques commerciales doivent être plus rigoureuses lorsqu'elles s'adressent aux consommateurs les plus faibles sur le plan économique*" y en Italiano "*L'applicazione delle pratiche commerciali deve essere più scrupolosa quando esse sono rivolte ai consumatori più deboli sul piano economico*") tampoco nos ayudan mucho al respecto].

118 Véanse, por ejemplo: GONZÁLEZ ENROSA, M., *op. cit.*, págs. 6-7 y NAVALÓN VALDECABRILLAS, M., *op. cit.*, pág. 14.

119 Que, según MAYORAL, A. debería *reconvertirse* en Reglamento para evitar las transposiciones divergentes de la Directiva sobre las prácticas comerciales por parte de los Estados miembros (véase, de dicho autor, *op. cit.*, págs. 27-28).

120 Véase, por ejemplo: "La Propuesta de la Comisión relativa a un nuevo Reglamento en materia de etiquetado alimentario: ¿Simplificación o utopía inaplicable?", *ReDeco – Revista electrónica sobre el Derecho del Consumo y la Alimentación*, núm. 18, 2008, págs. 14-15.

121 Véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 26-27.

cia en el sector alimentario¹²²: la afirmación de que un producto alimenticio ha sido aprobado, aceptado o autorizado por un organismo público o privado cuando éste no sea el caso (o hacer esa afirmación sin cumplir las condiciones de la aprobación, aceptación o autorización)¹²³; las prácticas comerciales agresivas (previstas en la Sección 2 de la Directiva 2005/29/CE¹²⁴); la indicación *falsa* de que un producto puede curar enfermedades, disfunciones o malformaciones¹²⁵; la falsa afirmación de que un producto alimenticio sólo estará disponible durante un período de tiempo muy limitado a fin de inducir al consumidor a tomar una decisión inmediata¹²⁶; el engaño sobre la existencia o la naturaleza del producto alimenticio¹²⁷; la infracción de una normativa nacional que prohíbe las ofertas conjuntas a los consumidores¹²⁸; el incumplimiento de normativa nacional prohibitiva de los anuncios de reducción de precios y de los que sugieren esa reducción¹²⁹; el incumplimiento manifiesto de un “código de conducta”¹³⁰ y en especial “el incumplimiento por parte del comerciante de compromisos incluidos en códigos de conducta que aquél se haya obligado a respetar”¹³¹; la invitación a participar gratuitamente (o incluso prometiendo el regalo de un determinado producto alimenticio) en una excursión en la cual los consumidores serán incitados impulsivamente a realizar compras (a menudo de productos textiles o complementos con efectos curativos (!), etc.)¹³²; la

122 Lista que hemos elaborado a título provisional partiendo de la información que figura en los documentos analizados en el presente artículo y basándonos, además, en las sugerencias de diversos especialistas en Derecho alimentario consultados.

123 Ambas prácticas figuran en la Lista negra del anexo I de la Directiva (véase: GONZÁLEZ ENROSA, M., *op. cit.*, págs. 6-7).

124 Cabe destacar que, en la Lista negra del anexo I de la Directiva, figuran, entre otras, las siguientes prácticas agresivas: “realizar visitas en persona al domicilio del consumidor, ignorando las peticiones de éste de que el comerciante abandone su casa o no vuelva a personarse en ella...” e “incluir en una publicidad una exhortación directa a los niños para que compren o convengan a sus padres u otros adultos de que les compren los productos anunciados” [práctica denunciada a menudo en relación a las chucherías y otros productos similares (véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, pág. 29)].

125 Práctica que figura en la Lista negra del anexo I de la Directiva.

126 *Idem.*

127 Véase el art. 6.1(a) de la Directiva 2005/29/CE.

128 A la que podría aplicarse por analogía la jurisprudencia consagrada en la sentencia “VTB-VAB NV”, asuntos acumulados C-261/07 y C-299/07 (véase: GONZÁLEZ ENROSA, M., *op. cit.*, págs. 6-7).

129 A la que, por ejemplo, podría aplicarse por analogía la jurisprudencia consagrada en la sentencia “INNO NV”, asunto C-126/11 (véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 28-29).

130 Véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 27-28.

131 Véase el art. 6.2 (b) de la Directiva 2005/29/CE (cabe añadir que figura en la Lista negra del anexo I de la Directiva la siguiente práctica: “afirmar el comerciante ser signatario de un código de conducta no siendo cierto”).

132 Véase GONZÁLEZ ENROSA, M., *op. cit.*, págs. 7-8.

práctica consistente en informar al consumidor de que ha ganado un premio y que le obliga a incurrir en un gasto para recibirlo (aunque no sea muy frecuente en el sector alimentario¹³³); el engaño sobre el precio de un producto alimenticio¹³⁴; la publicidad engañosa¹³⁵; la publicidad comparativa (véase al respecto la sentencia “Lidl” de 18 de noviembre de 2010¹³⁶); la publicación de un contenido editorial en los medios de comunicación para promocionar un producto, pagando el comerciante por dicha promoción, pero sin que ello quede claramente especificado en el contenido o mediante imágenes y sonidos claramente identificables para el consumidor (publirreportajes)¹³⁷; los regímenes voluntarios de certificación de productos agrícolas y alimenticios (véase la Comunicación de la Comisión sobre este tema¹³⁸); la exhibición de un sello de confianza o de calidad o un distintivo equivalente sin haber obtenido la necesaria autorización¹³⁹; el hecho de enseñar una muestra de un alimento con la intención de promocionar un producto diferente (señuelo y cambio)¹⁴⁰; el suministro no solicitado¹⁴¹; la venta de productos alimenticios a pérdida¹⁴²; y/o la venta piramidal, en especial de complementos alimenticios¹⁴³.

133 Según GONZÁLEZ ENROSA, M., *op. cit.*, págs. 6-7 (en su caso podría aplicarse por analogía la jurisprudencia consagrada en la sentencia “Purely Creative Ltd y otros”, asunto C-428/11).

134 Véase el art. 6.1(d) de la Directiva 2005/29/CE (véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, pág. 28).

135 A la que, por ejemplo, podría aplicarse por analogía la jurisprudencia consagrada en la sentencia “Posteshop SpA”, asunto C-52/13 (véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 27-28).

136 Asunto C-159/09, RJTJ pág. I-11761 (véanse sobre este fallo: “The ECJ Issues a Ruling Regarding Comparative Advertising Relating to the Pricing of Food Products Marketed by Competing Retail Chains”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 2, 2012, págs.91-95; y DOMÍNGUEZ PÉREZ, E. M., “Problemática de la publicidad comparativa a través del factor ‘precio y de la ‘selección de productos de una gama o serie’ - A propósito de la sentencia TJCE de 18 de noviembre de 2010, asunto C-159/09, *Lidl SNC contra Vierzon Distribution SA*”, *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, núm. 10, 2012, págs.185-206).

137 Práctica que figura en la Lista negra del anexo I de la Directiva.

138 Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XC1216\(02\)&rid=99](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XC1216(02)&rid=99).

139 Práctica que figura en la Lista negra del anexo I de la Directiva.

140 Véase: GONZÁLEZ ENROSA, M., *op. cit.*, págs. 6-7.

141 Aunque, también, según GONZÁLEZ ENROSA, M. (*op. cit.*, págs. 6-7) no se trata de una práctica muy frecuente en el sector alimentario.

142 A la que, por ejemplo, podría aplicarse por analogía la jurisprudencia consagrada en la sentencia “Euronics Belgium CVBA”, asunto C-343/12 (véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 27-28).

143 Práctica que figura en la Lista negra del anexo I de la Directiva y a la que podría aplicarse por analogía la jurisprudencia consagrada en la sentencia “‘4finance’ UAB”, asunto C-515/12.

No se nos escapa que la lista que acabamos de presentar no sólo no es exhaustiva, sino que también incluye prácticas heterogéneas y, en algunos casos, difíciles de describir¹⁴⁴. Sin embargo, esperamos que sirva para percatarnos del amplio alcance del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales en el sector alimentario¹⁴⁵.

144 Puesto que, como afirma GONZÁLEZ ENROSA, M. (en *op. cit.*, págs. 6-7) en algunos casos son prácticas desleales *por pasiva más que por activa...*

145 Sin que ello suponga que compartimos la opinión de los autores que propugnan, a corto plazo la derogación, reajuste o reducción (*¿mutilación?*) de las normativas alimentarias adoptadas en estos últimos años a propuesta de la *desmantelada* DG SANCO (véanse las notas 119 y 120). Si bien, a medio o largo plazo... *Chi lo sa?*

ENFOQUE JURÍDICO-ECONÓMICO DEL TURISMO RURAL EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

JOSÉ LUIS NIETO GONZÁLEZ

Profesor Titular de Escuela Universitaria de la Universidad de Almería

ISABEL MARÍA ROMÁN SÁNCHEZ

Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Almería

RESUMEN: La crisis económica ha tenido un significativo y dispar impacto en los diferentes sectores de la economía española. En este trabajo se pretende analizar la respuesta del sector turístico español ante dicha amenaza, poniendo de relieve la resistencia y fortaleza del mismo, la dispersión del régimen jurídico de los alojamientos turísticos rurales, sobre todo debido a la diversidad de su oferta, que si bien se centra en el sol y playa en el litoral, tiene como máximos exponentes el turismo rural, de naturaleza, cultural o urbano como complemento del anterior, o como principal recurso en las localidades del interior.

ABSTRACT: The economic crisis has had a significant and disparate impact in the different sectors of the spanish economy. In this paper, we attempt to analyze the response of the spanish tourism industry given the circumstances, emphasizing the resistance and strength of the sector, the dispersion of the legal regulations of the rural tourism accommodations, mainly due to the diversity of its offer, which it's focuses on the sun and beach on the coast, and has as maximum exponents the rural, nature, cultural or urban tourism, as a complement of the above, or as the main resource in inland.

PALABRAS CLAVE: Turismo, turista, crisis económica, sector turístico, turismo rural.

KEY WORDS: Tourism, tourist, economic crisis, touristic sector, rural tourism.

SUMARIO: I. Introducción. II. Alojamientos rurales y precios turísticos. 1. Régimen jurídico de los alojamientos rurales. 2. Análisis económico de los precios turísticos. III. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN.

Resulta complicado negar la evidencia de que España es un país turístico por excelencia. A ello contribuyen múltiples factores que iremos analizando, pero que se concretan en una situación geográfica privilegiada y un clima envidiable, y tal y como se recoge en las fichas de países publicadas por ICEX¹, y una abundante normativa que afecta desde las diferentes competencias autonómicas y de materias a la regulación de los alojamientos turísticos rurales.

Estos aspectos mencionados colaboran a que la oferta turística que puede presentar España sea sumamente variada, pues nos encontramos con por una parte junto con oferta hotelera, con otra de naturaleza extrahotelera, siendo esta última en la que podemos encontrar situaciones alejadas de la legalidad. Pero lo cierto es que oferta de diferentes alternativas turísticas vinculadas al disfrute de espacios naturales ha generado diferentes actividades vinculadas al turismo rural, agroturismo o ecoturismo. Estos servicios turísticos pueden abarcar desde los específicamente hosteleros (alojamiento, restauración, etc.) a otros diversos, como los relativos al ocio programado (actividades de aire libre, deportes vinculados al medio natural, etc.), actividades para niños o personas discapacitadas, entre otras.

La profunda crisis en la que se haya sumido el medio rural en España y las diversas reconversiones a que se ha visto obligado han fomentado la búsqueda de estas actividades alternativas a las explotaciones clásicas, que, teniendo en cuenta la creciente demanda de nuevas formas de ocio, parecen tener grandes perspectivas de futuro. Por otro lado, el turismo rural, desarrollado racionalmente, contribuye a la conservación del medio natural y a la mejora de la calidad de vida en el hábitat rural, ayudando a la conservación de formas de cultura tradicional (Díaz Méndez, 1998)². Sin embargo, este turismo es relativamente reciente en nuestro país, lo que ha provocado una gran dispersión normativa a la hora de regularlo y la dificultad de que no exista un tratamiento

1 ICEX España Exportación e Inversiones es una entidad pública empresarial de ámbito estatal, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad, que surge en 2012 debido al cambio de denominación del extinto Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

2 Díaz Méndez, A. (1998). Titularidad de empresas de turismo rural y regímenes de Seguridad Social. *Actualidad Laboral*, Sección Doctrina, (3), 925-932. Dice que la propia novedad de estas actividades, de implantación muy reciente en nuestro país, supone la inexistencia de un régimen jurídico homogéneo de las explotaciones de turismo rural. La atribución de las competencias en la materia a las comunidades autónomas, en virtud de lo establecido en el art. 148.1,18 CE, ha dado lugar a una regulación heterogénea y dispersa, a la que se une una falta de tratamiento unitario en materia administrativa, fiscal y de seguridad social. No existe un estatuto jurídico propiamente dicho de las explotaciones de turismo rural y su régimen administrativo, fiscal, laboral y mercantil ha de ajustarse a las normas comunes establecidas para las actividades empresariales ordinarias que no tienen en cuenta las peculiaridades propias de iniciativas tan novedosas.

unitario en la materia ni un Estatuto que recoja el régimen jurídico de las explotaciones de turismo rural.

No obstante, de todos los atractivos turísticos, el que atrae un mayor número de turistas a nuestro país es, precisamente, disfrutar del sol y la playa³. Sin embargo, una de las grandes fortalezas de nuestro país es la posibilidad de poder realizar prácticamente cualquier tipo de turismo que el visitante desee, lo que permite disponer de una amplia oferta tanto para atraer al turista como para ofrecerle una variedad de alternativas que diversifiquen las actividades que pueda llevar a cabo. De entre todas las modalidades turísticas distintas al sol y playa merece una especial atención el turismo rural, entendido como “aquella actividad que se basa en el desarrollo, aprovechamiento y disfrute de nuevos productos presentes en el mercado e íntimamente relacionados con el medio rural” (García Cuesta, 1996)⁴. Es un turismo en auge, caracterizado por una demanda de calidad, donde el turista está concienciado con la conservación del medio ambiente, buscando pueblos pequeños y tranquilos con un buen entorno natural que le permita evadirse del ambiente urbano, para restituir sus energías y equilibrio (García Henche, 2005)⁵. Sin embargo, debido a que se trata de un producto joven, su reconocimiento internacional es aún escaso (Cánoves, Garay y Duro, 2014)⁶. Podemos hablar, por tanto, de una dualidad turística: turismo de litoral y turismo de interior, en sus distintas modalidades⁷; que si bien en algunos casos este último actúa como complemento del primero, en otras regiones es su principal recurso turístico.

Por ello, podemos destacar que es posiblemente esa diversidad de oferta potencial la principal seña de identidad de nuestro país, si bien aún es desconocida para una buena parte de los turistas. Es, por tanto, una labor pendiente, tanto de la Administración en todos sus ámbitos, como del sector turístico en particular, el ponerla en conocimiento de los turistas que nos visitan, para así permitir una diversificación de sus actividades en nuestro país.

3 Se trata, por tanto, de un turismo de masas.

4 García Cuesta, J. L. (1996). El turismo rural como factor diversificador de rentas en la tradicional economía agraria. *Estudios Turísticos*, (132), 45-59.

5 García Henche, B. (2005). Características diferenciales del producto turismo rural. *Cuadernos de Turismo*, (15), 113-133. Considera que aquellos que realizan turismo rural tratan de romper con la formalidad de su comportamiento en la ciudad, buscando para ello pueblos pequeños, tranquilos, con naturaleza viva y cultura local atrayente.

6 Cánoves, G., Garay, L. y Duro, J. A. (2014). Turismo rural en España: Avances y retrocesos en los últimos veinte años. *Papers de turisme*, (51), 7-21. Hacen esta consideración a pesar de afirmar que “el turismo rural en España se encuentra en una etapa intermedia”, es decir, a nivel nacional está suficientemente considerado, aunque aún necesita de una mayor proyección internacional.

7 Aparte del turismo rural, se pueden considerar modalidades de turismo de interior otras como el turismo cultural, urbano, de salud, de naturaleza, etc.

Si a esto le sumamos, la característica de tener un régimen jurídico de alojamientos turísticos rurales diferenciado por CCAA⁸, un régimen jurídico ambiental que en muchas ocasiones le afecta por encontrarse los alojamientos en zonas protegidas y la competencia de alojamientos privados con precios y garantías diferentes, junto a CCAA que como Aragón o Castilla y León que solo tienen demandas en el sector en periodos determinados como son Semana Santa, verano o Navidad, pero que no se mantienen todo el año, nos encontramos con diferentes variables que en ocasiones serán fortalezas del sector pero en otras supondrán debilidades.

II. ALOJAMIENTOS RURALES Y PRECIOS TURÍSTICOS

1. Régimen jurídico de los alojamientos rurales.

La Ley diferentes normas autonómicas regulan dentro de la ordenación de la oferta turística, los servicios, actividades y establecimientos turísticos, con normas sobre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, precios, signos distintivos y publicidad. Ajustándose todos ellos a normas administrativas que obligan a que los diferentes establecimientos turísticos, deban cumplir las normas vigentes sobre accesibilidad de las personas que sufran discapacidad, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se exige a los prestadores de los servicios turísticos de intermediación, de organización de actividades de turismo activo y de alojamiento en campamentos de turismo, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional adecuado u otra garantía equivalente que cubra los daños que se puedan provocar en la prestación de dicho servicio turístico, cuyos términos se determinarán reglamentariamente, como requisito para el ejercicio de la actividad y con carácter previo a la inscripción en el Registro de Turismo de su CCAA. En

8 ARAGÓN. Reglamento de alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural de Aragón. Decreto núm. 69/1997, de 27 de mayo. LARG 1997\96. MURCIA. Regula los alojamientos turísticos rurales en el Decreto núm. 76/2005, de 24 de junio. LRM 2005\240. ANDALUCÍA. Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo. Decreto núm. 20/2002, de 29 de enero. LAN 2002\45. MADRID. Autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid. Decreto núm. 117/2005, de 20 de octubre. LCM 2005\457. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. TURISMO RURAL. Regula los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural. Decreto núm. 199/2013, de 16 de abril. LPV 2013\161 COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. TURISMO RURAL. Modifica el Decreto 128/1996, de 28-5-1996 (LPV 1996\270), que regula los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural. Decreto núm. 210/1997, de 23 de septiembre. LPV 1997\445.

consonancia, se tipifica como infracción su falta de formalización o de mantenimiento de la vigencia o cuantía.

Por otra parte, regulan los establecimientos en régimen de propiedad horizontal y otras figuras afines, los campamentos de turismo o campings, las casas rurales, las viviendas turísticas de alojamiento rural, el régimen de aprovechamiento por turno en establecimientos de alojamiento turístico y la intermediación turística.

Sin embargo, y con independencia de las regulaciones que afectan a materias como la contratación, suelo, licencias, seguridad social, lo cierto es que son las casas rurales o alojamientos no registrados de naturaleza extrahoteleros los que en ocasiones operan al margen de la legalidad incumpliendo algunos de los requisitos establecidos en las normas⁹ y que han proliferado en los últimos años de crisis económica, pues los precios eran más económicos y accesibles, si bien ello supone un fraude económico junto con una agresión evidente a la norma de defensa de la competencia respecto de otros establecimientos cuya actividad económica esta registrada y declarada, así como sometida a inspección y control desde la CCAA donde se ubique el inmueble, tal y como señala García Rubio (2010)¹⁰.

