

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXXVIII

N.º 80. Enero-Junio 2022

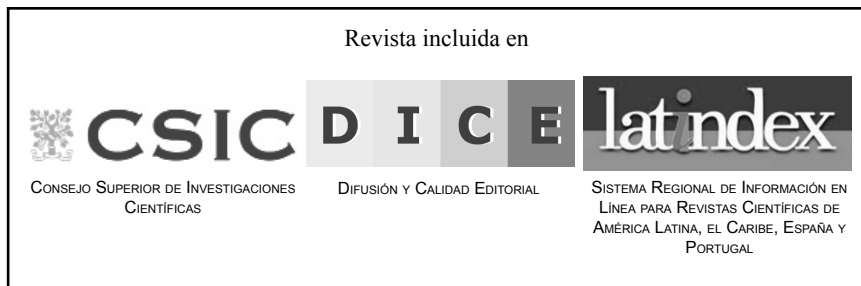
**Fundada en 1985 por
Don ALBERTO BALLARÍN MARCIAL**

**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



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



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

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

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR

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

DIRECTOR ADJUNTO

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

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

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

SECRETARIO

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

SECRETARIA ADJUNTA

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

ANTERIOR DIRECTOR

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

CONSEJEROS

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

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

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

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

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*.

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

ÍNDICE

ESTUDIOS

Las infraestructuras críticas desde la perspectiva del sector agroalimentario

Berta Casans Gabasa..... 7

La lógica de los sistemas consuetudinarios en el marco de las políticas agrarias en Mozambique

Eduardo Chiziane..... 51

¿Cómo reducir los fraudes agroalimentarios en la Unión Europea y minimizar su impacto en la salud y economía de los consumidores?

Luis González Vaqué 71

Defensa nacional y el sector agrario -desde una perspectiva alemana-

José Martínez 91

El nuevo sistema de información de explotaciones agropecuarias y de la producción agraria. Una ordenación legislativa inacabada

Esther Muñoz Espada117

Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013 de mejora de la cadena alimentaria

Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros..... 153

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

Fernando González Botija y Macarena García Menéndez 181

REVISTA DE REVISTAS

Luis Arnáez Fernández 187

EL CONSULTOR JURÍDICO

¿Cómo se adjudican los arrendamientos de pastos de las Juntas Agropecuarias Locales?

Celia Miravalles Calleja..... 191

BIBLIOGRAFÍA

Hacia unas nuevas funciones del registro mercantil en relación con la actividad agraria

Esther Muñiz Espada

Por: María del Mar Muñoz Amor..... 193

De la crisis de las ‘vacas locas’ a la Covid-19. Gobernanza comunitaria de emergencias alimentarias y de salud pública,

Joan Mier Albert

Por: Isaac de la Villa Briongos..... 197

LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

THE CRITICAL INFRASTRUCTURES FROM AGRI-FOOD SECTOR PERSPECTIVE

TTE. BERTA CASANS GABASA¹

Brigada Guzmán el Bueno X

RESUMEN: La protección de las infraestructuras críticas constituye una pieza angular de las políticas nacionales y supranacionales, toda vez que éstas proveen los servicios esenciales para la subsistencia de las sociedades. En este contexto, el presente trabajo aborda un estudio desde la perspectiva de las infraestructuras críticas relacionadas con el sector agroalimentario.

Debido a que el riesgo de sufrir un ataque terrorista contra infraestructuras críticas ha ido en aumento tras la caída de las Torres Gemelas en 2001, la Unión Europea ha trabajado en el desarrollo de una legislación común a todos los estados miembros; con el fin de analizar la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y su interdependencia y presentar soluciones que las protejan y preparen para todo tipo de peligros. Conocida la normativa europea, ésta ha de ser aplicada y adaptada a las capacidades y necesidades de nuestro país.

Partiendo de estas premisas y con el objetivo de dar a conocer el contexto de protección en el que se encuentran las infraestructuras críticas relacionadas con el sector agroalimentario, se han analizado cuáles son las principales amenazas a las que se enfrentan.

¹ Magister en Estudios de Seguridad por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mella-do. 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 ésta presta sus servicios.

En primer lugar, si existe la amenaza del agroterrorismo o ciberterrorismo, han de existir mecanismos de prevención, detección y recuperación. Asimismo, en caso de tener que hacer frente a fenómenos naturales extremos, existen herramientas para prever cuándo sucederán y las posibles consecuencias que acarrearán. Del mismo modo, existen planes de actuación que rigen nuestra forma de actuar en el caso de sufrir una de estas catástrofes. En el proyecto, se analizan los tres fenómenos más comunes en España: inundaciones, sequías y temporales de viento. También se estudian algunos riesgos industriales que existen en la agroindustria – incendios, explosiones y vulnerabilidad energética – y las medidas de protección que debemos tomar en caso de producirse. Finalmente, se analiza la influencia de la situación socio-económica actual en el sector agroalimentario, así como las prácticas que podríamos llevar a cabo para hacer frente a las consecuencias nefastas provocadas por el cambio climático, la carencia de agua y los cambios demográficos

ABSTRACT: Protection of critical infrastructures represents a cornerstone of the national and supranational politics, since those infrastructures provide essential services for societies. This paper aims to study the critical infrastructures which are related to the agri-food sector.

The risk of suffering a terrorist attack has risen since the collapse of the Twin Towers in 2001. Thus, the European Union has developed a common legislation to assessing the vulnerabilities of critical infrastructures and their interdependence as well as giving solutions to improve their protection against all risks and threats. These European policies and legislations must be implemented in our country according to our own capacities and requirements.

In order to better understand which level of protection must be afforded to agricultural and food infrastructures, it is necessary to study the most important risks and hazards.

For example, if there are agro-terrorism or cyberterrorism threats, we must develop prevention, detection and recovery mechanisms. Likewise, if we had to face extreme natural disasters, we should have methods to predict when they will take place and their possible consequences. In the same way there should be some plans which showed us how to react in case of suffering a catastrophe.

In this investigation, most natural common disasters in Spain -floods, droughts and storms- are studied. Some industrial risks, related to agro-industry such as fire, explosions and power vulnerability are also analysed as well as what measures of protection should be taken if those risks happened. Finally, there is a review of how the current socioeconomic situation influences the agri-food sector and what practises could be carried out to face the disastrous consequences of climate change, droughts and demographic changes.

PALABRAS CLAVE: Infraestructuras Críticas, agroalimentario, Unión Europea.

KEYWORDS: Critical infrastructures, agri-food, European Union.

SUMARIO: I. Introducción. II. La protección de las infraestructuras críticas en el contexto europeo. III. Contexto general. 1. Infraestructuras críticas: Concepto. 2. Amenazas y Protección. A) Estrategia de Seguridad Nacional. B) Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas. C) Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas. D) Instrumentos de planificación. IV. Sector estratégico: alimentación. 1. La Importancia del sector. 2. Análisis previos. 3. Amenazas y desafíos de este sector. A) Agroterrorismo. B) Ciberataques/Ciberterrorismo. C) Fenómenos naturales extremos. D) Riesgos industriales. E) Situación socio-económica. F) COVID-19. 4. Medidas de protección frente a las amenazas estudiadas. A) Agroterrorismo. B) Ciberterrorismo. C) Fenómenos naturales extremos. D) Riesgos industriales. E) Situación socio-económica. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, los Estados se enfrentan a diferentes desafíos que suponen un carácter cada vez más complejo para la Seguridad Nacional. En ese marco, es cada vez mayor la dependencia que las sociedades tienen del sistema de infraestructuras que dan soporte y posibilitan el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana en general.

Entre las prioridades estratégicas de la seguridad nacional destacan las infraestructuras que están expuestas a una serie de amenazas. Para su protección, es imprescindible, por un lado, catalogar el conjunto de aquellas que prestan servicios esenciales a la sociedad y, por otro, diseñar un planeamiento que contenga medidas de prevención y protección eficaces contra las posibles amenazas a tales infraestructuras, tanto en el plano de la seguridad física como en el de la seguridad de las TIC. En esta línea, el sector agroalimentario es considerado como uno de los sectores estratégicos.

Este concepto engloba tanto al sector primario como al de la agroindustria; y en España es considerado como un elemento crítico para aspectos sociales, económicos y políticos del país.

II. LA PROTECCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS EN EL CONTEXTO EUROPEO

En los últimos años², se ha desarrollado –no solo en España– sino en el contexto de la Unión Europea una conciencia respecto a la necesidad de estar

2 Miranzo, Mónica y De Río, Carlos. (2014, mayo). La Protección De Infraestructuras Críticas. *Revista UNISCI Discussion Papers*, 35. De pág. 1696 a 2206. Disponible en: <https://>

preparados en el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas, especialmente a partir de los atentados en cuatro estaciones de tren en Madrid, llevados a cabo el 11 de marzo de 2004.

Como respuesta ante estos ataques, la UE comenzó un programa de trabajo con el que se aproximó a la protección integral –mediante el establecimiento de un marco legal e institucional, contando con los medios y los actores adecuados para prevenir posibles riesgos y amenazas–, de las infraestructuras críticas. Así pues y en la línea de actuación contra los ataques terroristas, se publicaron las primeras directivas, denominadas “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas”³ y “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias”⁴. Éstas pusieron de manifiesto la importancia de la protección de las IC en cuanto a un posible ataque terrorista.

Posteriormente, se publicó la directiva sobre “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo”⁵, con la cual se dieron los primeros pasos para la elaboración de una estrategia global de protección de las IC mediante la adopción de medidas homogeneizadoras, con definiciones comunes. Del mismo modo, se describieron los riesgos y las amenazas a los que debían enfrentarse, destacando entre ellos el terrorismo y el ciberterrorismo. Además, puesto que la protección de infraestructuras críticas depende, en su mayor parte, de los estados; la directiva europea ofrecía las pautas y los criterios de identificación de aquellos factores que determinaban el carácter crítico de una infraestructura. En dicha directiva, también, se propuso la creación de un Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas, también conocido como PEPIC, cuyo objetivo era la identificación de todas y cada una de las infraestructuras consideradas críticas por cada país miembro de la Unión. En dicho programa, también se llevaría a cabo un análisis para la gestión de vulnerabilidades y evaluación del riesgo al que están sometidas las IC; así como una presentación de

revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/download/46435/43628. Consultado el 13 de mayo de 2022.

- 3 Recomendación C 124 E/246 del Parlamento Europeo destinada al Consejo Europeo y al Consejo sobre “La prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 25 de mayo de 2006. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005IP0220&from=EN>. Consultado el 13 de mayo de 2022.
- 4 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias”. COM 701 final, Bruselas, a 20 de octubre de 2004. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0701&from=es>. Consultado el 13 de mayo de 2022.
- 5 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre: “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo”. COM 702, Bruselas, de 20 de octubre de 2004, pág. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0702&from=IT>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

posibles soluciones, medidas de protección y fomento de la colaboración entre empresas privadas y administraciones públicas. En este aspecto, es importante resaltar el rol prioritario del sector público como proveedor de seguridad incluso cuando las IC están manos de operadores privados.

El objetivo de la UE era asegurar unos niveles adecuados y similares de seguridad en las IC, minimizar los puntos de fallo y proponer una serie de mecanismos rápidos y probados de recuperación de infraestructuras para toda la Unión. El proceso permanente que requeriría revisiones periódicas para anticipar los problemas y las preocupaciones de la sociedad sería el PEPIC.

Ya en 2005, se publicó el “*Libro Verde sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas*”⁶. De él cabe destacar el objetivo de recabar puntos de vista en torno a las posibles opciones para la elaboración del PEPIC. Una protección eficaz de las IC requiere coordinación, comunicación y cooperación, tanto nacional como entre todas las partes interesadas en el ámbito de la UE – véase propietarios, operadores de las infraestructuras, reguladores, asociaciones profesionales y empresariales en cooperación con todos los niveles de la administración y el público en general. Así pues, el Libro Verde presenta las opciones para una respuesta de la Comisión a la solicitud del Consejo de establecer el PEPIC y la CIWIN⁷.

En 2006, se publicó la comunicación de la Comisión sobre el PEPIC⁸, que establece los principios, los procesos y los instrumentos propuestos para poner este programa en marcha. La puesta en práctica de éste se complementará cuando proceda mediante comunicaciones sectoriales específicas en las que se establezca el enfoque de la Comisión por lo que respecta a sectores específicos de IC. Así pues, el objetivo general del PEPIC es mejorar la protección de las ICE⁹ mediante la creación de un marco de la UE relativo a la protección de las IC.

Posteriormente, en 2008, se aprobó la directiva sobre “Identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y evaluación de la necesidad de

6 Libro Verde de la Comisión Europea, “Sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas”. COM 576 final, Bruselas, de 17 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0576&from=LV>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

7 Red de Información sobre Alertas en Infraestructuras Críticas.

8 Comunicación de la Comisión sobre “Un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas”. COM 786 final, Bruselas, de 12 de diciembre de 2006. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0786&from=ES>. Consultado 13 de mayo de 2022.

9 Se califican como infraestructuras críticas europeas aquellas situadas en algún Estado miembro de la UE; y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a, al menos, dos Estados miembros.

mejorar su protección”¹⁰. El objeto de ésta es establecer un procedimiento de identificación y designación de las ICE, proporcionando un enfoque común para evaluar las infraestructuras, con el fin de protegerlas y así adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos. Esta directiva es la base de la Ley de Protección de Infraestructuras Críticas española, que trataremos en el apartado 5.1 de este documento.

Ya en 2009, la Comisión adoptó la comunicación sobre la “Protección de las infraestructuras críticas de información”¹¹, que indica los principales desafíos a los que se enfrentan las infraestructuras estratégicas y propone un plan de acción destinado a aumentar su protección.

Finalmente, en 2020 se presentó el primer informe sobre la “Implementación de la Directiva sobre la protección y la resiliencia de entidades críticas, tanto física como digital”. El pasado 2021¹², el Parlamento adoptó un acuerdo de negociación para llevar a cabo el proyecto anteriormente mencionado.

III. CONTEXTO GENERAL

1. Infraestructuras críticas: Concepto

El Consejo Europeo ha ido modificando el concepto de infraestructura crítica. En el año 2004¹³, éstas se definían como “aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un mayor impacto en la seguridad, el bienestar económico de los ciudadanos, la salud o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros. [...] Algunos elementos críticos [...] no constituyen

10 Directiva 2008/114/CE del Consejo Europeo, de 8 de diciembre de 2008, sobre: “La identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 23 de diciembre de 2008. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2008/345/L00075-00082.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

11 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones sobre “La protección de infraestructuras críticas de información”. COM 149 final, Bruselas, de 30 de marzo de 2009. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0149&from=ES>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

12 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: “on the Third Progress Report on the implementation of the EU Security Union Strategy”. COM 799 final, Bruselas, de 8 de diciembre de 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_third_progress_report-eu_security_union_strategy.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

13 Ídem referencia núm. 5.

infraestructuras estrictamente hablando, sino redes o cadenas de suministro que apoyan la entrega de un producto o servicio esencial”.

Posteriormente, en el 2008¹⁴, se define nuevamente. En esta ocasión, el legislador comunitario conceptúa a la infraestructura crítica como “[el] elemento, sistema o parte de éste situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de las funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener estas funciones”.

La entrada en vigor de la Directiva 2008/114 del Consejo, de 8 de diciembre¹⁵, -sobre la identificación y designación de IC europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección-, determina el desarrollo de una serie de obligaciones y de actuaciones por parte de los Estados, que deben incorporarse a las legislaciones nacionales. Como consecuencia de dicha Directiva, en el 2011, se aprueba en España la ley por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas¹⁶. Así, en el marco nacional, se habla de dos conceptos íntimamente ligados, pero sencillamente diferentes. Por un lado, se definen las infraestructuras estratégicas como “las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de la tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios”. Por otro lado, las infraestructuras críticas, entendidas como “aquellas infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales”¹⁷. En este sentido, el Ministerio del Interior es quien se encarga de calificar una infraestructura como estratégica¹⁸ dentro de los sectores estratégicos – áreas de la actividad laboral, económica y productiva que proporcionan un servicio esencial y garantizan el ejercicio de autoridad del Estado o la seguridad del país. Estos sectores son los siguientes.

14 Ídem referencia núm. 10.

15 Ibidem.

16 Cfr. Ley 8/2011, de 28 de abril de 2011, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, abril 2011, de pág. 43370 a 43380.

Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/04/29/pdfs/BOE-A-2011-7630.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

17 Aquellos servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

18 Las infraestructuras críticas dependientes del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se regirán por su propia normativa y procedimientos, a efectos de control administrativo.

- a) Administración: relacionada con las Altas Instituciones del Estado, Defensa, Interior, Partidos Políticos o Servicios de Emergencia.
- b) Espacio: aquello relacionado con los Centros de Control y las Telecomunicaciones.
- c) Industria nuclear: relativo a la producción y almacenamiento de productos radiológicos.
- d) Industria química: lugares donde se tratan las sustancias químicas, las armas y los explosivos.
- e) Instalaciones de investigación: laboratorios y almacenamientos concretos.
- f) Agua: infraestructuras de almacenamiento, tratamiento y distribución.
- g) Energía: relativo al gas, los hidrocarburos o la electricidad.
- h) Salud: aquello relacionado con la asistencia sanitaria, las vacunas o los laboratorios.
- i) Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones: relacionadas con la telefonía, la radio y la televisión.
- j) Transporte: la gestión de aeropuertos, puertos, ferrocarriles y carreteras.
- k) Alimentación: infraestructuras destinadas a la producción, el almacenamiento, el tratamiento y la distribución.
- l) Sistema financiero y tributario: aquello relacionado con los pagos, las compensaciones y los mercados regulados.

Una vez conocido el ámbito de actuación, debemos conocer qué parámetros¹⁹ determinan la criticidad, la gravedad y las consecuencias de la perturbación o destrucción de una infraestructura. Éstos son:

- a) Alcance: área geográfica –internacional, nacional, provincial, territorial o local– que pudiera verse afectada por la pérdida o indisponibilidad de un elemento.
- b) Magnitud: grado del impacto, pudiendo evaluarse como nulo, mínimo, moderado o principal. Algunos criterios para evaluar la magnitud son: el impacto público –cantidad de población afectada, pérdidas de vidas, enfermedades, lesiones graves, evacuaciones–; el económico –volumen de pérdida económica o degradación de productos o servicios–; ambiental –impacto en el lugar y sus alrededores–; interdependencia –con otros elementos de infraestructura críticos –y político– impacto en la confianza de las administraciones públicas.

19 Cfr. Ley 8/2011, de 28 de abril de 2011, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, abril 2011, pág. 43373. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/04/29/pdfs/BOE-A-2011-7630.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

c) Efectos en el tiempo: en qué plazo la pérdida de un elemento podría tener un impacto importante—inmediato, horas, semanas u otros.

Identificadas las IC, existe un registro²⁰ de carácter administrativo que contiene toda la información actualizada y contrastada de todas las infraestructuras críticas ubicadas en territorio nacional, incluyendo las clasificadas como críticas europeas que afectan a España. Dicho registro se materializa en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas²¹.

En dicho Catálogo se trata de diseñar mecanismos de planificación, prevención, protección y reacción ante una eventual amenaza contra las IC; así como responder de manera oportuna y proporcionada²², en caso de ser necesario. El Catálogo, los datos contenidos²³ en éste, los equipos, las aplicaciones informáticas y los sistemas de comunicaciones inherentes al mismo y el nivel de habilitación de personas con acceso a esta información, tienen carácter de secreto²⁴.

2. Amenazas y Protección

A) Estrategia de Seguridad Nacional

El principal eje de debate para la protección de las IC gira en torno a la identificación de cuáles son las amenazas más probables y a cuáles de éstas les debemos dar una respuesta prioritaria. Dada su naturaleza específica, las IC están expuestas a todo tipo de riesgos y amenazas que cambian constantemente. Por ello, resulta una tarea cada vez más complicada, llevar a cabo una evaluación.

20 Cfr. RD 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, mayo de 2011, pág. 50810. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/05/20/704/dof/spa/pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

21 En adelante, el Catálogo.

22 De acuerdo al nivel y características de la amenaza que se trate.

23 En el Catálogo, se incluye: descripción de la infraestructura, ubicación, titularidad y administración, servicio prestado, medios de contacto, nivel de seguridad que se precisa en función de los riesgos evaluados e información obtenida de las FCSE.

24 Se trata del más alto grado de protección. En caso de revelación no autorizada o uso indebido, puede provocar un grave perjuicio o amenaza para los intereses de España. Véase referencia núm. 20. _

Este problema queda resuelto en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017²⁵, pues se identifican cuáles son las principales amenazas²⁶ y desafíos²⁷ para la seguridad nacional; los espacios comunes globales como dominios de especial vulnerabilidad, y se destaca la importancia de las infraestructuras críticas.

Cualquier interrupción en los servicios proporcionados por las infraestructuras de sectores estratégicos podría tener graves consecuencias en los flujos de suministro vitales o en el funcionamiento de los servicios esenciales; así como provocar perturbaciones y disfunciones graves en materia de seguridad. Las amenazas consideradas de mayor peligro tienen origen en actos deliberados, y consisten en una agresión física sobre la propia infraestructura o mediante un ciberataque.

Con el fin de asegurar la correcta provisión de los servicios esenciales suministrados por las IC, las líneas²⁸ de acción determinadas en 2017 fueron:

- a) Progresar en la normativa sobre la protección de este tipo de infraestructuras.
- b) Potenciar la seguridad integral²⁹ trabajando en la planificación, la prevención, la reacción, la mitigación del daño y la restitución del servicio.
- c) Aumentar la capacidad y la resiliencia de los sistemas asociados a las infraestructuras críticas.
- d) Promover la coordinación en materia de protección, la lucha contra el terrorismo y la ciberseguridad.
- e) Estimular la cooperación entre entidades públicas y privadas, incentivando el intercambio de información mediante procedimientos y canales seguros.

25 RD 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 309, diciembre de 2017, de págs. 125966 a 126004. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/12/21/pdfs/BOE-A-2017-15181.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022. Cfr. DSN, Presidencia del Gobierno. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2017*, Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/IASN%202017.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

26 Comprometen o pueden socavar la Seguridad Nacional.

27 Sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización.

28 Cfr. RD 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, mayo de 2011, pág. 50810. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/05/20/704/dof/spa/pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

29 Bajo este concepto, se tienen en cuenta aspectos humanos, legales, sociales, económicos y técnicos de todos los riesgos que pueden afectar a la seguridad de las infraestructuras.

- f) Apostar por la tecnología y desarrollo del I+D+i español y favorecer la innovación en seguridad.
- g) Impulsar la colaboración internacional.

B) Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas

El Sistema se corresponde con el conjunto de instituciones, órganos y empresas –tanto del sector público como privado– con responsabilidades en el funcionamiento de los servicios esenciales y en la seguridad de los ciudadanos. Los agentes de este sistema son:

- a) Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior: máximo responsable del Sistema.
- b) Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas: del que hablaremos específicamente en el punto siguiente.
- c) Ministerios y otros organismos integrados en el Sistema: encargados de impulsar las políticas de seguridad del Gobierno sobre los sectores estratégicos.
- d) Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía: tratan la aprobación del Plan de Apoyo Operativo correspondiente.
- e) Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía: encargadas del desarrollo reglamentario de las infraestructuras críticas dentro de su demarcación.
- f) Corporaciones locales.
- g) Comisión Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas: aprueba los Planes Estratégicos Sectoriales y designa a los operadores críticos.
- h) Operadores críticos del sector público y privado: asesoran al Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, colaboran en el análisis de riesgos sobre sectores estratégicos, elaboran el Plan de Seguridad del Operador y un Plan Anual de Protección Específico para cada estructura considerada crítica recogida en el Catálogo. También designan a un responsable y un delegado de seguridad para cada infraestructura.

Todos estos agentes han de basarse en principios como la coordinación, la responsabilidad compartida y la cooperación cívico-privada, el equilibrio y la eficiencia, la planificación escalonada y la resiliencia.

C) Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas

Tal y como hemos señalado anteriormente, se trata de uno de los agentes del Sistema de Protección de IC. Creado en 2007, el CNPIC³⁰ es el órgano respon-

30 CNPIC.

sable del impulso, la coordinación y la supervisión de todas las políticas y las actividades relacionadas con la protección de las infraestructuras críticas españolas. Entre sus tareas se encuentra la actualización del Plan Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas³¹, la determinación de la criticidad de las infraestructuras estratégicas incluidas en el Catálogo, la implantación de mecanismos de información, la alerta y la comunicación con todos los agentes del Sistema o la ejecución de las acciones derivadas del cumplimiento de la Directiva 2008/114/CE³².

Dicho Centro define una escala de Advertencia de Amenaza para las IC, con cinco niveles³³:

- a) Nivel 1: riesgo de amenaza bajo.
- b) Nivel 2: riesgo moderado.
- c) Nivel 3: riesgo medio.
- d) Nivel 4: con riesgo alto.
- e) Nivel 5: riesgo muy alto.

Además, la implementación de cada nivel de seguridad implica la adopción gradual de un conjunto de medidas específicas adaptadas al estado y a la naturaleza de la amenaza. Dicho nivel de seguridad marcará un grado concreto de intervención³⁴ de los diferentes organismos responsables en materia de seguridad. Este nivel se determinará de acuerdo a una previa evaluación de la amenaza en cuestión, tanto general como específica, para un supuesto que se efectúe sobre las infraestructuras críticas; y que vendrá determinada por la NAIC.

D) Instrumentos de planificación

Con el fin último de prevenir, paliar y neutralizar el daño causado por un ataque intencionado contra las IC, los órganos del sistema llevan a cabo una serie de actividades dirigidas a asegurar la funcionalidad y la integridad de las IC. A continuación, veremos qué instrumentos utilizan para ello.

- a) Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas³⁵: establece los criterios y las directrices para movilizar las capacidades operativas de las Administraciones públicas y de los operadores críticos articulando me-

31 Del cual hablaremos en el apartado 3.2.4. a).

32 Ídem referencia núm. 10.

33 Estos niveles están en concordancia con los niveles de alerta del Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, los cuales se corresponden con la valoración de la amenaza terrorista que corresponda en cada momento.

34 Con la adopción graduada de dispositivos y medidas de protección ante situaciones de incremento de la amenaza.

35 PNPIC.

didadas preventivas. Los principales actores participantes en el PNPIC son el Centro Nacional de Protección e Infraestructuras Críticas y Ciberseguridad, el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estados y los Operadores Críticos³⁶.

b) Planes Estratégicos Sectoriales³⁷: contienen un análisis de riesgos y vulnerabilidades, propuestas de implantación de medidas organizativas y técnicas necesarias para prevenir, reaccionar y paliar las posibles consecuencias de los escenarios que se prevean; y medidas de coordinación con el PNPIC.

c) Planes de Seguridad del Operador³⁸: son documentos estratégicos que definen las políticas generales de los operadores críticos para garantizar la seguridad del conjunto de instalaciones bajo su gestión.

d) Planes de Protección Específicos: son documentos donde se reflejan medidas concretas ya adoptadas así como aquellas a adoptar por los OC para garantizar la seguridad integral de las infraestructuras críticas.

e) Planes de Apoyo Operativo: se trata de documentos donde se plasman medidas concretas que deben poner en marcha las Administraciones públicas en apoyo a los OC para una mejor protección de las infraestructuras.

Para todos estos instrumentos se aplica la clasificación de seguridad que les corresponda según la normativa específica vigente, constituida por la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales³⁹.