9 A modo de ejemplo. Vid. Audiencia Provincial de Asturias (Sección 6ª). Sentencia núm. 113/2002 de 4 marzo. JUR 2002\126980. Aquí condena la Audiencia tras quedar probado que la casa no reunía las condiciones mínimas de higiene y ausencia de comunicación interna entre las dos plantas.

10 García Rubio, F. (2010). La implantación de la directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento y funcionamiento de actividades turísticas. *Actualidad Administrativa*, nº 7, 787-802. La Orden Ministerial de 19 de julio de 1968, sobre clasificación de establecimientos hoteleros, la legislación estatal, incluso posterior a la asunción por las diferentes Comunidades Autónomas de las competencias turísticas, ha mantenido la necesidad de la obligación de clasificación de las actividades hoteleras y el actual Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de los establecimientos hoteleros, recoge dicha tradición de clasificación. No obstante, debemos recordar, tal y como señalan Pérez Guerra, R. y Cevallos Martín, M. M. (2000). *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, Comares (Granada), 39-43, que dicha legislación es tan sólo aplicable a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y a las Comunidades Autónomas que no hubieran legislado en la materia, debiéndose indicar que en la actualidad no hay ninguna que no haya ejercido sus capacidades legislativas.

Por tanto, la referida clasificación corresponde, como ya se ha señalado, a las Comunidades Autónomas, siendo hasta este momento necesaria dicha clasificación contenida en el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, o normativa autonómica equivalente para poder proceder a la solicitud de licencias de actividad. Las clases y categorías que se puedan establecer por las diversas legislaciones determinarán los tipos de instalaciones y requisitos para cada una de ellas; desde los hoteles con sus cinco estrellas tradicionales, los hostales y pensiones, las fondas, los hoteles-apartamentos, etc.

García Rubio, alude a que los procedimientos y requisitos para cada clasificación se deben fijar por la correspondiente legislación autonómica que establecerá las tipologías clasifica-

En este sentido, Núñez Iglesias (2010)¹¹, puso de manifiesto esta incidencia en el mercado cuando el alojamiento vacacional extrahotelero viene mostrándose, desde hace décadas, como un versátil competidor del tradicional alojamiento hotelero. Es más barato y es plural; por contra, es menos rentable¹² y su actividad es susceptible de ejercicio fraudulento. Pues según la clasificación recogida por el autor respecto de los alojamientos turísticos en España, a tendiendo al objeto del contrato en ocasiones se cede solo el uso de la unidad de alojamiento; otras, el objeto es más complejo e incluye además el mobiliario, así como la prestación de determinados servicios por el cedente. Y en los extremos del arco tipológico del contrato de alojamiento están el contrato de arrendamiento de temporada (que no incluye mobiliario ni suministros, en principio, ni prestación de servicios) y el de hospedaje (que siempre incluye mobiliario, suministros y prestación de servicios complementarios). En medio hay un contrato de alojamiento turístico que según el autor atienden a dos categorías: la del alojamiento hotelero, a la que solo pertenece el hospedaje, y la del alojamiento extrahotelero, que comprende básicamente apartamentos turísticos y viviendas vacacionales fundamentalmente.

Lo cierto es que no hay datos económicos ni de registros que nos permita saber la proporción de turistas que se alojan gratuitamente en España en casas de personas allegadas, familiares o amigos, porque según algunos autores los estudios unifican en las mismas estadísticas de datos al alojamiento en vivienda propia junto con los de vivienda ajena, ni evidentemente se diferencia la relación personal o de parentesco que existe con el propietario o cedente del inmueble¹³. Y es evidente que este tipo de alojamiento no supone actividad

torias, adaptando en gran medida los supuestos anteriormente referidos a la idiosincrasia particular de cada Comunidad (Casas rurales, alojamientos termales, etc.) y por tanto, la documentación exigible en unos u otros supuestos.

- 11 Núñez Iglesias, A. (2010). Tipología de los contratos de alojamiento turístico extrahotelero. *Actualidad Civil*, (12), 1361-1380.
- 12 Estas plazas turísticas generan un renta inferior a la hotelera y, además, dado el tipo de turista que las utiliza, suponen una disminución del gasto medio por turista (Garrigós Simón, F. J., y Palacios Marqués, D., *El turismo residencial y las políticas públicas europeas*, Estudios de Progreso, Fundación Alternativas, 2008, <http://www.falternativas.org/>, pág. 24).
- 13 En un estudio referido al año 2005, se afirma de los turistas extranjeros, que el 62,9% pernoctó en hoteles o establecimientos similares, que el 22,2% lo hizo en viviendas de su propiedad o de familiares, que el 7,9% residió en viviendas alquiladas y que el 6,6% lo hizo en otros alojamientos secundarios, como camping y casas rurales (Esteban Tayala, A., «Análisis de la demanda turística en España», en Diego López et al. [eds.], *La Actividad Turística Española en 2005*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, citado por Garrigós Simón, F. J., y Palacios Marqués, D., *El turismo residencial y las políticas públicas*, cit., pág. 8). A su vez, Dare Hall señala que de los 14 millones de británicos que llegaron a España en 2005, 4,1 millones estuvieron en propiedades pertenecientes a amigos o conocidos en lugar de hacerlo en hoteles (Dare Hall, Z., «Residential Tourism in Costa Blanca», cit. *ibid.*).

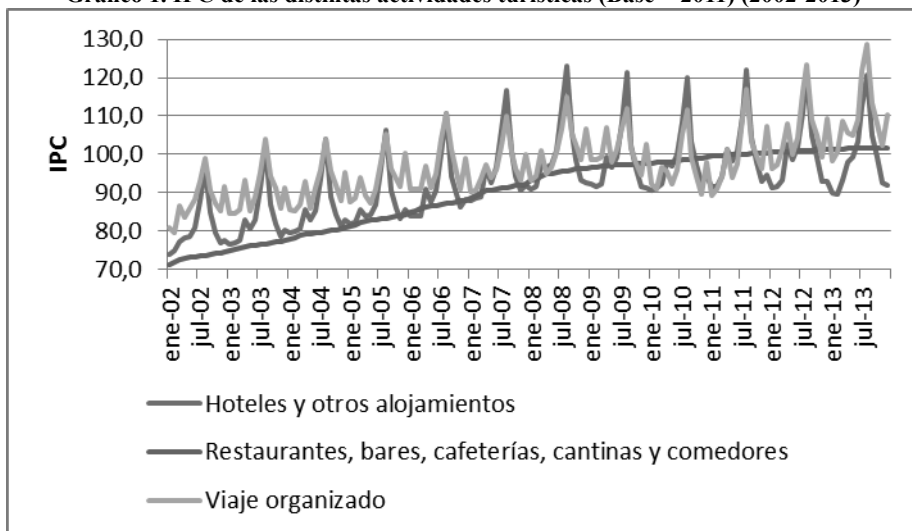
económica empresarial o familiar que deba ser incluida en los datos del presente estudio económico y jurídico pues no hay contraprestación económica alguna.

2. Análisis económico de los precios turísticos.

Ante los alojamientos rurales, encontramos los derivados de actividades de agencias o de establecimientos hoteleros rurales cuya actividad económica se ubica bajo las normas tal y como apuntábamos son las que reflejamos en los gráficos del INE pero ciertamente desconocemos la actividad y rentabilidad económica de los alojamientos extrahoteleros.

Resulta evidente que una de las variables primordiales que baraja el turista antes de decidir realizar el viaje es el nivel de precios turísticos. Por ello, vamos a analizar el nivel de precios de los diferentes servicios turísticos en nuestro país. Los resultados se muestran en el gráfico 1.

Gráfico 1. IPC de las distintas actividades turísticas (Base = 2011) (2002-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Del conjunto de los servicios turísticos, tanto el índice de precios del alojamiento como el de los viajes organizados presentan una marcada estacionalidad, si bien en el primero es bastante más acusada que en el segundo. Por el contrario, el índice de precios de la restauración, si bien presenta una tendencia creciente durante toda la serie, no muestra ningún signo de estacionalidad, aunque cabe destacar una ralentización en su crecimiento a partir de la segunda mitad del año 2008. Procedemos, por tanto, a desestacionalizar las

dos series comentadas, para así ver su evolución en el tiempo. Los factores estacionales calculados se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Factores estacionales

Mes	Factor estacional hoteles y otros alojamientos (%)	Factor estacional viaje organizado (%)
Enero	92,9	94,0
Febrero	93,0	94,2
Marzo	94,4	97,5
Abril	100,0	100,4
Mayo	97,7	95,2
Junio	100,6	98,9
Julio	110,0	106,5
Agosto	121,5	113,9
Septiembre	104,0	103,0
Octubre	97,9	98,8
Noviembre	93,4	94,8
Diciembre	94,5	102,8

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los hoteles y otros alojamientos son los meses de temporada baja-intermedia (enero, febrero, marzo, mayo, octubre, noviembre y diciembre) los que toman valores inferiores a la tendencia media. El mes de abril es una excepción, ya que alcanza un valor que coincide con dicha tendencia debido a las vacaciones de Semana Santa. En el otro extremo nos encontramos los meses que van de junio a septiembre, donde agosto es el mes donde se aprecia una mayor subida del índice de precios en los alojamientos, incrementándose en más de un 20% respecto a la tendencia media.

Por su parte, en el caso de los viajes organizados el comportamiento es similar al comentado para los hoteles y otros alojamientos, aunque cabe destacar unas menores diferencias en cuanto a la tendencia media, siendo a su vez agosto el mes que más eleva el índice de precios –un 14% respecto a la tendencia media–.

A continuación, se presenta la serie desestacionalizada y la tendencia ciclo, tanto para hoteles y otros alojamientos (gráfico 2) como para los viajes organizados (gráfico 3).

Gráfico 2. IPC de hoteles y otros alojamientos (Base = 2011). Serie ajustada estacionalmente y tendencia-ciclo (2002-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Se puede comprobar que, en el caso del IPC de los hoteles y otros alojamientos, la tendencia que sigue la serie es de un notable crecimiento hasta mediados de 2008 y, a partir de ese punto, coincidiendo con el inicio de la crisis económica, el índice se estanca, aunque se pueden detectar ciertas oscilaciones.

Gráfico 3. IPC de viajes organizados (Base = 2011). Serie ajustada estacionalmente y tendencia-ciclo (2002-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Si nos centramos en los viajes organizados, la tendencia que sigue su índice de precios es moderadamente creciente hasta principios del año 2009; en ese punto, se detecta un fuerte retroceso que se prolonga hasta finales de 2010, volviendo a aparecer un cambio de tendencia con crecimientos del índice que lo sitúan en valores muy superiores a los detectados anteriormente.

Por último, cabe señalar la fortaleza de la marca España en el exterior es un factor muy a tener en cuenta para atraer al turista a nuestro país. Los productos españoles gozan de una buena aceptación en un gran número de países, sobre todo en Latinoamérica, y de una forma cada vez más creciente, en los mercados asiáticos. El turismo contribuye a retroalimentar este éxito, ayudado por el abundante patrimonio artístico y cultural con el que cuenta nuestro país¹⁴, así como su variada gastronomía y sus importantes enclaves naturales y rurales. Esto provoca que un factor muy importante que caracteriza al turista que viene a España sea su fidelidad al destino.

¹⁴ De hecho, tal y como publica el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España es el segundo país del mundo que cuenta con más ciudades Patrimonio de la Humanidad y el tercero en cuanto a número de espacios naturales.

III. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se puede concluir que la crisis económica internacional¹⁵ ha afectado al turismo rural en nuestro país, tanto en número de turistas llegados como en ingresos, pero ese impacto ha sido bastante localizado y estacional, limitándose únicamente a un horizonte temporal de poco más de un año en datos de contratación y localizado más al turismo rural más de interior que al próximo a la costa.

Sin embargo, la crisis económica prácticamente no se ha dejado notar en el gasto medio por turista o en la estancia media. Esto pone de manifiesto la extraordinaria fortaleza del sector, a la cual ya se refería el entonces secretario general de la OMT, Francesco Frangialli, en la Conferencia Internacional de la Organización celebrada en Málaga en 2008, al hablar de la “resistencia” del sector, fruto sobre todo del “esfuerzo de diversificación” del mercado turístico español, que llega mucho más lejos que el tradicional turismo de sol y playa, con modalidades tan importantes como el turismo rural, de naturaleza que se ve reforzada con actividades deportivas o profesionales.

Además, como se ha podido observar en el estudio, la fortaleza del sector no es el único aspecto llamativo, sino que cobra especial relevancia la impresionante recuperación del mismo, en años donde aún la crisis seguía siendo patente en muchos países emisores de turistas a España, si bien con una menor virulencia.

Estos dos aspectos clave han caracterizado al mercado turístico español, y se han beneficiado de la gran fidelidad al destino que el turista tiene respecto a nuestro país, derivado de la elevada calidad y variedad de la oferta turística, que ha mantenido precios en la crisis sin bajar la calidad, servicios y variedad de alojamientos turísticos.

15 Para lograr un mayor conocimiento de la crisis, así como de su impacto en el turismo a un nivel global, se puede acudir a Hall (2003), Henderson, J. C. (2007). *Tourism crises: causes, consequences and management*. Oxford: Butterworth-Heinemann, Papatheodorou, A., Rosselló, J. y Xiao, H. (2010). *Global economic crisis and tourism: consequences and perspectives*. *Journal of Travel Research*, 49(1), 39-45. y Smeral, E. (2010). *Impacts of the world recession and economic crisis on tourism: forecasts and potential risks*. *Journal of Travel Research*, 49(1), 31-38. Asimismo, entre los estudios más recientes a nivel local se pueden destacar los de Hernández Solís, M., Muñoz Martínez, A. y Rodríguez Oromendía, A. (2012). *Impact of the international financial crisis on the spanish tourism sector*. *GSTF Journal on Business Review*, 1(4), 149-152. para España, Boukas, N. y Ziakas, V. (2013). *Impacts of the global economic crisis on Cyprus tourism and policy responses*. *International Journal of Tourism Research*, 15(4), 329-345. para Chipre; Cellini, R. y Cuccia, T. (2014). *The tourism industry in Italy during the Great Recession (2008-12): What data show and suggest*. MPRA Paper No. 62473, 1-27. para Italia y Papatheodorou, A. y Arvanitis, P. (2014). *Tourism and the economic crisis in Greece: Regional perspectives*. *Région et Développement*, 39, 183-203, para Grecia.

La oferta turística “alternativa” podrá en algunas zonas actuar como complementaria de la modalidad principal, pero configurarse en otras como la principal atracción del turista, fundamentalmente en localidades de interior, que cuentan con importantes recursos naturales y con enclaves rurales únicos, tanto por sus tradiciones, costumbres y gastronomía como por la belleza de sus parajes. Además de una normativa, protectora del medio ambiente y del suelo, atenta a regular los diferentes tipos de alojamientos rurales, y con un derecho del consumo que protege y eleva las garantías en la transposición de las directivas comunitarias, pues España tiene una industria de servicios turísticos competitiva que hay que proteger.

Sin embargo, el control de los alojamientos turísticos rurales de particulares, de naturaleza extrahotelera, así como de cualquier otra clasificación administrativa, debe ser tenido en cuenta siempre que de ellos se generen contratos onerosos, pues la imagen de protección al consumidor, de controles administrativos, laborales y fiscales garantizan una competencia leal y ajustada a la normativa en España, generando una diversidad que atiende a libre elección del consumidor ante una oferta de alojamientos turísticos inigualable dentro y fuera de Europa, que no puede quedar menoscabada con situaciones fraudulentas o de incumplimiento contractual.

LA CADENA ALIMENTARIA EUROPEA: INICIATIVAS PARA SU ANÁLISIS Y MEJORA DESDE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

TERESA RODRÍGUEZ CACHÓN

Profesora Ayudante de Derecho Civil. Universidad de Burgos

RESUMEN: El presente trabajo trata de exponer y glosar las iniciativas que, con el objetivo de hacer frente a los profundos cambios estructurales por los que atraviesa y de mejorar su competitividad y sostenibilidad, han emprendido las Instituciones comunitarias en torno a la cadena alimentaria durante la última década y las consecuencias todas ellas sobre el sector.

ABSTRACT: This paper aims to explain and annotate the initiatives that, in order to address the structural changes are taking place and to improve their competitiveness and sustainability, have been taken by the Community institutions on the food supply chain over the last decade, and the consequences of them on the sector.

PALABRAS CLAVE: cadena alimentaria, Comisión Europea, grupos de expertos, competitividad, sostenibilidad.

KEY WORDS: food supply chain, European Commission, expert groups, competitiveness, sustainability.

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria. 1) Creación, funcionamiento y contexto. 2) Informe final. A) Factores clave en la cadena de valor alimentaria. B) Tendencias y preocupaciones en el sector y visión de futuro sobre el mismo. C) Recomendaciones para la acción. IV. Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria. 1) Creación y funcionamiento. 2) Informes. A) Primer informe. B) Segundo informe. C) Informe final. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN¹

Para las economías que buscan tornar o mantenerse en la senda del crecimiento con creación sostenida de empleo, la industria manufacturera² ofrece una oportunidad única no sólo para reorientar la economía hacia sectores de mayor valor agregado sino también para proporcionar una amplia base de empleo con mayor productividad laboral promedio³. No obstante, la creciente preponderancia del sector servicios en los últimos tiempos ha dejado en un segundo plano al sector manufacturero. Fabricar «cosas reales» (“hacer cosas que se te pueden caer en un pie”, según la vieja definición del sector) no es en la actualidad una actividad socialmente considerada relevante, aspecto que ha derivado en la infravaloración de la industria manufacturera como factor fundamental de cohesión de nuestro tejido económico⁴.

Hemos de luchar, tanto a nivel nacional como comunitario, contra esta minusvaloración del papel de la industria manufacturera en su dimensión, entre otras, de sector estabilizador de la economía. Para ello, la industria alimentaria, como industria manufacturera que es, representa un inmejorable exponente en el que centrar nuestros esfuerzos, pues supone un segmento clave de la economía europea. Europa es el mayor exportador e importador mundial de productos agrícolas y alimentarios y, en su conjunto considerada, esta industria representa la mayor industria manufacturera europea en términos de

-
- 1 A efectos de operatividad, todas las direcciones de sitios web aportadas en el presente trabajo han sido debidamente acortadas.
 - 2 A lo largo del presente trabajo, toda alusión tanto al «sector industrial manufacturero» como al «sector manufacturero» o a la «industria manufacturera» hacen referencia a las actividades enunciadas en la sección C (Industria Manufacturera) de la NACE Rev. 2 (Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea: <http://goo.gl/138msp>). Por el contrario, los términos «industria», «política industrial» o «sector industrial» engloban, además de las actividades manufactureras propiamente dichas, un conjunto más amplio de actividades, entre ellas, la minería, la explotación de canteras y la producción energética.
Por su parte, toda mención hecha a la «industria alimentaria», a la «industria agroalimentaria», al «sector alimentario» o al «sector agroalimentario» comprende toda actividad industrial de transformación de los productos listados en el Anexo I del TCCE a los que son de aplicación los artículos 32 y ss del mismo tratado (o los artículos 38 y ss del TFUE).
 - 3 Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), 2013. «Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013. La creación sostenida de empleo: el rol de la industria manufacturera y el cambio estructural». Estudio en línea disponible en: <http://goo.gl/SjVleI>
 - 4 Estudio de PwC patrocinado por Siemens, 2013. «Claves de la competitividad de la industria española». Documento en línea disponible en: <http://goo.gl/QKHnv6>. Continúa afirmando el estudio que la industria es el sector con mayor capacidad de arrastre y movilización de recursos, empleos e inversiones en I+D a su alrededor.

empleo, volumen de ventas y valor añadido⁵. Asimismo, su peculiar cadena de suministro⁶, en la que se entrelazan el sector agrícola, el transformador y el de distribución, acrecientan su condición de pieza clave y transversal de la economía europea.

Los resultados de esta industria tienen consecuencias directas para todos los ciudadanos de la UE, ya que el gasto en alimentación representa por término medio el 14 % del gasto de los hogares europeos⁷. A más abundamiento y con todas las reservas que en la actualidad se han de tener al respecto⁸, la referida

5 FoodDrinkEurope, 2013-2014. «Competitiveness report». Documento en línea disponible en: <http://goo.gl/U8o10m>

6 Nos referiremos indistintamente a la cadena de suministro alimentaria como cadena alimentaria o cadena de valor de la industria alimentaria o agroalimentaria.

7 Fuente: Eurostat, año 2013.

8 La elasticidad-renta de la demanda mide, *ceteris paribus*, el grado en que la cantidad demandada de un determinado bien responde ante una variación en la renta del consumidor. La relación entre ambas magnitudes, cuya representación gráfica se conoce como curva de ENGEL, divide a los bienes en, por un lado, bienes normales, siendo aquellos cuya demanda varía de forma directa ante a una variación de la renta del consumidor, es decir, cuya elasticidad-renta de su demanda es mayor que cero, y, por otro, bienes inferiores, cuya demanda varía de forma inversa respecto a variaciones en la renta del consumidor, esto es, cuya elasticidad-renta de su demanda es negativa.

En relación a los bienes normales cabe hacer una subdivisión en función del valor de su elasticidad. Los bienes normales serán de primera necesidad si el valor de la elasticidad-renta de su demanda se sitúa entre cero y la unidad, esto es, bienes cuya demanda es inelástica, mientras que serán bienes de lujo o superiores aquellos cuya elasticidad-renta de su demanda esté por encima de uno, es decir, cuya demanda es elástica.

En 1857 Ernest ENGEL demostró empíricamente que los alimentos son, en este sentido, bienes de primera necesidad, pues la proporción de renta de las familias gastada en alimentación (proporción, que no valor absoluto) disminuye según aumenta la renta o, expresado en términos de elasticidad, que a partir de un cierto nivel de renta, la elasticidad de la demanda de productos alimenticios es menor que la unidad, pudiendo llegar a hacerse negativa, lo que comúnmente se conoce como ley de ENGEL. De esta forma, ENGEL entendía que la proporción de renta familiar gastada en alimentación es un buen indicativo de la situación económica de un país: a mayor proporción, menos desarrollado es un país. Y así, tradicionalmente se ha afirmado que la protección del sector alimentario repercute directamente tanto en los países menos desarrollados como en los sectores más vulnerables de la sociedad.

No obstante, el profesor CARROZZA, en 1995, en su comunicación *Reflexiones en torno al concepto de producto agrario* pronunciada en el VII Congreso Internacional Argentino de Derecho Agrario, celebrado en Rosario y Santa Fe (Argentina) bajo el *leitmotiv* de “Productos Agrícolas y Mercado”, se posicionó en contra de la excesiva sintetización que supone simplemente afirmar, sin más matizaciones, que los bienes de alimentación son bienes de primera necesidad o de demanda inelástica. CARROZZA diferencia tres tipos de bienes alimentarios: i) aquellos que satisfacen necesidades esenciales, como por ejemplo el trigo, cuya demanda es inelástica; ii) aquellos que satisfacen necesidades de alimentación voluntaria, como por ejemplo la fruta, cuya demanda es elástica; y iii) aquellos que constituyen la materia prima para las industrias de transformación, cuya elasticidad dependerá de los caracteres económicos del producto transformado final, si bien su elasticidad es prevalente.

condición de necesidad primaria de la alimentación la hace relativamente más gravosa a medida que disminuye el nivel adquisitivo, por lo que la exigencia de máxima atención a este sector resulta acrecentada.

Las Instituciones comunitarias no son ajenas a las cuestiones apuntadas ni a la situación de profunda reestructuración y cambios estructurales por los que en la actualidad atraviesa la industria alimentaria. Al análisis y mejora de la situación actual de la cadena alimentaria europea se han encaminado diversas iniciativas comunitarias de distinta índole que desglosaremos a lo largo del presente artículo.

II. ANTECEDENTES⁹

No fue hasta 2005, en el marco del programa sobre el relanzamiento de la renovada estrategia de Lisboa¹⁰, cuando la Comisión definió por vez primera

A más abundamiento, la elasticidad de cada uno de estos tres tipos de bienes se verá igualmente afectada por la calidad de los mismos (piénsese, por ejemplo, en trigo cultivado con pesticidas frente al trigo de cultivo ecológico). De todo esto, concluye CARROZZA que la Ley de ENGEL, al menos en relación a los bienes alimentarios, constituye más bien un argumento histórico que económico.

A esta misma consideración respecto de la Ley de ENGEL como enunciado que ha perdido gran parte de su virtualidad se une TAMAMES, Ramón (1992, “Del proteccionismo agrario a las nuevas tendencias de desarrollo rural (internacionalización y cambio estructural)”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 161. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, p. 282-283), al afirmar que «la contracción de los sujetos activos (agrarios) junto con la persistencia de la expansión de los rendimientos, disminuye de manera decisiva las razones basadas en la Ley de ENGEL por ser su impacto mucho menor entre los agricultores (cada vez) menos numerosos y altamente tecnologizados».

- 9 Ante el reiterado uso que vamos a hacer de actos atípicos provenientes de diversas instituciones comunitarias, conviene hacer alguna aclaración sobre ellos. La consideración jurídica de estos actos comunitarios atípicos despierta ciertas suspicacias, pues ni su existencia ni, por ende, su consideración o calificación jurídica constan en la nomenclatura de los actos jurídicos prevista en el TFUE (artículo 288 y ss.). Algunos de ellos están previstos en otros instrumentos jurídicos de la UE, mientras que otros se han desarrollado a través de la práctica institucional. De entre el primer grupo destacan los reglamentos internos y los acuerdos interinstitucionales; dentro del conjunto de actos atípicos nacidos de la práctica institucional, resaltamos las declaraciones y las resoluciones del PE, las conclusiones, las resoluciones y las orientaciones del Consejo y las comunicaciones de la Comisión, constituyendo esto último tipo de actos la principal fuente de la que nos valdremos.

Es comúnmente aceptado por la doctrina el valor preeminente político de estos actos atípicos comunitarios, pudiendo, en su caso, llegar a tener valor jurídico, pero tan sólo circunscrito al ámbito institucional de la UE. De esta forma, aún no siendo, por tanto, jurídicamente exigibles, suponen una excelente fuente de información relativa a la voluntad política de la UE.

- 10 Comunicación del Presidente Barroso, de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen, al Consejo Europeo de Primavera titulada «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa» (COM(2005) 24 final).

un enfoque integrado de política industrial manufacturera en su Comunicación «Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE – hacia un enfoque más integrado de la política industrial»¹¹, enfoque configurado sobre la base de un programa de trabajo concreto de iniciativas políticas intersectoriales e iniciativas sectoriales¹². La condición de piedra angular de la industria manufacturera para la estructura económica europea y para la consecución de los objetivos del programa de acción para el crecimiento y el empleo de la Comisión¹³ descansa en diversos factores, entre otros, la contribución esencial de esta industria al crecimiento, la garantía que supone una industria manufacturera fuerte, estable y saneada a fin de lograr un mercado interior en óptimas condiciones, su vocación de sede principal en la que se deben dilucidar cuestiones relativas a los desafíos medioambientales y climáticos de nuestra era y al esencial aporte de esta industria a la inversión en I+D del sector privado y a las exportaciones de la UE¹⁴, por lo que su salud resulta esencial para la consolidación y la estimulación del crecimiento europeo.

11 Comunicación de la Comisión COM(2005) 474 final.

12 No obstante la consideración de la referida Comunicación de 2005 como primer momento en que la Comisión abordó la formulación de su política industrial desde un enfoque integrado, ya en años anteriores se pronunció sobre política industrial en sendas Comunicaciones de 2002, 2003 y 2004. En la primera de ellas, bajo el título de «La política industrial en la Europa ampliada» (COM(2002) 714 final) analiza las repercusiones que sobre la industria europea produjo la ampliación de miembros de la UE y con base en ello, sienta los principios básicos en los que se debe basar la política industrial de la Unión; en la Comunicación de 2003, titulada «Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa: hacia un enfoque integrado» (COM(2003) 704 final) compone una primera, sucinta y preliminar disertación en torno a la necesidad de abordar cuestiones relativas a la competitividad del sector industrial desde un enfoque holístico, al tiempo que realiza un análisis del proceso de desindustrialización por el que se entendía atravesaba la industria europea; y finalmente, en 2004 y bajo el título «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» (COM(2004) 274 final), la Comisión afirma la inexistencia de prueba alguna respecto a un eventual proceso generalizado de desindustrialización en Europa y plantea la situación en términos de reasignación de recursos hacia el sector servicios.

13 La referida Comunicación de la Comisión de 2005 sobre política industrial recoge las prioridades de la UE en relación al crecimiento y el empleo: i) hacer que Europa sea un lugar más atractivo para invertir y trabajar; ii) convertir al conocimiento y a la innovación en motores del crecimiento europeo, y; iii) formular políticas que permitan a las empresas crear más y mejores puestos de trabajo. Y precisamente, la política industrial manufacturera representa un segmento económico esencial para alcanzar dichas prioridades.

14 Según datos proporcionados por Eurostat a 2014, la inversión de la industria manufacturera en I+D supone el 80% de este tipo de inversión del sector privado en la UE, al tiempo que tres cuartas partes de las exportaciones de la UE pertenecen a la industria manufacturera.

Como premisa básica antes de abordar cualquier cuestión sobre política industrial comunitaria (bien en su conjunto, bien circunscrita a cualquiera de sus ramas), hemos de tener presente que toda actuación al respecto ha de basarse en esfuerzos coherentes y coordinados a escala nacional y europea¹⁵, como reconoce el artículo 173 del TFUE, tarea en la que reviste una especial virtualidad el ejercicio de una gobernanza europea eficaz, que determine cuáles son los intereses industriales europeos estratégicos y los aborde de forma coordinada y holística.

En la referida Comunicación de 2005, la Comisión hizo público un estudio detallado de la competitividad de 27 sectores de la industria manufacturera y de la construcción a nivel comunitario (o, en función del órgano o institución que glose este estudio, también denominados subsectores). De entre los sectores analizados, el de industrias alimentaria y de ciencias de la vida¹⁶ representaba en 2005 una quinta parte del valor añadido de la industria manufacturera de la UE, destacando por presentar tasas de crecimiento medias y altas. Identificaba la Comisión como los principales desafíos de esta industria el desarrollo del conocimiento y la mejora del marco regulador. Al abordaje de estas dos cuestiones clave se embarca la Comisión desde ese preciso momento.

Una de las iniciativas políticas intersectoriales en la que más incide y confía la Comisión consiste en la creación de grupos de expertos –denominados principalmente «Grupo de Alto Nivel» o «Grupo de Trabajo»- como plataformas consultivas que aglutinan a los miembros de la Comisión encargados de cada una de las materias, a los que usualmente se unen expertos externos o

15 Algunos desafíos referentes a materias tales como competencia, problemas energéticos y de cambio climático, regulación del mercado único o cohesión social y económica precisan ser abordados a nivel europeo, pues una actuación aislada y descoordinada por parte de los EM difícilmente lograría el impacto requerido; por su parte, los EM también son responsables de diversos aspectos de política industrial, como ponen de relieve las directrices sobre Programas Nacionales de Reforma, con gran incidencia en la competitividad de la industria europea.

En relación a estos Programas Nacionales de Reforma, en la Comunicación de la Comisión «Reforzar la coordinación de las políticas económicas», COM(2010) 250 final, la Comisión aboga por la mejora del cumplimiento y del funcionamiento del “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” mediante el aumento de la eficacia de las evaluaciones de los programas de estabilidad y de convergencia a través de una mejor coordinación *ex ante*. De igual modo, propone el reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias mediante marcos presupuestarios nacionales que reflejen mejor las prioridades de la supervisión presupuestaria de la UE, al tiempo que plantea como vital el desarrollo de un marco que permita el reforzamiento y la ampliación de la supervisión macroeconómica de los EM de la zona del euro.

16 En este sector, se circunscriben productos alimenticios y bebidas, productos farmacéuticos y biotecnología, entre otros.

representantes de los EM. Y es precisamente este tipo de iniciativa emprendida en derredor de la industria alimentaria y de su cadena de suministro a cuyo análisis consagramos el presente trabajo.

El enfoque de política industrial configurado por la Comisión en 2005 recibió sendas aprobaciones por parte del Consejo¹⁷ y del Parlamento Europeo¹⁸, quienes le instaron a que iniciara de inmediato la puesta en práctica de las iniciativas políticas enunciadas, solicitando presentara en el plazo de 2 años una revisión de los progresos realizados, así como las nuevas iniciativas que estimare pertinente.

En respuesta a esta solicitud de revisión se pronunció puntualmente la Comisión en 2007 en una nueva Comunicación¹⁹. En ella, toma definitivamente partido por una visión de política industrial consistente en la consideración como un todo unitario de los diversos eslabones de la cadena de valor global de cada sector industrial y en la consiguiente necesidad de atención y optimización de todos los aspectos que la componen. Además, la Comisión evalúa los progresos realizados desde 2005 en relación a los pilares clave de política industrial, y afirma que un gran número de las iniciativas ya han sido puestas en marcha, destacando en número las relativas a la creación de grupos de expertos de diferentes industrias.

Como forma de atajar nuevos desafíos surgidos en la economía europea en el lapso de tiempo entre 2005 y 2007, a las iniciativas sectores enunciadas en 2005 la Comisión añade en este momento dos nuevas, una de ellas relativa a la industria alimentaria.

«Tras las reformas sucesivas de la PAC, que se han desplazado de ayudas al producto a pagos directos a los agricultores y se han centrado en la orientación del mercado y la competitividad, la industria alimentaria europea ha entrado en un período de ajuste. A escala mundial, este ajuste va acompañado de elevados precios de las materias primas, limitaciones de acceso a materias primas clave y una evolución de la política de comercio exterior sobre acceso al mercado.

17 Consejos de Competitividad de 29-30 de mayo de 2006 y de 21-22 de mayo de 2007.

18 Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2006, «sobre un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial». Esta Resolución hace hincapié en la necesidad de que una visión holística presida toda actuación sobre política industrial, al afirmar que «las políticas (industriales) nacionales aisladas podrían poner en peligro el desarrollo de una política industrial europea y que una mejor coordinación entre las medidas emprendidas por los Estados miembros y las medidas comunitarias podría redundar en beneficio de las dos partes; insta, en este contexto, a la Comisión y a los Estados miembros a que adopten mecanismos para coordinar eficazmente las acciones en este ámbito, con la participación de los Gobiernos, de la industria y de las partes interesadas a nivel europeo, nacional y regional».

19 Comunicación de la Comisión «Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE», COM(2007) 374 final.

Otros desafíos a los que se enfrenta la industria son la baja productividad laboral, la pertinaz debilidad de la innovación, las cambiantes preferencias del consumidor y la reglamentación acumulada en los últimos años para responder a las preocupaciones de los consumidores en materia de salud y medio ambiente. Sin embargo, la legislación alimentaria armonizada de la UE sigue contribuyendo a la seguridad alimentaria y a la confianza de los consumidores de la Unión, así como al desarrollo del sector agroalimentario de la UE»²⁰.

De este modo justifica la Comisión la necesidad de actuar en pro de la industria alimentaria europea. Para ello y con el objetivo de conocer a fondo sus necesidades, realiza a lo largo de 2007 un análisis de la competitividad de la industria alimentaria y una amplia consulta entre los operadores de la misma, acciones tras las que anuncia su decisión de llevar a cabo una iniciativa específica para «responder a los mencionados desafíos y a la pertinaz falta de innovación, teniendo en cuenta en especial la gran proporción de PYME en el sector». Asimismo, se fija como horizonte temporal el año 2008 para poner en marcha dicha iniciativa.

III. GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA²¹

1) Creación, funcionamiento y contexto

Como modo de abordar mediante una iniciativa específica los mencionados nuevos desafíos a los que se enfrenta la industria alimentaria y en consonancia con su simpatía por la creación de foros en los que los *stakeholders* en un determinado sector industrial puedan colaborar en la mejora del mismo, la Comisión, mediante Decisión 2008/359/CE de 28 de abril de 2008, crea el Grupo de Alto Nivel sobre la Competitividad de la Industria Agroalimentaria²², lanzado

20 Comunicación de la Comisión «Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE», COM(2007) 374 final, p. 12-13.

21 Con la finalidad de evitar confusiones, mantendremos el título en el idioma original de aquellos documentos que no han sido traducidos al español.

22 Decisión de la Comisión disponible en: <http://goo.gl/pyV3YS>. En el momento de creación del mismo, el Grupo dependía de la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea, hoy en día extinta como consecuencia de la remodelación de las Direcciones Generales. En la actualidad, el grueso de las competencias que detentada esta Dirección General las ostenta la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (GROWTH).

Igualmente como consecuencia de esta remodelación departamental de la Comisión, gran parte de la información y documentos utilizados en el presente trabajo en relación a este Grupo se han extraídos de un lugar web en desuso, cuya última actualización fue realizada el 2 de febrero de 2015: <http://goo.gl/pn4g1O>

oficialmente el 12 de junio del mismo año por el Vicepresidente y responsable de Empresa e Industria Günter VERHEUGEN.

La creación de este Grupo materializa el compromiso de la Comisión por trabajar para ofrecer al conjunto de la UE una visión de futuro sobre la industria alimentaria, al tiempo que supone un inmejorable marco en el que abordar los desafíos y las oportunidades a las que la misma actualmente se enfrenta. Su objetivo es doble: por un lado, promover la posición competitiva en los mercados globales de la industria alimentaria como industria clave para la economía comunitaria y, por otro, concienciar sobre la necesidad de abordar todas las políticas y áreas normativas que inciden en esta industria desde un enfoque holístico.

El artículo 2 de la citada Decisión consigna los concretos cometidos que la Comisión le encomienda al Grupo. En efecto, ha de «abordar temas determinantes para la competitividad de la industria agroalimentaria comunitaria», «poner de manifiesto factores que influyen en la competitividad» de esta industria, resaltar «los retos y las tendencias que vayan a repercutir en la competitividad» de la misma y formular «recomendaciones sectoriales destinadas a los responsables políticos a nivel comunitario».

El Grupo está presidido por la Comisión. A su vez, forman parte del mismo «especialistas de alto nivel», hasta un total de veintisiete miembros (excluyendo de este cómputo a los miembros de la Comisión), cuyo nombramiento se realiza a título personal por un periodo renovable de un año. Ocho de ellos han de ser ocupados por «representantes de los EM», delimitación amplia que permite a los EM gran margen de maniobra, aunque finalmente la totalidad de los miembros por este cauce nombrados son ministros de los EM con competencias en la materia. La delegación más numerosa corresponde a «representantes de la industria agroalimentaria», un total de trece puestos, completando el número de representantes hasta los veintisiete totales «representantes de la sociedad civil y de asociaciones profesionales»²³ (artículo 4 de la Decisión).