En la adopción de los planes anteriormente mencionados, es imprescindible que tanto las Administraciones públicas como los operadores privados trabajen de forma coordinada.

IV. SECTOR ESTRATÉGICO: ALIMENTACIÓN

1. La importancia del sector

El concepto de “sector agroalimentario” engloba, por un lado, el sector primario, dedicado a la silvicultura, la ganadería, la agricultura y la pesca; y, por

36 CNPIC, CITCO, FCSE y OC, respectivamente.

37 Una vez fueron conocidas las líneas de acción determinadas en la ESN 2017, la Comisión Nacional para la Protección de las IC aprobó en 2018, el Plan Estratégico Sectorial de la Alimentación.

38 Son operadores críticos aquellas entidades u organismos responsables del funcionamiento diario de una instalación, sistema, red o equipo físico o de tecnología de la información designada como infraestructura crítica.

39 Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, abril de 1968. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1968/BOE-A-1968-444-consolidado.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

otro lado, el sector de la agroindustria; a la cual pertenecen las empresas dedicadas a la transformación de materias primas en productos semielaborados o elaborados.

El sector de la agroalimentación está compuesto por explotaciones agrarias⁴⁰, es decir, sistemas complejos de producción, procesamiento y distribución de alimentos; cuya capacidad supera los límites nacionales y podrían convertirse en blanco atractivo de ataques de IC. Además, no todo aquello que engloba el sector son infraestructuras en sentido estricto, sino que pueden ser redes o cadenas de suministro que contribuyen a la entrega de un producto o servicios esenciales.

Se trata de un elemento crítico para los aspectos sociales, económicos y políticos del país. Prueba de ello es que, en el año 2019⁴¹, aportó el 5,8% del VAB total de la economía española⁴². En el año 2020, supuso el 9,7% del PIB nacional, ascendiendo su valor añadido a 99.355 millones de euros. Con estas cifras, España se sitúa como la cuarta economía del sector agroalimentario de la UE, aportando el 12,7% del VAB comunitario del sector⁴³. Actualmente, solamente el sector primario ya está formado por 945.000 explotaciones agrarias; mientras que la industria agroalimentaria cuenta con 31.000 empresas. En cuanto al comercio y la distribución, destacar que se trata mayoritariamente de un consumo minorista, con un 35% del gasto total en alimentación en restaurantes y comedores.

Al margen de su importancia económica, la seguridad alimentaria tiene especial relevancia, puesto que se trata de una exigencia derivada de la Constitución Española. En el apartado primero del artículo 43 de la Carta Magna se reconoce la protección de la salud como un derecho de todos los ciudadanos. Así pues, la seguridad alimentaria es entendida como el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer las incidencias de los riesgos emer-

40 Disponen de edificaciones como: graneros, silos, sistemas de riego, oficinas de gestión, cámaras frigoríficas, depósitos de agua potable o maquinaria para una línea de primera transformación y envasado; entre otros, en el caso de una explotación agrícola. Para una explotación ganadera, podemos encontrar vados sanitarios, silos de alimentos, pozos, sondeos y depuradoras, o rampas de carga y descarga de animales.

41 CaixaBank Research. Agroalimentario. *Informe Sectorial Agroalimentario 2019*. (Un sector clave para la economía y para la sociedad), 2019. Disponible en: https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2019/11/11/34455/isagroalimentario2019_esp_0.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

42 Un 11% si se incluyen todas las actividades de la cadena alimentaria.

43 El sector agroalimentario aporta el 9,7% del PIB de España. *Phytoma*, abril, 2020. Véase <https://www.phytoma.com/noticias/noticias-de-actualidad/el-sector-agroalimentario-aporta-el-9-7-del-pib-de-espana>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

gentes y a que las administraciones competentes garanticen protección frente a dichos riesgos⁴⁴.

Es por ello que la misión del sector agroalimentario consiste en proteger el suministro de alimentos contra cualquier ataque que pudiese representar una amenaza contra la salud pública, la seguridad, el bienestar o la economía nacional; y hacer hincapié en la protección y el fortalecimiento de la capacidad de la nación para suministrar alimentos seguros, nutritivos y saludables. Así pues, diremos que la protección de las infraestructuras críticas pertenecientes al sector agroalimentario es una parte esencial de la Seguridad Nacional.

2. Análisis previos

En la evaluación del atractivo que puede tener una IC para que un ataque contra él sea perpetrado, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Criticidad: cuál sería el impacto que tendría determinado ataque tanto en la salud pública como en la economía nacional.
- b) Accesibilidad: relativo a la facilidad o dificultad de acceso al objetivo.
- c) Recuperabilidad: respuesta a la pregunta de cuál es la capacidad del sistema para recuperarse de un ataque por sus propios medios.
- d) Vulnerabilidad: medida a través de la facilidad para realizar un ataque sobre determinado objetivo.
- e) Efecto: cuáles han sido las pérdidas provocadas por un ataque en función de las pérdidas de producción.
- f) Reconoscibilidad: con qué facilidad un objetivo es reconocible como tal.
- g) Choque: representa los impactos combinados relacionados con la salud, la economía y la psicología de un ataque.

La evaluación de estos aspectos se conoce como *CARVER + Shock* y permite determinar los puntos más vulnerables de la IC para concentrar los recursos disponibles en protegerlos⁴⁵.

Una vez que estos conceptos han sido analizados y conocemos los sistemas, los activos, las redes y las infraestructuras pertenecientes al sector agroalimentario, se lleva a cabo una priorización de todos ellos. A estos efectos, el CNPIC elabora una serie de tablas que determinan la posible criticidad de las

44 Ley 37/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, julio 2011, pág. 71289. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/06/pdfs/BOE-A-2011-11604.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

45 Asociación Española de Toxicología. (2019). *Defensa alimentaria: revisión de herramientas y estrategias*. Vol. 36, núm. 2. De pág. 99 a 105. Disponible en: [Defensa Alimentaria: revisión de herramientas y estrategias \(redalyc.org\)](https://redalyc.org/Defensa-Alimentaria-revisi%C3%B3n-de-herramientas-y-estrategias). Consultado el 13 de mayo de 2022.

infraestructuras estratégicas, desglosándolas en: críticas, esenciales y complementarias⁴⁶.

Para llegar a alcanzar la protección de infraestructuras caracterizadas como críticas, es de vital importancia llevar a cabo una correcta gestión del riesgo⁴⁷, pues en ella se combina información sobre las vulnerabilidades, las amenazas y las consecuencias de un posible ataque, de manera que el resultado obtenido es una evaluación integral, sistemática y racional. El ciclo de la gestión del riesgo implica las siguientes actividades⁴⁸.

- 1) Establecer objetivos de seguridad: se trata de definir los puntos finales, es decir, los resultados deseados.
- 2) Identificar infraestructuras: consiste en llevar a cabo un inventario de los activos, los sistemas, las redes y las estructuras consideradas críticas para el sector.
- 3) Evaluar riesgos: se determina el riesgo evaluando las posibles consecuencias directas e indirectas; así como las vulnerabilidades conocidas.
- 4) Priorizar: consiste en analizar los resultados obtenidos de la evaluación de riesgos, estableciendo preferencias de protección.
- 5) Implementar programas de protección: debemos seleccionar aquellos que sean adecuados para reducir el riesgo identificado y gestionar los recursos necesarios para abordar las posibles consecuencias en función de las prioridades establecidas.
- 6) Medir la eficacia: utilizar procedimientos de evaluación que permitan medir la eficacia de las medidas tomadas para la protección de las infraestructuras.

3. Amenazas y desafíos de este sector

La seguridad de las infraestructuras se enfrenta a amenazas físicas y lógicas. En 2020, el CNPIC registró un total de veinticuatro incidentes relacionados con la seguridad física y trece mil veintitrés⁴⁹ incidentes de ciberseguridad. Caben destacar los incidentes de tipo:

46 Ídem referencia 40.

47 Entendido en este contexto como el potencial de pérdida, daño o interrupción de las IC o recursos clave de la nación.

48 Todas ellas deberán tener en cuenta el factor físico, el humano y el cibernético.

49 El sector de la alimentación sufrió un 0,29% de éstos, según los datos publicados por el Ministerio del Interior. Véase: DSN, Presidencia del Gobierno. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2020>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

A) Agroterrorismo

Este fenómeno⁵⁰ se define como la introducción deliberada de un agente patógeno biológico - bacterias, virus, hongos y toxinas derivadas de organismos vivos –, ya bien sea contra el ganado, los cultivos o una vez introducidos en la cadena alimentaria. El propósito de estos ataques, generalmente, es:

- a) Socavar la confianza en los gobiernos: la aparición de un agente contagioso o contaminante en el ganado, la cosecha o dentro de la cadena alimentaria provocaría la pérdida de confianza en la seguridad del suministro de alimentos, dando lugar a dudas en la eficacia de planificación de contingencias por parte de los gobernadores.
- b) Desestabilización económica: se trata de uno de los efectos más inmediatos, pues generaría grandes costes debido a la aplicación de medidas de contención. Por ejemplo, la destrucción de un ganado o cultivo plagado de enfermedades provocado por la introducción de un compuesto biológico dañino.
- c) Inestabilidad social: más allá del impacto económico y político, un ataque contra el sector agroalimentario generaría un pánico masivo. El mero rumor de la existencia de contaminación de alimentos provocaría miedo y ansiedad general, lo que permitiría a los terroristas dominar la sociedad sin la necesidad de llevar a cabo ataques indiscriminados.

Dependiendo del agente patógeno y el objetivo escogido, el agroterrorismo puede utilizarse como una táctica para generar perturbaciones socio-económicas, o, como una forma de agresión humana directa.

Las causas que incitan a un ataque terrorista en este ámbito podrían resumirse en las siguientes cinco:

- a) Puede amenazar la seguridad del suministro de alimentos introduciendo el miedo en los ciudadanos, provocando un daño económico severo y la interrupción del trabajo en todas las industrias interconectadas⁵¹.
- b) La obtención, el transporte y el uso de los patógenos es sencillo si lo comparamos con patógenos diseñados para dañar a los humanos⁵².

50 Chalk, Peter. *Terrorism, infraestructura, protection, and the US Food and agricultural sector: (2001)*.

51 Polyak, M.G. *The Threat of Agroterrorism-economics of bioterrorism. Geo.J. Int'l Aff., 5,31. Disponible en: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojaf5&div=30&id=&page=>*. Consultado el 13 de mayo de 2022.

52 Joseph Foxell, Jr. (2001). *Current Trends in Agroterrorism. (Antilivestock, Anticrop, and Antisoil Bioagricultural Terrorism) and Their Potential Impact on Food Security, Studies in Conflict and Terrorism* (New York: College of Staten Island), 108.

- c) Distinguir entre un brote intencionado o un brote natural es complicado y por tanto, también lo es la atribución de un autor del ataque concreto⁵³.
- d) Cada incidente aislado tiene el potencial de convertirse en una epidemia y ésta, a su vez, en una pandemia.
- e) Un incidente o rumor de éste puede acarrear efectos debilitantes y duros para la seguridad de un país.

A pesar de ser una amenaza global⁵⁴ y potencial para toda la humanidad, cada país lleva a cabo una evaluación individual situándose como posible blanco ante una amenaza de este tipo, lo que le permite cuantificarlo de mayor o menor gravedad según su situación particular. Por ello, la aproximación para la solución de esta amenaza difiere sustancialmente entre países. Sin embargo, existe un consenso en la apreciación de la biodefensa y la bioseguridad, al tratar ambas dos, como un problema internacional sustentado en la seguridad y la salud pública y alimentaria.

Un ejemplo de ataque agroterrorista podría consistir en el desencadenamiento de una zoonosis⁵⁵. Los mecanismos de transmisión de esta enfermedad son muy variados, pudiéndose agrupar en: zoonosis no alimentarias – transmitidas del animal al hombre por contacto directo con el animal, como la rabia, la hidatidosis o la psitacosis; o transmitidas por un vector, como podrían ser los mosquitos –; zoonosis alimentarias – donde la transmisión es fundamentalmente alimentaria, producidas por bacterias como la salmonelosis o parásitos como el anisakioses⁵⁶.

La expansión de este tipo de enfermedad en los animales, precisaría el sacrificio de éstos, lo que generaría una amplia oposición por parte de ganaderos y grupos defensores de los derechos de los animales; así como un público general. Este fenómeno desembocaría en una alarma de salud pública, que

53 Parker, Henry. *Agricultural Bioterrorism: A Federal Strategy to Meet the Threat*. National Defense University. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/10897/McNair_65_agriculturalbioterrorism.pdf Consultado el 13 de mayo de 2022.

54 Soteras Escartín, Fernando. (2008). Agroterrorismo. *La nueva amenaza emergente para las sociedades de consumo*. Núm. 306. De pág. 15 a 24. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3345698>. Consultado el 13 de enero de 2022.

55 Enfermedad o infección que se da en los animales y que es transmisible al hombre en condiciones naturales. La legislación europea más actual relativa a esta enfermedad es la Directiva 2003/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre “La vigilancia de las zoonosis y los agentes zoonóticos”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 12 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:325:0031:0040:ES:PDF>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

56 Véase <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animal-higiene-ganadera/sanidad-animal/zoonosis-resistencias-antimicrobianas/zoonosis.aspx>. Consultado 13 de mayo de 2022.

podría ser alimentada por la dificultad epidemiológica en determinar el tipo de patógenos, la fuente y el modo de transmisión⁵⁷.

B) Ciberataques/Ciberterrorismo

Como se reconoce en el ya citado documento de Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, “la sociedad actual depende en gran medida de la tecnología”⁵⁸. En los últimos años se ha producido un gran avance en el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación. Hoy en día ya no se concibe una empresa, una institución o un Estado cuyo eje central no sean las TIC. De hecho, el mantenimiento y soporte de las IC se fundamenta en la seguridad de sus sistemas de información, y en garantizar la continuidad de la explotación del sistema, evitando los riesgos potenciales, tanto accidentales como intencionados.

Esta fortaleza es, al mismo tiempo, una gran debilidad; pues se ha creado un nuevo espacio – el ciberespacio⁵⁹ –, donde conflictos y agresiones no solo amenazan la Seguridad Nacional y el Estado de Derecho; sino que también desafían la prosperidad económica, el bienestar y el normal funcionamiento de la sociedad y de las administraciones públicas. Así, las amenazas en el espacio digital adquieren una dimensión global que va más allá de la tecnología. En el caso de las IC, las principales vulnerabilidades son: la amplia interconexión entre las mismas, que a su vez genera dependencias entre ellas y por tanto, la posibilidad de provocar efectos en cascada, de convertirse en objetivos de ataque directo o dentro de una acción concertada con un atentado convencional y la amplificación de los efectos psicológicos en la población que supondría un ataque de estas características, por su repercusión en las infraestructuras vitales para la población⁶⁰.

La convergencia del ciberespacio con el terrorismo desemboca en el concepto de ciberterrorismo, considerado éste como “la ejecución de un ataque sorpresa por parte de un grupo o persona terrorista, con objetivo político, económico o religioso principalmente, utilizando tecnología informática e internet para paralizar o desactivar las infraestructuras electrónicas y físicas de una

57 El “mal de las vacas locas” o el “virus del Nilo Oeste” son algunas zoonosis ya sufridas.

58 El concepto de ciberataque se define como la acción producida en el ciberespacio que compromete la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información mediante el acceso no autorizado, la modificación, degradación o destrucción de los sistemas de información y telecomunicaciones o las infraestructuras que los soportan.

59 Se trata de un escenario con características propias marcadas por su componente tecnológico, fácil accesibilidad, anonimidad, alta conexión y dinamismo.

60 Ruíz Díaz, Joaquín. (2016). Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro?, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE086-2016_Ciberamenazas_JRuizDiaz.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

nación [...]”. Este concepto aparece debido a que el reino cibernético es aquel donde más débiles son la mayoría de las naciones industrializadas⁶¹.

Los riesgos a los que se enfrenta el sector agroalimentario relacionados con este tipo de ataques están presentes en aspectos relacionados con: la agricultura – la administración de cultivos, la preparación de los suelos, la gestión de los sistemas de riego, el cálculo de insumos agrícolas, la planificación y el manejo de los cultivos, la selección de áreas de cultivo, la modificación de variedades de plantas, la proyección de la siembra, la distribución de dosis de plaguicidas, el control de las exigencias de ecologización de la PAC, la comercialización de productos alimenticios a través de canales virtuales, el control de recursos hídricos, la aplicación de nitratos y el uso de fitosanitarios, entre otros –, y la ganadería – la comercialización de piensos, los sistemas de alimentación automática para animales, los sistemas de climatización o la cadena de distribución, entre otros. En todas las actividades anteriormente mencionadas, el sector primario hace uso de los avances y las facilidades que la tecnología nos ofrece. Sin embargo, como ya hemos comentado, este mismo avance supone, al mismo tiempo, una debilidad que debemos proteger.

El 77% de las empresas españolas de la industria de la alimentación reportaron haber sufrido un ciberincidente⁶² en 2019⁶³. Las organizaciones criminales nacionales e internacionales apuntan a la cadena alimentaria para cometer adulteración⁶⁴, falsificación⁶⁵, fraude⁶⁶, robo y contrabando a gran escala. In-

61 M. Pollit. (1997). E.A.FBI. *Proceedings of the 20th Nacional Information System Security Conference*. Véase también el glosario y abreviaturas definidas por el CCN. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/pdf/guias/glosario-de-terminos/22-401-descargar-glosario/file.html>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

62 Incidente relacionado con la seguridad de las TIC que se produce en el Ciberespacio. Este término engloba aspectos como los ataques a sistemas TIC, el fraude electrónico, el robo de identidad o el abuso del Ciberespacio. Para más información véase: <https://www.ccn-cert.cni.es/pdf/guias/glosario-de-terminos/22-401-descargar-glosario/file.html>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

63 (16 de octubre de 2019). La industria alimentaria se blindo – aunque se relaja – en ciberseguridad. *Food retail. El diario de la alimentación*. Disponible en: https://www.foodretail.es/especiales/ecommerce-internet/industria-alimentaria-blinda-ciberseguridad_0_1374162587.html. Consultado el 13 de mayo de 2022.

64 (14 de octubre de 2021). “La Noche Temática” denuncia la adulteración de la comida. *RTVE comunicación*. Disponible en: <https://www.rtve.es/rteve/20211014/noche-tematica-denuncia-adulteracion-comida/2189981.shtml>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

65 (30 de diciembre de 2021). Incautan más de mil jamones ibéricos “falsos” que se distribuían desde Getafe o Las Rozas. *Cadena Ser*. Disponible en: https://cadenaser.com/emisora/2021/12/30/ser_madrid_sur/1640851987_484018.html. Consultado el 13 de mayo de 2022.

66 Calderita, Diana. (25 de enero de 2022). Fraude alimentario y beneficios económicos: el nuevo binomio. *Canal Extremadura*. Disponible en: <https://www.canalextremadura.es/noticias/extremadura/fraude-alimentario-y-beneficios-economicos-el-nuevo-binomio>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

cluso piratean los sistemas de almacenamiento y distribución para mejorar los productos falsificados e insertarlos en la cadena de suministro auténtica⁶⁷.

Un ejemplo de ciberataque podría producirse en las instalaciones de fabricación de un producto alimenticio. La irrupción de un *malware* en los sistemas automatizados de control industrial, supervisión y adquisición de datos. Con ello, se podrían modificar cantidades de ingredientes o agregar nuevos, llegando a la creación de un producto tóxico. Otro ejemplo podría ser un *ransomware* o chantaje digital. Consiste en atacar el sistema operativo de una industria y posteriormente, pedir un rescate para la restauración del mismo. De esta manera, se provocan pérdidas económicas que tienen un impacto negativo en la cadena de suministro de alimentos⁶⁸.

C) Fenómenos naturales extremos

Una amenaza natural es aquel elemento del medio ambiente físico, o del entorno físico, perjudicial para el hombre y causado por fuerzas ajenas a él. Así pues, los fenómenos atmosféricos, hidrológicos, geológicos u originados por el fuego, son peligros naturales.

El sector agrario es uno de los más afectados por los desastres naturales⁶⁹, al mismo tiempo que se trata de uno de los más sensibles, debido al impacto que produce en la población que requiere de sus productos para vivir. Los riesgos naturales tienen consecuencias muy diferentes en cada región del país, dependiendo de la mayor o menor incidencia de las situaciones de peligro y de la población expuesta a ellas; por lo que las pérdidas previstas en España como consecuencia de desastres naturales difieren de unas áreas geográficas a otras. Sin embargo, todas las áreas comparten que, la frecuencia e intensidad con la que sufren desastres naturales, ha aumentado en los últimos años⁷⁰.

67 Werran, Richard. El asesino silencioso: 9 razones por las que la ciberseguridad es importante para la industria alimentaria. *Bsi*. Disponible en: <https://www.bsigroup.com/es-ES/blog/blog-sector-alimentario/El-asesino-silencioso-nueve-razones-por-las-que-la-ciberseguridad-es-importante-para-la-industria-alimentaria/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

68 (19 de octubre de 2021). Los *hackers* de *BlackMater* incumplen su promesa: atacan a la industria alimentaria de EEUU. *El Español*. Disponible en: https://www.elespanol.com/omicrofono/tecnologia/20211019/hackers-blackmater-incumplen-promesa-industria-alimentaria-eeuu/620688111_0.html. Para más información véase: <https://www.qad.com/es-ES/blog.es/-/blogs/por-que-es-importante-la-ciberseguridad-en-la-cadena-de-suministro-de-alimentos-y-bebidas>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

69 Un desastre se produce cuando una amenaza natural destructiva actúa sobre condiciones de vulnerabilidad produciendo graves daños contra la vida o los bienes de las personas, o interrumpiendo el funcionamiento normal de la sociedad.

70 (2 de septiembre de 2021). Cambio climático: los desastres naturales se multiplican por cinco en el último medio siglo. *Hazteco – Atresmedia 3*. Disponible en: <https://compromiso.atresmedia.com/>

Los peligros naturales en España más importantes por sus consecuencias socio-económicas y frecuencia de aparición son las lluvias abundantes o torrenciales con efectos de inundación; secuencias de sequía y temporales de viento. Los impactos que tienen los peligros anteriormente mencionados son:

a) Inundaciones⁷¹: afectan, en mayor medida, a cultivos, los cuales quedan total o parcialmente cubiertos por el agua durante varios días, provocando estrés hídrico excesivo. Como consecuencia de la humedad persistente en el terreno, aparecen enfermedades y plagas; así como la saturación de los suelos y la pérdida del rendimiento agrícola. Además, las inundaciones también afectan a las estructuras que dan servicio a la agricultura, como lo son carreteras y líneas de ferrocarril.

b) Sequía⁷²: los periodos de sequía se traducen en la directa reducción de las cosechas, el deterioro de los pastos, el bajo rendimiento y la muerte de animales. Entre las consecuencias indirectas, encontramos aquellas que afectan al transporte y el mercadeo de los productos o aumento de los incendios forestales. Además, las privaciones y las tensiones que generan las sequías en las sociedades pueden generar graves impactos en la economía a medio y largo plazo, provocando la escasez o el encarecimiento de los productos de primera necesidad, la merma de las comodidades de la población o el endeudamiento.

c) Temporales de viento⁷³: las fuertes rachas de viento pueden provocar la desecación o endurecimiento de los suelos después de las lluvias; destruyen brotes y capullos; deshidratan plantas y arbustos y arrebatan la capa de tierra fértil provocando la erosión eólica. Además, pueden afectar a infraestructuras como invernaderos⁷⁴.

En abril del año 2018, la crecida del río Ebro a su paso por Navarra, La Rioja y Aragón anegó 14000 hectáreas de cultivo, produciendo daños por

dia.com/hazte-eco/noticias/cambio-climatico-desastres-ambientales-multiplican-cinco-ultimo-medio-siglo_202109026130b3f49460940001f10c57.html. Consultado el 13 de mayo de 2022.

71 Ponvert-Delisle, Dámaso Ramón; LAU, Andrés; Balamaseda, Carlos. (Marzo, 2018). La vulnerabilidad del sector agrícola frente a los desastres. *Research Gate*. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Damaso-Ramon-Ponvert-Delisle-Batista/publication/323999997_La_vulnerabilidad_del_sector_agricola_frente_a_los_desastres_Reflexiones_generales/links/5ab810da0f7e9b68ef51b049/La-vulnerabilidad-del-sector-agricola-frente-a-los-desastres-Reflexiones-generales.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

72 Ibid.

73 García de Pedraza, Lorenzo. (1963). Los vientos en agricultura. *Hojas divulgadoras*. Disponible en: <https://www.divulgameteo.es/uploads/Vientos-agricultura-LGP.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

74 (9 de diciembre de 2021). Más de 30 invernaderos, dañados en Motril a consecuencia del viento: “Esto es una ruina para muchas familias”. *Nius*. Disponible en: https://www.niusdiario.es/espana/andalucia/mas-30-invernaderos-danados-motril-consecuencia-viento-ruina-agricultores_18_3247922638.html. Consultado el 13 de mayo de 2022.

valor de 25 millones de euros, como consecuencia de la pérdida de cosechas y desperfectos en infraestructuras, tanto públicas como privadas. Estas inundaciones no solo afectaron zonas de cultivo, sino también granjas de ganaderos de las zonas próximas al cauce del río⁷⁵. Por otro lado, la sequía que afectó en especial a la mitad occidental y tercio norte del país en el año 2019, provocó la pérdida de más del 40% de las producciones de cereal previstas para ese año⁷⁶.

Las catástrofes provocadas en el sector agroalimentario a causa de fenómenos naturales extremos difieren, en gran medida, del resto de incidentes, pues pueden preverse con anterioridad gracias organismos como la AEMET⁷⁷; que se encargan de publicar y divulgar de forma continua información meteorológica y climatológica, predicciones y avisos⁷⁸, que facilitan una respuesta temprana ante fenómenos extremos. Sin embargo, incidentes terroristas o cibernéticos son llevados a cabo por sorpresa, por lo que son más difíciles de impedir debido a su menor predictibilidad⁷⁹.

D) Riesgos industriales

Como en todas las infraestructuras, aquellas destinadas al trabajo del sector agroalimentario son susceptibles de sufrir accidentes industriales como:

- a) Incendios: este tipo de siniestros suele ser originado debido a fallos en el funcionamiento de los equipos, sobrecargas térmicas, cortocircuitos o la formación de arcos eléctricos⁸⁰. Las consecuencias de este tipo de accidentes, además de dañar o provocar la destrucción los equipos, puede alterar

75 (19 de abril de 2018). La crecida del Ebro deja 19000 hectáreas inundadas y daños por valor de 25 millones de euros. *El País*. Disponibles en: https://elpais.com/politica/2018/04/19/actualidad/1524163924_169768.html. Para más información, véase: https://elpais.com/politica/2018/04/17/actualidad/1523966579_383938.html#?rel=mas. Consultado el 13 de mayo de 2022.

76 VIDAL MATÉ, (julio de 2019). La sequía afecta ya a un millón de hectáreas de cereal y amenaza a olivares y viñedos. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/06/30/actualidad/1561911214_820407.html. Consultado el 13 de mayo de 2022.