23 Los miembros del Grupo los encontramos listados en documentos HLG.004 denominado *Membership of the High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry*. Nótese que los cargos que los miembros del Grupo detentan al margen del mismo, los ostentaban en el momento de creación del mismo, en 2008.

Por parte de la Comisión, forman parte del Grupo: Günter VERHEUGEN, Vicepresidente de la Comisión y responsable de la Dirección General de Empresa e Industria, quien lo preside; Mariann FISCHER BOEL, Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural; Meglena KUNEVA, Comisaria de Protección del Consumidor; y Androulla VASSILIOU, Comisaria de Salud.

Los representantes de los EM ostentan todos el primer puesto en el rango ministerial de sus respectivos países, países todos ellos con una industria agroalimentaria significativa en la Comunidad, y son: Valery TZVETANOV, Ministro de Agricultura y Alimentación de Bulgaria; Eva KJER HANSEN, Ministra de Alimentación, Agricultura y Asuntos Pesqueros de Dinamarca; Michel BARNIER, Ministro de Agricultura y Pesca de Francia; Horst SEEHOFER,

A efectos preparatorios de sus reuniones, cada miembro del Grupo cuenta con la facultad de nombrar un representante personal que se integrará en el subgrupo «de los sherpas». De igual modo y «previo acuerdo de la Comisión, el Grupo podrá crear subgrupos para estudiar cuestiones específicas con arreglo a un mandato definido por el mismo» (artículos 4.4 y 5.2)²⁴.

Inicialmente, el Grupo tuvo marcado el momento de cese de su actividad, el 1 de noviembre de 2009, si bien la Comisión contaba con la posibilidad de decidir sobre una «prórroga antes de dicha fecha» (artículo 6). En efecto, la Comisión hizo uso de esta facultad y mediante Decisión 2009/785/CE de 26 de octubre de 2009, prorrogó la vigencia de la Decisión por la que creó el Grupo, fijando como nueva fecha de expiración de la misma el 31 de diciembre de 2010²⁵.

Los debates en el seno del Grupo se centraron en torno a cinco grandes áreas, a saber, agricultura y política medioambiental, mercado interior de alimentos, operaciones y procesos en la cadena de valor alimentaria, investigación e innovación y comercio y exportaciones, si bien se entendió que la fijación de un enfoque integral que conjugara todas estas áreas y las entrelazara con coherencia resultaba ser la opción más conveniente a fin de efectos adversos acumulativos derivados de medidas políticas individuales adoptadas a nivel comunitario, al

Ministro Federal de Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor de Alemania; Claudio SCAJOLA, Ministro de Desarrollo Económico de Italia; Marek SAWICKI, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia; Elena ESPINOSA MANGANA, Ministra de Medio Ambiente, Asuntos Pesqueros y Marinos de España; Lord ROOKER, Ministro de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales de Reino Unido.

Por parte de la industria agroalimentaria, forman parte del Grupo: Francesco PIZZAGALLI, Presidente de ASS.I.C.A.; Chris VAN STEENBERGEN, Presidente para Europa de CADBURY; Philippe-Loïc JACOB, Secretario Corporativo y miembro del Comité Ejecutivo de Grupo Danone; Antonio HERNÁNDEZ CALLEJAS, Presidente de Ebro Puleva; Ev Eder WIDMANN, CEO de Eder & Heylands; Paolo BRUNI, Presidente de Fedagri Confcooperative; Eckhard CORDES, CEO de Metro; Luis CANTARELL, Vicepresidente Ejecutivo de Nestlé; Pierre COPPERE, Presidente y Director General de Pernod; Theo SPETTMANN, CEO de Südzucker; Jesper MØLLER, CEO de Toms Confectionery Group; Doug BAILLIE, Presidente para Europa del Este de Unilever; y Pekka LAAKSONEN, Presidente y CEO de Valio.

Y como representantes de la sociedad civil y asociaciones profesionales: Jean MARTIN, Presidente de CIAA; Monique GOYENS, Directora General de BEUC; Pekka PESONEN, Secretaria General de COPA-COGECA; Harald WIEDENHOFER, Secretario General de EFFAT; Monika KOSINSKA, Secretaria General de EPHA; y Jacques BEAUCHET, Miembro del Consejo de Administración de Carrefour representando a ERRT.

24 En la misma línea de flexibilización al máximo del funcionamiento del Grupo y dotarlo de operatividad, «el representante de la Comisión podrá invitar a expertos u observadores con competencias específicas sobre un tema del orden del día a participar en el trabajo del Grupo o en las deliberaciones o el trabajo de los subgrupos *ad hoc*» (artículo 5.4).

25 Documento disponible en: <http://goo.gl/OnSAaD>

tiempo que el respecto al principio «Legislar mejor»²⁶ se erige como guía de toda actuación normativa al respecto.

La nueva coyuntura económica globalizada en la que el sector alimentario europeo debe desenvolverse ha conllevado que el conjunto de su cadena de valor se halle en un periodo de ajuste estructural en el que las relaciones de poder entre los diferentes participantes pueden verse notablemente modificadas. Por su parte, el avance en el desarrollo del mercado interior europeo ha derivado en la creación de un inmenso abanico de oportunidades para el sector alimentario²⁷; en la creación de este mercado interior, la armonización de la legislación alimentaria europea continúa contribuyendo a incrementar la confianza de los consumidores y, sobre todo, a reforzar la competitividad del sector en toda la UE. Todo ello representan aspectos a los que el Grupo, indefectiblemente, ha de prestar atención.

2) Informe final

El 17 de marzo de 2009 y tras un exhaustivo examen del estudio «Competitiveness of the European Food Industry. An economic and legal assessment»²⁸,

26 La Comisión dedica una parte importante de sus esfuerzos al desarrollo de lo que ha venido a denominar como principio «Legislar mejor», aplicable no exclusivamente a la industria alimentaria sino a todos los sectores económicos. Con esta expresión, a la que se ha de unir el respecto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que presiden el Derecho Comunitario, la Comisión trata de expresar su voluntad de máximo cuidado y atención a la configuración del marco normativo de todo sector económico, pues su calidad repercute directamente en aspectos económicos claves -tales como la competitividad exterior, las posibilidades de crecimiento, el reparto del valor añadido o la flexibilidad.

En efecto, el programa «Legislar mejor», formulado en 2005 en la Comunicación «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea» (COM(2005) 97) ya ha dado lugar a cambios importantes en la manera en que la Comisión elabora sus políticas y propone normativas: las consultas con las partes interesadas y los análisis de impacto representan elementos esenciales del proceso normativo, aumentando de esta forma la transparencia y la responsabilidad en la elaboración de políticas comunitarias. Este sistema se ha consolidado como proceso a seguir en la toma de decisiones de todas las instituciones de la UE.

27 A fecha 2012, aproximadamente el 70% del total de las exportaciones de productos agroalimentarios de los EM de la UE tienen como destino otro EM, de modo que esta relación puede ser planteada de forma recíproca: la creación del mercado interior ha favorecido sobremedida el incremento de los intercambios comerciales de alimentos entre los EM, al tiempo que una cadena de suministro alimentaria que funcione de manera adecuada y eficiente –debido a su gran peso específico en el comercio intracomunitario– puede contribuir significativamente a la consolidación y al crecimiento del mercado único.

28 Estudio realizado, bajo el auspicio de la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea, por J.H.M. WIJNANDS, B.M.J. VAN DER MEULEN y K.J. POPPE, publicado el 28 de noviembre de 2006. El prolijo documento (328 páginas) se enmarca dentro de una serie de estudios encargados por la Comisión a diferentes expertos en materia de competitividad del sector alimentario comunitario, serie iniciada precisamente en 2007 con este estu-

el Grupo dio a conocer su «Report on the Competitiveness of the European Agro-Food Industry»²⁹, en cuyo examen mantendremos la estructura del propio documento.

dio y prolongada hasta el presente. Toda vez que no cabe duda de la importancia estratégica del sector, de su posición líder a nivel de industria manufacturera comunitaria en términos de producción, valor añadido y creación de empleo, de los desafíos que se presentan en la actualidad relativos a la volatilidad de los precios de mercado de los productos básicos y como consecuencia de los cambios de estilos de vida y de las preferencias del consumidor, el objetivo de estos estudios converge en el análisis de la competitividad de la industria alimentaria europea, cuyos resultados en conjunto constatan empíricamente el reciente decrecimiento de la competitividad del mismo, situación que desemboca en la necesidad de conocer a fondo estas nuevas realidades y desafíos a los que se enfrenta el sector a fin de atajarlos correctamente.

Este estudio y todos los demás correspondientes a la misma serie, disponibles en: <http://goo.gl/HaLntL>

Circunscribiéndonos al citado estudio de 2007, momento en que Günter VERHEUGEN ostentaba la “cartera” de Empresa e Industria en la Comisión –además del cargo de Vicepresidente de la misma– y quien firma el prefacio, la principal conclusión a la que llega confirma la debilidad de la competitividad de la industria alimentaria europea en comparación con la de Estados Unidos y Canadá, mientras que se mantiene aproximadamente al mismo nivel que la industria alimentaria australiana y brasileña, todo ello a pesar de que el crecimiento de la productividad es mayor en Europea que en el resto del mundo. En cuanto al marco normativo del sector se refiere, aspecto determinante en el nivel de competitividad, su impacto parece no afecta negativamente a la competitividad del mismo en comparación con Estados Unidos; la visión que en general tienen las empresas europeas de la legislación alimentaria es positiva. Como posibles soluciones a esta baja productividad, el estudio propone explotar las economías de escala que supone operar en el amplio y abierto mercado interior europeo, aprovechar al máximo las economías de alcance basadas en las diferencias culturales intrínsecas europeas y tratar de innovar en el uso de nuevas tecnologías.

Destaca entre el resto de estudios disponibles, por seguir la línea marcada por el estudio de 2007, el documento que lleva por título «Food legislation and competitiveness in the EU food industry. Case studies in the dairy industry» realizado, además de por los tres autores inmediatamente antedichos, por H.J. BREMMERS y G.L. TACKEN, cuya elaboración se desarrolla en julio de 2008 y ve la luz en 2009. Este estudio, publicado bajo el mandato de Heinz ZOUREK al mando de los asuntos relativos a Empresa e Industria en la Comisión, además de seguir ahondando en cuestiones críticas relativas a la competitividad del sector alimentario europeo, une este crucial aspecto con otras cuestiones referentes a la carga administrativa que han de sufrir las empresas del sector, al marco regulatorio, al acceso a materias primas, a la innovación y a la necesidad de analizar el sector con una visión de conjunto mediante el análisis de la cadena de valor del mismo. Centra su análisis en el sector lácteo europeo, por representar un subsector paradigmático dentro de la PAC.

- 29 Documento HLG.007, disponible en: <http://goo.gl/21nZ1T>.

Toda referencia hecha en este documento a la «industria alimentaria» ha de ser interpretada como una alusión a toda la industria de alimentos, desde la granja al tenedor (traducción literal de la expresión inglesa al respecto, a saber, *whole industry – from farm to fork*). Esta es la denominación más utilizada en Derecho Comunitario para referirse a lo que entre nosotros se conoce principalmente como «cadena de suministro alimentaria» como «cadena alimentaria» o «cadena de valor de la industria alimentaria o agroalimentaria», expresiones que tratan de recalcar la inclusión de actividades en puridad no industriales. En lo sucesivo,

A) Factores clave en la cadena de valor alimentaria

Tras una contextualización del nacimiento y primeros pasos del Grupo, el informe comienza con un análisis de los factores clave de la cadena de valor alimentaria. La complejidad de esta cadena deriva del amplio espectro de compañías que en él operan y de la gran variedad de productos que se ofertan, los cuales han de cumplir con las expectativas de los diferentes perfiles de consumidor. Igualmente, el hecho de que englobe y conecte actividades propias del sector agrícola, de la industria transformadora de alimentos y de la distribución mayorista y detallista, actividades todas ellas regidas por su propia idiosincrasia, dificulta sobremedida el gobierno, gestión y regulación de la misma.

Los factores clave identificados son 7, a saber: i) un sector primario cambiante pues, a diferencia de en época pasadas, algunas explotaciones se están expandiendo hacia diferentes localizaciones y evolucionando gradualmente hacia grandes entidades con características propias de pequeñas empresas. De igual modo, la estructura del sector continúa siendo un tema sensible y polémico debido a que de los 15 millones de explotaciones agrícolas europeas, el 80% de la producción se concentra en 2 millones y medio de ellas, por lo que la gran mayoría son pequeñas unidades; ii) un sector de procesamiento de alimentos diverso, pues comprende procesos tales como el refinamiento (azúcar), la molienda (cereales), la limpieza, corte y secado (frutas y verduras) y el despiece (ganado). Por tanto, un amplio abanico de productos es ofrecido por muchas PYMEs y por un número limitado de empresas líder a nivel mundial, muchas de ellas asentadas en la UE. Las cooperativas agrícolas desempeñan un decisivo papel en la realidad socio-económica de la UE, ya que están llamadas a paliar, en la medida de sus capacidades, las dificultades de acceso a los mercados globales y a los canales de distribución que sufren las PYMEs; iii) conjuntamente considerados, los sectores que conforman la cadena de valor alimentaria suponen el 6% del valor añadido de la UE, por lo que su repercusión en la economía europea es considerable; iv) un sector de la distribución, sobre todo en lo que a distribución minorista se refiere, más centrado en las necesidades del consumidor que en las de la industria. No obstante, este aspecto puede resultar beneficioso si se atiende a que el mismo representa un importante vínculo entre la industria y los consumidores finales; v) empleador líder, pues el empleo generado a lo largo de la cadena de suministro de alimentos supone el 12% del empleo de la UE, a pesar de que la productividad laboral en este sector es considerablemente más baja que en otras industrias europeas; vi) significativa aportación al comercio, donde Estados Unidos continúa re-

consideramos en este contexto como la mejor opción la de mantener la denominación más cercana al Derecho Comunitario con el objetivo de evitar confusiones ante una eventual confrontación de lo aquí expuesto con los textos de las diversas instituciones comunitarias, tanto en español como en sus versiones originales en inglés.

presentando el mayor mercado exterior para los productos alimentarios de la UE; y vii) necesidad de mejorar los esfuerzos en I+D, pues existen importantes oportunidades que explotar.

B) Tendencias y preocupaciones en el sector y visión de futuro sobre el mismo

A continuación, el informe aborda las tendencias y preocupaciones más relevantes para la industria alimentaria³⁰ y trata de aportar una visión de futuro sobre la misma. Dos de las mayores tendencias ya han sido apuntadas: globalización y cambio estructural. La globalización, en el momento en que nos encontramos, es un fenómeno inevitable, basado en los bajos costes de transporte y de transacción como resultado de la cuarta revolución industrial. Por su parte, la producción en masa y las economías de escala continúan constituyendo fuertes impulsores del cambio estructural de la cadena de suministro alimentaria. El mercado interior europeo y la adopción del euro como moneda común contribuyen sobremanera a materializar los beneficios de las economías de escala en Europa.

El cambio en los patrones de comercio representa otra significativa tendencia del sector. La industria alimentaria europea se enfrenta a una disminución global de su cuota en el mercado mundial como consecuencia de que ciertas economías emergentes que, a su vez, son grandes exportadores agrícolas -como por ejemplo Brasil- han incrementado el valor añadido de sus materias primas agrícolas a expensas de las importaciones de productos alimenticios. A todo ello hay que añadir las barreras, tanto arancelarias como de otra clase, a las que los exportadores europeos han de hacer frente al tratar de acceder a mercados de terceros países.

Otra importante tendencia detectada por el Informe la representan los cambios en las preferencias del consumidor. En la actualidad, con una economía impulsada por la demanda y con una concienciación de los consumidores cada vez mayor, los clientes de productos alimentarios están de facto imponiendo nuevos requerimientos. El consumidor moderno no solo busca diversidad, alta calidad y saludables alimentos a precios razonables sino que también demanda sistemas de producción sostenibles y éticos. En el mismo sentido, el aumento de los niveles de obesidad representa un importante problema de salud públi-

30 Muchas de estas tendencias y preocupaciones tienen la característica de ser “problemas perversos”: no pueden ser fácilmente resueltos mediante decisiones empresariales o a través de políticas públicas. Algunas son cuestiones irresolubles y otras, contradictorias, además de que sus soluciones suelen ser difícilmente reconocibles debido a complejas interdependencias. Por definición, no pueden ser resueltos de forma independiente por la UE, por los EM o por la industria en sí misma; de ahí la necesidad de aunar esfuerzos en torno a iniciativas comunes y coordinadas.

ca, especialmente en ausencia de un marco normativo coherente que garantice un cumplimiento eficiente de la legislación y ofrezca adecuada información al consumidor.

El uso cada vez más habitual de la biociencia tanto en la propia actividad primaria de producción de alimentos como en los procesos industriales de transformación de los mismos supone otra relevante tendencia en la industria alimentaria. Por un lado, esto ayuda a conocer con mayor profundidad la relación entre alimentación y salud y a desarrollar métodos más baratos de mapeo de genes, por lo que el potencial de esta ciencia para cambiar la forma de pensar del consumidor sobre el comer y el beber es considerable. Sin embargo, muchas de las nuevas técnicas que viene ofreciendo la biociencia no son automáticamente aceptadas por el público, por lo que aspectos tales como la educación sobre los procesos científico-técnicos subyacentes en la producción de alimentos y el correcto etiquetado de los mismos están llamados a desempeñar un decisivo papel en la aceptación social de estas técnicas.

En cuanto a las mayores preocupaciones latentes en el sector, a pesar de que la producción de alimentos contribuye de manera decisiva al bienestar de los ciudadanos, el efecto de esta actividad sobre el medio ambiente en que se desarrolla es visto por los consumidores con cierto recelo debido a la eventual generación de efectos negativos, entre ellos, principalmente, el cambio climático. Además, el sector en su conjunto es un gran dependiente de la energía y del agua, dos de los recursos potencialmente más escasos en el futuro. En este marco, todas las partes con intereses en el sector señalan que el mismo está constantemente bajo presión de una legislación europea cada vez más estricta que trata de asegurar un entorno natural saludable para el suministro de materias primas agrícolas de alta calidad, presión que condiciona su desarrollo normativo.

Mientras que la introducción de las TIC en la cadena de suministro ha contribuido a mejorar la productividad y la competitividad (mejorando la gestión de los riesgos de la agricultura) y a cambiar las relaciones de poder a lo largo de la cadena, los desafíos tecnológicos también pueden convertirse en fuente de preocupación, como la que deriva de la necesidad de dar una adecuada respuesta a esta cuestión por parte de las autoridades públicas, las empresas y los consumidores³¹.

31 Pero las innovaciones tecnológicas –apunta asimismo el informe– también pueden constituirse en fuente de oportunidades: prevención de problemas ambientales, introducción de nuevos productos en los mercados europeos que satisfagan las cambiantes necesidades de los consumidores, mejor gestión de la escasez en los mercados laborales, producción de abundantes productos a precios asequibles, reducción del coste de los transportes, etc.