77 Véase: <http://www.aemet.es/es/portada>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

78 (12 de abril de 2021). AEMET activa avisos por tormentas con granizo y fuerte viento este sábado en Extremadura. *20 minutos*. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4727687/0/aemet-activa-avisos-por-tormenta-con-granizo-y-fuerte-viento-este-sabado-en-extremadura/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

79 (30 de mayo de 2018). Masivo ataque cibernético toma por sorpresa a instituciones de todo el mundo. *Muy Interesante*. Disponible en: <https://www.muyinteresante.com.mx/ciencia-tecnologia/masivo-ataque-cibernetico-afecta-detalles/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

80 (23 de agosto de 2016). Riesgos de incendio en la industria alimentaria. *RIMAC. Riesgos patrimoniales*. Disponible en: <https://prevencionrimac.com/riesgospatrimoniales/articulo/Riesgos-de-incendio-en-la-industria-alimentaria>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

las operaciones de las diferentes líneas de producción y contaminar productos y equipamiento con el humo provocado.

b) Explosiones: el 30% de las explosiones que se producen en instalaciones industriales están directamente relacionadas con los alimentos⁸¹. La producción – de materia prima como granos de malta o maíz – y la manipulación de ingredientes de alimentos sólidos y productos alimenticios crea polvo en el aire del lugar de trabajo. En las condiciones adecuadas⁸², una superficie caliente o chispa puede ser suficiente para encender el polvo y provocar una explosión. Los siniestros más espectaculares⁸³ han ocurrido en industrias dedicadas al acondicionamiento y transporte de granos⁸⁴; pues con el movimiento de éstos, se generan importantes nubes de polvo.

c) Vulnerabilidad energética: España es un país energético-dependiente. La prosperidad y la estabilidad social y económica del país depende del abastecimiento de energía, pasando por asegurar tanto las instalaciones como a los países suministradores⁸⁵. Así pues, en el momento de emergencia económica y medioambiental en el que nos encontramos se hace necesaria la apuesta por la máxima eficiencia en el consumo de energía. En el 2010, el sector agroalimentario supuso el 5,1% del total del consumo de energía a nivel nacional; repartido prácticamente a partes iguales entre producción y agroindustria⁸⁶. Así pues, la gestión de la energía en el sector se ha convertido en un reto fundamental por dos motivos: la sostenibilidad y el ahorro económico.

81 (9 de septiembre de 2015). Otif. Incendios y explosiones en la industria alimenticia. *Oficina Técnica de Ingeniería Forense*. Disponible en: <https://ingenieriaforense.com/2015-9-9-in-cendios-y-explosiones-en-la-industria-alimenticia/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

82 Estas condiciones son: presencia de polvo combustibles, dispersión de partículas de polvo en el aire, confinamiento – por ejemplo, un envoltorio o estructura cerrada – oxígeno para alimentar el fuego y una fuente de ignición.

83 Leza, Escriña y Asociados. (2015). *Circular 08.14. Explosiones de polvo*. Consultores en Ingeniería de Riesgos y Valuaciones. Buenos Aires. Disponible en: https://www.lea-global.com/uploads/circulares/2015/09/4_explosion_de_polvos.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

84 Miquel Barraguer, Xavier. (31 de enero de 2019). Riesgos de explosión en el transporte de graneles en la industria alimentaria. *Industria Química. Equipos y plantas de proceso*. Disponible en: <https://www.industriaquimica.es/articulos/20190131/riesgos-explosion-transporte-graneles-industria-alimentaria#.YdSNFWjMK3A>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

85 Pons Gamón, Vicente. (2018). *Ciberterrorismo: amenaza a la seguridad. Respuesta operativa, legislativa, nacional e internacional*. Fernando Moure Colón. Escuela Internacional de Doctorado EIDUNED. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-DeryCSoc-Vpons/PONS_GAMON_Vicente_Tesis.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

86 (2011). *El reto energético en la cadena de producción y transformación agroalimentaria*. Cooperativas agro-alimentarias de España. Disponible en: <https://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/03606.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

E) Situación socio-económica

El agroalimentario es uno de los sectores con mayor huella en la sociedad y el medio ambiente. La explotación racional y sostenible del medio, la eficacia, la calidad y la seguridad en la transformación de materias primas en productos y su distribución se traduce en bienestar social. Cuando se rompe algún eslabón de la cadena alimentaria surgen desabastecimientos, inflación en los precios de los alimentos y, en última instancia, hambrunas. En este sentido, una buena gestión de la industria alimentaria es esencial para el correcto funcionamiento de las sociedades.

Este sector depende de distintas tendencias de carácter demográfico, socio-económico y climático, que presionan la disponibilidad y la suficiencia de los recursos. Así, productividad es sinónimo de sostenibilidad y competitividad. Además, la aparición de la figura del consumidor consciente, crea una demanda adicional. La oferta no solo se basa en la calidad, las características y las cualidades del producto; sino que también se interesa por el origen, la forma de extracción y la transformación. En definitiva, se busca llevar a cabo una gestión responsable en todo el proceso.

Los temas de mayor relieve asociados al sector agroalimentario son los problemas relacionados con el agua, su gestión y escasez; el crecimiento poblacional y sus consecuencias, –como la seguridad alimentaria o falta de recursos–; los consumos y la eficiencia energética; la biodiversidad y la pérdida de capital natural. Los retos globales a los que se enfrenta el sector son⁸⁷:

a) Cambio climático: el calentamiento global es un proceso en curso que provoca que la atmósfera y los océanos se estén calentando; la extensión y volumen de hielo y nieve esté disminuyendo; y los niveles del mar, subiendo. Todo ello, tiene consecuencias que afectan a las condiciones óptimas de la producción agrícola; ya que provocan patrones meteorológicos más impredecibles e inciertos; oscilaciones térmicas mayores y fenómenos extremos como los mencionados anteriormente; de manera que impactan en la productividad agrícola, haciéndola más volátil⁸⁸. En lo que concierne a la ganadería, como consecuencia del cambio climático,

87 Grupo cooperativo Cajamar. (2015). *Acelerando la RSE en el Sector Agroalimentario*. Forética. Disponible en: https://foretica.org/wp-content/uploads/publicaciones/informes-sectoriales/foretica_informe_y_guia_rse_sector_agroalimentario.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

88 Algunos de los impactos del cambio climático en relación con la producción agrícola española son los daños y/o pérdidas de cosechas debido al incremento en la demanda de agua; perturbaciones de la producción por fenómenos meteorológicos extremos como olas de calor o periodos de sequía; la disminución del rendimiento de los cultivos de secano debido al estrés hídrico provocado por el aumento de la temperatura; menor estabilidad del sector causado por las oscilaciones en las condiciones del clima; la erosión de la tierra y degrada-

aumentará el riesgo de enfermedades, puesto que unas condiciones más cálidas, pueden contribuir a una mayor dispersión de los insectos transmisores de enfermedades⁸⁹.

b) Agua: la mayor parte del agua dulce superficial se encuentra en forma de hielo superficial o permafrost. La subida del nivel del mar – y otros factores meteorológicos vinculados al cambio climático – provocan la salinización de las aguas subterráneas y la disminución de precipitaciones en determinadas regiones, reduciendo así la disponibilidad de agua dulce. En la actualidad, el consumo de agua a nivel mundial⁹⁰ para llevar a cabo actividades relacionadas con el sector primario asciende al 70%, obligando a las empresas de este sector a tomar medidas para una gestión eficiente del agua.

c) Cambios demográficos: el paulatino pero continuo aumento de la población en el planeta provoca un incremento en la demanda de alimento; no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. Por otro lado, y considerado como uno de los problemas más graves⁹¹ y urgentes para el campo español, tenemos la preocupación por el relevo generacional del sector primario. ¿Las causas? Podría hablarse de éxodo rural, de cultura de lo urbano y desarraigo al sector, de la laboriosidad del campo o de envejecimiento de la población⁹².

d) Productividad y elasticidad de la oferta: la productividad de los recursos naturales se perfila como la clave para resolver los grandes retos sociales y ambientales del sector agroalimentario. Para evitar el desabastecimiento

ción del suelo por la mayor torrencialidad de las precipitaciones; o el aumento de los costes de producción, entre otros.

- 89 Medina Martín, Felipe. (2016). *Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en el sector agrario: Aproximación al conocimiento y prácticas de gestión en España*. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/impactos_vulnerabilidad_adaptacion_cambio_climatico_sector_agrario_tcm30-178448.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.
- 90 FAO. (2008). *Agua para la alimentación. Agua para la vida. Una evaluación exhaustiva de la gestión del agua en la agricultura*. International Water Management Institute (IWMI). Disponible en: https://www.iwmi.cgiar.org/assessment/files_new/synthesis/Summary_Spanish.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.
- 91 Migueláñez, Ricardo. (2022). La estrategia del relevo generacional en el campo. *Uroganadería. EU*. Disponible en: http://www.euroganaderia.eu/ganaderia/reportajes/la-estrategia-del-relevo-generacional-en-el-campo_9269_6_12603_0_1_in.html. Consultado el 13 de mayo de 2022.
- 92 (1 de enero de 2019). La falta de relevo generacional, la última enfermedad del campo. *La Opinión – El correo de Zamora*. Disponible en: <https://www.laopiniondezamora.es/toro/2019/01/01/falta-relevo-generacional-ultima-enfermedad-1009336.html>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

de alimentos y la inflación de precios, el incremento de la demanda debe ir acompañado de una expansión equivalente de oferta. Ello requiere una revolución tecnológica que maximice la productividad agrícola. Otro factor a tener en cuenta es la expansión en el uso del suelo para explotaciones agrícolas y ganaderas, la cual tiene límites importantes al competir con otros usos humanos, como la expansión urbanística e industrial; la mitigación del cambio climático y la protección de espacios naturales.

e) Consumidor consciente: este concepto hace referencia a aquel consumidor que se interesa por las características y las cualidades de los bienes que consume, cómo se producen, el origen geográfico de éstos y las características sociales y ambientales de los mismos⁹³. Esta figura genera incentivo y presión en las empresas para ser transparentes y ofrecer información al consumidor acerca de sus cadenas de suministro⁹⁴.

f) El desperdicio de alimentos: la FAO estima que se pierde o desperdicia un tercio de la producción de alimentos.

F) COVID-19

¿Cuál fue el impacto en la industria agroalimentaria ocasionado por la situación provocada como consecuencia de la COVID-19? ¿Y cuáles son los retos a los que nos seguimos enfrentando?

La pandemia ha demostrado la fortaleza del sector agroalimentario en su conjunto, pues éste ha asegurado el abastecimiento de alimentos durante todo este tiempo, funcionando con normalidad los intercambios entre productores, industrias y comercio. Además de contribuir a tareas de desinfección para evitar la expansión del virus y distribuyendo productos en los bancos de alimentos y domicilios de personas dependientes. Sin embargo, este sector tuvo que hacer frente a numerosos obstáculos. Algunos de ellos fueron las restricciones de movilidad y el cierre de fronteras, que provocaron problemas de mano de obra en algunas zonas y subsectores para poder llevar a cabo determinadas labores agrícolas. Para más inri, ni siquiera ante esta situación tan excepcional, donde millares de trabajadores de la industria y los servicios se han encontrado en situación de desempleo, el trabajo agrícola ha resultado ser un sector refugio para los afectados, salvo en casos muy contados⁹⁵.

93 Uno de cada dos consumidores en España revela haber realizado algún tipo de discriminación negativa o positiva por condiciones éticas, sociales o ambientales a ciertos productos.

94 Un ejemplo de este fenómeno es la pesca sostenible, la explotación forestal responsable y el auge de los sellos de comercio justo.

95 Moyano Estrada, Eduardo. (2020). El sector agroalimentario después de la COVID-19. Vol. 2. *Digital. CSIC*. Disponible en: https://digital.csic.es/bitstream/10261/221883/1/El_sector_agroalimentario_despues_de_la_COVID-19.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

Otros problemas a los que ya se enfrentaba el sector antes de la pandemia y que se han visto intensificados por ésta son, por ejemplo, los problemas de rentabilidad, – venta a pérdidas por parte de los productores –; importaciones de terceros países a precios más bajos que los nacionales, el conocido *dumping* social⁹⁶, el envejecimiento de la población agraria y la no existencia de un relevo generacional o las exigencias en la lucha contra el cambio climático.

4. Medidas de protección frente a las amenazas estudiadas

A) Agroterrorismo

La protección y la integridad de la producción agrícola y el suministro de alimentos son esenciales para la salud y el bienestar de la comunidad nacional e internacional. Para ello, se desarrollan programas que abordan los elementos de disuasión y prevención, detección y respuesta, recuperación y gestión. Los principios básicos⁹⁷ de dichos programas son la subsidiariedad⁹⁸, la complementariedad⁹⁹, la confidencialidad, la cooperación de los agentes interesados y la proporcionalidad¹⁰⁰.

Entre las intervenciones primarias de prevención y disuasión de plagas, de agentes biológicos y de otras enfermedades, encontramos la aplicación de tratados y estándares de intervención internacionales, la realización de inspecciones en los puntos de entrada de mercancías, cuarentenas o la cooperación de organismos multilaterales para evitar el contrabando de animales, plantas u otros productos.

Muchos eslabones de la cadena alimentaria pueden ser susceptibles de un ataque terrorista con armas biológicas, por lo que es muy importante la línea de defensa en bioseguridad. En las granjas, estas prácticas incluyen cerramientos estructurales para limitar la exposición a personas y otros animales, el aislamiento o la limpieza y la desinfección de ropa, vehículos, equipos, suministros y personal que accede a las fincas.

96 Consiste en la práctica de competencia desleal mediante la cual las empresas reducen costes aprovechándose de los bajos salarios y las pobres condiciones laborales de un país subdesarrollado.

97 Ídem referencia núm. 6.

98 La protección de las IC es, ante todo, responsabilidad nacional; aunque también incumben a propietarios y operadores; todos ellos actuando bajo un marco común.

99 Los mecanismos existentes para la protección de IC son complementarios unos a otros; debiéndose utilizar todos ellos para garantizar la seguridad.

100 Las medidas y estrategias de protección han de ser proporcionales al grado de riesgo en cuestión; ya que no todas las infraestructuras pueden protegerse ante todas las amenazas.

Una detección eficaz de un ataque de este tipo depende del mayor sentido de conciencia y de la capacidad de determinar rápidamente el nivel de amenaza¹⁰¹. El confinamiento y la erradicación comienzan en la fase de detección y respuesta, pero continúan en la fase de recuperación y gestión. Algunas de las actividades que se engloban en esta última fase son la reanudación de cría de animales y plantas en las zonas afectadas o la introducción de nuevos rasgos genéticos que puedan ser necesarios para la respuesta de una enfermedad o plaga futura, recuperando la confianza en los mercados¹⁰².

B) Ciberterrorismo

El objetivo de la ciberseguridad es garantizar un uso seguro de las redes y de los sistemas de información y comunicaciones a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques, potenciando y adoptando medidas específicas para contribuir a la promoción de un ciberespacio seguro y fiable¹⁰³. Es importante contemplar la ciberdefensa desde la perspectiva de las ESN, de la Protección de las IC y de la Lucha contra Organizaciones Terroristas y Criminales. Cada una de ellas debe tener su propia estrategia de seguridad dependiendo de la criticidad de las vulnerabilidades y la gravedad de las consecuencias.

Sin digitalización¹⁰⁴, la agricultura no puede dar un salto cualitativo en su desarrollo hacia sistemas de mayor eficiencia y precisión en el uso de los factores productivos, - como el suelo y el agua -, y en la utilización de insumos – fertilizantes y pesticidas, entre otros. La tecnología es importante en el caso del sector ganadero, pues permite gestionar de forma eficiente la alimentación, la cría y el cebo de los animales. Además, la digitalización es hoy un factor esencial para organizar las estrategias comerciales y afianzar la posición de los productores en los mercados.

101 Un ejemplo de ello fue la propagación de la gripe aviar H5N1a nivel mundial que tuvo lugar en 2003. Ella mostró que la velocidad de detección, diagnóstico y control marcan la diferencia entre un incidente y un desastre económico. Para más información véase: <https://www.mschs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/docs/gripeAviar.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

102 Monke, Jim. (2017). *Agroterrorism: threats and preparedness*. CRS Report for Congress. De pág 47 a 54. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA466625.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

103 Ídem referencia núm. 95.

104 Cosialls Ubach, Andrés Miguel (2020). La ciberagronomía: retos y desafíos legales ante una agricultura 4.0; en E. Muñiz Espada, *Sector agroalimentario: ciberseguridad y desarrollo sostenible* (pág. de 99 a 113). Ed. Reus.

La ciberseguridad¹⁰⁵ a lo largo de la cadena agroalimentaria se ha hecho esencial dada la dependencia de los medios informáticos y electrónicos que inciden directamente en la seguridad alimentaria¹⁰⁶. El desafío actual es la aplicación segura de las tecnologías al sector agroalimentario, así como de las herramientas digitales para la producción. Esto se debe a las amenazas provocadas por la vulnerabilidad y por la facilidad de quebrar la seguridad¹⁰⁷.

Conforme a lo establecido en el artículo 23.4 b) LOPJ¹⁰⁸, el ciberterrorismo está sujeto al principio de justicia universal, por lo que la jurisdicción española puede proceder a su enjuiciamiento cualquiera que sea el lugar en el que se cometa el delito o la nacionalidad de sus autores o víctimas. Por otra parte, la UE ha focalizado sus esfuerzos relacionados con ciberdefensa en la protección de IC, encuadrando dentro de ellas, a las TIC – como infraestructuras en sí, por un lado, y como soporte para el funcionamiento de otras IC, por otro.

Para responder con la mayor rapidez a las ciberamenazas y facilitar información preventiva sobre las mismas, se han creado distintos CERT dependientes de organismos como el CCN¹⁰⁹, CERTSI – actualmente conocido como Incibe-CERT – o REDIRIS, que gestionan e investigan los posibles incidentes que afectan a la seguridad del ciberespacio y facilitan herramientas de eliminación de virus y consejos de seguridad para evitar vulnerabilidades de los equipos informáticos.

C) Fenómenos naturales extremos

La gestión de un fenómeno natural extremo tiene tres fases: prevención, preparación y respuesta. La primera de ellas, consiste en preparar a la comunidad para reducir o eliminar la probabilidad del futuro desastre. Para ello, se dan a conocer informes en tiempo real, datos históricos de incidentes pasados, pro-

105 Entendida como la seguridad de red, de las aplicaciones, de la información y operativa – incluye procesos y decisiones para manejar y proteger los recursos de datos.

106 Muñiz Espada, María Esther. (2019). *Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad*. Reus editorial. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=dJPdDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=ciberataques+sector+agroalimentario&ots=H_UUzc3CpB&sig=4NSjfjMj7ubfXMKcuRLu6B6Qg70#v=onepage&q=ciberataques%20sector%20agroalimentario&f=false. Consultado el 13 de mayo de 2022.

107 El Informe Anual de Seguridad Nacional de 2017 comunica que el número de ciberincidentes gestionados en 2017 había incrementado con respecto al año anterior. Específicamente, un 7% en el caso de empresas y operadores de infraestructuras críticas.

108 Vid. LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 157, julio 1985, pág. 20. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

109 Para más información véase: <https://www.ccn-cert.cni.es/en/>, <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3057884/incibe-cert-nuevo-centro-respuestas-incidentes-seguridad>, y <https://www.rediris.es/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

nósticos de tiempo y datos de satélites que generan mapas precisos para la detención de desastres. La fase de preparación consiste en coordinar la comunicación entre gobiernos, protección civil y ciudadanos, quienes deben estar listos en caso de emergencia. Finalmente, la fase de respuesta, en la que los primeros auxilios y la evacuación son cruciales. Se integrará información obtenida con drones, teléfonos móviles y otros dispositivos portátiles, además de herramientas de realidad aumentada para ayudar a los operarios a combatir el desastre en el lugar de la emergencia y alertar a la ciudadanía con información e instrucciones en tiempo real¹¹⁰.

a) Inundaciones: en lo que concierne a las actuaciones de prevención y planificación de emergencias derivadas del riesgo por inundación, España ha aprobado tanto Planes Hidrológicos¹¹¹ de segundo ciclo como Planes de Gestión del Riesgo de Inundación¹¹², de acuerdo a la Directiva Marco del Agua¹¹³ - principal instrumento normativo de referencia en el que se establece un marco de actuación a nivel comunitario en el ámbito de la política de agua. Se estima que alrededor de un 60% de la superficie de las zonas inundables en las áreas de riesgo potencial significativo de inundación se corresponden con terrenos agrícolas. Los objetivos básicos en la gestión integral del riesgo de inundación son: reducir los daños causados por inundaciones; acelerar los tiempos de recuperación, la vuelta a la normalidad y evitar nuevos riesgos¹¹⁴.

110 Para más información, véase: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/i-react-combatir-desastres-naturales.aspx>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

111 Los Planes Hidrológicos son instrumentos jurídicos de planificación que regulan y coordinan las acciones necesarias para la gestión del agua. Dichos planes de segundo ciclo estuvieron en vigor desde 2015 hasta 2021, año en el que fueron revisados. Entraron en vigor a través del RD 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 16, enero 2016, pág. 2972-4301. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/01/19/pdfs/BOE-A-2016-439.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

112 RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 171, julio 2010, pág. 61954. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/15/pdfs/BOE-A-2010-11184.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

113 Los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación en España tienen como objetivo lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y sociedad para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones. Véase Directiva 2007/60/CE del Consejo Europeo de 23 de octubre de 2007, sobre “La evaluación y gestión de los riesgos de inundación”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 6 de noviembre de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2007/288/L00027-00034.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

114 Para más información véase: Sánchez Martínez, Francisco; Aparicio Martín, Mónica. (2019). *Guías de adaptación al riesgo de inundación: Explotaciones Agrícolas y Ganaderas*. Madrid: Ministerio para la transición ecológica. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/>

b) Sequía: como ya sabemos, la sequía es un fenómeno natural y reiterado en el clima mediterráneo. Por tanto, las actuaciones a desarrollar en estas situaciones deben estar basadas en la planificación, mediante una gestión del riesgo, y no en medidas de emergencia como “respuesta a la crisis”. En el ámbito legislativo, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en su artículo 27¹¹⁵, sentó las bases de esta gestión planificada de las sequías. Este plan ayuda a la toma de decisiones de forma objetiva, progresiva y planificada; la elaboración de Planes Especiales de Sequías¹¹⁶ en cada ámbito de planificación hidrológica y la elaboración de Planes de Emergencia para sistemas de abastecimiento de más de 20000 personas. Algunas medidas prácticas para disminuir las consecuencias de las sequías en los cultivos son, por ejemplo, la nutrición de los cultivos por vía foliar, lo que permite la suplementación de nutrientes en periodos donde los niveles de humedad del suelo son deficientes; o la aplicación de tratamientos fitosanitarios para evitar la propagación de insectos y plagas que podrían expandirse en esta época. En cuanto a la ganadería, una estrategia de prevención consiste en el almacenamiento de forraje como reserva¹¹⁷.

c) Temporales de viento: uno de los medios de protección más extendidos en España para hacer frente a los efectos perjudiciales del viento son las barreras protectoras de viento. Se trata de una medida que consiste en el empleo de sistemas biológicos – árboles, arbustos, hierbas – o no biológicos – mamparas, paredes, empalizadas –, con el propósito de reducir la intensidad del viento y

gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-adaptacion-al-riesgo-inundacion-explotaciones-agricolas-ganaderas_tcm30-503727.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

115 Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 161, julio de 2001, pág. 12. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-13042-consolidado.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

116 Estos planes son de gran utilidad para evitar, o al menos mitigar, los efectos socioeconómicos negativos de las sequías. Tras su aprobación en 2007, fueron revisados durante 2017 y 2018; y finalmente aprobados por Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar; a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y al ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 211, diciembre de 2018, pág. 127264. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/26/pdfs/BOE-A-2018-17752.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

117 Para más información véase: Wilhite, D.A. (2014). *Directrices de política nacional para la gestión de sequías: Modelo para la adopción de medidas*. Organización Meteorológica Mundial y Asociación Mundial para el Agua. (GWP). Disponible en: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=7925. Consultado el 13 de mayo de 2022.

proveer así la protección de cultivos y ganado¹¹⁸. Estas medidas cortavientos deben ser colocadas delante de la parte a proteger que, interpuesta a la marcha del viento, de manera que lo filtra y hace disminuir su velocidad, evitando que su impacto dañe el cultivo. No conviene colocar mallas muy opacas, pues el viento las convierte en velas. Dichas mallas, deberán estar tratadas contra los rayos ultravioletas y, salvo que el cortaviento deba colocarse muy cerca del cultivo¹¹⁹, el color de la malla será negro¹²⁰.

D) Riesgos industriales

a) Incendios: la seguridad contra incendios es un aspecto relevante en los proyectos de industrias agroalimentarias, por lo que ha de considerarse un elemento a integrar en la fase de diseño de una nueva planta, ampliación o reforma de una ya existente. La normativa vigente de aplicación a las industrias agroalimentarias incluye el “Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales”¹²¹, el “Reglamento de instalaciones de protección contra incendios”¹²² y el “Documento Básico de Seguridad en caso de incendio del Código Técnico de la Edificación”¹²³. Entre las medidas de seguridad contra incendios que establecen estos documentos, citaremos: requisitos de los materiales constructivos, estabilidad

118 Golberg, Alberto Daniel; Boldes, Ulfilas; Colman, Jorge. *La protección de los cultivos de los efectos del viento*. Disponible en: https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_-_viento___5.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

119 En este caso el color de la malla será blanco, para evitar el sombreo.

120 Sanz de Galdeano, Javier; Uribarri, Amaya; Aguado, Goyo y Del Castillo, Juan. (2002). *Guía práctica de Cortavientos para invernaderos*. Navarra Agraria. Disponible en: https://www.navarraagraria.com/categories/item/download/272_3437e05ebcb27cef91cb76ecaa3bbb85. Consultado el 13 de mayo de 2022.