La disponibilidad de apropiada y cualificada mano de obra que responda a los requerimientos de la industria representa otra de las mayores preocupaciones a las que se enfrenta el sector de la alimentación, aspecto crucial para cualquier sector industrial. La industria pone el acento en la falta de personal cualificado, como científicos especializados en tecnología alimentaria e ingenieros. Atendiendo a las expectativas demográficas europeas, la atracción de jóvenes al sector industrial y, en nuestro caso, al de alimentos se ha convertido en un reto, pues resulta perentorio mejorar su imagen y su atractivo como opción laboral de futuro.

Ante esta situación, la conformación de una visión de futuro compartida por todos los operadores del sector resulta vital. En el punto de mira del Grupo se encuentra la creación de una industria alimentaria europea altamente competitiva, líder a nivel mundial en ofrecer a los consumidores una amplia variedad de alimentos sostenibles, seguros, nutritivos y de alta calidad a precios razonables. Por su parte, las autoridades públicas deben asegurar que las condiciones para que la industria alimentaria logre estos objetivos se den en su máxima expresión a través de la proporcionalidad, la subsidiariedad, la coherencia, la armonización, la transparencia y la consolidación de la regulación, junto con la asistencia para su cumplimiento, el uso adecuado de las evaluaciones de impacto y la reducción de los trámites burocráticos.

Por su parte, el aprovechamiento óptimo del patrimonio gastronómico europeo representa otra cuestión de la máxima importancia a tener en cuenta en términos de ventaja competitiva en la configuración de la visión de futuro del sector.

Recomendaciones para la acción

Tras la exposición de los factores clave en la cadena de valor alimentaria y de las tendencias y preocupaciones del sector, el Grupo formuló sugerencias de actuación y las sistematizó en forma de 30 recomendaciones para la acción a llevar a cabo en los años venideros por las Instituciones europeas, los EM y por el resto de operadores. A pesar de que en primera instancia –afirma el propio Grupo– la responsabilidad de la competitividad y el desarrollo sostenible de la industria alimentaria recae sobre las propias compañías que en él operan, el Grupo espera –y, por ende, la Comisión– que las recomendaciones que emite sean vistas como pautas de acción concretas cuya observancia es deseable a fin de que el sector en su conjunto logre sus objetivos, en cuyo caso, dicha situación representaría un magnífico ejemplo de cooperación entre el sector público y el privado.

Las recomendaciones que el Grupo formula en su informe son recogidas en tres documentos. Por una parte, el apartado cuarto del propio Informe Final, bajo la rúbrica de «Recomendaciones para acciones» («Recommendations for

Actions»), expone, agrupadas en torno a cinco grandes áreas³², las 30 recomendaciones en que cristalizó el trabajo del Grupo. Este es, con diferencia, el documento más prolijo y en el que las recomendaciones quedan más extensamente definidas, pues, además de ser planteadas, son contextualizadas. Por su parte, el documento «Final Recommendations of the High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry»³³, de la misma fecha que el Informe Final, recoge las mismas 30 recomendaciones pero de una manera más sintética, prescindiendo de matizaciones accesorias. Posteriormente, el 6 de julio de 2009, el Grupo emitió un documento que lleva por título «Roadmap of Key Initiatives. High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry»³⁴ en el que, de forma tabulada y muy esquemáticamente, expone cada una de las recomendaciones desglosadas en objetivos concretos, en acciones a llevar a cabo para implementarlas, su previsión temporal de implementación y quien es la parte/institución responsable de su puesta en marcha.

A continuación, nos detendremos en algunas de las recomendaciones que estimamos suponen un cambio más profundo y significativo respecto al *status quo* actual del sector, las cuales –tal y como efectivamente cabría suponer– inciden en aspectos ya resaltados. Para ello, haremos uso del documento «Roadmap of Key Initiatives», por resultar extremadamente útil gracias a su clara sistematización.

La primera de las recomendaciones versa sobre la ya mencionada necesidad de afrontar el examen de la industria alimentaria europea desde un enfoque holístico presidido por la coherencia entre los diferentes objetivos políticos y la consistencia y eficiencia de las medidas acordadas. Para ello, todos los participantes en el sector, de forma continua, han de informar sobre sus principales necesidades, por lo que se precisa que tanto las Instituciones europeas como la propia industria y la sociedad civil se impliquen en ello.

La recomendación número siete aborda la exigencia de que, tanto las Instituciones europeas como los EM, interpreten e implementen de forma armonizada la legislación alimentaria europea, aspecto que como ya hemos apuntado, resulta clave en la mejora de la competitividad de la industria. Esta armonización se ha de llevar a cabo mediante la promulgación de directrices maestras.

32 Estas cinco grandes áreas son: política agrícola y ambiental, mercado interior de alimentación, funcionamiento de la cadena alimentaria, I+D y comercio y exportaciones.

33 «Recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel sobre competitividad de la Industria Agroalimentaria». Documento HLG.006., disponible en <http://goo.gl/amdCgo>

34 «Hoja de Ruta sobre Iniciativas Clave. Grupo de Alto Nivel sobre competitividad de la Industria Agroalimentaria». Documento HLG.008., disponible en <http://goo.gl/elzPhB>. El título que aparece en el texto original es «Roadmap off Key Initiatives», donde atribuimos la errónea escritura su última palabra a un error tipográfico sin mayor relevancia.

A fin de abordar la difícil situación de las PYMEs del sector, la décima recomendación se refiere al compromiso de la Comisión de poner en marcha, dentro de las “ventanillas únicas” establecidas en los EM para apoyar la puesta en marcha de PYMEs, un punto específico de información para las PYMEs del industria alimentaria, así como de divulgar más eficazmente los instrumentos utilizados para apoyarlas, entre ellos, la Red Europea de Empresas.

La recomendación número diecisiete resulta especialmente significativa, pues involucra a todas las partes, tanto públicas como privadas, con intereses en la industria alimentaria europea en el objetivo de hacerla más atractiva. Como medio para atraer personal altamente cualificado y fortalecer la innovación, la Comisión Europea y los EM, en cooperación con la sociedad civil y la propia industria, deben desarrollar programas educativos para crear conciencia de la importancia de esta industria en términos sociales, medioambientales y estratégicos y que fomenten el espíritu empresarial. Además, deben promover el conocimiento práctico directo del sector a través de la oferta de prácticas para estudiantes y recién graduados, así como programas de aprendizaje y estudios específicos. Para ello, han de hacer uso de todos los recursos a su alcance, resultando especialmente útiles los programas de movilidad Erasmus y Leonardo da Vinci.

Llegada la fecha señalada al efecto, 31 de diciembre de 2010, el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria puso fin a su mandato y quedó disuelto.

IV. FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

1) Creación y funcionamiento

En respuesta a la petición realizada por el Consejo Europeo de junio de 2008 a la Comisión relativa a la presentación de un informe sobre la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas y de los alimentos, sobre los efectos de la especulación en estos productos y sobre el funcionamiento de la cadena alimentaria, en diciembre de 2008 la Comisión emitió una Comunicación titulada «Los precios de los productos alimenticios en Europa»³⁵. Este documento fija una serie de iniciativas dirigidas a la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria –enunciadas en términos muy genéricos-, las cuales caminan en la misma dirección e inciden en los mismos aspectos que las recomendaciones ofrecidas por el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad

³⁵ Comunicación de la Comisión «Los precios de los productos alimenticios en Europa», COM(2008) 821 final.

de la Industria Agroalimentaria. Tras este documento, en octubre de 2009 la Comisión se sirvió de la Comunicación «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa»³⁶ para delimitar con mayor detalle las iniciativas fijadas en 2008, dando de esta forma por concluido el ejercicio de supervisión del mercado de la cadena alimentaria³⁷.

Con el propósito de implementar y dar continuidad al plan de recomendaciones para la mejora de la competitividad de la industria agroalimentaria formuladas por el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria y en línea con el análisis ofrecido por la referida Comunicación sobre la «Mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», la Comisión decide aunar los esfuerzos realizados en ambas direcciones, y para ello, mediante Decisión de 30 de julio de 2010 y bajo la presidencia del Vicepresidente de la Comisión Antonio TAJANI, crea el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria³⁸, con el propósito final de atribuirle funciones de asesoramiento en la formulación de la política industrial en el sector agroalimentario.

La composición del Foro es muy similar a la del Grupo. El número de miembros es mayor, hasta un máximo de cuarenta y cinco, sin que, en el documento de creación del Foro, se especifique nada sobre el reparto de estos puestos entre

36 Comunicación de la Comisión «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», COM(2009) 591 final.

37 Este ejercicio de supervisión del mercado de la cadena alimentaria ha de leerse en el contexto de la Revisión del Mercado Único, documentada por la Comisión en su Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo XXI», COM(2007) 724, en la que la Comisión selecciona ciertos sectores o subsectores clave para la economía europea con el objetivo de analizarlos y trabajar en la búsqueda de soluciones que atajen las causas de mal funcionamiento identificadas.

El comercio minorista es un de los sectores seleccionados, habida cuenta de la importancia que reviste para la UE en diversos planos (representa el 4,2% del PIB de la UE, emplea a 17,4 millones de personas y supone el 20% del total de las PYME europeas), y, en particular, por sus estrechos vínculos con una serie de actividades económicas en las fases ascendente y descendente de la cadena de distribución. Las conclusiones de la Comisión sobre este extremo fueron expuestas en su Comunicación «Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución. Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020», COM(2010) 355 final, en la que se centra especialmente en el comercio de tipo alimentario, debido a su peso económico (sector que según el *Euromonitor International 2007* representa la mitad de las ventas totales del comercio minorista). Esta Comunicación aporta un primer balance de los problemas que afectan o pueden potencialmente afectar, desde la perspectiva del mercado interior, a los resultados económicos, sociales y ambientales de las empresas que operan en el sector del comercio y de la distribución.

38 Mediante esta Decisión se deroga explícitamente la Decisión 2008/359/CE por la que se crea el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria.

las partes con derecho a participar³⁹, entre las que novedosamente se incluye a organizaciones no gubernamentales con conocimientos sobre las cuestiones relativas a la cadena alimentaria (artículo 4 de la Decisión).

Al igual que sucedió con el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, debido a la buena acogida del trabajo realizado, el periodo inicial de vigencia del Foro fue ampliado, pasando del 31 de diciembre de 2012 inicial al 31 de diciembre de 2014⁴⁰, aprovechando también la Decisión por la que se prorroga su vigencia para ampliar el número de miembros hasta un máximo de cincuenta, sobre la base de una convocatoria pública de candidaturas⁴¹. A pesar de haberse cumplido ya (a fecha de redacción del presente artículo, mayo de 2015) el periodo de mandato del Foro, una nueva ampliación de su mandato está en el aire, pues en las conclusiones de su Informe Final, el propio Foro solicita a la Comisión que prorrogue su mandato otros

39 El reparto de puestos en el Foro se encuentra detallado en el documento HLF.004 final «Working methods and action plan».

Por resultar demasiado intrincada y extensa, obviamos la transcripción de los miembros del Foro y nos remitimos al sitio web de Registro de Grupos de Expertos de la UE: <http://goo.gl/q4demm>

40 Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2012, por la que se modifica la Decisión de 30 de julio de 2010 en lo que respecta a su aplicabilidad y a la composición del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria.

41 Los representantes del sector privado (empresas europeas de producción, procesamiento o distribución de alimentos, asociaciones y federaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales), en representación de los intereses de los ciudadanos, pueden formar parte del Foro respondiendo a la convocatoria pública de candidaturas regulada mediante procedimiento administrativo contenido en el documento «Convocatoria de candidaturas para la selección de expertos como miembros del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria» (2013/C 19/05) (disponible en: <http://goo.gl/eI8IIo>), aplicable también a quien, con anterioridad a la apertura de esta convocatoria, formara parte del Foro y quisiera renovar su mandato.

Los criterios de selección de los miembros son: i) la amplitud del historial acreditado de actividades que guarden relación con las tareas del Foro; ii) el grado de capacidad operativa acreditada para participar en los trabajos del Foro, demostrado mediante una descripción de la organización, su experiencia, sus recursos y sus logros; iii) el grado de competencia, experiencia y nivel jerárquico del representante o representantes de la organización propuestos; y iv) la necesidad de alcanzar un equilibrio en el seno del grupo de expertos en cuanto a representatividad de los candidatos.

Como criterios de elegibilidad (o bien podríamos denominar prerequisites), la Comisión establece dos, a saber, estar constituido en persona jurídica en un EM de la UE, en un Estado adherente o en un país del Espacio Económico Europeo y estar inscritos en el Registro de Transparencia de la Unión. Este Registro de Transparencia es un mecanismo gestionado conjuntamente por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, creado para dar respuesta a preguntas básicas sobre, entre otros, qué intereses persiguen todas aquellas partes responsables de la toma de decisiones a nivel comunitario, quién los defiende y con qué presupuesto se gestionan (<http://goo.gl/uwSRoq>).

cinco años, hasta 2019, aspecto sobre el que, a día de hoy, la Comisión aún no se ha pronunciado.

En el documento «Working methods and action plan»⁴² encontramos la descripción de la organización interna de trabajo del Foro, estructurada en tres niveles, a saber, el Foro de Alto Nivel, el grupo Sherpa y los grupos de trabajo o plataformas de expertos. Los dos primeros niveles se rigen por reglas sin diferencias significativas respecto de las que regían el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria y su correspondiente grupo Sherpa, por lo que a las precisiones anteriormente expuestas nos remitimos.

Los grupos de trabajo o plataformas de expertos quedan establecidos en torno a cuatro líneas de trabajo⁴³: i) prácticas contractuales entre empresas en la cadena de suministro de alimentos (B2B *platform*⁴⁴), ii) herramientas de monitorización de los precios de los alimentos⁴⁵, iii) competitividad de la industria agroalimentaria, y iv) agro-logística. Cada una de estas plataformas (a excepción de la agro-logística, debido a que se constituyó con posterioridad y a otras cuestiones que más adelante se detallarán) ha emitido -además de otros informes relativos a cuestiones específicas de su competencia- un informe intermedio cuyas conclusiones han sido tenidas en cuenta por el Foro en la redacción de su primer informe.

De entre estos informes sobre cuestiones específicas de cada grupo de trabajo, la plataforma que trabaja sobre prácticas contractuales entre empresas emitió el documento titulado «Relaciones verticales en la cadena alimentaria: Principios de buenas prácticas»⁴⁶ en el que expone el resultado del proceso de

42 «Working methods and action plan», documento HLF.004 final

43 La Comisión no queda constreñida a trabajar exclusivamente en torno a estas líneas sino que cuenta con la posibilidad de crear plataformas adicionales para responder a necesidades futuras.

44 Las relaciones entre empresas son comúnmente conocidas con la expresión B2B, siglas correspondientes a *business to business*.

45 Estas herramientas tienen por finalidad reportar a la Comisión sobre la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas, sobre índices de precios al productor en la industria de alimentos y sobre la evolución de los precios al consumidor.

46 Documento de 29 de noviembre de 2011, disponible en: <http://goo.gl/Lt8Mbm>
Subsecuentemente a este documento, el 25 de enero de 2013 «the Supply Chain Initiative» emitió otro documento titulado «Marco para la aplicación y el cumplimiento de los principios de buenas prácticas en las relaciones verticales de la cadena alimentaria» (<http://goo.gl/MW9vjV>), documento en el que se establecen las premisas básicas para la aplicación y el cumplimiento de los principios listados por la Iniciativa en su documento «Relaciones verticales en la cadena alimentaria: Principios de buenas prácticas».

Este documento marco contiene aspectos relativos a su ámbito de aplicación, a herramientas operativas concretas para identificar las tareas que se deben realizar y los agentes responsables de las mismas, a disposiciones sobre gobernanza de la iniciativa en relación a la supervisión y la evaluación, y a indicadores de desempeño para medir la efectividad y el

discusión llevado a cabo en el seno de «la Iniciativa de la Cadena de Suministro» («the Supply Chain Initiative»)⁴⁷. Este documento, tras la exposición de una serie de principios de comportamiento que han de regir toda relación comercial entre empresas⁴⁸, ilustra con ejemplos diversas prácticas comerciales tenida por justas e injustas, tratando de ofrecer así una solución a las asimetrías y a los abusos de poder de negociación que en la actualidad se producen entre los actores que operan en la cadena alimentaria. Este documento ha resultado fundamental en el devenir del Foro y del sector en general, pues es deseo de la Comisión convertirlo en un Código de Conducta sobre Buenas Prácticas Comerciales de adhesión voluntaria de modo que, gracias a que incentive un cambio de cultura empresarial, sean los propios intervinientes en la cadena alimentaria quienes, *de facto*, excluyan del tráfico a quien de forma reiterada actúa de forma injusta⁴⁹.

impacto de la iniciativa. Finaliza con una breve evaluación de las repercusiones que las normas y reglamentaciones nacionales sobre regímenes voluntarios de lucha contra las PCD tienen más allá de sus fronteras nacionales. Contiene igualmente este documento marco previsiones sobre la resolución de controversias de forma justa y transparente a través de mecanismos de resolución de litigios o procedimientos de mediación o arbitraje.

47 <http://www.supplychaininitiative.eu/>.

Detrás de esta iniciativa se encuentran 7 asociaciones de nivel comunitario que representan a la industria de alimentos y bebidas (*FoodDrinkEurope*), a los fabricantes de productos de marca (AIM), el sector minorista (la *European Retail Round Table*, ERRT), EuroCommerce, EuroCoop, Independiente Retail Europa y comerciantes agrícolas (CELCAA), si bien el documento «Relaciones verticales en la cadena alimentaria: Principios de buenas prácticas» es firmado por un número mayor de entes, un total de 11 asociaciones que son, a su vez, miembros de la plataforma vinculada al Foro de Alto Nivel que trabaja sobre prácticas contractuales entre empresas en la cadena de suministro de alimentos (*B2B platform*).

48 Estos principios son siete: acuerdos escritos, previsibilidad, cumplimiento, información, confidencialidad, responsabilidad por los propios riesgos empresariales y exigencias lícitas.

49 Es precisamente este punto a través del que, en mayor grado, podemos enlazar la actual y novedosa regulación de la cadena alimentaria en España con las acciones emprendidas al respecto en el Derecho Comunitario. En efecto, el preámbulo de la Ley 12/2013, de 2 agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, enumera y glosa en su preámbulo las diversas iniciativas llevadas a cabo a nivel europeo con el objetivo de mejorar el competitividad y sostenibilidad de la cadena de valor alimentaria, a las que suma las realizadas dentro de los límites nacionales.

No obstante, esta ley no se limita a citar las acciones emprendidas a nivel comunitario sino que hace propias e implanta muchas de ellas en España, pues el diagnóstico de los principales problemas que azotan el sector a nivel comunitario y las propuestas realizadas para atajarlos responden igualmente a la realidad económica española. Destaca sobre todas, por ser una de las de mayor calado y por existir un paralelismo casi total entre las previsiones de ambos niveles normativos, la iniciativa consignada en el Capítulo I del Título III de la citada Ley, bajo la rúbrica «Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria». Este Código, auspiciado por el «Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las organizaciones y asociaciones de ámbito superior al de una comunidad autónoma, representativas de los operadores de la producción, la industria o la dis-

2) Informes

La primera reunión del Foro (*Launch Meeting*) se produjo en Bruselas el 16 de noviembre de 2010⁵⁰, en la cual se expusieron los respectivos puntos de vista y prioridades tanto de la Comisión Europea –por boca de sus representantes– como del resto de los participantes. También se acordó la creación de los tres primeros grupos de expertos antes mencionados⁵¹. Tras esta y hasta la fecha, el Foro ha celebrado tres reuniones, cada una tras la cual ha dado a conocer un informe.