121 RSCIEI. Establece una serie de medidas de seguridad contra incendios cuya obligatoriedad depende de tres factores principalmente: el Nivel de Riesgo Intrínseco – NRI –, la configuración y ubicación del establecimiento industrial y la superficie total de la industria. RD 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 303, diciembre de 2004. Disponible en: https://seguridadindustrial.org/wp-content/uploads/2017/07/guia_tecnica.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

122 RD 507/2017, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 139, junio de 2017. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/12/pdfs/BOE-A-2017-6606.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

123 RD 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el RD 314/2006, de 17 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.codigotecnico.org/pdf/Documentos/SI/DBSI.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

de las estructuras, sectorización contra el fuego, instalaciones de protección contra incendios, recorridos de evacuación o señalización, entre otros¹²⁴.

b) Explosiones: la prevención de explosiones consiste en aquellas actuaciones destinadas a eliminar las fuentes de ignición o a evitar la formación de atmósferas explosivas. Entre las técnicas de prevención, encontramos las medidas organizativas, basadas en la distribución de trabajos por zonas o sectores. Otra técnica es la extinción de chispas – generalmente provocadas por efectos mecánicos – o la instalación de sensores de atasco – recomendable para aquellos procesos donde se mueven gran cantidad de productos, pues los atascos pueden ser causa de un calentamiento y provocar un incendio o explosión. Entre las técnicas de protección, destacaremos tres, las cuales son consideradas básicas¹²⁵. La primera de ellas es la instalación de recipientes resistentes a la explosión. En procesos de trabajo continuos, como ocurre en el caso de los molinos, esta técnica debe combinarse con válvulas de aislamiento de explosiones. En segundo lugar, el venteo de explosiones; que consiste en el empleo de paneles de venteo – finas láminas metálicas situadas en el volumen del equipo, que proporcionan un área de alivio de presión originada en caso de explosión. Finalmente, el sistema de supresión de explosiones¹²⁶. Este sistema detecta el inicio de una explosión en el interior de un equipo y la suprime en el espacio protegido, manteniendo la presión de explosión por debajo de los límites de resistencia a la presión del equipo en cuestión.

c) Vulnerabilidad energética: como ya sabemos, uno de los retos de la industria agroalimentaria es la optimización del consumo energético¹²⁷, tanto desde la perspectiva de la incorporación de energías renovables como de una mayor eficiencia. Varios son los programas que ya se han puesto en marcha para alcanzar este objetivo. Relativo al uso de energías renovables, la energía solar es utilizada tanto en la ganadería – bombeo en abrevaderos

124 Tascón Vegas, Alberto. (2019). *Análisis de los requisitos de seguridad contra incendios en las industrias agroalimentarias*. Universidad de la Rioja. Disponible en: <https://zaguan.unizar.es/record/84413/files/3348.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

125 De Gea Rodríguez, Xavier. (2021). *Prevención y protección de explosiones de polvo en instalaciones industriales*. FREMAP. Disponible en: <https://prevencion.fremap.es/Buenas%20prcticas/LIB.007%20-%20Lib.%20Prev.%20Prot.%20Explo.%20Polvo%20Inst.%20Ind.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

126 RSBP. We limit the risk. Protección contra explosiones. *Iberfluid instruments*. Disponible en: <https://www.iberfluid.com/uploads/productos/producto-0185-91060.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

127 López, Silvia. (2018). Soluciones energéticas con biomasa en la industria alimentaria. *Revista alimentaria*. Disponible en: <https://revistaalimentaria.es/agricultura/alimentacion-especial/soluciones-energeticas-con-biomasa-en-la-industria-alimentaria>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

y distribución de piensos dentro de la propia granja –; como en la agricultura – distribución de agua en las zonas de cultivo e incluso la propia maquinaria agrícola¹²⁸ –; y la industria – en tareas de procesamiento de alimentos, refrigeración, pasteurización, cocción, envasado o secado, entre otros¹²⁹. En cuanto a la generación propia de energía, en el sector ganadero, se han diseñado varios proyectos¹³⁰ para una mejor gestión y aprovechamiento de los estiércoles. Se trata de fomentar la economía circular, buscando convertir las defecaciones de la ganadería para obtener biogás y reducir el consumo de energía fósil¹³¹. En cuanto a los invernaderos¹³², se apuesta por la modernización de éstos para una mejora estructural y eficiencia energética, así como por una transformación integral. Algunos proyectos se basan en la energía solar – para el precalentamiento del agua de calefacción o para generar energía eléctrica mediante la instalación de placas fotovoltaicas –; el uso de calderas de biomasa o la energía geotérmica para la climatización de invernaderos; así como el tratamiento del agua, recuperándola de la condensación¹³³.

E) Situación socio-económica

Los temas de mayor relieve asociados al sector son los problemas acarreados por el cambio climático, el agua y el crecimiento poblacional; así como las

128 Un grupo de investigadores de varios países han ideado un sistema energético pensado para tareas agrícolas. Consiste en un banco de módulos fotovoltaicos que proveen la energía de base para cargar las baterías de un tractor. Véase: Rosato, Mario. (2021). La energía solar llega al sector de la maquinaria agrícola. *BricoJardinería y Paisajismo*. Disponible en: http://www.horticom.com/revistasonline/qej/bp175/26_27.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

129 Adriana. (2008). Energía solar en la agricultura. *VerdesRenovables*. Disponible en: <https://www.renovablesverdes.com/energia-solar-en-la-agricultura/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

130 Para más información, véase: <https://es.fi-group.com/inversiones-en-agricultura-de-precision-eficiencia-energetica-y-economia-circular/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

131 El biogás es considerado como una de las alternativas más sostenibles para convertir los residuos agroindustriales en energía renovable a partir de distintas técnicas co-digestión anaerobia. Para ampliar la información, vid.: <http://www.probiogas.es/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

132 L. Valera, Diego; D. Molina, Francisco y J. Álvarez, Antonio. (2008). Ahorro y Eficiencia Energética en Invernaderos. *Eficiencia y ahorro energético*. 2008. Disponible en: https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_10995_Agr07_AyEE_en_invernaderos_A2008_9e4c63f5.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2022.

133 LÓPEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. (22 de febrero de 2018). Energías renovables aplicadas a los invernaderos. *Cajamar, caja rural*. Disponible en: <https://www.cajamar.es/es/agroalimentario/innovacion/investigacion/tecnologia-de-invernaderos/noticias/energias-renovables-aplicadas-a-los-invernaderos/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

consecuencias que estos suponen. Para ello, las soluciones que se proponen son las siguientes:

a) Cambio climático: en este sentido, se hace patente la interdependencia con otros ámbitos como el hidrológico, energético o los seguros agrarios. La agroindustria genera importantes cantidades óxido nitroso y metano, dos gases de efecto invernadero muy potentes. Sin embargo, se pueden llevar a cabo ciertas prácticas que permitan reducir estas emisiones que, por parte del sector agrícola ascienden a más de un 30% de las emisiones totales del país; y por parte de la ganadería alcanzan el 13%¹³⁴. Algunas prácticas relativas a la agricultura que permitirían reducir dichas emisiones podrían ser la disminución de los cambios del uso de la tierra o el uso de variedades de cultivo más eficaces. La ganadería, por su parte, ayudaría mejorando la nutrición del ganado de rumiantes y siendo más eficaces en el manejo de los desechos del ganado¹³⁵. Además de estas modificaciones, cambiar algunas pautas de consumo también podría contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas a los alimentos¹³⁶. De forma más generalizada, podrían llevarse a cabo las estrategias que aparecen en el anexo V. Analizadas las adaptaciones propias de la gestión de la explotación agraria o ganadera, es pertinente valorar medidas de adaptación de tipo económico; las cuales se basan en el sistema de seguros agrarios. Éstos cubren efectos adversos como pérdidas por lluvias e inundaciones torrenciales, incendios, fuertes rachas de viento o muerte masiva de animales, entre otros.

b) Agua: el uso eficiente del agua en el sector agroalimentario¹³⁷ cobra cada vez más importancia de cara a enfrentar el reto del aumento de la demanda global de alimentos. Así pues, la investigación y la aplicación de herramientas tecnológicas juegan un papel fundamental. Algunas de las medi-

134 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. *Cambio climático y seguridad alimentaria*. Disponible en: <https://www.fao.org/climatechange/16615-05a3a6593f26eaf91b35b0f0a320cc22e.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

135 FAO. (2018). *Soluciones ganaderas para el cambio climático*. Disponible en: <https://www.fao.org/3/I8098ES/i8098es.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

136 Si producimos menos residuos de alimentos y reducimos el consumo de aquellos que más emisiones generan, contribuiremos a reducir las emisiones. Arcenillas, Javier. (2015). La agricultura y el cambio climático. *Agencia Europea del Medio Ambiente*. 2015. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2015/articulos/la-agricultura-y-el-cambio-climatico>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

137 IRTA. (2019). Ciencia y tecnologías para el uso eficiente del agua en la agricultura. *Iagua*. Disponible en: <https://www.iagua.es/noticias/irta/ciencia-y-tecnologias-uso-eficiente-agua-agricultura>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

das¹³⁸ para avanzar el impulso de la economía circular en la gestión de agua para la agroindustria son: reducir el consumo de agua mediante la mejora de los procesos productivos y el eco-diseño de instalaciones; reutilizar el agua dentro de las fábricas¹³⁹; maximizar la eficiencia energética y el uso de fuentes de energía renovables o promover la economía colaborativa¹⁴⁰; entre otros. Una de las soluciones posibles particulares para la agricultura, consiste en la tecnificación del riego en la huella hídrica¹⁴¹ – volumen de agua requerido para producir una unidad de producto. Algunas de las tecnologías que permiten esta tecnificación son los sistemas de supervisión y automatización del riego, modelos de simulación de las relaciones hídricas de los cultivos y la teledetección del estado hídrico de los cultivos.

Se trata de herramientas digitales¹⁴² que permiten la toma de datos en el campo, pasando por su procesamiento e integración con la meteorología y una estrategia coherente, hasta la comunicación con los autómatas de riego.

c) Cambios demográficos¹⁴³: los cambios demográficos que van a producirse en las próximas décadas van a transformar el funcionamiento de las sociedades. Los problemas que se presentan de cara al futuro relacionados con los cambios demográficos son, por un lado, el crecimiento poblacional a nivel global y, por otro, la renovación generacional en la agricultura y ganadería a nivel nacional. Relacionado con la expansión demográfica – derivada principalmente del aumento de la esperanza de vida –, nos encontramos con la necesidad de un incremento en la cantidad de alimentos. Teniendo en cuenta que la superficie de cultivo es limitada, la crecida de la oferta deberá cubrirse a través del crecimiento de la productividad de manera sostenible.

138 Véase: <https://thefoodtech.com/historico/aplicaran-medidas-para-la-gestion-del-agua-en-la-agroindustria/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

139 Por ejemplo, recuperar el agua de la leche en fábricas que producen leche en polvo y luego reciclarla para que sea usada en procesos productivos. Para más información, véase: <https://evaporadoresindustriales.grupovento.com/reutilizar-el-agua-en-la-industria-alimentaria/>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

140 A modo de ejemplo: compartir depuradores y entregar residuos líquidos orgánicos a depuradoras para la co-gestión con sus lodos de depuración.

141 Según la FAO, para producir una manzana de 200 gramos se requieren 70 litros de agua. A medida que se introdujeron sistemas de riego localizado, esta cantidad disminuyó hasta 63 litros. Además, si se aprende a manejar sistemas tanto hidráulicos como agrónomos – requerimientos hídricos de los cultivos, aplicación de nutrientes minerales (fertilizantes), sensibilidad estacional al déficit hídrico y cómo éstos deben aplicarse mediante los sistemas de riego –, este requerimiento de agua puede reducirse hasta 31 litros.

142 Una de estas plataformas recibe el nombre de IRIX. Para más información, consúltese <http://www.agriprecdds.com/es/irix-3/>.

143 FAO. (2017). *The future of food and agriculture. Trends and challenges*. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i6583e/i6583e.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2022.

En cuanto al cultivo, ha de tratarse de un sistema de producción agrícola que, mediante un uso intensivo de los medios de producción, busque aumentar la cantidad de recursos obtenidos de un mismo espacio de terreno. Ello se consigue utilizando, como hemos mencionado anteriormente, una agricultura climáticamente inteligente, haciendo uso de estrategias frente al cambio climático y una gestión eficiente del agua; gracias a la mecanización de los procesos y la irrigación del terreno; que permiten aumentar la capacidad productora de la tierra y aprovechar la fertilidad del suelo. Relativo a la ganadería, han de llevarse a cabo buenas prácticas ganaderas, como la diversificación de producciones y aprovechamientos, cuya consecuencia será un aumento de la resiliencia de explotaciones y sistemas ganaderos; o una mejora de infraestructuras ganaderas que garanticen el bienestar animal y calidad de vida de propietarios, contribuyendo así el desarrollo rural sostenible y mantenimiento de la actividad socioeconómica. En cuanto a las posibles soluciones ante el problema generacional de sector primario, el Ministerio de Agricultura pretende dar un enfoque estratégico e integrado. Se trata de atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y facilitar su desarrollo empresarial en las zonas rurales, capitalizar e incrementar el atractivo que el medio rural supone para ciertos sectores de la sociedad – con vista a favorecer el asentamiento y permanencia de nueva población –, potenciar el emprendimiento y atraer talento innovador, extender los beneficios fiscales a aquellos jóvenes que se instalen en el medio rural o la reducción de la tributación del IRPF por ganancia patrimonial en la transmisión de explotaciones cuando el receptor sea joven agricultor, entre otros.

V. CONCLUSIONES

Existe un consenso general sobre la importancia que tienen las infraestructuras críticas en el crecimiento de un país, no solo a nivel económico sino también social y cultural; o, más bien, en el hecho de que la carencia o debilidad de éstas constituyen cuellos de botella que hacen muy difícil el desarrollo de una nación. Por ello, es de vital importancia la modificación de los sistemas y planes de protección de las IC, de manera que debemos adecuarlos a los nuevos retos que van surgiendo con el desarrollo de la sociedad.

Las IC son objetivo tanto de ataques físicos como a través de la red; y pueden sufrir las consecuencias de catástrofes naturales, errores humanos. Al mismo tiempo, su producción puede verse afectada por el contexto socio-económico, tanto nacional como global. Así pues, la situación de inestabilidad de los últimos tiempos ha provocado una avalancha de riesgos y amenazas que requieren una protección más eficiente, debiendo, el Sistema de Seguridad Nacional,

proporcionar los recursos, los mecanismos y los planes necesarios para afrontar con éxito esta problemática. Nuestro SPIC es complejo, requiere la participación de numerosos agentes y se sustenta en el principio de coordinación y cooperación público-privada. Gracias a la legislación común en la Unión Europea, existen numerosas similitudes entre los países miembros de ésta.

El agroterrorismo supone en la actualidad un grave riesgo para la estabilidad de las sociedades en su conjunto. El grado de peligrosidad se focaliza en el control que se vaya a realizar sobre este tipo de actuaciones. Así pues, es necesaria una legislación, tanto nacional como internacional; y un sistema específico de gestión de crisis, basado en una sólida coordinación de todos los actores intervinientes.

El ciberespacio constituye un nuevo hábitat que puede resultar provechoso para los delincuentes, - en el sentido en que se multiplican sus posibilidades de delinquir -, entre otras razones, por la dificultad de perseguir y encontrar a los infractores o la falta de medios y herramientas legislativas para sancionar conductas ilícitas cometidas a través de las TIC. La aparición de Internet tiene un papel fundamental en la orientación terrorista a la hora de captar y entrenar nuevos adeptos o de financiar y organizar comandos. Uno de los objetivos de la estrategia de ciberseguridad, ha de ser poder legislar sobre todos los delitos que se cometen en este espacio delictivo, donde la carencia de fronteras, el anonimato y la repercusión social juegan un papel en contra de la justicia y la eficacia. En este contexto, las líneas estratégicas de ciberdefensa han de avanzar hacia una cultura de ciberseguridad íntegra y sólida; por lo que ésta no debe tratarse como una actividad aislada, sino que ha de contemplarse dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional, la Protección de las IC y en la Lucha contra Organizaciones Terroristas y Criminales.

El cambio climático es ya una realidad a la que la sociedad debe hacer frente. Éste afectará a la producción agrícola y ganadera, así como a otros sectores de especial relevancia, como es el caso de los recursos hídricos. Es por ello por lo que debemos adaptarnos al cambio. Los gobiernos han de ser los encargados de desarrollar políticas de adaptación, priorizando aquellas más eficientes en cada caso. Además, han de promoverse programas de investigación y productos financieros, así como seguros contra desastres naturales. Así pues, de nuevo, será de vital importancia la coordinación de todos los organismos, tanto públicos como privados.

Como consecuencia de los largos períodos de sequía, han de elaborarse planes de ahorro e incentivación de la eficiencia, así como procesos de regeneración, métodos de reutilización de caudales y modernización de los sistemas de riego; además de estructurar adecuados sistemas de seguros. Los proyectos de desalación de agua son una alternativa básica para hacer frente a la escasez

de agua dulce de manera puntual, aunque no definitiva. Es necesario crear un marco normativo relativo a este hecho que permita evaluar los proyectos de desalación, rechazando aquellos inapropiados.

La pandemia de COVID-19 ha demostrado la fortaleza del sector agroalimentario en su conjunto, mostrando que la cadena alimentaria, “del campo a la mesa”, funciona correctamente en circunstancias tan excepcionales. Más allá de ello, en los últimos años, la voz del sector primario ha expresado cuales son sus principales problemas. Entre ellos, se encuentra el envejecimiento de la población agraria y la dificultad de los jóvenes de acceder a un trabajo dentro del sector primario, el reto de la digitalización y la eficiencia energética, así como las nuevas exigencias de los consumidores. Por ello, todo el sector ha de cobrar importancia en la agenda política, no solo a nivel nacional, sino europeo y global; pues se trata de un elemento esencial para asegurar el bienestar de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- CaixaBank Research. Agroalimentario. (2019). *Informe Sectorial Agroalimentario 2019*. (Un sector clave para la economía y para la sociedad).
- CHALK, Peter. (2001). *Terrorism, infraestructura, protection, and the US Food and agricultural sector*.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: “on the Third Progress Report on the implementation of the EU Security Union Strategy”. COM 799 final, Bruselas, de 8 de diciembre de 2021.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre: “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias. COM 701 final, Bruselas, de 20 de octubre de 2004.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre: “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo”. COM 702, Bruselas, de 20 de octubre de 2004, pág. 3.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones sobre: “La protección de infraestructuras críticas de información”. COM 149 final, Bruselas, de 30 de marzo de 2009.
- Comunicación de la Comisión sobre: “Un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas”. COM 786 final, Bruselas, de 12 de diciembre de 2006.

- COSIALLS UBACH, Andrés Miguel (2020). La ciberagronomía: retos y desafíos legales ante una agricultura 4.0; en E. Muñiz Espada, *Sector agroalimentario: ciberseguridad y desarrollo sostenible* (pág. de 99 a 113). Ed. Reus
- DE GEA RODRÍGUEZ, Xavier. (2021). *Prevención y protección de explosiones de polvo en instalaciones industriales*. FREMAP.
- Directiva 2008/114/CE del Consejo Europeo, de 8 de diciembre de 2008, sobre: “La identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 23 de diciembre de 2008.
- FAO. (2008). *Agua para la alimentación. Agua para la vida. Una evaluación exhaustiva de la gestión del agua en la agricultura*. International Water Management Institute (IWMI).
- FAO. (2017). *The future of food and agriculture. Trends and challenges*.
- FAO. (2018). *Soluciones ganaderas para el cambio climático*.
- GARCÍA DE PEDRAZA, Lorenzo. (1963). Los vientos en agricultura. *Hojas divulgadoras*.
- GOLBERG, Alberto Daniel; BOLDES, Ulfilas; COLMAN, Jorge. *La protección de los cultivos de los efectos del viento*.
- Grupo cooperativo Cajamar. (2015). *Acelerando la RSE en el Sector Agroalimentario*. Forética.
- IRTA. (2019). Ciencia y tecnologías para el uso eficiente del agua en la agricultura. *Iagua*.
- L. VALERA, Diego; D. MOLINA, Francisco; J. ÁLVAREZ, Antonio. (2008). Ahorro y Eficiencia Energética en Invernaderos. *Eficiencia y ahorro energético*.
- LEZA, ESCRIBANA y ASOCIADOS. (2015). *Circular 08.14. Explosiones de polvo*. Consultores en Ingeniería de Riesgos y Valuaciones. Buenos Aires.
- Libro Verde de la Comisión Europea sobre: “Un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas”. COM 576 final, Bruselas, de 17 de noviembre de 2005.
- M. POLLIT. (1997). E.A.FBI. *Proceedings of the 20th National Information System Security Conference*.
- MEDINA MARTÍN, Felipe. (2016). *Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en el sector agrario: Aproximación al conocimiento y prácticas de gestión en España*. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- MIGUELÁÑEZ, Ricardo. (2022). La estrategia del relevo generacional en el campo. *Uroganadería. EU*.

- Ministerio del Interior. (2014 Enero-Junio). Seguridad y Ciudadanía, *Revista del Ministerio de Interior*, 11.
- MIRANZO, Mónica y DE RÍO, Carlos. (2014, mayo). La Protección De Infraestructuras Críticas. *Revista UNISCI Discussion Papers*, 35.
- MONKE, Jim. (2017). *Agroterrorism: threats and preparedness*. CRS Report for Congress.
- MOYANO ESTRADA, Eduardo. (2020). El sector agroalimentario después de la COVID-19. Vol. 2. *Digital. CSIC*.
- MUÑIZ ESPADA, María Esther. (2019). *Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad*. Editorial Reus.
- OLCINA CANTOS, Jorge. (2009). *España, territorio de riesgo*. Enseñanza de las Ciencias de la Tierra. Vol. 17, núm. 3.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. *Cambio climático y seguridad alimentaria*.
- PARKER, Henry. *Agricultural Bioterrorism: A Federal Strategy to Meet the Threat*. National Defense University.
- POLYAK, M.G. *The Threat of Agroterrorism-economics of bioterroim*. *Geo.J. Int'l Aff.*, 5,31.
- PONS GAMÓN, Vicente. (2018). *Ciberterrorismo: amenaza a la seguridad. Respuesta operativa, legislativa, nacional e internacional*. Fernando Moure Colón.
- PONVERT-DELISLES, Dámaso Ramón; LAU, Andrés; BALAMASEDA, Carlos. (Marzo, 2018). La vulnerabilidad del sector agrícola frente a los desastres. *Reserach Gate*.
- Recomendación C 124 E/246 del Parlamento Europeo destinada al Consejo Europeo y al Consejo sobre “La prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 25 de mayo de 2006.
- RSBP. We limit the risk. Protección contra explosiones. *Iberfluid instruments*.
- RUIZ DIAZ, Joaquín. (2016). Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro?, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Francisco; APARICIO MARTÍN, Mónica. (2019). *Guías de adaptación al riesgo de inundación: Explotaciones Agrícolas y Ganaderas*. Madrid: Ministerio para la transición ecológica.
- SANZ DE GALDEANO, Javier; URIBARRI, Amaya; AGUADO, Goyo y DEL CASTILLO, Juan. (2002). *Guía práctica de Cortavientos para invernaderos*. Navarra Agraria.

- SOTERAS ESCARTÍN, Fernando. 2008). Agroterrorismo. *La nueva amenaza emergente para las sociedades de consumo*. Núm. 306.
- TASCÓN VEGAS, Alberto. (2019). *Análisis de los requisitos de seguridad contra incendios en las industrias agroalimentarias*. Universidad de la Rioja.
- WERRAN, Richard. El asesino silencioso: 9 razones por las que la ciberseguridad es importante para la industria alimentaria. *Bsi*.
- WILHITE, D.A. (2014). *Directrices de política nacional para la gestión de sequías: Modelo para la adopción de medidas*. Organización Meteorológica Mundial y Asociación Mundial para el Agua. (GWP).

LA LÓGICA DE LOS SISTEMAS CONSUEUDINARIOS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN MOZAMBIQUE

EDUARDO CHIZIANE, PhD

Faculdade de Direito – UEM
Moçambique

RESUMEN: El trabajo parte de las líneas estratégicas establecidas en la política nacional de tierras en Mozambique, recogidas en la Resolución n.º 10/95 de 17 de octubre, analizando a continuación a partir de las necesidades la lógica de los sistemas consuetudinarios y el valor de la costumbre, estructurándolo en las siguientes partes: Pluralismo jurídico y consuetudinario en el marco de la gestión de la tierra (1), Coherencia de las normas y tipología de los derechos (2), La lógica sociopolítica “procesal” de los sistemas consuetudinarios (3) y La necesidad de codificar los derechos “indígenas” (4).

ABSTRACT: *The paper starts from the strategic lines established in the national land policy in Mozambique, collected in Resolution n. 10/95 of 17 October 1995. No. 10/95 of 17 October, analysing the logic of customary systems and the value of costume (1), Coherence of norms and typology of rights (2), The “procedural” sociopolitical logic of customary systems (3) and The need to codify “indigenous” rights (4)*

PALABRAS CLAVE: Pluralismo jurídico, costumbre, derecho consuetudinario y gestión de la tierra

KEYWORDS: Legal pluralism, custom, customary law and land management.

SUMARIO: I. Introducción. II. Políticas agrarias en Mozambique. 1. Prioridades nacionales en Mozambique en 2022. 2. La estrategia de aplicación a la población rural de Mozambique III. La lógica de los sistemas consuetudinarios en el derecho de acceso a la tierra agraria en Mozambique. 1. Pluralismo jurídico y costumbre agraria en el marco de la gestión de la tierra. 2. Coherencia de las normas y tipología de los derechos. 3. La lógica sociopolítica “procesal” de los sistemas consuetudinarios. 4. Coherencia de las normas y tipología de los derechos. IV. Reflexión final V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Dado el fracaso de los intentos de gestión estatal de la tenencia de la tierra, se suele abogar por “tener más en cuenta los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra”. Sin embargo, en ausencia de una comprensión suficientemente clara de la lógica y la dinámica de estos sistemas, esta preocupación puede conducir a una interpretación errónea, a un sesgo operativo o a efectos contrarios a los previstos. Por lo tanto, parece importante caracterizar estas lógicas lo mejor posible.

La identificación de una “lógica” de los sistemas consuetudinarios tropieza con numerosas e importantes dificultades: la naturaleza muy variada de los regímenes de tenencia de la tierra (principios, normas formales, convenios y prácticas de todo tipo), la diversidad y el enmarañamiento de los derechos resultantes y, por último, la complejidad de los factores determinantes que influyen en la aplicación y la evolución de esta lógica (tipos de entorno y recursos, organizaciones sociales locales, técnicas utilizadas, nivel de presión sobre la tenencia de la tierra, entorno socioeconómico, regímenes jurídicos e intervenciones de los poderes públicos, etc.).

Para sortear estas dificultades, se puede caer en la tentación de negar primero la existencia de una coherencia significativa (generalmente planteando el modelo del “ttrateniente” como referencia), subrayando la avanzada descomposición de los sistemas de tenencia de la tierra (individualismo, decadencia de las autoridades de tenencia, mercantilización de la tierra, intervenciones públicas). Sin embargo, la hipótesis de la incoherencia de los sistemas consuetudinarios actuales no sirve -salvo un caso muy raro en el África rural-, ya que no ofrece una interpretación alternativa para dar cuenta de los procedimientos operativos que pueden observarse realmente, ni explica su prevalencia general en relación con el derecho positivo “moderno”.¹

Por otra parte, la coherencia interna de los regímenes consuetudinarios de tenencia de la tierra puede buscarse fuera de la única lógica “propietaria”, poniendo de relieve la existencia de normas socialmente aceptadas y efectivamente invocadas, así como la existencia de derechos ciertamente complejos pero que, sin embargo, pueden reducirse a una tipología razonada. el Pluralismo jurídico y costumbre en el marco de la gestión de la tierra será la parte dedicada a la “lógica” de los sistemas consuetudinarios², que debe entenderse como la coherencia común y los órdenes generales que se desprenden de las

1 CONTAMINÉ B. ET MEMEL-FOTE H. (1997): “Le modèle ivoirien en question : crises, ajustements, recompositions”, Paris, Karhala-ORSTOM, pp 325- 360.

2 CALENDO, A. (2022): “Pluralismo Jurídico e Institucional e Descentralização na Gestão e Administração da Terra”, apresentado Maio.

disposiciones que rigen el acceso a la tierra y su uso agrícola y pastoral, lo que podría llamarse el “espíritu” de estas normas y prácticas. Sin embargo, siempre se corre el riesgo de “forzar” la coherencia endógena de los sistemas consuetudinarios con el pretexto de combatir la pretensión de universalismo de la “lógica propietaria”. No obstante, al estar inmersas en relaciones sociales más amplias y ser producto de la historia y las relaciones de poder, las disposiciones y prácticas consuetudinarias de tenencia de la tierra no constituyen un sistema endógeno, firme y armonioso. Por lo tanto, es preferible buscar el principio de su coherencia no en las propiedades formales de las normas y las tipologías de los derechos, sino en su modo “procedimental” de regulación, que es de naturaleza más sociopolítica que jurídica.

II. POLÍTICAS AGRARIAS EN MOZAMBIQUE

El Programa de Gobierno de Mozambique se refiere a la necesidad de reforzar los mecanismos que garantizan el acceso a la tierra y su uso y beneficio, y lo hace a través de la Política Nacional de Tierras bajo la *Resolución n.º 10/95 de 17 de octubre, Aprueba la Política Nacional de Tierras* en el ámbito de la implementación del Programa Quinquenal de Gobierno, políticas sectoriales y las respectivas Estrategias de Implementación, en el ámbito del párrafo e) del n.º 1 del artículo 153 de la Constitución de la República.

La justificación de esta Resolución atraviesa en la actualidad una nueva fase de desarrollo económico y social caracterizada por una economía de mercado. Por lo tanto, se justifica la concepción de una nueva política territorial, diferente de la que guió la redacción de la legislación actual. Esta política agraria se basa en el sencillo principio de que la tierra es uno de los recursos naturales más importantes que tiene el país y, por tanto, merece ser valorada.

Además, el país también se enfrenta al reto de la reconstrucción y el desarrollo, tras dos procesos que influyeron negativamente en el acceso y el uso de la tierra: la guerra y la sequía, que devastaron el país y destruyeron la base productiva de la economía. Y con la disminución de la producción y de otras fuentes de ingresos, Mozambique ha pasado a depender de la asistencia extranjera y de la ayuda alimentaria, y hoy tiene más del 60% de la población en la pobreza absoluta. Ahora es esencial estimular un crecimiento económico equitativo y sostenible. Con abundantes recursos naturales y un gran potencial para restablecer una economía diversificada, será posible eliminar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de una gran parte de la población. En este contexto. Una Política Nacional del Suelo es un elemento indispensable de una política nacional de desarrollo económico y social más amplia y completa.

Sin embargo, el problema de la tierra en Mozambique es muy complejo. En algunas zonas hay reclamaciones de derechos sobre la tierra basadas en raíces históricas. En otras zonas, los derechos sobre la tierra son de origen más reciente. Y como consecuencia de estos procesos, 6,5 millones de personas se han desplazado internamente o a países vecinos, en su mayoría de zonas rurales. Aunque el reasentamiento de la población está ahora en su última fase, todavía no se han reocupado grandes zonas, lo que lleva a la conclusión de que están vacías o abandonadas, libres para ser ocupadas por otros grupos. Esta conclusión se ve reforzada por la baja densidad de población en algunas regiones del país.

Con respecto a las zonas ocupadas, o que nunca han sido abandonadas, no ha sido posible restablecer los antiguos sistemas productivos, por falta de diversos medios de producción, incentivos y formas de dar salida al excedente producido. En algunas regiones del país, cuando las poblaciones locales consiguen encontrar los medios para poner en marcha nuevas actividades, se encuentran con que sus tierras ya están ocupadas mediante procesos de concesión formal. Pero incluso cuando las tierras concedidas no ocupan toda la superficie reclamada por la población local, el sistema de producción integrado del campesino, que depende del acceso a tipos de tierra válidos para diversos cultivos durante todo el año, en una estrategia de producción adaptada a las condiciones agroecológicas existentes, puede resultar inviable.

A este problema socioeconómico se añade la inseguridad en cuanto a la titularidad de los derechos de uso y beneficio de la tierra, provocada por la ambigüedad entre las disposiciones legales que, por un lado, confieren plena prueba a los titulares de los derechos de uso y beneficio de la tierra, mientras que, por otro, exigen de licencia a las tierras destinadas a la agricultura familiar. Esto ha generado conflictos en la gestión de la tierra, dificultades administrativas en el catastro y el registro, e inhibición de la inversión productiva³. Esto ocurre a pesar de que el país tiene grandes dimensiones territoriales y una densidad demográfica relativamente baja, además de contar con abundantes recursos naturales.

Finalmente, hay que recordar que alrededor del 75% de la población vive en zonas rurales y depende del uso de la tierra para su subsistencia. Aquí destaca el papel de las mujeres en el uso y la participación en la gestión de la tierra para la producción de alimentos de sustancia alimentaria, así como de productos para el mercado. Así como que las superficies actualmente utilizadas para el cultivo cubren entre 12 y 16 millones de hectáreas, es decir, sólo entre el 15%

3 CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. Y CHIZIANE, E.A. (2015): "O regime jurídico do investimento directo estrangeiro em Moçambique y los acuerdos bilaterales y contratos como instrumentos para la competitividad del sector agrario. Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, ISSN-e 2255-1824, N° 9.

y el 20% del territorio nacional de los 36 millones de hectáreas que se pueden cultivar. Hay 46,4 millones de hectáreas de bosques (58% del territorio nacional), además de pastos y aguas interiores. Del total de bosques, unos 20 millones de hectáreas (el 25% del territorio nacional) son bosques productivos, que se explotan con técnicas de gestión racional y sostenible, y unos 8,8 millones de hectáreas (el 11% del territorio nacional) constituyen parques nacionales y zonas de reserva de fauna y flora. También hay cientos de kilómetros de playa.

1. Prioridades nacionales en Mozambique en 2022

La política agraria en Mozambique⁴ refleja y apoya los principales objetivos de la política económica y social del Gobierno en lo que respecta a la necesidad de crecimiento de la producción nacional, eliminando la pobreza y proveyendo el desarrollo económico y humano autosostenible.

Con respecto al uso de la tierra y los recursos naturales, el país deberá alcanzar los siguientes objetivos prioritarios:

- Recuperar la producción de alimentos, de modo que se alcancen los niveles de seguridad alimentaria;
- Crear condiciones para que la agricultura familiar se desarrolle y crezca, tanto en volumen de producción como en índices de productividad, sin que le falte su principal recurso, la tierra;
- Promover la inversión privada, utilizando la tierra y otros recursos naturales de forma sostenible y rentable, sin perjudicar los intereses locales
- Conservar las zonas de interés ecológico y gestionar los recursos naturales de forma sostenible para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras⁵;
- Actualizar y perfeccionar un sistema fiscal basado en la ocupación y el uso del suelo, que pueda servir de apoyo a los presupuestos públicos a diferentes niveles.

De acuerdo con las prioridades indicadas anteriormente, la Política Nacional de Tierras tiene en cuenta los principales usos de la tierra, incluyendo el agrario, el urbano, el minero, el turístico y el de infraestructura productiva y social, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente. Es más, la política agraria tiene una base consensuada y establece los mecanismos para que los recursos naturales puedan ser explotados de forma equitativa y sostenible.

4 CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. Y CHIZIANE, E.A.(2020): “La tierra agraria en Mozambique: el régimen jurídico de los DUAT”, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, ISSN-e 2255-1824, N° 23.

5 CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. Y MILLÁN SALAS, F.:(2019): “Agricultura de conservación y restos de cosecha derivados del invernadero y del olivar”. Revista de derecho agrario y alimentario, ISSN 0213-2915, Año nº 35, N° 75, pp. 7-34

A partir de aquí, establece en la resolución citada al inicio del apartado (la *Resolución n.º 10/95 de 17 de octubre, Aprueba la Política Nacional de Tierras*) los principios fundamentales de la política territorial son los siguientes: El mantenimiento de la tierra como propiedad del Estado, un principio actualmente consagrado en la Constitución de la República, la garantía del acceso y el uso de la tierra tanto para la población como para los inversores, siendo la la principal decisión en materia de política agraria la producción familiar en relación con este sistema es el reconocimiento por la Ley del Suelo de los derechos consuetudinarios en relación con el acceso y la gestión de la tierra. Se incluyen los diversos sistemas de derechos de transferencia y herencia, así como el papel de los líderes locales en la prevención y resolución de conflictos y la no legitimación y legalización de la ocupación de una zona determinada.

Estos sistemas consuetudinarios son ya un recurso incuestionable, y ofrecen un servicio “público” con un coste casi nulo para los Presupuestos Generales del Estado, en la administración y gestión de la tierra en las zonas rurales. Por ejemplo, han trabajado eficazmente en la reintegración de los desplazados internos y los retornados de los países vecinos. Por lo tanto, estos sistemas prácticos que ya se aplican en la gran mayoría de los casos de ocupación y uso de la tierra, deben ser considerados en la legislación del suelo.

En este contexto, se destaca la necesidad de contar con un derecho flexible, que no especifique qué hacer en cada situación cultural diferente, sino que admita el principio de que en cada región puede funcionar el respectivo sistema de derechos consuetudinarios, según la realidad local. Y aunque hay que seguir investigando los detalles, es necesario asegurar los derechos de la gran mayoría de los productores, que ocupan zonas legalmente asignadas por las leyes consuetudinarias de sus zonas y patrones culturales. Lo cierto es que esta identificación catastral servirá para establecer los derechos de acceso y gestión de la comunidad local sobre una zona relativamente amplia, que seguramente será mayor que la que se explota actualmente.

A partir de la inscripción catastral de esta entidad, y la posterior inscripción en el Registro de la Propiedad, ya sea en forma de copropiedad, de los comuneros, cualquier otra Entidad o persona estará obligada a negociar con la comunidad local. De este modo, por ejemplo, la comunidad puede entrar como socio en la inversión, compartiendo las ganancias y los beneficios resultantes de la misma. Sin embargo, esta consulta y diálogo con la comunidad debe ser acompañada por los órganos competentes del Estado, a nivel central, provincial, distrital y/o municipal.

Siendo, por tanto, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios los que puedan permitir la definición de límites en torno a grupos colectivos definidos por conceptos jurídico-culturales (por ejemplo, todos los miembros de

un linaje o clan), y ofrecerles así un método relativamente fácil de obtener un título formal. Los miembros de estas agrupaciones pueden recibir un trato similar al de las asociaciones, y pueden solicitar un proceso de copropiedad, sin pasar por el doble proceso de legalización como entidad jurídica y de propiedad de la concesión.

2. La estrategia de aplicación a la población rural de Mozambique

Para que la población mozambiqueña vea garantizados sus derechos con la nueva legislación, y para que el país alcance los objetivos explicitados en las Prioridades Nacionales, el programa de acciones para la aplicación de la Política Nacional de Tierras prevé la Revisión de la Ley del Suelo y Desarrollo institucional.

Esta revisión, referida a la Ley del Suelo se hará atendiendo a la revisión de la ley actual para eliminar las contradicciones en vista de la nueva situación socio-política del país y en vista de la Constitución de la República y para simplificar los procedimientos administrativos, debería introducir los siguientes elementos:

- a) El reconocimiento de los derechos consuetudinarios y del sistema consuetudinario de adjudicación/gestión de tierras en las zonas indicadas;
- b) La provisión de un sistema de transferencia de derechos de uso y beneficio;
- c) La existencia de un solo tipo de título de concesión, cualquiera que sea la base jurídica de los derechos adquiridos;
- d) Un sistema impositivo, tanto para los usos agrarios como para los habitacionales, industriales, mineros y turísticos.
- e) Simplificación de los procedimientos administrativos.

Y posteriormente, con la revisión del Reglamento de la Ley del Suelo, para profundizar y detallar las condiciones de aplicación de la Ley del Suelo

III. LA LÓGICA DE LOS SISTEMAS COSUETUDINARIOS EN EL DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA AGRARIA EN MOZAMBIQUE

1. Pluralismo jurídico y costumbre agraria en el marco de la gestión de la tierra

La cultura agraria es el sistema de prácticas, prejuicios, costumbres, creencias, conductas morales y hábitos que adquiere el hombre en su relación con la naturaleza como actividad económica fundamental de subsistencia. Es la representación de sí mismo y del otro desde el modo de explotar la tierra y su acceso a ella, que matizan su ambiente familiar y comunitario, aspectos que

lo identifican socialmente y le posibilitan la transmisión oral de sus formas de producir de una generación a otra, en estrecha relación con las políticas que se implementan en dicho sector socioeconómico⁶ (Samper Sanabria y Díaz Machado, 2018). De ahí que la costumbre como fuente del ordenamiento jurídico esté implícita en el desarrollo de las normas y de manera explícita en la aplicación de las leyes fruto de la política agraria en Mozambique.

Así la costumbre como fuente del ordenamiento en países como España, donde la legislación aplicable da un valor de relieve a la costumbre como fuente característica usos y aprovechamientos de la tierra agraria, tal y como puede apreciarse en la sentencia de 21 de febrero de 2007⁷ donde lejos de excluir la costumbre del ordenamiento jurídico administrativo, se subraya su valor afirmando que si “el aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local, al respecto”, y que por tanto “la costumbre está presente en nuestro ordenamiento” y con prevalencia en España sobre las ordenanzas locales.

La diversidad del pluralismo jurídico contribuye a la aplicación lógica de la costumbre en países con pluralismo político, y en este sentido STEDH caso Handyside, de 7 de diciembre de 1976, y caso Lingens, de 8 de julio de 1986 recogen que la generación de una opinión pública libre a través de la libertad de información y de opinión constituye, en este sentido, un elemento esencial que sirve para preservar los valores en los que se sostiene el actual Estado social y democrático de Derecho, que propugna «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (artículo 1 Constitución Europea) en un contexto de separación entre los poderes legislativo⁸

6 SAMPER SANABRIA, I. y DÍAZ MACHADO, N. (2018): “Impacto sociocultural de las políticas agrarias en comunidades rurales”, Revista Caribeña de Ciencias Sociales (abril 2018). En línea: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/04/politicas-agrarias-rurales.html> //hdl.handle.net/20.500.11763/caribe1804politicas-agrarias-rurales.

7 Sentencia de 21 de febrero de 2007 (RJ 2007, 2903). Casación 6682/2003. se sienta una doctrina opuesta a la de la sentencia aquí recurrida en casación. En la misma, lejos de excluir la costumbre del ordenamiento jurídico administrativo, se subraya su valor recordando el artículo 75.2 TRR. “los Ayuntamientos y Juntas vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales...”. Es decir -prosigue la sentencia - “que la costumbre está presente en nuestro ordenamiento y en concreto cuando de los aprovechamientos de los bienes comunales se trata. Además, esa referencia a la costumbre en esta materia del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se recoge también el art. 95 del Reglamento de Bienes cuando afirma que cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas». Recoge -en fin- esta sentencia la doctrina de la citada Sentencia de este Tribunal Supremo de 10 de julio de 1989, de que ya se ha hecho mérito.

8 RIAÑO BRUN, I. (2022): “Los derechos del investigado frente al principio de publicidad y el derecho a la información”. Grandes Tratados. Aranzadi. Navarra.

Cuando nos trasladamos a Mozambique encontramos que el principio de pluralismo jurídico no fue encontrado por primera vez en la Constitución de 2004 a través del emblemático artículo 4 y que aún se mantiene en el mismo lugar en el actual texto constitucional de 2018 (Andre Calengo, p.2); sino que fue la Constitución de 1990 la que por primera vez articuló y consagró las distintas dimensiones del pluralismo en la sociedad mozambiqueña, en este caso los distintos pluralismos en los que se basa la organización y el funcionamiento de la sociedad, con énfasis en el pluralismo político (existencia de varios partidos políticos y acceso al poder basado en la competencia entre ellos), el pluralismo económico (coexistencia de sistemas económicos capitalistas, socialistas y tradicionales africanos, etc. y la coexistencia de los sectores estatal, privado y cooperativo) y el pluralismo social (reconocimiento de la existencia de las OSC, liberalización de las actividades y sectores públicos como la educación y la sanidad para permitir la intervención de los particulares, las comunidades locales y otros actores), el pluralismo religioso (reconocimiento y garantía de la existencia de diversas y diferentes congregaciones y orientaciones religiosas).

El Estado reconoce los diversos sistemas normativos y de resolución de conflictos que coexisten en la sociedad mozambiqueña, en la medida en que no contradigan los valores y principios fundamentales de la Constitución (artículo 4 de la Constitución de Mozambique). El Artículo 12 de la Ley de Tierra de 1997, sobre la adquisición de derecho sobre la tierra, estipula que “el derecho al uso y aprovechamiento de la tierra, se adquiere por:

a) la ocupación por los particulares y las comunidades locales, según las normas y usos consuetudinarios en cuanto no contravengan la Constitución”

b) y el Artículo 24, estipula que la “Comunidades Locales, en el ejercicio de sus competencias, utilizan, entre otras, las normas y prácticas consuetudinarias”.

Atendiendo a lo expuesto, en Mozambique las costumbres tradicionales y culturales tienen gran arraigo. En esta línea, la Política Nacional de la Tierra reconoció, por primera vez, los derechos consuetudinarios de acceso y gestión de las tierras de la población rural (CITAR). Unos años más tarde la Constitución de 2004 proclama el principio de pluralismo, como un principio fundamental del estado. Este principio confiere una garantía constitucional de derechos consuetudinarios sobre la tierra.

A pesar de la percepción africana ser colectivista y tienden a considerar la tierra como un bien común es necesario agregar que los derechos a la tierra se caracterizan por su gran diversidad. Este aspecto fue mencionado por el Gobierno (Primer ministro) en la inauguración de la Conferencia Nacional de la tierra en 1996, cuando se refirió al “mosaico etno-lingüísticos”⁹ que

9 Comissão Interministerial de Revisão de Legislação de Terras, “Documentos da Conferência Nacional de Terras”, Editados pelo Secretariado Técnico, Maputo, Outubro de 1996, p. 21.

constituye la población mozambiqueña, imponiendo los usos y costumbres de las diferentes comunidades, como legítimos herederos y dueños de sus tierras ancestrales. Y una de las pocas características comunes de estos derechos es la oralidad.

2. Coherencia de las normas y tipología de los derechos

Desde la época colonial, se ha intentado “resumir”, o incluso codificar, los derechos “indígenas” -y en particular los derechos sobre la tierra- sobre la base de algunas normas generales que se supone que son vinculantes para las poblaciones. En efecto, existen grandes principios normativos como los derechos de “autoctonía” vinculados a la pertenencia a la comunidad y a la “dimensión religiosa”, el reconocimiento del derecho de acceso a la tierra para asegurar la propia subsistencia, el reconocimiento del derecho de acceso a la tierra para asegurar la propia subsistencia, extendido a los no indígenas en forma de relaciones de patronazgo, el reconocimiento de los derechos adquiridos por el desarrollo, parcialmente extendido a los no indígenas, y el principio jerárquico de atribución de derechos (entre linajes, barrios, grupos domésticos y miembros de estos grupos).

Estos principios generales, y sus variantes locales, representan una especie de “teoría local” de los derechos sobre la tierra, que se basa en una concepción “topo-céntrica” del espacio (el principio de asignar espacios a usos particulares, reconociendo tantos derechos al espacio y a los recursos como usos aceptados) en contraposición a la concepción “geométrica” accidental de la propiedad demarcada¹⁰. Aunque no hay que ignorarlos, ya que sirven de marco cognitivo y de referencia legitimadora para los actores, también sabemos que estos principios no son suficientes para dar cuenta de las prácticas reales y de la complejidad y la dinámica de los derechos, y que ceñirse a su formulación corre el riesgo de rectificar un “derecho tradicional” en gran medida desfasado.

Por eso se distingue entre “derechos” y “normas”. Los derechos son el producto de las normas, no su equivalente; se refieren a acciones particulares autorizadas por las normas, mientras que las normas se refieren a las prescripciones que crean las autorizaciones (Schlager y Ostrom, 1992). Sin embargo, es posible establecer la coherencia irregular de los sistemas consuetudinarios sobre la base de tipologías de derechos.

Así, se puede establecer una tipología de derechos que combina diferentes aspectos funcionales (Schlager y Ostrom, 1992; Sandberg, 1994): derechos

10 LE ROY É. (1991): “La treme foncière», in Le Bris É, Le Roy É, Mathieu P, (éts), *L'appropriation de la terre en Afrique noire, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala, pp.313,317-1996, «La théorie des maîtrises foncières», in Le Roy et al (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 59-65.

de acceso (derecho a entrar en una zona), derechos de exclusión e inclusión (derecho a transferir los derechos anteriores a los herederos) y, por último, derechos de exclusividad, que en principio sólo se reconocen en el marco del tipo accidental de derecho privado). Según esta tipología, los derechos “operativos” son los derechos de acceso y retirada y son más bien individuales, mientras que los otros, que pueden calificarse de “derechos” de administración, son el resultado de decisiones colectivas. La posición de los titulares de derechos puede definirse entonces por la combinación de los diferentes tipos de derechos que se les reconocen.

La teoría de la tenencia de la tierra, que se basa en el criterio de asignación del espacio a los múltiples usos de los recursos¹¹, diferencia entre los modos de apropiación, que van desde el control indiferenciado (derecho de acceso) hasta el control exclusivo y absoluto (posesión de títulos oficiales de propiedad), y los modos de cogestión, que van desde la congestión por todos hasta la gestión reservada a una persona individual. Todos los derechos funcionales distinguidos anteriormente pueden ser gestionados alternativamente de forma colectiva o individual. Todos los derechos funcionales distinguidos anteriormente pueden ser gestionados alternativamente de forma colectiva o individual. Así pues, cada sistema de tenencia de la tierra puede caracterizarse por la combinación particular de modos de regulación que permite para una serie de “derechos múltiples, especializados e interdependientes”.

Esta gestión o uso colectivo de la explotación, permite a cada copartícipe “usar o servirse de las cosas comunes o en régimen de coposesión, siempre que disponga de ellas conforme a su destino y de manera que no perjudique el interés de la comunidad, ni impida a los copartícipes utilizarlas según su derecho de la propiedad pública del Estado de Mozambique, porque no se produce división. Podría argumentarse, que cuando se limitan por ejemplo a la explotación minera a actividades en el subsuelo de la finca, en nada perjudica el interés del usuario que sólo explota la superficie (ganadería o agricultura, por ejemplo), pero este argumento es capcioso, porque cuando se comparte el uso y aprovechamiento de la tierra, existe coposesión, por lo que ambos copropietarios poseen el todo, a no ser que hayan pactado las distintas utilidades y por tanto, la posesión individual de partes de la misma cosa, lo que no consta que haya ocurrido en el caso objeto del litigio. De este modo resulta posible el ejercicio de las acciones posesorias entre copropietarios que sean a la vez coposeedores por no haberse pactado entre los copartícipes ningún tipo de uso exclusivo¹².

11 LE ROY É. (1991): “La treme foncière», in Le Bris É, Le ... op. cit. pp. 70-78.

12 Es el sentido de la aplicación del artículo 394 y 445 del Código civil español, recogido en Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 723/2009 de 12 Nov. 2009, Rec. 1454/2005

En la misma perspectiva, al centrarse más en la explotación de los recursos (desglose fino de los distintos usos de los diferentes recursos) en la gestión, es posible dar cuenta de la superposición de la tenencia de la tierra en un mismo espacio integrando las propiedades del medio natural y de los recursos¹³.

Las tipologías de derechos permiten determinar la posición de los titulares de derechos según dos ejes principales:

a) un eje definido por el nivel de competencia territorial reconocido al titular del derecho según un continuo entre la competencia única de uso de Schlager y Ostrom);

b) un eje definido por el nivel social de la gestión de los derechos según un continuo que va del nivel más colectivo al nivel más individual (favorecido en la tipología de Le Roy).

Estas tipologías arrojan luz sobre las fuentes de complejidad del derecho consuetudinario, aunque no siempre permiten una reducción simple y operativa, porque frente al carácter de generalidad y universalidad del derecho escrito, el derecho consuetudinario se configura como un derecho relativo, cuya vigencia es plena y efectiva cuando la ley positiva no es capaz de prever y regular un supuesto concreto¹⁴. Así, se pueden distinguir las siguientes fuentes de complejidad:

-Los dos ejes anteriores no se superponen y cuando hay afinidades entre ellos, no se manifiestan según la lógica propietaria occidental (por ejemplo, cuanto más individualmente se reconoce un derecho, más probable es que se sitúe en el lado del polo de la competencia de uso exclusivo y que sea temporal);

-La distribución de estos derechos a lo largo de los dos ejes puede variar con el tipo de recurso (suelo-soporte/árbol/agua, recursos no desarrollados/desarrollados, etc.).

-Los nuevos recursos (por ejemplo, los cultivos perennes de exportación, el cultivo intensivo de algodón o el cultivo de arroz en las tierras bajas desarrolladas) crean nuevas convenciones de uso que se superponen a las antiguas sin hacerlas desaparecer;

-la existencia de nuevos recursos y la “capacidad estratégica” de los individuos para manipular las normas en función de su posición en las arenas sociológicas locales contribuyen a recomponer los “ejes” de la competencia

13 FAY C. (1989): «Systèmes halieutiques et espaces de pouvoir : transformation des droits et des pratiques de pêche dans le delta central du Niger (Mali)», *Crabiers des sciences humaines*, 25, 1-2, pp159-176. BARRIERE O, et C. (1995): “Le foncier-environnement, pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au sahel”, ORSTOM-CNRS- Coopération – Ministère de l’environnement- AFVP-CIRAD.

14 PANCORBO LÓPEZ, M.L. (2010), “Notas sobre la caracterización jurídica de los usos del comercio”, *Derecho de los Negocios*, N.º 233, Febrero.

forclórica reconocida y de la gestión social de los derechos (por ejemplo, mediante la “personalización” de los derechos administrativos en beneficio de los individuos que los poseen; o, a la inversa, mediante la delegación, en determinadas condiciones, de los derechos administrativos a los colectivos de migrantes cuya aplicación se basaba en derechos de uso negociados individualmente).

Estos diferentes aspectos no pueden ser tenidos en cuenta por un simple enfoque tipológico e introducen la cuestión de la pluralidad de normas en los sistemas consuetudinarios y su lógica “procesal”.

3. La lógica sociopolítica “procesal” de los sistemas consuetudinarios

Los riesgos observados de “implosión” de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra (O. y C. Barnère, 1995) parecen llevarnos de nuevo a la hipótesis de que estos sistemas han perdido su coherencia. Es como si su “endogeneidad” perdida permitiera el surgimiento de una “cuestión de la tierra” que se percibe desorientada, por su importancia vital, como reglas contradictorias (las de la comunidad consuetudinaria, las de los más fuertes y poderosos, y luego las de Sant, que son las que mejor se aprovechan de la confusión, las del Estado, las de los donantes, etc.). La multiplicación de los conflictos territoriales sería la manifestación de este estado de confusión.

En este sentido el carácter consuetudinario de una norma no puede sostenerse sobre la base de la primacía incondicionada de los usos y costumbres respecto de la norma legal en el sistema de fuentes; pues por encima de aquéllos se encuentra la norma legal imperativa. Es decir, que las relaciones entre norma legal y norma consuetudinaria en Mozambique, precisa hacer referencia de una parte, a la delimitación de norma legal de carácter imperativo; y de otra, si acaba de verse la eventual colisión entre norma legal y norma consuetudinaria relativas a la misma institución, tendremos que detenernos en la colisión cuando norma legal y norma consuetudinaria contemplan figuras distintas para establecer no solo la aplicación, sino la interpretación al caso concreto¹⁵.

Sin subestimar la situación actual de la tenencia de la tierra y sus posibles consecuencias dramáticas¹⁶, esta interpretación debe ser matizada y en gran medida específica para cada caso. Para Paul Mathieu, “la cohabitación no regulada de múltiples normas constituye una forma específica de regulación (que) guía los cambios reales en la distribución y apropiación de la tierra”. Está claro que, si la multiplicidad de reglas permite un “juego social” que beneficia en primer lugar a

15 TRIGO GARCÍA, M. B. (2005): “Normas consuetudinarias y recurso de casación en materia de Derecho civil de Galicia”, *Actualidad Civil*, N.º 21, Quincena del 1 al 15 Dic. 2005, pág. 2565, tomo 2, Editorial LA LEY

16 ANDRÉ C. (1994), “Evolution des droits fonciers au Rwanda : une main invisible ?”, in *Croissance, répartition, environnement. Quelles régulations pour un développement durable ?*, Charleroi, CIFOP, pp. 198-217.