A) Primer informe

La primera reunión ordinaria del Foro tuvo lugar el 29 de noviembre de 2011, dando origen al informe titulado «Second meeting of the High Level Forum. Mid-term report»⁵². Este documento, dividido en cuatro secciones correspondientes a los cuatro grupos de expertos operativos en ese momento, resume los avances logrados sobre las prioridades discutidas en la reunión de lanzamiento, fijando orientaciones y un programa de trabajo para el año venidero.

tribución», así como por «el Ministerio de Economía y Competitividad y las Comunidades Autónomas», tiene por objetivo promover «un código de aplicación uniforme en todo el territorio del Estado» en el que se establezcan «los principios sobre los que han de fundamentarse las relaciones comerciales entre los diferentes operadores que intervienen en la cadena, con objeto de facilitar el desarrollo de sus relaciones contractuales, la observancia de las mejores prácticas en el desarrollo de dichas relaciones» que se dirijan al fomento de relaciones justas, equilibradas y leales entre los operadores de la cadena alimentaria (artículo 15.1 y 2 de la Ley).

De igual modo que a nivel comunitario, la adhesión a este Código de Buenas Prácticas Mercantiles nacional es «voluntaria por parte de los operadores de los distintos ámbitos de la cadena alimentaria» (artículo 15.3) pero una vez deciden adherirse al mismo, los operadores están «obligados a que sus relaciones comerciales se ajusten a los principios y reglas que en el mismo se contengan y a la utilización de los sistemas de resolución de conflictos que puedan surgir en dichas relaciones, siguiendo los procedimientos que en el mismo se establezcan» (apartado 4 del mismo artículo).

Con la finalidad de mantener actualizado el contenido del Código, la ley española prevé que el propio Código de Buenas Prácticas estipule la creación de un grupo de expertos al estilo de los grupos de expertos a nivel comunitario que integraron e integran el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria y el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, pues deberá estar integrado por «el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Ministerio de Economía y Competitividad y representantes de las organizaciones y asociaciones representativas de los diferentes operadores de la cadena alimentaria» (artículo 16.3).

50 Acta de la sesión disponible en: <http://goo.gl/BUxLst>

51 El cuarto grupo, el concerniente a la Agro-logística, fue creado en octubre de 2011.

52 Documento HLF.001, disponible en: <http://goo.gl/ZvsqsT>

En lo que respecta al grupo de expertos sobre prácticas contractuales entre empresas, el Foro acoge con beneplácito el ya examinado documento «Relaciones verticales en la cadena alimentaria: Principios de buenas prácticas», pues constituye un crucial avance en el logro de la equidad en las relaciones entre empresas a nivel europeo. Sin embargo, este “Código” no ha de petrificarse en su redacción original sino que ha de evolucionar a la par que el sector y analizar constantemente su eficacia, sus costes, su transparencia y su credibilidad, tarea en la que se han de involucrar todas las partes firmantes del mismo.

En relación con el grupo que trabaja sobre la competitividad de la industria agroalimentaria, el Foro se congratula de los progresos realizados en la ejecución de su hoja de ruta y considera que un logro completo de la misma será clave para que la cadena alimentaria de la UE contribuya plenamente a la consecución de los objetivos de la «Estrategia Europa 2020»⁵³. Asimismo, respalda los informes emitidos por este grupo bajo los títulos «A sectoral approach to CSR to tackle societal issues in the food supply chain»⁵⁴ y «Report on Food Labelling Practices»⁵⁵ pues la configuración de una adecuada responsabilidad social corporativa es esencial para hacer frente a los problemas sociales en la cadena alimentaria, al tiempo que las prácticas de etiquetado han de adaptarse a la nueva realidad tecnológica.

El grupo encargado del examen de herramientas de monitorización de precios de los alimentos pretende incentivar el intercambio de buenas prácticas a este respecto implementadas por varios EM en su territorio, entre los que se encuentra España, además de Francia, Dinamarca y Alemania⁵⁶, acción que

53 Las líneas maestras de desarrollo de la política industrial comunitaria –en la que se circunscribe la industria alimentaria– forman parte de una estrategia de mayor envergadura y calado: la Estrategia Europea 2020. En efecto, en su Comunicación «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM(2010) 2020), la Comisión otorga a la política industrial la posición de iniciativa emblemática que, junto con otras seis de diversa naturaleza, han de contribuir a alcanzar las tres prioridades en el horizonte del año 2020: crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La política industrial está llamada a desempeñar su papel esencial en la materialización de esta Estrategia, fundamentalmente en relación con un crecimiento sostenible que haga posible una economía en la que los recursos sean utilizados de forma eficaz.

54 Informe EP2.008 final disponible en: <http://goo.gl/OmQMSj>

55 Informe EP2.009 final disponible en: <http://goo.gl/PhliKv>

56 En efecto, España puede presumir en este aspecto de haberse adelantado a la mayoría de países de la UE y a la propia Unión, pues el Real Decreto 509/2000, de 14 de abril, creó el Observatorio de Precios de los Alimentos, «como órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de la Subsecretaría del Departamento, con funciones de consulta, asesoramiento, información y estudio en materia de precios de los alimentos» (artículo 1 del Real Decreto).

La ya anteriormente referida Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, deroga el Real Decreto de creación del

el Foro recibe con entusiasmo, pues dada la diversidad en lo que a mercados nacionales de alimentos se refiere, la implementación de este tipo de medidas a nivel nacional es particularmente relevante. En el mismo sentido, el Foro reitera su voluntad de garantizar un nivel mínimo de transparencia en el mercado a fin de permitir que todos los actores de la cadena de suministro de alimentos tengan fácil acceso a una información uniforme y sólida, evitando al mismo tiempo la creación de cargas innecesarias.

Finalmente, el Foro no considera necesaria la creación de forma estable de una plataforma de expertos dedicada al estudio de cuestiones de agro-logística, pues gran número de aspectos de vital importancia para una logística eficiente y sostenible ya son considerados indirectamente dentro de la Plataforma de Expertos sobre la Competitividad de la Industria Agroalimentaria, motivo por el que esta plataforma queda extinta.

B) Segundo informe

El segundo informe emitido por el Foro vio la luz el 5 de diciembre de 2012⁵⁷, informe mucho más extenso y prolijo que el anterior pero igualmente estructurado en torno a los, ya en ese momento, tres grupos de expertos operativos. La principal contribución de este informe consiste en que, a modo de tabla como ya hiciera el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, sintetiza y sistematiza indicadores del éxito alcanzado hasta la fecha en el cumplimiento de las iniciativas propuestas sobre el sector alimentario.

Por su parte, la Comisión resalta las sinergias positivas que se producen cuando diferentes grupos de expertos trabajan sobre los mismos temas desde diversas perspectivas, situación que se produce respecto a temas alimentarios entre el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria y el Grupo de Alto Nivel sobre Dieta y Nutrición, situación que, en lo posible, se deberá de fomentar en lo sucesivo⁵⁸.

Observatorio de Precios de los Alimentos y lo sustituye por el Observatorio de la Cadena Alimentaria, con funciones de «seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos» (artículo 20.1 de la Ley). Como se aprecia, a las funciones de este nuevo Observatorio se le añade, además de las que ostentaba el Observatorio de Precios de los Alimentos, el estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria como consecuencia de la nueva conciencia de la necesidad del estudio holístico de la cadena alimentaria.

57 Documento HLF.015 final disponible en: <http://goo.gl/BqgHCK>

58 Continúa afirmando la Comisión que este enfoque, en el que se mezclan las visiones de múltiples partes interesadas, ha demostrado ser especialmente relevante en la medida en que el mandato del Foro abarca iniciativas de diversos actores: instituciones de la UE, autoridades nacionales, empresas, asociaciones empresariales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Todos se han beneficiado de la información mutua y la consulta sobre su trabajo de una manera transparente.

A modo de epílogo, el Foro insta a todos los actores institucionales y privados a seguir cumpliendo sus cometidos. El enfoque holístico de la cadena de suministro desarrollado en el Foro debe seguir presidiendo toda acción llevada a cabo en el sector agroalimentario.

C) Informe final

Tras su reunión de 15 de octubre de 2014, el Foro emitió su «Informe Final»⁵⁹ cuya estructura no gira en torno a los tres grupos de expertos ligados al Foro sino en derredor de ocho cuestiones calificadas como clave para el sector⁶⁰. El informe describe el trabajo realizado por el Foro entre los años 2013 y 2014 y refleja las conclusiones de sus miembros⁶¹.

59 Documento HLF.018 alojado ya en la página web de la nueva Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMEs, responsable en la actualidad del Foro. Informe disponible en: <http://goo.gl/SSoX3i>

60 Este cambio en la estructura de su Informe Final respecto de los anteriores se debe a un cambio en la perspectiva desde la que el Foro aborda su trabajo. Mientras que durante su primera fase (2010-2012) trabajaba sobre recomendaciones e iniciativas autónomas, en esta segunda fase se centra en el desarrollo de políticas macroeconómicas con el objetivo de reforzar el enfoque holístico y la eficiencia del diálogo multilateral. Esta reorientación se ha reflejado en el hecho de que la labor del Foro se ha organizado en torno a una serie de reuniones clave del Grupo de los Sherpas, abandonando el trabajo en el seno de plataformas específicas.

61 Este Informe Final ha de ser leído en un determinado contexto de iniciativas políticas desplegadas por la Comisión. En 2010, la Comisión lanza su iniciativa emblemática «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira» (COM(2010) 614 final). En ella, retorna a una idea fundamental: la configuración de una cadena de valor de la industria manufacturera sólida, competitiva y diversificada ha de realizarse de forma integrada, holística, en la que debe tenerse en cuenta «desde el acceso a la energía y las materias primas a los servicios postventa y el reciclaje de materiales».

Tras dos años de implantación de las medidas enunciadas y como consecuencia del duro impacto de la crisis económica, la Comisión realizó en 2012 una actualización de su política industrial en su Comunicación «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial» (COM(2012) 582 final.). Sumida Europea en plena crisis financiera, la denominada “economía real”, la industria, es vista como el sector que ha de apuntalar la recuperación del crecimiento económico y del empleo. De nuevo, insiste la Comisión en el papel central de la industria en la consecución de un crecimiento sostenible y en la generación de empleo de valor elevado. Para lograr tamaños objetivos, resulta perentorio reforzar la eficacia del mercado interior de los productos industriales e incrementar las inversiones en innovación, todo ello a fin de contribuir a aumentar la competitividad de las empresas europeas e invertir la tendencia al declive de la industria europea en términos de su participación en el PIB comunitario.

El último paso dado hasta la fecha por la Comisión en la formulación y actualización de su política industrial lo dio en enero de 2014, en su Comunicación titulada «Por un renacimiento industrial europeo» (COM(2014) 14 final.). En este momento clave para la recuperación de la economía europea, la consideración de que las actividades industriales se

La lucha contra las PCD (conocidas por sus siglas en inglés, UTPs, que corresponden a *unfair trading practices*) en el sector alimentario ha constituido, desde el momento de su creación, uno de los principales focos de atención del Foro. Para ello, ha promovido un gran número de debates en los que se han producido intercambios de opiniones sobre posibles modos de erradicación de las mismas. En este mismo sentido camina el «Libro Verde»⁶² publicado por la Comisión en 2013, en el que se definen estas PCD como «las prácticas que se alejan enormemente de buena conducta comercial y son contrarias a la buena fe y trato justo», normalmente impuestas por la parte más fuerte de la relación sobre cualquier punto de la cadena de suministro⁶³.

Lamentablemente, algunos *stakeholders* de gran trascendencia –agricultores y representantes de la industria de transformación cárnica, entre otros- no se han adherido a la anteriormente enunciada «Iniciativa de la Cadena de Suministro» -buque insignia de la lucha comunitaria por la erradicación de la PCD en el sector alimentario- debido a sus reservas respecto a la no previsión de un control del cumplimiento independiente y eficaz de la misma. En particular, apuntan a la necesidad de creación de un sistema mixto que combine códigos voluntarios con legislación aplicada por una autoridad pública e independiente, con facultades de investigación y capacidad de aplicar sanciones disuasorias⁶⁴.

La consolidación de un mercado único e integrado, que haga de Europa un lugar más atractivo y competitivo, representa otro de los objetivos clave para el Foro; para ello, la armonización de la legislación alimentaria es determinante. Gran parte de los *stakeholders* del sector consideran que la Comisión ha de trabajar con ahínco en este sentido, encuadrando toda actuación al respecto

integran en cadenas de valor cada vez más complejas y de que la interacción de la industria con el resto del entramado económico va más allá del concreto proceso manufacturero preside, si cabe, con más ahínco que en momentos pasados, toda acción emprendida en derredor de la política industrial.

- 62 Comunicación de la Comisión «Libro Verde sobre las Prácticas Comerciales Desleales en la Cadena de Suministro Alimentario y no Alimentario entre Empresas en Europa», COM(2013) 37.
- 63 La Comisión reforzó las ideas expuestas en su «Libro Verde» en relación a las PCD en la Comunicación «Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas» (COM(2014) 472 final), en la que sugiere a los *stakeholders* y a los EM una serie de medidas a implementar en su campo de actuación y en atención a sus circunstancias nacionales para colaborar en la configuración de un efectivo marco legal comunitario con el que hacer frente a las PCD.
- 64 Precisamente por las reticencias mostradas sobre su implementación, el Foro invita a la Comisión a presentar una valoración independiente de la implementación de los Principios de Buenas Prácticas enunciados por la Iniciativa de la Cadena de Suministro y de cuantas medidas a nivel nacional se hayan tomado al mismo respecto.

en el contexto de una estrategia más amplia de mejora de la competitividad del sector. En la actualidad, la UE ha alcanzado unos elevados niveles de armonización legislativa, situación de la que el sector resulta ampliamente beneficiado, pudiendo así aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el mercado interior. Sin embargo, continúa habiendo ámbitos en los que o bien la fragmentación legislativa es elevada⁶⁵ o la escasa profundización de la armonización le resta efectividad⁶⁶, por lo que resta mucho camino por andar a este respecto.

El incremento de los niveles de obesidad en Europa y sus consiguientes efectos en la salud pública ha llevado en los últimos años a muchos EM a imponer elevados impuestos y tasas sobre comida y bebida con elevados niveles de grasa, azúcar o sal, cuyos efectos en términos de desincentivación de su consumo no están claros. Por ello, es necesario profundizar en la investigación de los efectos de estas medidas sobre la competitividad del sector.

La Política Agraria Común desempeña un crucial papel en la mejora de la sostenibilidad de la cadena alimentaria a través del suministro de productos agrícolas⁶⁷. El Foro insta a todas las partes implicadas a fomentar un continuo intercambio de experiencias sobre los efectos de las nuevas reglas de la PAC en relación a productores y organizaciones interprofesionales, pues ello podría ayudar a las Instituciones de la UE y las autoridades nacionales a identificar los puntos sobre los que han de trabajar para su mejora.

Pero todo trabajo encaminado a la mejora de la sostenibilidad de la cadena alimentaria ha de tener presente la intrínseca relación de este sector con los recursos naturales –principalmente, el agua- y con los recursos energéticos. Paralelamente, la crisis económica y financiera ha tenido repercusiones sociales importantes, afectando el poder adquisitivo de muchos consumidores y aumentando el desempleo, desafíos íntimamente interrelacionados con la sostenibilidad de la cadena de suministro de alimentos. Por ello, el Foro insta a la Comisión a seguir trabajando sobre cuestiones relativas a la sostenibilidad

65 Un reciente estudio, de 2014, elaborado por la Dirección General de Mercado Interior sobre los marcos jurídicos nacionales aplicables a las PCD entre empresas en la cadena de suministro minorista (<http://goo.gl/Sh3mDd>) ha revelado la elevada fragmentación reglamentaria sobre esta cuestión entre los EM.

66 Con el objetivo de profundizar en la armonización legislativa, la Comisión hace uso de su programa REFIT (Regulatory Fitness and Performance programme: <http://goo.gl/2cGuvL>). Con él, la Comisión trabaja para lograr una legislación comunitaria más simple, clara y estable, para reducir los costes de regulación y para que la previsibilidad de la política económica contribuya al crecimiento del empleo. Para lograr estos objetivos, el programa REFIT requiere los esfuerzos coordinados de la Comisión, del Consejo, del PE, de los EM y de las partes interesadas.

67 La industria alimentaria de la UE utiliza alrededor del 70% de la producción agrícola comunitaria (fuente: FoodDrinkEurope).

desde un enfoque preeminentemente holístico, en el que se tengan en cuenta tanto aspectos puramente económicos como sociales y medioambientales –los tres pilares de la sostenibilidad⁶⁸.

Su condición de empleador líder en el sector manufacturero comunitario acrecienta la importancia de la dimensión social del sector alimentario y representa una de las razones por las que el Foro firmemente incentiva la participación de los *stakeholders* en el combate contra el desempleo y en el aumento de la oferta y la demanda de trabajo en el sector.

Tal y como ya ha sido apuntado, la UE es el mayor exportador mundial de productos agrícolas, bebidas y, sobre todo, de alimentos transformados⁶⁹. En este contexto, la Comisión no cesa en su empeño de profundizar en la internacionalización del sector mediante negociaciones comerciales bilaterales que den como resultado el acceso a nuevos mercados para los productos europeos, entre las que destacan las mantenidas en la actualidad con Estados Unidos, Japón, Canadá y Vietnam. El Foro seguirá de cerca la evolución de estas y otras negociaciones (entre otros, con el Mercosur y la India)⁷⁰.

La última cuestión que aborda el Informe versa sobre monitorización y seguimiento de los precios de los alimentos como forma de mejorar la transparencia del sector. En las últimas décadas, los precios de los alimentos han aumentado más que la inflación global⁷¹; por su parte, la volatilidad de sus precios es alta pero decrece conforme se avanza en la cadena de suministro, puesto que las materias primas suponen progresivamente menor porcentaje del valor del producto final. Debido a las grandes diferencias entre los mercados de alimentos de los EM y la complejidad del sector, el Foro insta a las autori-

68 Un de las acciones emprendidas por la Comisión en este sentido consiste en el estudio de la inclusión de la reducción del desperdicio de alimentos en los procesos de transformación como una forma de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, mediante la inclusión en la Directiva Marco de Residuos del objetivo de reducción en un 30% en 2025.

69 En este sentido, el Foro entiende como producto alimenticio transformado aquel no listados en el Anexo I del TFUE pero obtenido tras el procesamiento de los sí en él contenidos. Los niveles de exportación de este tipo de productos han crecido, a pesar de la crisis, de forma sostenida desde 2009.

70 En todo proceso de internacionalización, las cuestiones relativas a la propiedad intelectual representan un importante activo, especialmente en el sector de alimentos y bebidas, donde las marcas y las indicaciones geográficas, entre otros, desempeñan un papel crucial. La gestión de los derechos de propiedad intelectual es compleja y, a menudo, las PYMEs carecen de recursos para protegerlos.

Para hacer frente a esta realidad, en los últimos años, la Comisión ha creado servicios de asistencia técnica para ayudar a las PYMEs europeas a hacer valer sus derechos de propiedad intelectual, tanto dentro como fuera de la Unión.