“los que mejor manipulan la aparente confusión de las normas” (ibid), este juego no se desarrolla de cualquier manera. Más que de confusión, habría que hablar de una “proliferación de instituciones”¹⁷, destinadas a reducir la incertidumbre sobre el acceso a los recursos, en particular mediante la diversificación de los acuerdos de acceso a la tierra, la constitución de redes de influencia con las autoridades administrativas o políticas y la generación de relaciones clientelares. El resultado es una diversidad de “arenas” de confrontación-negociación¹⁸, que corresponden a niveles específicos (local, regional, nacional) y a sistemas de regulación (dentro de los grupos domésticos, entre nativos y no nativos, entre las distintas categorías de agricultores o pastores y los agentes del Estado, entre aldeanos y nacionales en cuestiones de tierras, etc.). Estos escenarios, normas y grupos de actores están interrelacionados y es de estas interrelaciones y de sus efectos retroactivos sobre las reglas específicas de donde surgen los modos de regulación del “juego de la tierra” (Chauveau, 1997).

La multiplicidad de normas (que no es nueva en la historia precolonial y colonial de la tierra africana) se ha convertido en cierto modo en una norma y no es en absoluto sinónimo de ausencia de regulación (Mathieu, 1996). Esta regulación no se produce de un modo “mecánico” (según una lógica dominante) o formalista (según reglas preestablecidas y un sistema de derechos), sino de un modo “constructivista” (Okoth - Ogendo, 1993) o negociado (el sistema de tenencia de la tierra es el resultado de un proceso de interacciones entre estructuras y capacidades, de iniciativas diferenciales de los actores) o incluso “procedimental” (emergencia de reglas y derechos según una trayectoria orientada pero no determinada). En este tipo de regulación, el proceso de adquisición y defensa de los derechos es, por tanto, de naturaleza eminentemente política¹⁹. En consecuencia, cualquier tipología de los derechos de propiedad debe ser constantemente concebida y contestada”, lo que presupone un nivel de información empírica que, por lo general, no está bien investigado en el trabajo actual de los expertos.

Por lo tanto, la lógica de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra no puede resumirse únicamente en un tipo específico de racionalidad o comportamiento en relación con el propio recurso de la tierra; también se refiere a la conducta de los asuntos de la tierra, una conducta que es particular

17 BERRY S. (1993): “No Condition is Permanent. The social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa”, The University of Wisconsin Press.

18 BAILEY F.G., (1971), “Les règles du jeu politique” Paris, PUF.

19 BASSETT T.J., (1993): “Introduction: The land question and agricultural transformation in Sub-Saharan Africa”, in Bassett T.J. et Crummy D.E. (éd), 1993, Land in African Agrarian Systems, The University at Wisconsin Press, pp. 3-31. BRUCE J.W., MIGOT-ADHOPOLLA S.E. (1994): “Searching for land tenure security in Africa”, The World Bank- Kendall/Hunt Publishing C.

de la situación de África Occidental, donde las normas y los derechos consuetudinarios predominan en la asignación de la tierra, pero donde la asignación de estos derechos es cada vez más una cuestión de procesos de negociación sociopolítica²⁰. Esto permite apreciar como fenómenos “sociológicamente normales” lo que a primera vista parecen efectos perversos de la ruptura de los sistemas consuetudinarios, por ejemplo:

- el hecho de que los derechos sobre la tierra son muy sensibles a las circunstancias cambiantes y que los acuerdos sobre la tierra siempre están abiertos a la renegociación, no impugnando las cláusulas sobre la tierra en sí mismas, sino sobre la base de las cláusulas sociales que las justifican. Esto también da lugar a situaciones complejas (especialmente entre indígenas y no indígenas) en las que se considera que ciertos derechos territoriales adquiridos, reconocidos como fuertes por todas las partes, necesitan ser renegociados precisamente porque se consideran demasiado fuertes o porque se cuestiona la legitimidad de los acuerdos pasados (especialmente el apoyo político de la parte adicional);

- la frecuencia de los conflictos, que no debe considerarse en sí misma como un “defecto” del sistema de regulación, sino como la “parte viva” de este sistema.

Para evitar un malentendido entre la concepción moderna de la seguridad de la tenencia (sólo sobre la tierra) y la concepción consuetudinaria (que pone en primer plano el “aseguramiento de las soluciones” entre los grupos), cualquier política que tenga como objetivo los derechos sobre la tierra existentes (por tanto, en su mayor parte, (es decir, que se basan principalmente en prácticas consuetudinarias) deben reforzar en primer lugar la “validación intrínseca” de los derechos (exigibilidad de los derechos en relación con las normas aceptadas en el entorno consuetudinario) y aclarar las cuestiones sociopolíticas en juego (establecer las “reglas del juego”) antes y en paralelo a la “validación” extrínseca de estos derechos (su transcripción en derecho positivo)²¹.

4. Coherencia de las normas y tipología de los derechos

Desde la época colonial, se ha intentado “resumir” o incluso codificar los derechos “indígenas” -y los derechos a la tierra en particular- sobre la base de algunas normas generales que se supone que son vinculantes para las poblaciones. En efecto, encontramos principios normativos importantes como los derechos de “autoctonía” vinculados a la pertenencia a una comunidad y a una fuerte dimensión religiosa, el reconocimiento del derecho de acceso a la tierra para

20 GLUCKMAN M. (1955): *The judicial process among the Barotse of Norben Rhodesta*”, Manchester University Press.

21 BOSCH P.M., CHAUVEAU J.P., AFFOU Y.S., FIAN A. (1996), *Evaluation de l’opération pilote du Plan foncier rural*, Ministère de L’Agriculture et des Ressources animales de Côte-d’Ivoire.

la subsistencia, el reconocimiento del derecho de acceso a la tierra para la subsistencia extendido a los no indígenas en forma de relaciones de patronazgo, el reconocimiento de los derechos adquiridos por el desarrollo, parcialmente extendido a los no indígenas, y el principio jerárquico de asignación de derechos (entre linajes, barrios, grupos de hogares y los miembros de estos grupos).

Estamos ante una aspiración o ideal al que debe tender todo Ordenamiento jurídico, aunque no responde siempre a la realidad, sino a la evolución del Derecho en las sociedades más actuales y recientes que nos conducen aun mayor aumento del riesgo de antinomias, derivadas de la cantidad de normas jurídicas que se incorporan diariamente al Ordenamiento jurídico unido a la pluralidad de interpretaciones judiciales sobre la aplicación de unas mismas normas jurídicas.

Con este panorama, parece difícil el logro de la coherencia del Ordenamiento jurídico, pero, nuevamente, el Derecho regula o establece una serie de procedimientos para solventar la aparición de antinomias, como sería el principio de jerarquía normativa como principal método de supresión de una de las normas en conflicto; de tal manera que “carecerán de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior”, lo que supone que si las normas jurídicas en conflicto son de distinto rango se elimina la de rango inferior (Buenaga Ceballos, 2020).

Estos principios generales, y sus variantes locales, representan una especie de “teoría local” de los derechos sobre la tierra, que se basa en una concepción “topocéntrica” del espacio (el principio de asignar el espacio a usos particulares, reconociendo tantos derechos sobre el espacio y los recursos como usos aceptados) en contraposición a la concepción “geométrica” accidental de la propiedad delimitada²². Aunque no deben ignorarse, ya que sirven efectivamente de marco cognitivo y punto de referencia legitimador para los actores, también sabemos que estos principios no son suficientes para dar cuenta de las prácticas reales y de la complejidad y dinámica de los derechos.

CONCLUSIÓN

Hoy surgen nuevos espacios sociales y territoriales que se expanden y adquieren una identidad propia. El caso paradigmático de los espacios urbanos y sus poblaciones. En ellas, se desarrollan normas y prácticas propias basadas en la visión y los intereses que los residentes tienen sobre la tierra, siendo determinante la función de las leyes y las costumbres que son las preferidas por los titulares de los conocimientos tradicionales, porque apoyan su fundamento en

22 LE ROY É. (1991): “La treme foncière», in Le, op. cit, pp. 59-72.

el desarrollo sostenible de las comunidades locales y en el fortalecimiento de su identidad, así como en el fomento de la diversidad cultural.

Por otra parte, el pluralismo jurídico implica tener en cuenta estas nuevas formas de ver y concebir la tierra, estas normas y prácticas emergentes y consolidadas, donde la costumbre puede orientar objetivamente la interpretación de las leyes y los principios para dar solución a conflicto entre los usuarios en el uso y aprovechamiento de la tierra agraria en Mozambique. En términos prácticos, significaría regular el acceso, el uso y la posesión de la tierra de manera diferente en estos espacios que en los espacios rurales.

Sobre el derecho consuetudinario en la gestión de la tierra El Derecho Consuetudinario (DC), aunque se reconoce, su lugar en el Política Nacional de la Tierra y en el marco legal aún necesita ser mejorado. La DC influye en los procesos de acceso, gestión, resolución de conflictos por la tierra en el campo, etc. y regula las relaciones sociales de gran parte de la población del país. La pluralidad de normas, la evolución y los cambios en los sistemas consuetudinarios de la tierra y de los recursos naturales de la DC, justificarían en mi opinión la necesidad de que la “Administración de Tierras fomente la investigación y un mejor conocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra”, para que la Administración Pública pueda tener en cuenta esta información en la gestión de la tierra. Ya que la costumbre permite el acceso a los conocimientos tradicionales, como base de los derechos de uso continuado, reconocidos como excepciones o limitaciones a cualesquiera otros derechos concedidos sobre los conocimientos tradicionales o materia protegida conexas y derivada.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉ C. (1994), “Evolution des droits fonciers au Rwanda : une main invisible ?”, in Croissance, répartition, environnement. Quelles régulations pour un développement durable ? , Charleroi, CIFOP.
- BALEY F.G., (1971), “Les règles du jeu politique” Paris, PUF.
- BARRIERE O, et C. (1995): “Le foncier-environnement, pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au sabel”, ORSTOM-CNRS-Coopération – Ministère de l’environnement- AFVP-CIRAD.
- BASSETT T.J., (1993): “Introduction: The land question and agricultural transformation in Sub-Saharan Africa”, in Bassett T.J. et Crummy D.E. (éd), 1993, Land in African Agrarian Systems, The University at Wisconsin Press.
- BERRY S. (1993): “No Condition is Permanent. The social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa”, The University of Wisconsin Press.

- BOSC P.M., CHAUVEAU J.P., AFFOU Y.S., FIAN A.(1996), Evaluation de l'opération pilote du Plan foncier rural, Ministère de L'Agriculture et des Ressources animales de Côte-d'Ivoire.
- BRUCE J.W., MIGOT-ADHPOLLA S.E. (1994): "Searching for land tenure security in Africa", The World Bank- Kendall/Hunt Publishing C.
- BUENAGA CEBALLOS, O (2020) "La coherencia del sistema", Vlex.
- CALENDO, A. (2022): "Pluralismo Jurídico e Institucional e Descentralização na Gestão e Administração da Terra", apresentado Maio.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. Y CHIZIANE, E.A.(2020): "La tierra agraria en Mozambique: el régimen jurídico de los DUAT", Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, ISSN-e 2255-1824, N°. 23, 2020.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. Y CHIZIANE, E.A. (2015): "O regime jurídico do investimento directo estrangeiro em Moçambique y los acuerdos bilaterales y contratos como instrumentos para la competitividad del sector agrario. Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, ISSN-e 2255-1824, N°. 9.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. Y MILLÁN SALAS, F. (2019): "Agricultura de conservación y restos de cosecha derivados del invernadero y del olivar". Revista de derecho agrario y alimentario, ISSN 0213-2915, Año nº 35, N° 75.
- CONTAMINÉ B. ET MEMEL-FOTE H. (1997): "Le modelé ivoirien en question : crises, ajustements, recompositions", Paris, Karhala-ORSTOM.
- FAY C. (1989): «Systèmes halieutiques et espaces de pouvoir : transformation des droits et des pratiques de pêche dans le delta central du Niger (Mali)», *Crabiers des sciences humaines*, 25, 1-2.
- GLUCKMAN M. (1955): *The judicial process among the Barotse of Norben Rbodesta*", Manchester University Press.
- LE ROY É. (1991): "La treme foncière», in Le Bris É, Le Roy É, Mathieu P, (éts), *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Manuel d'analyse, de décision et de gestión foncières, Paris, Karthala, pp.313,317-1996, «La théorie des maîtrises foncières», in Le Roy et al (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthula.
- PANCORBO LÓPEZ, M.L. (2010), "Notas sobre la caracterización jurídica de los usos del comercio", *Derecho de los Negocios*, N.º 233, Febrero.
- RIAÑO BRUN, I. (2022): "Los derechos del investigado frente al principio de publicidad y el derecho a la información". *Grandes Tratados. Aranzadi. Navarra*.

- SAMPER SANABRIA, I. y DÍAZ MACHADO, N. (2018): “Impacto socio-cultural de las políticas agrarias en comunidades rurales”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (abril 2018). En línea: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/04/politicas-agrarias-rurales.html> //hdl.handle.net/20.500.11763/caribe1804politicas-agrarias-rurales
- TRIGO GARCÍA, M. B. (2005): “Normas consuetudinarias y recurso de casación en materia de Derecho civil de Galicia”, *Actualidad Civil*, N.º 21, Quincena del 1 al 15 Dic. 2005, pág. 2565, tomo 2, Editorial LA LEY.

¿CÓMO REDUCIR LOS FRAUDES AGROALIMENTARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y MINIMIZAR SU IMPACTO EN LA SALUD Y ECONOMÍA DE LOS CONSUMIDORES?

HOW TO REDUCE AGRI-FOOD FRAUD IN THE EUROPEAN UNION AND MINIMIZE ITS IMPACT ON THE HEALTH AND ECONOMY OF CONSUMERS?

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ

Presidente de la Asociación Iberoamericana
para el Derecho alimentario (AIBADA)

RESUMEN: La libre circulación de alimentos seguros es un aspecto esencial del Mercado interior de la Unión Europea y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos y a asegurar sus intereses sociales y económicos. El fraude agroalimentario es un abuso y la Unión Europea está intensificando sus esfuerzos para eliminarlos. En un futuro próximo será necesario actuar en el marco de las previsiones del “Pacto Verde” y la Estrategia de la granja a la mesa.

ABSTRACT: The free movement of safe food is an essential aspect of the European Union Internal Market and contributes significantly to the health and well-being of citizens and to securing their social and economic interests. Agri-food fraud is an abuse and the European Union is intensifying its efforts

to eliminate it. In the near future it will be necessary to act within the provisions of the “Green Deal” and the Farm to Fork Strategy.

PÁLABRAS CLAVE: Unión Europea, España, Fraude alimentario, Adulteración de alimentos, Cadena de suministro agroalimentaria, Pacto Verde, Estrategia de la granja a la mesa

KEY WORDS: European Union, Spain, Food Fraud, Food Adulteration, Agrifood Supply Chain, Green Deal, Farm to Fork Strategy

SUMARIO: I. Introducción. II. El Parlamento Europeo denuncia el fraude alimentario. III. La crisis de los huevos contaminados (“fipronil”): los Estados miembros, el Consejo y la Comisión toman medidas. IV. La Red contra el Fraude alimentario. V. El “KC-FFQ” (Knowledge Centre for Food Fraud and Quality). VI. El fraude alimentario en España. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La libre circulación de alimentos seguros es un aspecto esencial del Mercado interior de la Unión Europea (UE) y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos y a garantizar sus intereses sociales y económicos. La Unión cuenta con un Ordenamiento Jurídico eficaz que garantiza la seguridad e inocuidad alimentaria; pero su eficacia en la lucha contra el fraude depende en gran medida de la aplicación de la citada legislación. En ese sentido, el fraude agroalimentario es una lacra y la UE está intensificando sus esfuerzos para eliminarlos sin tregua ni interrupción.

El fraude alimentario, incluida la modalidad a menudo no reconocida como tal¹, de la adulteración por motivos económicos, es un riesgo alimentario para la salud pública causando una creciente preocupación por suponer un verdadero peligro en especial en estas últimas décadas².

Obviamente, el fraude alimentario no es un fenómeno que afecta y preocupa solo a los europeos; Así, por ejemplo, en los EE.UU., principalmente en el ámbito regulatorio de la *Food and Drug Administration* (FDA), pero que a menudo se superpone con el del Departamento de Agricultura (USDA), el fraude alimentario es *un acto intencional para obtener una ganancia económica*, mientras que un incidente de seguridad alimentaria es un acto no intencional con daño no intencional. Siempre en los EE.UU., por fraude alimentario se

1 Vid. SPINK, J. y MOYER, D.C., “Defining the Public Health Threat of Food Fraud”, *Journal of Food Science*, Vol. 176, Nº 9, 2011, p. R157.

2 Vid. *Consumer product fraud*, GMA, Grocery Manufacturers Assoc, 2010; disponible en: <https://progressivegrocer.com/adulteration-counterfeiting-food-cpg-products-costs-industry-billions-study>

entiende un concepto más amplio que la definición de *adulteración por motivos económicos* de la FDA o se aplica la noción general más específico de *falsificación de alimentos*. En la UE, como veremos más adelante la falta de una definición armonizada de fraude en y para todos sus Estado miembros ha sido una de las causas del limitado éxito en su detección y represión.

El fraude alimentario a menudo conduce a productos alimenticios adulterados. Es importante recalcar que, aunque la causa o motivación sea económica o financiera, el efecto suele ser una amenaza para la salud pública. Por lo tanto, es importante revisar la naturaleza del riesgo y su historial así como desarrollar planes de prevención, intervención y respuesta³.

El objetivo del presente artículo es analizar brevemente que se ha hecho en la Unión en este sector, prestando una especial atención a las actividades y documentos publicados por las Instituciones comunitaria (en especial por parte del Parlamento Europeo; y, para terminar, subrayar en cómo se puede intervenir para luchar contra el fraude alimentario y la amenaza que supone para la salud pública, en el marco del “Pacto Verde” y la Estrategia de la granja a la mesa⁴ y si la *filosofía* que inspira ambos documentos podrá facilitar un cambio de enfoque tanto de la citada intervención como de la imprescindible prevención.

II. EL PARLAMENTO EUROPEO DENUNCIA EL FRAUDE ALIMENTARIO

Desde una perspectiva europea, las actividades fraudulentas se caracterizan por su carácter doloso, con el fin de obtener un beneficio económico, en contravención de las normativas legales y en perjuicio del cliente inmediato o del consumidor final.

Los intentos de algunos operadores comerciales de obtener ventajas desleales sobre los competidores engañándolos (y/o a los consumidores) y la extensión de la comisión de delitos de los grupos organizados relativos a alimentos y bebidas han dado lugar a una serie de casos destacados de fraude alimentario, como el deplorable *escándalo de la carne de caballo en la lasaña*⁵. El

3 Vid. REZAZADE, F. y otros, “A holistic approach to food fraud vulnerability assessment”, *Food Control*, Vol. 131, 2022, doi.org/10.1016/j.foodcont.2021.108440.

4 Vid. BELTRÁN, J.P. y otros, *Informe sobre el impacto del Pacto Verde Europeo desde un enfoque de sistema alimentario global sostenible*, Fundación Triptolemos, 2020, 69 pp.; disponible en: https://www.academia.edu/65380924/INFORME_SOBRE_EL_IM-PACTO_DEL_PACTO_VERDE_EUROPEO_DESDE_UN_ENFOQUE_DE_SISTEMA_ALIMENTARIO_GLOBAL_SOSTENIBLE

5 El *escándalo de la carne de caballo* de 2013 reveló algunos de los puntos débiles de la gobernanza de la cadena de suministro en toda la UE, especialmente un punto ciego en la

auge del comercio electrónico de alimentos crea además oportunidades para prácticas engañosas y deshonestas que permiten la acción desde “el exterior”. Los incidentes de fraude alimentario resultantes afectan a la confianza en el sistema alimentario de la UE, con un impacto inmediato en el funcionamiento del Mercado interior. Aunque, de momento no sea una prioridad, la dimensión transfronteriza puede tener un mayor impacto, ya que los operadores fraudulentos siempre buscan obtener más ganancias en la mayor escala posible y con el menor riesgo de sanciones posible... Por lo tanto, los Estados miembros de la UE no pueden actuar efectivamente solos.

La naturaleza compleja de nuestra cadena de suministro agroalimentaria globalizada y la motivación económica para proporcionar productos alimenticios más baratos aumentan la posibilidad de fraude. Ante este fenómeno, las autoridades de control pierden credibilidad, las empresas tienen pérdidas y, como ya hemos dicho, la confianza en los alimentos de los consumidores disminuye. Esto crea una gran paradoja: “Los alimentos de la UE son más seguros que nunca, pero la confianza de los consumidores es baja”⁶.

Tras el ya mencionado *escándalo de la carne de caballo*, en un Informe de 2013 del Parlamento Europeo, titulado “sobre la crisis alimentaria, los fraudes en la cadena alimentaria y el control al respecto” se declaraba que:

- lamentaba que la lucha contra el fraude alimentario fuera un punto relativamente nuevo en el programa europeo, y que hasta la fecha no hubiera sido *una prioridad clave* de la legislación y la garantía del cumplimiento de la ley a nivel de la UE y a nivel nacional;

legislación alimentaria de la UE. Se descubrió que los productos alimenticios congelados de “carne de res” contenían hasta un 100 % de caballo. Los británicos e irlandeses son aprensivos a la hora de comer caballo. Incluso para aquellos países en los que la carne de caballo es vista como un *manjar*, el caballo que entraba en la “carne de res” congelada a menudo era de mala calidad y posiblemente estaba contaminado con “fenilbutazona”, un fármaco veterinario no permitido en los alimentos para consumo humano. Se demostró que la capacidad del régimen normativo de la UE para prevenir el fraude a tal escala era inadecuada. La legislación alimentaria de la UE, con su (excesivo) énfasis en la seguridad alimentaria, no logró prevenir la ocurrencia del fraude e incluso puede haber jugado un papel (no intencional) en facilitarlo o incluso ampliarlo. La legislación nacional ofrecía poca protección, lo que mostraba las dificultades asociadas con la aplicación de un régimen regulatorio de múltiples niveles y diversas agencias. Más allá del Ordenamiento jurídico, el compromiso central del Tratado de la UE con la libre circulación de bienes también podría haber propiciado que se asentaran las bases para cadenas de suministro complejas y opacas en las que comerciantes e intermediarios sin escrúpulos lograrán pasar desapercibidos. Vid. BARNARD, C. y O’CONNOR, “Runners and Riders: The Horsemeat Scandal, EU Law and Multi-Level Enforcement”, *The Cambridge Law Journal*, Vol. 76, N° 1, 2017, 116-144.

- 6 Vid. VIDRERAS PÉREZ, C., “¿A qué esperan la Comisión y el Consejo para adoptar las medidas propuestas por el Parlamento Europeo relativas a los fraudes alimentarios?”, *Bo-DiAlCo*, N° 14, 2015, 21-30.

- expresaba su preocupación ante la posible repercusión del fraude alimentario en la confianza de los consumidores, la seguridad alimentaria, el funcionamiento de la cadena alimentaria y la estabilidad de los precios agrícolas, y hacía hincapié en la importancia de restablecer rápidamente la confianza de los consumidores europeos;
- subrayaba la necesidad de adquirir una idea más precisa de la escala, la incidencia y los elementos de los casos de fraude alimentario en la UE;
- señalaba que la legislación de la UE no ofrecía *una definición de fraude alimentario* y que los Estados miembros adoptaban metodologías diferentes para definirlo;
- consideraba que *una definición uniforme era esencial* para desarrollar un enfoque europeo de lucha contra el fraude alimentario;
- hizo hincapié en la necesidad de adoptar rápidamente *una definición armonizada a nivel de la UE*, sobre la base de debates con los Estados miembros, las partes interesadas y expertos, que incluyera elementos como:
 - el incumplimiento de la legislación alimentaria,
 - la inducción a error del consumidor (en particular, la omisión de información sobre el producto),
 - la intencionalidad, y
 - la posibilidad de lucro económico y/o ventajas comparativas;
- destacó que, debido a las características del Mercado único de la UE, a menudo el fraude alimentario se extiende en muchos casos más allá de las fronteras de los Estados miembros y se convierte en una amenaza para la salud de todos los ciudadanos;
- indicó que los casos recientes habían puesto de manifiesto distintos tipos de fraude alimentario, como:
 - la sustitución de ingredientes clave por alternativas más baratas o de calidad inferior,
 - el etiquetado incorrecto de las especies animales usadas en productos cárnicos o de la pesca,
 - el etiquetado incorrecto del peso,
 - la venta de alimentos convencionales como ecológicos,
 - la utilización desleal de logotipos indicativos del origen o el bienestar de los animales,
 - el etiquetado de pescado de la acuicultura como salvaje,

- la comercialización de pescado de una variedad inferior con el nombre de una categoría superior o una especie más cara, y
- la falsificación y la comercialización de alimentos ya pasada su fecha de caducidad;
- señaló que, entre los alimentos que a menudo son objeto de actividades fraudulentas están el aceite de oliva, el pescado, los productos ecológicos, los cereales, la miel, el café, el té, las especias, el vino, determinados zumos de frutas, la leche y la carne; y
- manifestó su preocupación por los indicios de que el número de casos iba en aumento y que el fraude alimentario es una tendencia al alza que refleja *una debilidad estructural en la cadena alimentaria*⁷.

En este sentido el Parlamento Europeo pedía, por consiguiente, a la Comisión que:

- *dedicara al fraude alimentario toda la atención que merece y que tomara todas las medidas necesarias para que la prevención y la lucha contra el fraude alimentario fueran parte integrante de la política de la UE.*

Y, en este mismo contexto, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión y a los Estados miembros que, *de manera sistemática, recopilaran información sobre los casos de fraude e intercambiasen 'mejores prácticas para detectar y luchar contra el fraude alimentario'*.

El tema del fraude alimentario ha sido objeto también de varias preguntas de Miembros individuales del Parlamento a la Comisión; a título de ejemplo transcribiremos la siguiente:

- Pregunta planteada por Anne-Sophie Pelletier, Emmanuel Maurel, Younous Omarjee, Manon Aubry, Michèle Rivasi y Manuel Bompard, el 10 de junio de 2020 [E-003450/2020] – Asunto: *Fraude alimentario, etiquetado incorrecto y alteración de alimentos en la UE*⁸:

«El fraude alimentario, el etiquetado incorrecto y la modificación intencionada de los alimentos siguen siendo muy comunes en la UE, y algunos distribuidores engañan deliberadamente a los consumidores para maximizar los beneficios.

Alrededor del 10% de los alimentos están mal etiquetados, falsificados o adulterados. Los estudios muestran que cuatro de cada cinco botellas de aceite de oliva virgen extra se diluyen, mientras que en Francia se venden cada año 300 000 toneladas de miel falsa, la mayoría de las cuales proviene de China,

⁷ Vid. VIDRERAS PÉREZ, C., op. cit., 26-30.

⁸ Traducción libre del autor. Lengua original: francés.

aunque esto no se menciona en la etiqueta. Incluso las etiquetas ‘bio’ son susceptibles de fraude.

Según el informe anual de la Red de fraude alimentario de la UE, publicado el 18 de mayo de 2020, el 47 % del fraude alimentario se debe a omisiones en el etiquetado.

1. ¿Tiene intención la Comisión de controlar mejor el mercado alimentario para garantizar que los productos sean seguros para todos?

2. ¿La Estrategia de la ‘Granja a la Mesa’ de la UE mejora la trazabilidad de los alimentos dentro del Mercado Común?

3. Las denominaciones y la transparencia del etiquetado son importantes para preservar la calidad y diversidad de los productos alimenticios. ¿Cómo pretende la Comisión proteger tanto a los agricultores como a los consumidores mientras refuerza los acuerdos de libre comercio?».

Respuesta de la Sra. Kyriakides, en nombre de la Comisión, publicada el 28 de agosto de 2020 [E-003450/2020]:

«La responsabilidad de garantizar el cumplimiento de la legislación agroalimentaria de la UE recae en los operadores de empresas alimentarias, y la detección y lucha contra el fraude alimentario es responsabilidad de los Estados miembros.

A nivel de la UE, existe una serie de iniciativas para hacer frente al fraude alimentario, como la “Red contra el Fraude Alimentario” de la UE⁹, el Sistema de cooperación y asistencia administrativa¹⁰ (AAC) y el Centro de conocimiento de la Comisión sobre el fraude alimentario y la calidad¹¹. En el marco de la Estrategia de la granja a la mesa, la Comisión está trabajando ahora en un conjunto de acciones adicionales para permitir que las autoridades luchen contra el fraude alimentario de manera más eficaz.

El Reglamento General sobre los Alimentos¹² exige la trazabilidad de los alimentos en todas las etapas de producción, procesamiento y distribución. Los

9 A la que nos referiremos más adelante, en el epígrafe IV del presente artículo.

10 Las herramientas técnicas para la asistencia y la cooperación administrativas (ACA) a las que se refiere el apartado 3 del Reglamento de ejecución (UE) 2019/1715 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2019, por el que se establecen las normas para el funcionamiento del sistema de gestión de la información sobre los controles oficiales y sus componentes («Reglamento SGICO»); DO L 261 de 14.10.2019, p. 37. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/1715/oj

11 A la que nos referiremos más adelante, en el epígrafe V del presente artículo.

12 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 alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1) – última versión consoli-

explotadores de empresas alimentarias deben poder identificar a cualquier persona que les haya suministrado alimentos o que les haya entregado alimentos. También dispondrán de sistemas y procedimientos para poner esta información a disposición de las autoridades competentes que la soliciten.

La UE apoya una mayor protección internacional de los alimentos de la UE a través de sistemas de calidad, en particular las indicaciones geográficas (IG). Esto beneficiará tanto a los agricultores de la UE como a los consumidores de todo el mundo y reforzará tanto la calidad como la diversidad de los productos alimenticios.

La UE participa activamente en negociaciones multilaterales y bilaterales que protegen las IG de la UE. A nivel bilateral, la UE negocia la protección de las indicaciones geográficas tanto a través de acuerdos comerciales más amplios, en particular acuerdos de libre comercio, como mediante acuerdos ‘independientes’ específicos sobre indicaciones geográficas.»¹³.

III. LA CRISIS DE LOS HUEVOS CONTAMINADOS (“FIPRONIL”): LOS ESTADOS MIEMBROS, EL CONSEJO Y LA COMISIÓN TOMAN MEDIDAS

Otra crisis que tuvo un impacto notable no sólo en la opinión pública, sino también en la política de la Instituciones comunitaria y en especial en la de la Comisión fue el que provocó la contaminación de huevos por el plaguicida “fipronil”; parece que el origen de dicho problema se remonta a septiembre de 2016, y fueron 34 países, y por tanto la mayor parte de Europa, los que se vieron afectados¹⁴.

La causa fue el uso ilegal de “fipronil” (para desinfectar las a las gallinas ponedoras) y el resultado la contaminación de decenas de millones de huevos por el citado antiparasitario estrictamente prohibido en la cadena alimentaria. En un principio, dicha contaminación afectó a 22 países de la Unión Europea (Bélgica, Países Bajos, Alemania, Suecia, Francia, Reino Unido, Austria, Polonia, Rumania, Italia, Luxemburgo, Irlanda, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Bulgaria, República Checa, Grecia y Estonia), a los que se suman también Suiza, Noruega y Liechtenstein. Otros nueve países no europeos (Hong Kong, Líbano, Qatar, Arabia Saudita, Liberia, Rusia, Sudáfrica, Angola e Iraq) re-

dada: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02002R0178-20210526&from=ES>

13 Traducción libre del autor. Lengua original: francés.

14 Vid. BANKS, M., “The European Commission says it is closely monitoring the egg crisis rapidly engulfing Europe”, *The Parliament*, 2017, disponible en: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eu-commission-monitoring-fipronil-egg-crisis>

cibieron también lotes de huevos contaminados. Tan grave fraude se inició principalmente en los Países Bajos y Bélgica, donde la producción de 258 y 93 granjas respectivamente tuvo que ser bloqueada temporalmente por las autoridades. Las sospechas de la Comisión Europea de que este hecho se produjese también en otros lugares obligaron, así mismo, al bloqueo de siete granjas en Alemania, una en Francia, 10 en Italia y dos en Hungría. En Bélgica y los Países Bajos, varias empresas, entre ellas *Poultry-Vision* y la sociedad de desinfección *ChickFriend*, cuyos directivos fueron encarcelados por suponerse que habían mezclado “fipronil”, y también otras sustancias prohibidas, como un producto contra el ácaro rojo presentado como “natural” y comercializado con el nombre de DEGA 16. Al dar la alarma a sus socios europeos el 20 de julio, Bélgica mencionó el hecho de que el DEGA 16 también contenía el antiparasitario *amitraz*.

En su día, el comisario de Salud y Seguridad Alimentaria, *Vytienis Andriukaitis*, pidió «extraer lecciones» de la crisis de los huevos contaminados con ‘fipronil’, un insecticida prohibido en la UE para producción alimentaria, con el fin de mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los países del bloque comunitario» y añadió igualmente ante el pleno del Parlamento Europeo el martes 12 de septiembre de 2017:

«Es necesario examinar conjuntamente qué lecciones se puede extraer y cómo comunicamos e intercambiamos la información».

Una de las primeras “lecciones” en cuestión fue que:

- este incidente subrayó el hecho de que era imprescindible reforzar el modo en que funcionan las redes de la UE sobre fraude alimentario y seguridad alimentaria; y. Además, explicó que precisamente por esta razón de hacer un «seguimiento a nivel político» convocó una reunión de ministros que tendrá lugar el próximo 26 de septiembre.

Es cierto que la Comisión Europea «tomó el control de la situación» a tiempo, centrándose en su gestión y en minimizar los efectos y que, como afirmó también el mencionado Comisario, no fue «una cuestión de riesgo para la salud humana», gracias a las medidas que se tomaron a nivel europeo. No obstante, no se puede minimizar este incidente que ha afectado a muchos Estados miembros y a otros 23 países de fuera del bloque comunitario...

Como reacción al incidente del “fipronil, los Estados miembros y la Comisión acordaron un primer conjunto de medidas concretas para reforzar la acción de la UE contra el fraude alimentario. Estas medidas se presentaron al Consejo AGRIFISH el 9 de octubre de 2017. Incluían el compromiso de mejorar la interacción entre el sistema de alerta rápida (RASFF¹⁵) y el ya citado

15 https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts_es

Sistema de cooperación y asistencia administrativa (AAC) y la creación de puntos de contacto únicos para ambos sistemas. La UE reformuló sus políticas de control oficial de la cadena agroalimentaria y las desarrolló aún más con el fin de mejorar la confianza de los ciudadanos y aumentar la eficiencia general.

El 16 de diciembre de 2019, el Consejo de la UE adoptó nuevas conclusiones sobre medidas adicionales para mejorar las formas de abordar y disuadir las prácticas fraudulentas en la cadena agroalimentaria. En estas conclusiones, el Consejo recordó que un alto nivel de protección era un objetivo general de las políticas de la UE en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección del consumidor, y reconoció que el marco jurídico de la UE para combatir el fraude alimentario era adecuado. No obstante, el Consejo hizo hincapié en la necesidad de una cooperación intersectorial continua y mejorada para luchar contra el fraude alimentario (incluidas no solo las autoridades de control de alimentos y piensos, sino también las implicadas en la lucha contra los delitos financieros y las leyes fiscales, aduaneras, policiales, judiciales y de otro tipo de control, así como las autoridades de aplicación). El Consejo instó a la Comisión y a los Estados miembros a asignar los recursos adecuados para garantizar la implementación efectiva de la legislación existente de la UE mediante la mejora de la comprensión compartida de los criterios que determinan el fraude alimentario. El Consejo también destacó la necesidad de promover la sensibilización de los consumidores y continuar ampliando la formación sobre la lucha contra el fraude alimentario.

IV. LA RED CONTRA EL FRAUDE ALIMENTARIO

La cooperación entre funcionarios competentes para la gestión de la cadena agroalimentaria de la UE, agentes de los diversos cuerpos de policía, así como funcionarios de aduanas con facultades de investigación, jueces y fiscales de las administraciones es de suma importancia tanto a nivel nacional como a nivel de la UE. En este sentido la “Red contra el Fraude Alimentario”, organizada e integrada por la Comisión, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), los órganos de enlace designados por los Estados miembros y, en su caso, la Cooperación Judicial de la Unión Europea. Unidad (Eurojust), lleva a cabo una labor digna de mención

Desde 2013, los Estados miembros de la UE y algunos otros países europeos (Suiza, Noruega e Islandia) intercambian información y cooperan en asuntos en los que se enfrentan a infracciones de la legislación aplicable a la cadena agroalimentaria de la UE de carácter transfronterizo: La “Red contra el Fraude Alimentario” ayuda no sólo a los Estados miembros de la UE y a los ya citados países del entorno europeo a trabajar de acuerdo con las reglas establecidas

en el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios¹⁶. La “Red” en cuestión permite apoyar y coordinar la comunicación entre las autoridades competentes y, en particular, transmitir y recibir solicitudes de asistencia. Los organismos de enlace están obligados a intercambiar la información necesaria para permitir la verificación del cumplimiento de la legislación de la UE sobre la cadena agroalimentaria con sus homólogos y, en determinados casos, con la Comisión, cuando los resultados de los controles oficiales requieran una actuación en más de un país.

Cabe añadir que la “Red contra el Fraude Alimentario” de la UE, que depende del Departamento de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, trabaja en estrecha colaboración con el “KC-FFQ”, es decir el “Knowledge Centre for Food Fraud and Quality”, del que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe y le proporciona precisamente *knowledge* en materia de alimentos, incluida la investigación sobre la autenticidad y la calidad de los productos alimenticios suministrados en la UE. La tantas veces citada “Red” también participa en operaciones conjuntas con la *Europol* en los casos sobre alimentos y bebidas falsificados o de calidad inferior y también cuando se trata de plaguicidas falsificados¹⁷.

V. EL “KC-FFQ” (KNOWLEDGE CENTRE FOR FOOD FRAUD AND QUALITY)

El “KC-FFQ”, un eficaz dispositivo para combatir el fraude alimentario, proporciona y comparte conocimientos científicos actualizados sobre las ac-

16 Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (DO L 95, 7.4.2017, p. 1). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/625/oj>

17 Vid. Đurić Džakić, M., “The Role of Europol as a Hub of Information and Intelligence on a Range of Illegalities in the European Union”, *Proceedings of the 3rd Virtual International Conference Path to a Knowledge Society-Managing Risks and Innovation*, 2021, 177-178.

tividades fraudulentas en el sector alimentario y los problemas de calidad de los productos en cuestión. Coordina las actividades de vigilancia del mercado y opera el sistema de información y alerta temprana para el fraude alimentario.

Operado colectivamente por el servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión, el Centro Común de Investigación (JRC) y los Departamentos que regulan la cadena de suministro de piensos y alimentos y protegen los derechos de los consumidores, el “KC-FFQ” tiene como objetivos:

- crear una interfaz científica/política organizada en apoyo de iniciativas para salvaguardar la calidad de los productos agroalimentarios y proteger la integridad de la cadena alimentaria;
- garantizar el intercambio de conocimientos entre los diferentes departamentos de la Comisión, los científicos y las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE a través de una comunidad de ciencias aplicadas y experiencias prácticas; y
- fomentar la colaboración con las autoridades de terceros países.

El “KC-FFQ” que tiene su sede en el JRC (Centro Común de Investigación) de Geel, en Bélgica, complementa, como ya hemos dicho, las actividades de la “Red contra el Fraude Alimentario” de la UE. Es precisamente en Geel dónde sus principales laboratorios; su integración en dicho JRC fue un acierto pues éste tiene una acreditada experiencia en ciencia de los alimentos, incluida la investigación sobre la autenticidad de los citados productos y cuenta también con experiencia en el desarrollo, aplicación y validación de métodos de prueba analíticos para detectar fraudes en la cadena alimentaria.

Los servicios que ofrece el Centro de Conocimiento consisten en:

- investigación y acopio de conocimientos, incluido el análisis de la vulnerabilidad frente a manipulaciones fraudulentas en los diversos eslabones de las cadenas de suministro en el Mercado único¹⁸;
- coordinación de la vigilancia del mercado con respecto a la calidad percibida de determinados alimentos;
- modelado predictivo de flujos comerciales para detectar irregularidades en la cadena de suministro, comercio y consumo;
- desarrollo y armonización de métodos de detección¹⁹;
- Intercambio de conocimientos, incluida la operación de un sistema de información y alerta temprana para el fraude alimentario;

18 Vid. una lista de publicaciones científicas disponibles en: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/food-fraud-quality/scientific-publications_en

19 Vid. una lista de métodos analíticos, etcétera, en: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/food-fraud-quality/eu-harmonised-methodology-testing-food-products_en

- trabajo en red con las autoridades competentes de los países de la UE;
- vincular los sistemas de información en los países de la UE;
- gestión del conocimiento, incluyendo revisiones sistemáticas de la literatura, resúmenes de políticas, análisis de escenarios futuros;
- conocimiento específico de cada país, incluido el mapeo de la infraestructura de control, los sistemas de información existentes y las competencias relacionadas con el fraude alimentario y la calidad en los países de la UE; y
- cooperación internacional con las autoridades competentes de terceros países, organizaciones de normalización como la Organización Internacional de Normalización (ISO), el Comité Europeo de Normalización (CEN), el *Codex Alimentarius* de la FAO/OMS y los organismos encargados de hacer cumplir la legislación vigente como EUROPOL e INTERPOL.

VI. EL FRAUDE ALIMENTARIO EN ESPAÑA

Nuestro país, no está libre de actividades delictivas y engañosas como las que son objeto de nuestro estudio. En efecto, este tipo de actividades contra los consumidores no cesan. Refiriéndonos a las estadísticas disponibles (2020²⁰) cabe destacar que OPSON, la operación internacional contra el fraude alimentario, tuvo que intervenir en muchas ocasiones en el curso de dicho año... En su novena edición y tras varios meses de investigaciones, se detuvieron más de 400 personas en Europa, se retiraron unas 5.000 toneladas de alimentos y se estimó un fraude económico de más de 28 millones de euros. *En España, las principales actuaciones tuvieron lugar en Madrid, Barcelona, Zaragoza, Burgos, Ciudad Real y Huesca.* Los controles e inspecciones realizados en varios puntos críticos (centros de distribución, almacenes, superficies comerciales, medios de transporte, contenedores, puertos y aeropuertos) permitieron descubrir más de 38.000 litros de bebidas y casi 120.000 kilos de alimentos que no cumplían con la legislación. La Guardia Civil, que llevo a cabo las operaciones en nuestro país, define el fraude alimentario como «una amenaza en la que destaca la elaboración y distribución de productos falsificados o de baja calidad, que influye directamente en el mercado de los consumidores».

Siempre según la misma fuente²¹ y el mismo año 2020, los principales fraudes se referían a los siguientes productos:

- Pizzas sin garantías. Se incautaron más de 12.000 pizzas congeladas en diferentes establecimientos, por delitos contra la salud pública, en la elaboración, distribución y venta en todo el país. Este producto carecía del

20 <https://www.consumer.es/seguridad-alimentaria/fraude-alimentario-casos-recientes.html>

21 *Ibidem*.

registro sanitario e incumplía las medidas higiénico-sanitarias obligatorias en su elaboración y transporte.

- Lechazo francés con etiqueta de Castilla y León. Se demostró la venta de 57 lechazos de origen francés, haciéndolos pasar como productos con Indicación Geográfica Protegida (IGP Lechazo de Castilla y León). También se incautaron de otros 940 lechazos de dudosa procedencia.
- Ibéricos con documentación falsa. Confiscaron casi 6.000 envases con productos ibéricos loncheados con documentación y trazabilidad falsa.
- Vino de origen incierto. Se detectó un fraude en el etiquetado de botellas de vino, que presentaban irregularidades en relación a las normas sobre las denominaciones de origen (DO) e indicaciones geográficas protegidas (IGP).
- Mosto falso y alcohol puro. Se desarticuló una organización delictiva que introdujo en el mercado vitivinícola de primeras materias o productos semielaborados un total de 40.746.855 kg de isoglucosa, haciéndola pasar por mosto concentrado o rectificado de uva. La misma organización comercializó 39.755.335 de litros absolutos de alcohol haciéndolos pasar por aguardiente de vino.

Obviamente, tanto los principales productos falsificados como los respectivos porcentajes varían de año en año, si bien se suele mantener una cierta continuidad, aunque con la introducción de métodos cada vez más sofisticados y técnicamente desarrollados, así como con la creciente intrusión de grupos criminales organizados.

Para combatir el fraude contamos con el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria²² (PNCOCA) relativo a los controles oficiales llevados a cabo en España por las distintas autoridades competentes a nivel estatal, autonómico y local, a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final. El PNCOCA es una herramienta para la mejora de todos los sistemas de control oficial existentes. En principio, su aplicación a través de diversas actividades potencia la solidez de la base sobre la que se sustenta la seguridad y la calidad alimentaria en España; además, sus informes anuales proporcionan una útil información sobre las cuestiones que han de ser solventadas, de forma que la mejora se convierta en un proceso continuo.

El PNCOCA se ha elaborado teniendo en cuenta la organización territorial y competencial del Estado español, concibiéndose como un marco sobre el que

22 Coordinado por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) del Ministerio de Consumo (MCO).

las autoridades competentes planifican y ejecutan los controles oficiales en el ámbito de sus competencias²³. Sus *principios orientadores* son:

- la cadena alimentaria, en todas las fases que la componen, deberá estar sometida a los programas de control oficial necesarios e interdependientes para garantizar el control de sus peligros teniendo en cuenta la frecuencia y gravedad, y en su caso su eliminación;
- la calidad del control oficial debe estar asegurada, garantizándose la subsanación de las no conformidades con los requisitos establecidos, adoptando las medidas correctoras necesarias y su posterior verificación;
- la transparencia y coordinación entre las Administraciones estará garantizada, así como con los operadores económicos que vayan a ser objeto de control oficial. Sobre la base de este principio, tanto el Plan como los informes de ejecución y sus propuestas de mejora tendrán carácter público;
- la cooperación y colaboración entre las distintas Autoridades competentes (estatal, autonómica y local) asegura que el Plan aborde un diseño donde los cauces de coordinación son precisos para garantizar su eficacia, su aplicabilidad y la plena validez de sus postulados,
- el uso eficaz de los recursos disponibles, incluida la garantía de la gestión de los recursos humanos, y
- la garantía de un trato justo a todos los ciudadanos y operadores económicos, armonizando e implementando el diseño de los métodos de inspección, mediante la elaboración de documentos de planificación, protocolos de inspección e informes.

También vale la pena enumerar a continuación los objetivos del *control oficial de la cadena alimentaria* en el marco del PNCOCA:

1. Reducir los riesgos para la salud de las personas, los animales o las plantas a través del cumplimiento por los operadores implicados en la producción primaria, de la normativa aplicable en seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y bienestar animal.
2. Reducir los riesgos para la salud de las personas presentes en los alimentos, asegurando el bienestar de los animales destinados al sacrificio para el consumo humano, mediante la organización de controles oficiales en establecimientos alimentarios para verificar el cumplimiento por parte de los operadores de la normativa aplicable en seguridad alimentaria, nutrición y bienestar animal.

23 Vid. *Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025*, Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), 2021, 124 pp., disponible en: https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/pnco-ca/2021-2025/DOC_4_PNCOCA_2021_2025_Espana.pdf

3. Garantizar la consecución de un elevado nivel de calidad alimentaria, incluidas la Calidad Diferenciada y la Producción Ecológica, de los productos agroalimentarios e intensificar *la lucha contra el fraude alimentario*, a lo largo de toda la cadena alimentaria, para conseguir la sostenibilidad del sistema agroalimentario, aumentar la confianza de los consumidores, garantizar sus derechos a la información y a la protección de sus intereses económicos frente a prácticas comerciales desleales.
4. Reducir los riesgos para la salud de las personas y sus intereses, para la salud de los animales o las plantas a través del cumplimiento por los operadores de la normativa aplicable en seguridad alimentaria, sanidad animal, sanidad vegetal, bienestar animal, calidad comercial, producción ecológica, garantizando la consecución de un alto nivel de calidad alimentaria intensificando además la lucha contra las prácticas fraudulentas o engañosas en los animales, plantas y alimentos introducidos o importados a través de las fronteras españolas (ofrecer, además, una garantía sanitaria y fitosanitaria de los vegetales, productos vegetales y animales, objeto de exportación).

VII. CONCLUSIONES

En el título de nuestro artículo hemos utilizado la expresión “reducir los fraudes agroalimentarios”, lo que no es una elección prudente o pusilánime, sino realista: son muchos los factores (desde la perversidad y avaricia humana hasta el constante progreso de la técnica) que sea imposible erradicar la delincuencia en el sector alimentario. No obstante, la paulatina mejora de los controles y un mejor conocimiento de qué tipo de alimentos son objeto de fraude, son elementos que nos permiten ser razonablemente optimistas a medio y largo plazo.

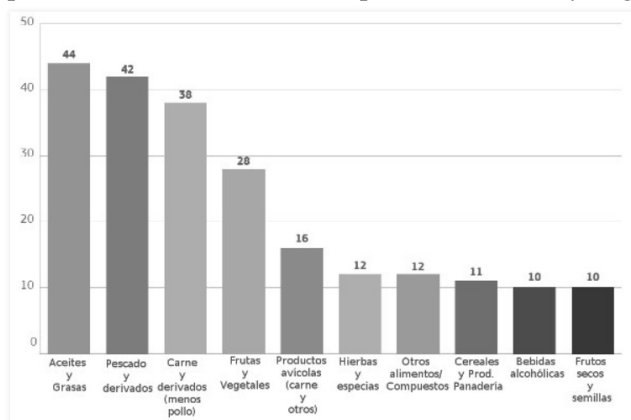


Figura 1: Alimentos con más riesgo de fraude (Fuente Elika-Alimentación)

El aumento de incidentes fraudulentos ha resultado en un cambio de enfoque en la teoría relacionada con la investigación del fraude alimentario desde la mitigación del riesgo hasta la *reducción de la vulnerabilidad*. A pesar de que las estadísticas no demuestran a corto plazo una disminución de los incidentes (lo que, paradójicamente, podría ser debido a controles más efectivos y frecuentes²⁴).

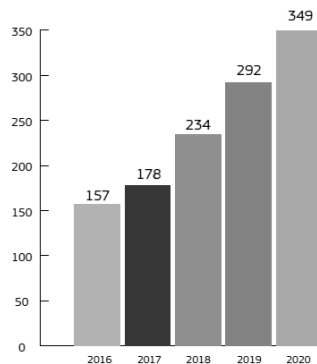


Figura2: Casos de etiquetado incorrecto en la Unión Europea (Fuente: AINIA)

Concluiremos, tal como habíamos previsto, refiriéndonos a lo que se declara y anuncia en la Comunicación de la Comisión sobre “El Pacto Verde Europeo”²⁵, de 11 de diciembre de 2019, destacando que, en el punto 2.1.6 del mismo (“De la granja a la mesa: idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente”), se afirma lo siguiente:

«La Estrategia “de la granja a la mesa” también contribuirá a lograr una economía circular²⁶. Su objetivo será reducir el impacto medioambiental del sector de la transformación alimentaria y del sector minorista tomando medidas en materia de transporte, almacenamiento, envasado y residuos alimentarios. Habrá medidas para combatir el fraude alimentario²⁷, entre otras, medidas que refuercen la capacidad de investigación y de garantía del cumplimiento de la legislación a nivel de la UE, y medidas para iniciar un proceso de identificación de nuevos piensos y productos alimentarios innovadores, como los productos pesqueros a base de algas.».

24 Vid. MANNING, L. y SOON, J.M., “Food fraud vulnerability assessment: Reliable data sources and effective assessment approaches”, *Trends in Food Science & Technology*, Vol. 91, 2019, 159-168.

25 COM/2019/640 final.

26 La cursiva es nuestra.

27 *Idem*.

Estas consideraciones se reiteran precisamente en la Comunicación sobre la Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente²⁸, de 20 de mayo de 2020, en los siguientes puntos:

2.1. Garantizar una producción alimentaria sostenible: Paralelamente a los cambios en la agricultura, también debe agilizarse la transición hacia la producción sostenible de pescado y otros alimentos marinos. Los datos económicos muestran que, cuando la pesca se hace sostenible, los ingresos aumentan en paralelo²⁹. La Comisión intensificará los esfuerzos para lograr que las poblaciones de peces se sitúen en niveles sostenibles mediante la PPC³⁰ allá donde persistan las deficiencias en su aplicación (por ejemplo, mediante la reducción del despilfarro que suponen los descartes), reforzará la ordenación de la pesca en el Mediterráneo en cooperación con todos los Estados ribereños y volverá a evaluar, de aquí a 2022, la manera en que la PPC aborda los riesgos provocados por el cambio climático. La revisión propuesta del sistema de control de la pesca³¹ de la UE *contribuirá a la lucha contra el fraude mediante un sistema de trazabilidad mejorado*³². El uso obligatorio de certificados de captura digitalizados reforzará las medidas destinadas a impedir la entrada en el mercado de la UE de productos de la pesca ilegal.

2.6. Luchar contra el fraude alimentario a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario: El fraude alimentario pone en peligro la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Engaña a los consumidores y les impide elegir con conocimiento de causa. Va en detrimento de la seguridad alimentaria, las prácticas comerciales justas, la resiliencia de los mercados alimentarios y, en última instancia, del Mercado único. A este respecto, es fundamental *una política de tolerancia cero con medidas disuasorias eficaces*³³. La Comisión intensificará la lucha contra el fraude alimentario a fin de lograr unas condiciones de competencia equitativas para los operadores y reforzar las facultades de las autoridades de control y vigilancia. Trabajarán con los Estados miembros, Europol y otros or-

28 COM(2020) 381 final.

29 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la situación actual de la política pesquera común y consulta sobre las posibilidades de pesca para 2020 [COM(2019) 274 final].

30 Política pesquera común.

31 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 1967/2006 y (CE) n.º 1005/2008 del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al control de la pesca [COM(2018) 368 final, 2018/0193 (COD)].