71 La inflación entre agosto de 2004 y agosto de 2014 fue del 26.7% en los productos alimenticios, mientras que la inflación general fue de un 23.3%.

dades nacionales a que continúen trabajando en este aspecto, constituyendo el intercambio de buenas prácticas entre expertos de los observatorios de precios nacionales una de las formas preferentes de trabajo.

V. CONCLUSIONES

Desde 2008, el trabajo de la Comisión Europea en la mejora del funcionamiento, de la competitividad y de la sostenibilidad del sector agroalimentario y de su cadena de suministro ha cristalizado no solo en acciones e iniciativas auspiciadas por Instituciones comunitarias u órganos/grupos adscritos a ellas sino también en la toma de conciencia por parte de la sociedad civil y de la propia industria alimentaria del papel que al efecto están llamadas a desempeñar.

Uno de los principales focos de atención lo ha constituido la lucha contra las PCD, aspecto en el que, gracias principalmente a la «Iniciativa de la Cadena de Suministro», se han logrado importantes avances. De este modo, se ha puesto de relieve el vital e incluso decisivo papel que pueden llegar a desempeñar este tipo de iniciativas de adhesión voluntaria como expresión de la voluntad de los *stakeholders* del sector.

Además de los analizados Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria y Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, la labor de la Comisión centrada en la creación de conciencia colectiva de la necesidad de que tanto entes de derecho privado como la sociedad civil en su conjunto se involucren en procesos de interacción multilaterales que tengan por finalidad de mejora de la cadena alimentaria ha quedado plasmada en la creación de otros grupos de expertos multidisciplinares, como -en relación a la sostenibilidad de la cadena alimentaria- el «Stakeholder Dialogue Group on Food Sustainability»⁷², que en su informe «Actions towards a more sustainable European food chain»⁷³ de 29

72 Grupo de adhesión voluntaria creado en septiembre de 2013 entre organizaciones que operan en todos los escalones de la cadena de valor alimentaria que son, a su vez, miembros del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria.

73 Como no podría ser de otra forma, este informe encuadra todas sus recomendaciones en torno a la necesidad del desarrollo de una visión holística de la cadena alimentaria con la finalidad de salvaguardar su sostenibilidad para las generaciones futuras. Toda acción al respecto ha de abarcar tres aspectos, a saber, dimensión social, económica y ambiental. En el aspecto económico, la cadena alimentaria es fundamental para el crecimiento en todos los EM y generadora de actividad económica en zonas rural; en el ámbito social, el sector agroalimentario es el mayor empleador a nivel europeo en el sector de la industria manufacturera, al tiempo que la gastronomía europea es una parte esencial del patrimonio cultural europeo y su diversidad desempeña un papel esencial en la cohesión social; y en la vertiente ambiental, el uso que la industria alimentaria hace de recursos naturales

de abril de 2014, ratifica la necesidad de que el crecimiento económico europeo se desligue del uso de recursos naturales. Ofrecer una dieta saludable y equilibrada, de una forma equitativa y sostenible, a cada vez mayor número de seres humanos será uno de los mayores retos de la próxima década, a cuya consecución han de coordinarse todas las medidas sobre alimentación, recursos acuíferos y fuentes energéticas.

Otro ejemplo de iniciativa privada creada al albor de las recomendaciones dictadas por el Grupo y el Foro es la «Alianza Europea para la Formación de Aprendices»⁷⁴ cuya finalidad reside en la creación de conciencia entre sus propios miembros de la valiosa aportación que tanto aprendices como estudiantes en prácticas pueden ofrecer al sector.

Ha de tenerse presente que todo el trabajo en torno a la cadena alimentaria ha de leerse en el marco de la Estrategia Europa 2020 y en línea con las últimas directrices sobre política industrial marcadas por la Comisión. Tanto esta como el Foro instan a todas las partes a continuar trabajando en la línea marcada a la vista de las mejoras obtenidas sobre la competitividad de la cadena alimentaria –sobre todo en relación a las PYMEs.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, (COM(2002) 714 final) «La política industrial en la Europa ampliada».

—, COM(2003) 704 final. «Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa: hacia un enfoque integrado»)

—, COM(2004) 274 final. «Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» .

—, COM(2005) 24 final. Comunicación del Presidente Barroso, de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen, al Consejo Europeo de Primavera titulada «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa».

—, COM(2005) 97. «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea».

y energéticos la coloca en el punto de mira de un sinfín de iniciativas encaminadas a la utilización más eficiente de los recursos.

Documento disponible en: <http://goo.gl/t2v8uj>

74 Iniciativa multilateral dirigida por la Comisión Europea e integrada por compañías alimentarias y sus proveedores, sindicatos, organizaciones empresariales y instituciones y autoridades europeas, nacionales y regionales con fines educativos: <http://goo.gl/UYCecD>

- , COM(2005) 474 final. «Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE – hacia un enfoque más integrado de la política industrial».
 - , COM(2007) 374 final. «Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE».
 - , COM(2008) 821 final. «Los precios de los productos alimenticios en Europa».
 - , COM(2009) 591 final. «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa».
 - , COM(2010) 250 final. «Reforzar la coordinación de las políticas económicas».
 - , COM(2010) 355 final. «Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución. Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020».
 - , COM(2010) 614 final /4. «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira».
 - , COM(2010) 2020. «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».
 - , COM(2011) 206 final. «Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza».
 - , COM(2012) 582 final. «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial».
 - , COM(2013) 37. «Libro Verde sobre las Prácticas Comerciales Desleales en la Cadena de Suministro Alimentario y no Alimentario entre Empresas en Europa».
 - , COM(2013) 857 final. «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas».
 - , COM(2014) 14 final. «Por un renacimiento industrial europeo».
 - , COM(2014) 472 final. «Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas».
- Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2008, por la que se establece el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria.
- , de 26 de octubre de 2009, que modifica la Decisión 2008/359/CE por la que se establece el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, a fin de ampliar su aplicabilidad.

- , de 30 de julio de 2010, por la que se instituye el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria.
- , de 19 de diciembre de 2012, por la que se modifica la Decisión de 30 de julio de 2010 en lo que respecta a su aplicabilidad y a la composición del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria
- Estudio de PwC patrocinado por Siemens, 2013. «Claves de la competitividad de la industria española». Documento en línea disponible en: <http://goo.gl/QKHnv6>
- FoodDrinkEurope, 2013-2014. «Competitiveness report».
- Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, documento HLF.004 final. «Working methods and action plan».
- , documento HLF.009 final. «Launch Meeting of the High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain», de 16 de noviembre de 2010.
- , documento HLF.011 final. «Second meeting of the High Level Forum. Mid-term report» de 29 de noviembre de 2011.
- , documento HLF.015 final. Informe de 5 de diciembre de 2012.
- Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, documento HLG.004. «Membership of the High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry» (no consta fecha de emisión).
- , documento HLG.007. «Informe sobre la Competitividad de la Industria Alimentaria Europea», de 17 de marzo de 2009.
- , documento HLG.006. «Final Recommendations of the High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry», de 17 de marzo de 2009.
- , documento HLG.008. «Roadmap of Key Initiatives. High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry», de 6 de Julio de 2009
- Grupo de consultores externos *The European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium*, liderado por Ecorys Netherlands, 12 de julio de 2014. «Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector».
- Grupo de expertos sobre la competitividad de la industria agroalimentaria (grupo de trabajo vinculado con el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora de Funcionamiento de la Cadena Alimentaria) documento EP2.008 final. «A sectoral approach to CSR to tackle societal issues in the food supply chain».
- , documento EP2.009 final. «Report on Food Labelling Practices».
- J.H.M. Wijnands, B.M.J. VAN DER MEULEN y K.J. Poppe, 2007. *Competitiveness of the European Food Industry. An economic and legal assessment.*

- Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- J.H.M. WIJNANDS, B.M.J. VAN DER MEULEN, K.J. POPPE, H. J. BREMMERS y G. L. TACKEN, 2009. *Food legislation and competitiveness in the EU food industry Case studies in the dairy industry*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- NACE Rev. 2 (Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea).
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), 2013. «Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013. La creación sostenida de empleo: el rol de la industria manufacturera y el cambio estructural». Estudio en línea disponible en: <http://goo.gl/SjVlel>
- Procedimientos administrativos de la Comisión Europea. «Convocatoria de candidaturas para la selección de expertos como miembros del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria» (2013/C 19/05), de 23 de enero de 2013.
- Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2006, «sobre un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial».
- TAMAMES, Ramón, 1992. “Del proteccionismo agrario a las nuevas tendencias de desarrollo rural (internacionalización y cambio estructural)”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 161. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- The Supply Chain Initiative (grupo de trabajo vinculado con el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora de Funcionamiento de la Cadena Alimentaria y a su plataforma de expertos B2B Platform). «Relaciones verticales en la cadena alimentaria: Principios de buenas prácticas », de 29 de noviembre de 2011.
- , «Marco para la aplicación y el cumplimiento de los principios de buenas prácticas en las relaciones verticales de la cadena alimentaria», el 25 de enero de 2013.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UCM.

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil. UCM.

TRIBUNAL SUPREMO

Tribunal Supremo. Sentencia de 8 de mayo de 2015. Sala de lo Contencioso. Sección: 4 N° de Recurso: 3957/2014. Ponente: JOSE LUIS REQUERO IBÁÑEZ. Se recurre por BASF ESPAÑOLA SL, Sociedad Unipersonal, contra la Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, por la que se revocó la autorización del producto fitosanitario ACROBAT WG. En el citado procedimiento se instó la adopción de la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de las resoluciones antes reseñadas, lo que la Sección Sexta denegó por Auto de 17 de septiembre de 2014 y que fue confirmado en reposición por Auto de 20 de octubre de 2014. La recurrente comercializaba el producto fitosanitario ACROBAT WG y de los autos recibidos se deduce que es un fungicida preventivo y curativo compuesto con dimetomorf (7,8% p/p) y mancozeb (78,5% p/p), sustancias activas incluidas en Anexo I Directiva 91/414/CEE, de 15 julio, de Comercialización de Productos Fitosanitarios. Tal producto lo tenía inscrito en el Registro de Productos Fitosanitarios desde 29 de enero de 2002 y autorizado contra ciertos hongos y mohos, causados por mildiu en melón, pepino, tomate, lechuga y vid, y mildiu y alternaria en patata y vid. El plazo de autorización expiraba el 27 de enero de 2012, a los diez años del otorgamiento conforme al artículo 15.3 del 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. El Supremo rechaza el recurso porque la Sala de instancia ha hecho una adecuada ponderación de los intereses en conflicto y da prevalencia a lo que se deduce de lo que ha apreciado la Administración en un informe del área de ecotoxicología. Frente a tal informe la actora -aparte de reproducir lo dicho en la instanciase remite a los informes favorables referidos a unos aspectos parciales que no contradicen la razón por la que se deniega la revisión al ser otro su objeto: mientras que los actos impugnados se basan en

los efectos sobre los artrópodos, esos otros informes -como se ha dicho ya- se refieren a los efectos del ACROBAT WG en cuanto a residuos, efectos fitoterapéuticos y sobre los operadores.

Tribunal Supremo. Sentencia de 5 de mayo de 2015. Sala de lo Contencioso. Sección: 4 N° de Recurso: 2142/2013. Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ. Por resolución de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 22 de enero de 2008, se denegó la solicitud formulada por Ferros AG S.L. de ayuda para forrajes desecados correspondiente a la campaña 2006-2007. Es conveniente señalar que mediante una resolución anterior de la propia Administración autonómica se había retirado a la recurrente la autorización como empresa transformadora de forrajes, por no haber declarado su vinculación con una empresa comercializadora -denominada Lagunasía S.L.- tal como exige la Orden AYG/641/2006 de la Junta de Castilla y León. La legalidad de dicha resolución administrativa fue confirmada por sentencia de la Sala de instancia de 23 de marzo de 2012 y luego, en sede casacional, por sentencia de esta Sala de 21 de marzo de 2014 (rec. 1663/2012). Sostiene la recurrente que en vía administrativa se prescindió de la previa certificación del Jefe del Servicio de Ayudas a la Transformación, preceptivo a tenor del art. 19 de la Orden AYG/691/2006; lo que determinaría la nulidad de pleno derecho de la resolución administrativa, por no haber seguido el procedimiento legalmente establecido. Siempre en este orden de consideraciones, añade que la sentencia impugnada incurre en contradicción con la anterior sentencia de la propia Sala de instancia de 23 de marzo de 2012, donde se dijo que la previa certificación del Jefe del Servicio de Ayudas a la Transformación es necesaria en materia de concesión de ayudas. El Supremo desestima el recurso destacando que la resolución administrativa por la que se retiró a la recurrente la autorización como empresa transformadora de forrajes ha sido confirmada por sentencia firme, de manera que es inatacable. Ello significa que, independientemente de cualesquiera otras consideraciones, no se da el presupuesto mismo que habilita para solicitar y recibir ayudas para forrajes desecados en la campaña 2006-2007, a saber: tener la condición de empresa autorizada para la transformación de forrajes.

Tribunal Supremo. Sentencia de 10 de febrero de 2015. Sala de lo Contencioso. Sección: 4 N° de Recurso: 199/2013. Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ. Se interpone recurso de casación por la Generalitat de Cataluña contra sentencia de fecha 29 de noviembre de 2012 dictada en el recurso 415/2010 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña que declara la nulidad de pleno derecho de la Orden AAR/443/2010, de 23 de agosto, por la cual se aprueba el Reglamento de la Indicación Geográfica Protegida Salchichón de Vic. La Orden

AAR/443/2010 fue dictada en cumplimiento de lo establecido por la disposición transitoria 1ª del Decreto 285/2006 de la Generalitat de Catalunya, a tenor de la cual las adaptaciones de los reglamentos de las indicaciones geográficas protegidas habían de ser aprobadas “en un plazo máximo de dos años contado desde la entrada en vigor de este Decreto”. Pues bien, el Decreto 285/2006 entró en vigor a los veinte días de su publicación, que tuvo lugar el 6 de julio de 2006, y la Orden AAR/443/2010 fue aprobada el 23 de agosto de 2010 y publicada el 17 de septiembre del mismo año; es decir, dos años después de que hubiese transcurrido el plazo fijado por la arriba mencionada disposición transitoria 2ª del Decreto 285/2006. En la sentencia impugnada se hace un detenido examen del problema de los reglamentos aprobados tardíamente. Tomando como punto de partida la regulación de la potestad reglamentaria recogida en el art. 39 de la Ley 13/2008 de la Generalitat de Catalunya, se señala que los Consejeros sólo tienen una propia potestad reglamentaria en el ámbito doméstico. Y dado que la Orden AAR/443/2010, lejos de versar sobre cuestiones de autoorganización, tiene una evidente eficacia ad extra, entiende la sentencia impugnada que el Consejero de Agricultura, Alimentación y Acción Rural sólo habría tenido competencia para dictarla en la medida en que hubiera estado habilitado por el Decreto 285/2006. Pero el plazo de dos años, establecido por éste, había expirado tiempo atrás, de donde la sentencia impugnada concluye que la Orden AAR/443/2010 fue dictada por órgano carente de competencia. Añade que esta conclusión no puede verse enervada por el art. 63.3 LRJ-PAC, ya que la conservación de las actuaciones administrativas realizadas fuera de plazo - siempre que éste no sea esencial- sólo puede predicarse de aquéllas provenientes de órgano competente. El Supremo rechaza el recurso.

Tribunal Supremo. Sentencia de 21 de enero de 2015. Sala de lo Contencioso Sede. Sección: 5 N° de Recurso: 432/2013 Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE. Las entidades mercantiles Azahar Energy S.A. y Cultivos Energéticos de Marruecos S.L., recurrieron contra el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de Especies Exóticas Invasoras, en cuanto a la inclusión en el mismo de la especie vegetal *Nicotiana glauca*, al que adjuntaba una serie de documentos, al mismo tiempo que pidió la medida cautelar de la suspensión de la inclusión de la referida especie vegetal *Nicotiana glauca* en el indicado Catálogo, a lo que después de sustanciar el correspondiente incidente en pieza separada, no accedió el TS por auto de fecha 5 de marzo de 2014, frente al que no se dedujo recurso alguno. Se alega que el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, al incluir en el Catálogo español de especies exóticas invasoras la especie *Nicotiana glauca* conculca lo establecido en los artículos 3.13 y 61 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ya que no se ha demostrado científicamente que se trate de una especie exótica invasora, que constituya una amenaza grave para las

especies autóctonas, los hábitats y los ecosistemas, sin que exista información científica y técnica que aconseje esa inclusión en el referido Catálogo, como lo demuestran los datos que se ofrecen a la vista de las pruebas documentales que se adjuntan al escrito de demanda, resultando improcedente e incorrecta la aplicación del principio de precaución para justificar dicha inclusión. El Supremo estima el recurso y declara nula la inclusión en el Anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, de la especie de flora *Nicotiana glauca* Graham o tabaco moruno, por no ser ajustada a Derecho.

Tribunal Supremo. Sentencia de 15 de enero de 2015. Sala de lo Contencioso Sede. Sección: 4 N° de Recurso: 340/2012. Ponente: RAMON TRILLO TORRES. El TSJ de Andalucía estima el recurso interpuesto por ALGODONERA BLANCA PALOMA S.A. contra la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 24 de febrero de 2010 (BOJA n1 42 de 3 de marzo), por la que se efectúa la convocatoria de las ayudas en el marco del programa nacional de reestructuración para el sector del algodón al amparo del R. D. 169/2010 de 14 de febrero, que anula por no ser conforme a Derecho. La Junta de Andalucía plantea recurso de casación al denunciar la infracción por la sentencia impugnada de los artículos 51.2 y 3 y 52 de la Ley 30/92, así como la jurisprudencia que los interpreta delimitando la distinción entre los conceptos de disposición reglamentaria y acto administrativo plural. En el presente caso indica la Junta que ni siquiera estaríamos ante un acto plúrimo, en el sentido de dirigido a una pluralidad indeterminada de personas sino ante una resolución que solo alcanza a una pluralidad concreta: las entidades acogidas al proceso de reestructuración del sector algodonero, sin que por otra parte se hayan creado en virtud de la Orden objeto del proceso obligaciones que no estuviesen ya previstas en una norma anterior. El motivo es acogido por el TS que revoca la sentencia.

Tribunal Supremo. Sentencia de 14 de enero de 2015. Sala de lo Contencioso. Sección: 4 N° de Recurso: 2967/2013. Ponente: JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ. Se interpone recurso contra la resolución de 18 de julio de 2006 de la Dirección General de Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA) de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, sobre recuperación de pago indebido de ayudas a la reforestación. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía afirma que la naturaleza específica de la actividad de fomento desarrollada por la Administración Pública para promover determinada actuación, excluye la posibilidad de aplicar la normativa establecida para la contratación administrativa en la LCAP, con lo que no pueden aplicarse los supuestos determinados en dicha ley para la rescisión de los contratos. El Tribunal Supremo inadmite el recurso.

AUDIENCIAS PROVINCIALES

SAP, Valencia, sección 6ª, de 19 de enero de 2015. Recurso de Apelación: 460/2014. Ponente. Ilmo. Sr. D. Francisco Lara Romero (AC 2015/801). Acción declarativa de dominio. Comunidad de regantes: terrenos atravesados por acequias: mejor derecho de las comunidades demandantes para percibir los derechos urbanísticos reconocidos en sendas reparcelaciones al haber poseído en concepto de dueño de toda la acequia madre. Encargadas desde tiempo inmemorial de gestionar el funcionamiento y mantenimiento de la acequia, y a las que se ha venido dirigiendo el ayuntamiento recabando su autorización.

SAP Navarra, sección 3ª, 13 de febrero de 2015. Recurso de Apelación: 112/2013. Ponente. Ilmo. Sr. D. Aurelio Vila Duplá (JUR 2015/74753). Arrendamiento rústico. Procedencia de reclamación de la renta. Falta de acreditación de la existencia del pacto verbal, consistente en incrementar la superficie de terreno cedida y el plazo de duración a 10 años, sin contraprestación alguna.

SAP, Madrid, sección 9ª, 11 de marzo de 2015. Recurso de Apelación: 617/2013. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Beatriz Patiño Alvés (JUR 2015/106519): Retracto legal de colindantes. Inexistencia de cultivos en la finca de la demandada: aunque el demandante no tenga una explotación agrícola de carácter profesional evitará el minifundismo. En primer lugar, debemos señalar que se cumplen todos los requisitos que exige el artículo 1523 CC. En segundo lugar, según se desprende del Informe pericial realizado por D. Santiago, en la finca de la demandada no se aprecian cultivos, ni se han llevado a cabo desde hace -al menos- tres años. Por el contrario, en la finca del demandante hay sembradas (i) dieciocho matas de alcachofas para consumo familiar, (ii) siete olivos, (iii) treinta y siete ciruelos, (iv) nueve perales, (v) cuarenta y cinco vides, (vii) un membrillo, (viii) trece manzanos, (ix) cuatro avellanos, (x) ocho nogales, (xi) dos higueras, (xii) una acacia y treinta y (xiii) dos chopos de distintas edades y tamaños. En tercer lugar, esta Sala considera que si se reconoce el derecho a retraer la finca adquirida por los demandados al demandante justificará en mayor medida que el retracto se realiza por un interés público, pues entendemos que la finca pasará a tener más cultivos y además, claramente, evitará el minifundismo. Desde luego, si la jurisprudencia claramente manifiesta que se deberán estudiar las circunstancias específicas de cada caso concreto, resulta evidente que si se reconoce el derecho de retracto sobre la finca de los demandados, otorgándosele la propiedad al demandante, se cumplen los fines sociales, que exige la jurisprudencia. No debemos olvidar que si la finca de los demandados se une a la del demandante el fin de evitar el minifundismo,

prevaleciendo el interés de la agricultura, aunque el demandante no tenga una explotación agrícola de carácter profesional, se cumple.

SAP, Segovia, sección, 28 de abril de 2015. Recurso de Apelación: Ponente. Ilmo. Sr. D. Ignacio Pando Echevarría (JUR 2015/142348). Arrendamiento de coto de caza: la renta no se ha de reducir en un 50% ante la disminución de la caza existente en el coto. Cláusula *rebus sic stantibus*, objetivando completamente las causas de la disminución de la caza con independencia de quien sea el causante de la escasez. En todo caso y por más que se objetive la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, es muy dudoso que en este caso la misma fuese predicable respecto de la relación contractual surgida entre las partes.

SECCIÓN REVISTA DE REVISTAS

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Valladolid

ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL

2015, n° 3

DE SADELEER, N. *“Revisión de la compatibilidad de los acuerdos medioambientales privados con el derecho de la competencia de la UE: ¿Cómo cuadrar el círculo?”, pp. 1-10.*

ALIMENTARIA

2015, n° 465

NEGRO, A.; PONTIJAS SÁNCHEZ-RAMOS, J.A. *“Más protección para los alimentos “con nombre y apellidos”. Novedades introducidas por la Ley 6/2015 de denominaciones de origen protegidas de ámbito territorial supra-autonómico”, pp. 78-80.*

AMBIENTA

2015, n° 110

LOSADA, A. *“Protección del agua: Del voluntarismo a la acción”, pp. 46-57.*

BOLETIN DIGITAL ALIMENTACIÓN-CONSUMO

2015, n° 11

GONZÁLEZ ENROSA, M. *“La relación entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y la legislación sectorial de la UE en general y la alimentaria en particular”, pp. 3-12.*

CUADERNO DE CAMPO

2015, n° 55

ARROYO DE GRANDES, R. *“Las claves de la reforma de la PAC”, pp. 15-38.*

DIRITTO E GUIRISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE**2015, numero speciale****POSTIGLIONE, A.** *“Recenti sviluppi in Italia della tutela penale dell'ambiente”***VITA, A.** *“La bruciatura dei residui vegetali. La nueva disciplina”.***DIARIO LA LEY****2015, n° 8466****GONZÁLEZ PELLICER, J. M.** *“La responsabilidad patrimonial in vigilando del Estado en materia de seguridad marítima”.***2015, n° 8478****MARTÍNEZ RODRIGUEZ, P.** *“La otra realidad de la protección del medio ambiente en España. Espacios protegidos, Red natura”.***2015, n° 8548****PALMA FERNÁNDEZ, J.L.** *“La noción “cadena alimentaria” como concepto jurídico integrador de la actividad agroalimentaria”.***2015, n° 8495****ÁLVAREZ-QUIÑONES SANZ, A.** *“Denominaciones de origen versus propiedad industrial: cláusulas restrictivas sobre el uso de marcas comerciales en los vinos de calidad producidos en una región determinada (VCPRD) (análisis legal y jurisprudencia)”.***REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL****2015, n° 30****TARDÍO PATO, J. A.** *“Las medidas provisionales para la protección del medio ambiente”, pp. 83-132.***PERNÁS GARCÍA, J.J.** *“La evaluación de impacto ambiental de proyecto en la Ley 21/2013. Luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”, pp. 163-217.***MORA RUIZ, M.** *“La planificación en la Ley 30/2014 de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Conservación, desarrollo sostenible y territorio, ¿alternativas o posibilidades?”, pp. 219-240.*

GARCÍA AMEZ, J. *“La Ley de Responsabilidad Ambiental: una visión crítica y balance de su aplicación”*, pp. 439-459.

REVISTA CESCO DE DERECHO DE CONSUMO

2015, nº 13

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *“Nuevas reglas para la utilización de las menciones “muy bajo en gluten” y “sin gluten” en el etiquetado y en la publicidad de los alimentos”*, pp. 155-166.

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2015, nº 102

CORTÉS MARTÍN, J.M. *“Denominaciones de origen y derecho de la competencia”*, pp.149-175.

REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS AGROSOCIALES Y PESQUEROS

2015, nº 240

IGLESIAS, E.; LOSSADA, A.; BARDAJÍ AZCÁRATE, I., GARCÍA, L. *“Análisis de las medidas agroambientales orientadas a la protección de aves en sistemas extensivos de secano”*, pp. 13-37.

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2015, nº 170

GARCÍA AMEZ, J. *“Actividad de policía y principio de precaución en la responsabilidad por daños ambientales”*, pp. 157-178.

REVISTA JURÍDICA DEL NOTARIADO

2014, nº 90-91

MILLÁN SALAS, F. *“La partición de la herencia y la unidad mínima de cultivo”*, pp. 81-125.

REVISTA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**2015, n° 31****FERNÁNDEZ EGEA, R.M^a.** *“La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”*, pp. 163-214.**REVUE DE DROIT RURAL****2015, n° 429****CREVEL, S.** *“Variations (et subtilités) sur l’agrément tacite de la cession de bail par la réception de fermages payés par le cessionnaire”*.**BOIZARD, M.** *“Régime communautaire de protection des indications géographiques et des appellations d’origine protégées et dispositifs nationaux de protection des dénominations géographiques : une application distributive stricte”*-**2015, n° 430****GADBIN, D.** *“Loi d’Avenir et droit rural européen : vers une symbiose”*.**2015, n° 431****HUDAULT, J.** *“Pour un concept juridique unitaire du produit agroalimentaire”*.**2015, n° 431****GRANSARD, N.** *“Régulation concurrentielle du secteur agricole : entre surveillance et bienveillance de l’Autorité de la concurrence, la vigilance indispensable des acteurs du secteur”*.**2015, n° 433****MANDEL, O.** *“La tenue en douane des marchandises portant atteinte à une indication géographique : cadre juridique et guide pratique (Ire partie)”*.**2015, n° 434****LE GUIDEC, R.** *“Les 50 ans de la réforme des régimes matrimoniaux et les époux agriculteurs en communauté légale”*.**BESSON, S.** *“Salaire différé. Qui ne dit pas, paie deux fois”*.

REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS AGRÍCOLAS**2015, n°1**

REDÓN MEDEL, R., DÍAZ JOSÉ, J., GERÁNDEZ HERNÁNDEZ, B., CAMACHO VILLA, T.C., “*Modelos de intermediación en la extensión agrícola*”, pp. 139-150.

REVISTA PENAL**2015, n° 35**

WASSMER, M.P., “*Sistemas penales comparados: delitos contra el medio ambiente (Environmental Crimes)*”, pp. 261-312.

REVUE DU DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE**2015, n° 1**

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “*Le gaspillage alimentaire dans l’Union européenne: un nouveau défi pour le droit de l’agroalimentaire?*”, pp. 31-55.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L’UNION EUROPÉENNE**2015, n° 584**

VELILLA, Ph. “*La PAC et l’accord de Bali*”, pp. 51-53.

2015, n° 584

ANDRIES, A. GARCÍA AZCÁRATE, T. “*Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique*”, pp. 83-92.

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO**2014, n 3**

SCIAUDONE, A. “*I contaminanti negli alimenti*”, pp. 247 y ss.

LATTANZI, P. “*Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*”, pp. 273 y ss.

CANFORA, I. “*L’impresa familiare in agricoltura e i lavoratori dell’impresa. Spunti di lettura dal diritto italiano ed europeo*”, pp. 316 y ss.

PALAZÓN GARRIDO, M^a. L. “*El trabajo femenino en la explotación agraria*”, pp. 331 y ss.

PINTO, V. “*Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*”, pp. 356 y ss.

NUZZO, V. “*L’interposizione di manodopera in agricoltura*”, pp. 381 y ss.
2014, n 4

PIOGGIA, A. “*La prospettiva del diritto sanitario e le politiche pubbliche per la salute alimentare*”, pp. 435 y ss.

ALBISINNI, F. “*Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*”, pp. 445 y ss.

D’ADDEZIO, M. “*Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all’insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza*”, pp. 470 y ss.

BOLOGNINI, S. “*Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*”, pp. 491 y ss.

TRAPÈ, I. “*Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*”, pp. 522 y ss.

TIERRAS DE CASTILLA Y LEÓN: AGRICULTURA

2015, n° 224

DE JUAN ARECHEDERRA, S. “*Nuevas normas europeas para el cultivo de variedades MG*”, pp. 118-121.

RAMOS, J.J., “*Los cultivos energéticos y la PAC*”, pp. 122-127.

VIDA RURAL

2015, N° 390

LÓPEZ, A. “*Luz verde a los nuevos pagos directos de la PAC reformada hasta el año 2020*”, pp. 10-13.

BIBLIOGRAFÍA

MIRAVALLS CALLEJA, CELIA. *Guía práctica de arrendamientos rústicos.* Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid, 2015, I.S.B.N.: 978-84-92928-43-9, 87 págs.

Celia Miravalles Calleja es abogada especializada en Derecho agrario y miembro de la Asociación Española de Derecho Agrario, es colaboradora en diversos medios de comunicación sobre temas agrarios

La obra que se reseña es una obra primordialmente práctica sobre arrendamientos rústicos donde la autora formula una serie de preguntas y responde a las mismas.

Un grupo de preguntas se refieren a: qué es un arrendamiento rústico, qué situaciones no son consideradas arrendamientos rústicos, qué normativa los regula, quiénes pueden ser arrendatarios, qué forma debe de adoptar el arrendamiento o si es obligatorio inscribir los contratos en el registro de arrendamientos rústicos.

Otro bloque de preguntas hacen referencia a: cuál es la duración de los arrendamientos, qué ocurre si se pacta una duración inferior a la mínima establecida por la Ley o cuál es la duración máxima que puede pactarse.

En cuanto a la renta: qué renta hay que aplicar, es obligatorio actualizarla con el IPC, qué ocurre con el retraso del pago de la renta.

En relación a obras y mejoras: cuáles son de cargo del arrendador y cuáles de cargo del arrendatario, o qué ocurre con las mejoras realizadas durante el arrendamiento.

Respecto a la enajenación, cesión y subarriendo: ¿se puede ceder o subarrendar la finca arrendada?, en caso de enajenación ¿tiene el arrendatario derecho de tanteo o retracto?, quién tiene preferencia el retracto de colindantes o el de arrendamiento, ¿con la permuta de fincas se puede evitar el retracto del arrendatario?, o qué derechos tiene el arrendatario si cambia el propietario de la finca.

En cuanto a la terminación del arrendamiento: cuáles son las causas de terminación, qué pasos debe seguir un propietario para que el arrendatario abandone la finca, qué puede ocurrir cuando el arrendador solo tiene el usufructo de la finca, qué ocurre con el arrendamiento si subastan la finca arrendada, ¿hay que hacer un nuevo contrato de arrendamiento tras la concentración parcelaria?, qué ocurre si expropián la finca arrendada, ¿puede el arrendatario pedir que le

indemnicen por la cosecha si le desahucian?, o ¿se extingue el arrendamiento rústico por jubilación del arrendatario?

En relación a la PAC: ¿se pueden arrendar los derechos derivados de la PAC?, ¿se pueden arrendar los derechos de pago básico?, qué pasará con los arrendamientos de tierras con derechos de pago único cuando finalicen estos; ¿tendrá alguna repercusión con la agencia tributaria el que en la solicitud de la PAC los arrendatarios identifiquen a los dueños de las fincas?

No estamos ante una obra teórica sino práctica, cuya pretensión es dar respuestas claras y concisas a los distintos temas propuestos, de manera que los destinatarios de la obra, arrendadores, arrendatarios y profesionales del sector agrario, puedan encontrar en ella las soluciones a los diferentes problemas que se les presentan tanto a la hora de celebrar el contrato de arrendamientos rústicos como durante la vigencia y terminación del mismo. Es una obra de gran utilidad, fruto de una intensa labor de asesoramiento y defensa de los intereses de los agricultores por parte de la autora. Nuestra felicitación al superar con creces el objetivo marcado.

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Director de la Asociación Española de Derecho Agrario

CUADRADO IGLESIAS, Carlos y NUÑEZ BOLUDA, M^a de los Desamparados (Dirs), BERROCALLANZAROT, Ana Isabel, JIMÉNEZ PARÍS, Teresa Asunción y CALLEJO RODRÍGUEZ, Carmen (Coords). *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Manuel García Amigo. LA LEY 2015. Dos Tomos, ISBN obra completa: 978-84-9020-398-9. 2214 págs.*

La obra, formada de dos tomos, se compone de una serie de trabajos escritos por juristas y agrupados por materias. Algunos de los trabajos que se recogen en las distintas materias son:

PARTE GENERAL Y DERECHO DE LA PERSONA: “Algunas cuestiones en torno al derecho a la persona en el proceso final de la vida: en especial el derecho a otorgar instrucciones previas”, “Los apellidos de los españoles plurinacionales. Especial consideración del caso de los ciudadanos comunitarios”, “La penetración del Trust en el sector económico y sus consecuencias”, “Significado de la observancia *“equus in bello vulneratus”*”, “Acerca de las verdades presuntas que inducen certeza”, “El estatuto de la Fundación Europea. Propuesta de Reglamento de la UE de 8 de febrero de 2012”, “Referencias al lenguaje en los debates parlamentarios sobre el Código Civil, (1885-1889)”, “El proyecto de Ley de Jurisdicción Voluntaria y la modificación del Código Civil”, “La labor de las fundaciones en el marco de la Comunidad de Castilla y León”, “El Código civil español en la secuencia comparativista de los fundamentos del Derecho Europeo”.

DERECHO DE OBLIGACIONES Y CONTRATOS: “Responsabilidad civil por productos defectuosos”, “Usos y prácticas en la contratación de consumo después de la transposición de la normativa europea”, “El documento electrónico notarial: un nuevo reto para la ciencia jurídica”, “Nuevas vicisitudes en la protección jurídica contra las cláusulas contractuales abusivas”, “Configuración, fundamento y naturaleza de la gestión oficiosa de negocios ajenos”, “El concepto de oferta contractual en la propuesta de reglamento opcional sobre una normativa común de compraventa europea: un estudio a la luz de los Derechos civiles español e italiano”, “Principales modificaciones en materia arrendaticia tras la reforma de la Ley 4/2013, de 4 de junio”, “Responsabilidad en la carga y descarga de mercancías peligrosas”, “Aspectos romanos y modernos de la dación en pago”, “Incidencia de la autorregulación en la en la publicidad virtual de carácter sexista”, “El derecho del consumidor a ser informado y el desistimiento unilateral *ad nutum*”, “El beneficio de división en la fianza”, “El Derecho al *Tornallom*”, “La reclamación de exacto cumplimiento de la prestación a cargo del vendedor en la propuesta de reglamento de normativa

común de compraventa europea (CESL)”, “La nulidad y la anulación del contrato en la propuesta de modernización del Código Civil”.

DERECHOS REALES: “Régimen de luces y vistas en el Código de Derecho Foral Aragonés”, “Una nueva reforma de la Ley de Propiedad Horizontal”, “El objeto inmobiliario de las servidumbres y la superación de algunos de sus mitos”, “Posesión en concepto de dueño y usucapión extraordinaria. Las donaciones inmobiliarias con defecto de forma en la reciente jurisprudencia”, “La garantía internacional sobre bienes de equipo en el Convenio de Ciudad del Cabo y su incidencia en la legislación española sobre garantías mobiliarias”, “Inmatriculación de la catedral de Córdoba y notas en relación con el art. 206 de la Ley Hipotecaria”, “La suspensión del lanzamiento del deudor hipotecario y su familia, y la continuación de la ejecución ordinaria posterior, tras la Ley 1/2013, “Anti – desahucios””, así como otros temas relacionados con esta Ley, “El árbol medianero en el Derecho Foral Aragonés”, “De una representación gráfica de la definición de propiedad, sus límites y limitaciones”, “Libertad de creación y Derecho de autor”, “El entrecruzamiento entre propiedad pública y propiedad privada: el desahucio administrativo y el desahucio civil instado judicialmente por la administración”, “La propiedad privada de los montes (la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes)”, “El carácter abusivo de las cláusulas de vencimiento anticipado en materia de préstamos hipotecarios”.

DERECHO DE FAMILIA: “Secularidad del matrimonio y divorcio en los tiempos modernos”, “Inconstitucionalidad del artículo 92.8 del Código civil: el informe favorable del Ministerio Fiscal en la custodia compartida”, “Uso de la vivienda familiar en situación de crisis matrimonial y compensación al cónyuge propietario”, “Hacia un subsistema comparado hispano-filipino dentro de la familia romano-germánica- canónica”, “El parentesco por afinidad, ¿concluye por la extinción del matrimonio?”, “La conversión de la pareja estable en matrimonio”, “Infidelidad en el matrimonio: ocultación de la verdadera paternidad”.

DERECHO DE SUCESIONES: “La sucesión intestada en las Illes Balears”, “Algunas apreciaciones a propósito de la colación”.

OTRAS MATERIAS: “Las posibilidades de aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales materialmente afectos a un uso o servicio público”, “Tutela penal de la flora y fauna no autóctona (Arts. 332 y 333 CP)”.

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Director de la Asociación Española de Derecho Agrario