32 La cursiva es nuestra.

33 *Idem*.

ganismos para utilizar datos de la UE sobre trazabilidad y alertas a fin de mejorar la coordinación en materia de fraude alimentario. También propondrá medidas disuasorias más estrictas y mejores controles de las importaciones, y estudiará la posibilidad de reforzar las capacidades de coordinación e investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Ahora, sólo cabe esperar que se lleven a cabo las actuaciones en cuestión y se alcancen los objetivos previstos, aunque algunos autores hayan subrayado que, en el Anexo de la Comunicación “de la granja a la mesa”, con un listado de Proyectos de plan de acción, no figura ninguna relativa al fraude alimentario³⁴ (?).

34 Vid, por ejemplo: MAYORAL, A., “El ‘Pacto Verde’: ¿Propaganda electoral o un proyecto fiable de futuro?”, *BoDiAlCo*, N° 45, 2022, 3-12.

DEFENSA NACIONAL Y EL SECTOR AGRARIO

-DESDE UNA PERSPECTIVA ALEMANA-

NATIONAL DEFENCE AND THE AGRICULTURAL SECTOR -FROM A GERMAN PERSPECTIVE-

DR. JOSÉ MARTÍNEZ,

Universidad de Göttingen (Alemania)¹

RESUMEN: La relación entre defensa y agricultura es compleja y de gran actualidad debido a la situación geopolítica. Las relaciones se encuentran en los impactos económicos y sociales del estacionamiento de bases militares en zonas rurales, se encuentran en el uso de productos e infraestructuras agrícolas como objetivos militares, así como en el suministro de alimentos en peligro como resultado de las guerras. Tanto el derecho nacional como el derecho internacional humanitario y el derecho europeo deben responder a estos desafíos.

ABSTRACT: The relationship between defence and agriculture is complex and highly topical because of the geopolitical situation. The relationship is found in the economic and social impacts of stationing military bases in rural areas, in the use of agricultural products and infrastructure as military targets, as well as in the food supply endangered as a result of wars. National law, international humanitarian law and European law must respond to these challenges.

PALABRAS CLAVE: Defensa, zonas rurales, Derecho Internacional Humanitario, infraestructura crítica, seguridad alimentaria

KEYWORDS: Defence, rural areas, International Humanitarian Law, critical infrastructure, food security.

1 Catedrático de Derecho Agrario y Derecho Público, Director del Instituto de Derecho Agrario, Director del Instituto de Derecho Público, Miembro del Consejo Asesor Científico del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania.

SUMARIO: Introducción. I. La distribución de las fuerzas armadas alemanas. 1. La presencia de las fuerzas armadas alemanas en el territorio nacional. 2. De la omnipresencia a la presencia puntual – el desarrollo de las fuerzas armadas hasta 1990-. 3. Ejército y ordenamiento territorial en zonas rurales. 4. Funciones de la presencia de las fuerzas armadas en zonas rurales. A) El fomento económico de las zonas rurales. B) Identificación y aceptación de las fuerzas armadas. 5. Subvenciones. II. El sector agrícola como objetivo militar. III. La protección preventiva del sector agrícola como infraestructura crítica. IV. La seguridad alimentaria. 1. El concepto de seguridad alimentaria. 2. La seguridad alimentaria en la legislación alemana. 3. Seguridad alimentaria: garantía constitucional del derecho a la alimentación. 4. Seguridad alimentaria y crisis de nutrición en la guerra en Ucrania. V. Conclusión.

INTRODUCCION

La relación entre la defensa nacional y el sector agrario no ha sido por ahora objeto de especial atención. Este déficit contrasta con las interdependencias que existen entre estos dos sistemas. La defensa nacional se desarrolla en el territorio – sobre todo en las zonas rurales. La defensa nacional requiere una distribución de las fuerzas armadas en el territorio. Esta distribución, así como la reestructuración debida a la situación geopolítica, transforma las zonas rurales. Finalmente, la actual guerra en la Ucrania ilustra la consecuencias devastadoras de una guerra para la agricultura y la seguridad alimentaria a nivel regional y global.

El presente artículo se dedica en primer lugar a describir y analizar las repercusiones del emplazamiento y de la reestructuración de las fuerzas armadas en Alemania después del fin de la guerra fría y sus consecuencias para las zonas rurales. En una segunda parte se analiza el sector agrario como objetivo militar desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario. El actual renacimiento del concepto de la seguridad alimentaria y de los instrumentos para garantizarla, así como las nuevas iniciativas de la UE para fomentar la seguridad alimentaria son objeto del análisis en la tercera parte.

I. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ALEMANAS

1. La presencia de las fuerzas armadas alemanas en el territorio nacional

Las fuerzas armadas alemanas (Bundeswehr) se encuentran ubicadas en prácticamente todo el territorio alemán, en concreto en 394 bases². El patrimo-

2 Datos de la Oficina Federal de Estadística, <https://de.statista.com/themen/28/bundeswehr>

nio de defensa alemán incluye todos los terrenos, edificios e infraestructuras que poseen y utilizan las fuerzas armadas para actividades relacionadas con la defensa. Así, las fuerzas armadas alemanas disponen de casi 1.500 propiedades en el territorio³. La superficie de todas las propiedades comprende 263.000 hectáreas⁴, lo que corresponde aproximadamente a la superficie de la provincia de Vizcaya.

El emplazamiento se basa en cuatro principios básicos: funcionalidad, costes, atractivo y presencia en el territorio. Estos principios se concretan en los siguientes criterios:

- Idoneidad del inmueble para el cumplimiento de la misión
- Conexión a instalaciones adecuadas de entrenamiento y ejercicio
- Conexiones de transporte
- Interrelaciones territoriales en el marco de la red de tareas y ejercicios dentro y fuera de la Bundeswehr
- Costes de explotación del inmueble (mantenimiento del edificio, gestión, vigilancia)
- Necesidad y costes de las medidas de infraestructura
- Inversiones en infraestructuras necesarias a medio y largo plazo
- Disponibilidad y diversidad de instalaciones educativas
- Instalaciones de ocio y bienestar.

El sector militar repercute actualmente en el desarrollo rural ya que las fuerzas armadas se encuentran desde 1990 en un programa de reestructuración. Esta reestructuración es consecuencia del colapso del bloque soviético y de una reorientación de la política de defensa. Este momento histórico conllevó una importante reducción del personal y cierre de bases de las fuerzas armadas en toda Europa occidental⁵. En Alemania, aparte del cierre de las bases de la Bundeswehr hay que añadir el cierre de bases de las fuerzas aliadas a comienzos de la década de los noventa que afectó a unas 328.000 hectáreas⁶. La reestructuración de la defensa nacional es en general un proceso de reconversión, que incluye la reasignación de recursos financieros, la reorientación de la investigación y el desarrollo, la reestructuración de la industria, la desmovilización, el cierre de bases y su reconversión así como el desguace de los excedentes de armas. Cuando se inició este programa de reestructuración, se

3 Ibid.

4 Ibid.

5 B. Huck, (ed.): *Abrüstung und Konversion. Politische Voraussetzungen und wirtschaftliche Folgen für die Bundesrepublik*, Frankfurt, 1990, p. 434.

6 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 25.

esperaba que a corto plazo un gran número de terreno de las fuerzas armadas quedara sin función específica con muchas implicaciones de desarrollo social y económico para las zonas rurales. Las consecuencias en cambio han sido muy diversas en los diferentes Estados miembros de la UE, así como ya pronosticaba el estudio de la Comisión Europea en el año 1992⁷.

El segundo punto interesante sobre la reestructuración del parque de defensa y su impacto en el desarrollo rural tiene que ver con la complejidad de la cuestión. ¿Tiene sentido hablar de la reestructuración del patrimonio de la defensa como una cuestión típica de las zonas rurales? ¿Son los problemas derivados del cierre de las bases significativamente diferentes de los derivados de procesos más generales de cambio económico en las zonas rurales? Si son diferentes, ¿cuáles son las implicaciones para la política de desarrollo rural en las zonas afectadas y para el marco conceptual con el que entendemos el cambio del campo y el desarrollo rural? Ciertamente, para las autoridades locales afectadas, se trata de una cuestión crítica. Mientras que a escala nacional las repercusiones sociales y económicas de la reestructuración del patrimonio de la defensa han sido insignificantes, para las regiones y comunidades locales rurales afectadas por la misma, la reconversión ha planteado muchos problemas, pero también posibilidades de desarrollo social y económico.

Muchos procesos económicos y sociales configuran la geografía y la estructura socioeconómica de las zonas rurales⁸. Estos procesos incluyen el paso de una agricultura productivista a una post-productivista, la contra-urbanización, la desaparición de las industrias manufactureras y extractivas y el crecimiento de las nuevas industrias de servicios, los nuevos modelos de actividad de ocio, las nuevas formas de consumo y los cambios en el significado de la ruralidad. Las zonas rurales se consideran cada vez más como espacios en los que los procesos de reestructuración económica, social y política tienen resultados particulares, y su experiencia es fundamental para comprender el cambio en la economía política y la sociología de las economías avanzadas.⁹

Los actuales procesos de cambio socioeconómico, y el conjunto de respuestas políticas, plantean por tanto interesantes cuestiones para el futuro de las zonas afectadas por la reestructuración de la defensa. A continuación vamos a analizar, si los cambios sociales, económicos y políticos que se están produciendo en las localidades afectadas por la reestructuración de la defensa son

7 Comisión Europea, *The economic and social impact of reductions in defence spending and military forces on the regions of the Community*, Bruselas 1992, p. 9 y ss.

8 J. Martínez, "Das Konzept „Ländlicher Raum“ als Antwort auf die Multifunktionalität der künftigen Landwirtschaft", en: *Przegląd Prawa Rolnego* 2011, p. 47-63.

9 R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht: Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien, New York, p. 561-573.

idiosincrásicos, peculiares o específicos de alguna manera debido a la antigua presencia militar, o si simplemente forman parte de procesos más amplios de cambio rural experimentados de diferentes formas en toda Alemania rural.

2. De la omnipresencia a la presencia puntual -el desarrollo de las fuerzas armadas hasta 1990-

Las fuerzas armadas alemanas se crearon sólo diez años después del final del Tercer Reich, en 1955. Esta decisión debe considerarse principalmente en el contexto de la Guerra Fría, en la que la República Federal de Alemania desempeñó un papel fundamental debido a su situación geográfica y a la historia de la Segunda Guerra Mundial. Las razones para la creación de unas fuerzas armadas fueron la posible formación de un frente dentro de Alemania en la frontera con la RDA en caso de una escalada del conflicto Este-Oeste, así como una posición más fuerte del joven Estado alemán dentro de la política internacional que requería un propio ejército. Por ello, la creación de unas fuerzas armadas propias ya fue reclamada por los políticos alemanes, especialmente por el canciller Adenauer, poco después de la fundación de la República Federal.

Dado que las estrategias de la OTAN de “predefensa” y posteriormente la llamada “respuesta flexible” preveían una rápida contraofensiva en el territorio del enemigo en caso de ataque¹⁰, era necesaria una elevada presencia permanente de fuerzas armadas, así como de soldados aliados en la República Federal. Además, el compromiso de unos 500.000 soldados, que podrían aumentar hasta 1,3 millones en caso de operación, pretendía servir de elemento disuasorio en el conflicto con la Unión Soviética¹¹. Este número se alcanzó aproximadamente diez años después de su fundación, lo que se debió principalmente a que numerosos antiguos miembros de la *Wehrmacht* fueron absorbidos por la Bundeswehr. Además, en 1956 se introdujo el servicio militar obligatorio para todos los hombres de entre 18 y 45 años, lo que garantizaba un suministro constante de reclutas y tenía como objetivo proporcionar unas fuerzas armadas suficientes en caso de despliegue. Hasta el fin del Pacto de Varsovia, el objetivo principal de las fuerzas armadas alemanas fue asegurar las fronteras del país y prevenir posibles peligros en casa, mientras que las misiones en el extranjero apenas se llevaban a cabo. Esto muestra la presencia -hasta la reunificación- extremadamente pronunciada de tropas militares y sus instalaciones en la República Federal y la consiguiente inmensa necesidad de espacio. Estas condiciones generales influyeron de forma decisiva en el em-

10 R. Krüger, “Schlachtfeld Bundesrepublik? : Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO 1958 bis 1968”, en *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Berlin 56(2008), p. 171-225.

11 A. Borgmann, *Die konventionelle Aufrüstung für die 90er Jahre : aus den Schubladen des Bundesverteidigungsministeriums ; Analysen und Dokumente*, Kassel, 1984 p. 35 y s.

plazamiento de las distintas unidades en todo el territorio alemán, sobre todo en las zonas rurales. En la antigua RDA, la densidad militar era aún mayor debido al estacionamiento de soldados soviéticos.

Aunque numerosas instalaciones de cuarteles de la época del Tercer Reich, distribuidas en todo el territorio, permanecieron en función, al mismo tiempo, a partir de finales de la década de 1950, se construyeron muchos emplazamientos porque el espacio existente ya no era suficiente.

A partir de los años 50, la ubicación de las nuevas bases de las fuerzas armadas alemanas se fijó sobre todo basándose en el criterio de idoneidad militar. Debido a la gran cantidad de terreno necesario y a los desafíos estratégicos, eran especialmente adecuados los lugares con una baja densidad de población, una alta cobertura forestal y un carácter globalmente agrícola.¹² Dado que las aglomeraciones también debían ser protegidas en caso de ataque de la Unión Soviética, se cuestionaron sobre todo las ubicaciones en las zonas rurales. Debido a las estrategias de la OTAN mencionadas anteriormente, se produjo una concentración de bases en el área de la antigua zona fronteriza, así como en el norte de Alemania para la defensa marítima.

Sin embargo, a partir de los años 50, el estacionamiento de las fuerzas armadas fue también una medida de ordenación del territorio y desarrollo estructural de las zonas rurales. Se llegó a sostener que se podía lograr una reorganización de las zonas rurales mediante un emplazamiento razonable de las bases militares de las fuerzas armadas alemanas. El Ministerio de Defensa ordenó por tanto que las instalaciones de las fuerzas armadas deberían estar situadas, en la medida de lo posible, en “(...) lugares centrales más pequeños y como instrumento de planificación regional (...) puede contribuir al apoyo y la mejora de la estructura económica local y estimular la economía. Contribuyen a reducir las disparidades en la República Federal de Alemania¹³”.

Ya en 1964, el entonces ministro de Defensa von Hassel señaló que las zonas estructuralmente subdesarrolladas de la República Federal deberían ser reforzadas económicamente con la construcción de nuevas bases de las fuerzas armadas.¹⁴ En 1963, este objetivo se expuso en el primer informe de ordenación del territorio del Gobierno Federal¹⁵. La estrategia de la OTAN llamada

12 O. Achilles/I. Tegtmeier, *Die verhinderte Konversion. „Bundeswehr und Rüstungsindustrie auf neuen Wegen – am Beispiel einer Region“*, Kassel 1993, S. 42.

13 B. Huck, , (ed.): *Abrüstung und Konversion. Politische Voraussetzungen und wirtschaftliche Folgen für die Bundesrepublik*, Frankfurt 1990, p. 435

14 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 46.

15 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung Band I : A-F*, Hannover 2018, p. 325

“respuesta flexible” permitió situar instalaciones en zonas más remotas debido a la movilidad y rapidez requeridas de las tropas.

Así pues, las instalaciones militares se concentraron esencialmente en ciudades pequeñas y medianas con un nivel medio de poder económico y financiero. Así en Baden-Württemberg el 61% de las bases estaban situadas fuera de las zonas densamente pobladas y el 80% de ellas se encontraban en zonas estructuralmente subdesarrolladas.¹⁶

Sobre todo, la estructura de las bases militares desempeñó un papel importante en la selección de los emplazamientos: así, en las zonas más escasamente pobladas y de uso predominantemente agrícola, el difícil problema de la obtención de terrenos para fines militares podía resolverse de forma satisfactoria, mientras que esto no era así en las zonas urbanas debido. Numerosos municipios más pequeños también buscaron activamente el emplazamiento de las instalaciones de las fuerzas armadas debido a su mala situación económica. En muchos casos, las comunidades locales se caracterizaron por un bajo crecimiento, la lejanía del mercado, las escasas oportunidades de trabajo cualificado, las tendencias migratorias y el descenso de la población. El resultado era una dotación inferior de infraestructuras económicas y sociales. Estos municipios se beneficiaron así del poder adquisitivo de los soldados y sus familias, y la demanda aseguró y asegura indirectamente puestos de trabajo, refuerza el comercio minorista y genera ingresos fiscales. Además, la población creció debido a la afluencia de familiares, y la industria de la construcción y el mercado de la vivienda se fortalecieron. El sector militar se estimó sobre todo por su demanda cíclicamente neutra, que siempre se mantenía constante independientemente de la situación económica. En la mayoría de los casos, el emplazamiento de tropas también mejoró el mercado de trabajo regional, ya que las unidades militares necesitaban empleados civiles, en su mayoría poco cualificados. En un informe el Ministerio de Defensa alemán de 1985¹⁷ destacó función de las fuerzas armadas como importante empresario en zonas estructuralmente débiles como la zona fronteriza con la RDA y la importancia de los soldados y empleados civiles para el comercio minorista en las comunidades con instalaciones militares.

Los objetivos militares de los primeros 30 años tuvieron que ser modificados tras la caída del Telón de Acero. Las fuerzas armadas, especializadas en la defensa nacional, se vieron ahora rodeadas de Estados amigos. La plantilla de

16 Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, *Räumliche Wirkungsanalyse im Rahmen des Bundeswehrabzugs an fünf Standorten*: <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/L%C3%A4ndlicherRaum/KurzfassungPrognosWirkungsanalyse.pdf>

17 Bundesminister der Verteidigung, *Weißbuch 1985: Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1985, p-10 y ss.

500.000 militares, cuya reducción a 420.000 puestos ya se había decidido en 1989, resultó ser demasiado elevada¹⁸. En el marco de las negociaciones entre los dos Estados alemanes y las fuerzas aliadas en 1990, se acordó una nueva reducción de las fuerzas armadas a 370.000 hombres para 1994¹⁹.

Dado que la defensa nacional ya no era relevante como estrategia de la OTAN, durante este periodo se cerraron por primera vez bases en los antiguos estados federados, sobre todo en Hesse y Baja Sajonia. Sin embargo, al principio se evitaron los cierres a gran escala debido a repercusiones políticos regionales. La planificación de las infraestructuras y de las estaciones era “estructuralmente conservadora” para preservar el mayor número posible de bases, especialmente en las zonas rurales.²⁰

Desde 1994 varias reformas, sobre todo el fin del servicio militar obligatorio, redujeron repetidamente el tamaño de las fuerzas armadas: actualmente la Bundeswehr reúne 180.000 soldados, es decir solamente la tercera parte del número de soldados en la RFA al final de la guerra fría. Este procedimiento se enmarca por primera vez en el contexto del “mantenimiento de la paz”, es decir, en la concentración de misiones en el extranjero, como en el conflicto de Kosovo. La defensa del territorio nacional se convierte en una función secundaria de las fuerzas armadas alemanas²¹. El Ministerio a su vez claro que no le sería posible considerarlas preocupaciones económicas regionales en torno al cierre de bases militares, por lo que las zonas estructuralmente subdesarrolladas también se vieron afectadas por los cierres. Resumiendo, en el momento de reestructurar las consideraciones regionales ya no fueron decisivas para el cierre de las bases militares, sino exclusivamente “argumentos militares y de gestión empresarial (costes de explotación, inversiones en infraestructuras)”.²²

3. Ejército y ordenamiento territorial en zonas rurales

La adquisición de terrenos para fines de defensa está regulada por una serie de leyes. Sobre todo, la Ley de Adquisición de Tierras de 1957 garantiza una fácil adquisición de tierras por parte de las fuerzas armadas, de modo que los propietarios pueden incluso ser expropiados²³. La Ley prevé una

18 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 56.

19 R. Woodward, *Rural development and the restructuring of the defence estate: a preliminary investigation*, Newcastle 1998, p. 98.

20 K. Franck, *Militärische Konversion im ländlichen Raum. Eine Fallstudie zur Planungskultur im nördlichen Schleswig-Holstein*, Rostock 2010, S. 37.

21 A raíz de la guerra de Ucrania, el Gobierno alemán está estudiando actualmente una reforma de esta orientación estratégica.

22 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 56.

23 Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) del 23 de Febrero 1957, Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 54-3.

cláusula de planificación regional, según la cual la selección y determinación de las zonas adecuadas debe hacerse “teniendo en cuenta los requisitos de la planificación regional, en particular los intereses agrícolas y económicos, así como las preocupaciones de desarrollo urbano y de conservación de la naturaleza relacionadas con el proyecto. La “eficacia espacial del Estado en el ámbito de la defensa nacional (...) de acuerdo con la Ley Federal de Ordenación del Territorio (...) debe corresponder a los aspectos e ideas de la planificación espacial”.²⁴ La Ley de Ordenación del Territorio también estipula que las necesidades de la defensa deben tenerse en cuenta en toda la planificación federal y provincial, lo que ha otorgado al sector militar una posición fuerte en comparación con otros intereses públicos. Desde principios de los años sesenta, los programas de ordenación del territorio y las leyes de los Länder abogaban, en general, por el emplazamiento de bases militares en las zonas rurales con el objetivo de mejorar las estructuras, esperando, entre otras cosas, que las tendencias migratorias fueran bajas y se creara empleo. Así, las instalaciones militares se utilizaron deliberadamente como elemento de ordenación del territorio en relación con los aspectos económicos y que esto también se consagró en la legislación.

4. Funciones de la presencia de las fuerzas armadas en zonas rurales

A) El fomento económico de las zonas rurales

Las fuerzas armadas son consideradas como una “industria de emergencia” o un “salvavidas” para las zonas estructuralmente subdesarrolladas. Por tanto, las regiones con una alta concentración de fuerzas armadas también dependen de las fuerzas armadas, ya que otras industrias no se ubican allí debido a las cargas relacionadas con las fuerzas armadas y por razones militares estratégicas.

La restructuración de las fuerzas armadas ha sido un amargo golpe para las zonas rurales, ya que los cierres de cuarteles previstos afectan principalmente a comunidades rurales. Los recortes no afectaron de forma homogénea a todo el país. Hubo zonas más afectadas que otras. La región de Schleswig- Holstein en el norte de Alemania por ejemplo tuvo que aceptar recortes especialmente profundos con el cierre de ocho bases.²⁵

Para las zonas rurales, la presencia de las bases de las fuerzas armadas sigue siendo un importante factor para el desarrollo económico y la oferta de puestos de trabajo, lo que en última instancia determina decisivamente el futuro de

24 Artículo 1 párrafo 2 Landbeschaffungsgesetz.

25 K. Franck, *Militärische Konversion im ländlichen Raum. Eine Fallstudie zur Planungskultur im nördlichen Schleswig-Holstein*, Rostock 2010, S. 37.

una zona. Las fuerzas armadas son un factor especial en las zonas rurales que utilizan las infraestructuras y contrarrestan la migración.

En este contexto, la reducción de las tropas e incluso el abandono de los cuarteles suponen un gran reto para los municipios afectados, lo que requiere un considerable esfuerzo de planificación y financieros. Los municipios tienen sobre todo problemas en la planificación y el control del uso de las propiedades con fines de conexión, así como en la mitigación de los efectos sobre los puestos de trabajo y las empresas mediante la planificación general del desarrollo, el desarrollo económico o la promoción del turismo, suelen plantear dificultades porque ya apenas se dispone de fondos presupuestarios municipales y la estructura económica está poco desarrollada en muchos casos. Las provincias también tienen un interés original en esto porque son responsables del desarrollo económico equitativo.

Las decisiones para el actual concepto de estacionamiento se basan principalmente en los principios básicos de funcionalidad, costes, atractivo y presencia en la zona. Sin embargo, el Ministerio Federal de Defensa ha dejado claro, sin embargo, que apenas se han tenido en cuenta los aspectos de política regional. Sólo en casos muy aislados se ha decantado por una ubicación en una región económicamente periférica en lugar de otra más desarrollada.²⁶

B) Identificación y aceptación de las fuerzas armadas

EL Ministerio Federal de Defensa subraya la necesidad de distribuir las instalaciones militares en todo el territorio nacional para evitar que se pierda la identificación de los soldados con su región, así como la solidaridad mutua de los ciudadanos y los soldados²⁷. Esta solidaridad se vive a diario en la asistencia administrativa mutua.

De acuerdo con el artículo 35 párr.1 Ley Fundamental, las autoridades federales y estatales se prestan asistencia administrativa mutua. Como parte del poder ejecutivo, las fuerzas armadas son entidades públicas con derecho y obligación de prestar asistencia administrativa. Las fuerzas armadas prestan asistencia administrativa en forma técnica y logística, así como mediante la disposición de personal. Ejemplos son la cesión de propiedades militares para su uso, la provisión de equipos y material o la “ayuda” de los miembros de las fuerzas armadas, como actualmente en el alojamiento y la atención a los refugiados o el apoyo a las oficinas de salud y los hospitales civiles en el contexto de la crisis del COVID. EL apoyo prestado por las fuerzas armadas no debe tener la calidad de un despliegue, solo está permitido en virtud del derecho

26 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 58.

27 G. Fröhling, *Innere Führung und Multinationalität als Herausforderung für die Bundeswehr und die Streitkräfte ausgewählter NATO-Partner*, München 2005, p. 93.

constitucional mientras no se utilice como instrumento del poder ejecutivo para infringir los derechos fundamentales.

5. Subvenciones

Los municipios reciben subvenciones a través de ayudas financieras federales para la construcción de carreteras, escuelas, iglesias u otras instalaciones públicas necesarias para las instalaciones militares y las personas que viven y trabajan en ellas. Las asignaciones se basan en una clave fija según la dotación de personal de la instalación militar respectiva.

La Ley Fundamental exige un compromiso financiero por parte del gobierno federal: El artículo 106 párr. 8 Ley Fundamental prevé una compensación especial para los municipios que tengan que construir infraestructuras adicionales a causa de emplazamientos de las fuerzas armadas. A la inversa, esta compensación también se concede en caso de cierre de emplazamientos de las fuerzas armadas, ya que las instalaciones creadas provocan constantes costes de mantenimiento. A este respecto, la disposición constitucional también contiene un “componente retrospectivo” en el caso de abandono de un emplazamiento, que exige una compensación económica del gobierno federal por dichas cargas.²⁸

Sin embargo, esta norma constitucional no se ha aplicado de forma exhaustiva hasta la fecha. En casos aislados, el gobierno federal ha realizado compensaciones a los municipios y provincias. Sin embargo, no hubo una compensación completa por todas las desventajas y daños causados por la reducción de las instalaciones militares de las fuerzas armadas.

En resumen, se puede afirmar: La distribución nacional de las instalaciones militares en Alemania se ha utilizado deliberadamente como medio para el desarrollo regional. Por otro lado, al reducir el número de instalaciones militares, se ha prestado menos atención en los efectos económicos y regionales. Sin embargo, la aceptación de las fuerzas armadas ha tenido una importancia especial en estas decisiones, sobre todo por la gran ayuda prestada por las fuerzas armadas en las catástrofes naturales, en la acogida de refugiados y en la lucha contra la pandemia.

II. EL SECTOR AGRÍCOLA COMO OBJETIVO MILITAR

La guerra instigada por la Federación Rusa contra Ucrania nos hace ver como el sector agrícola, es decir la agricultura, los productos agrarios y las zonas rurales, pueden convertirse en objetivos militares, desconociendo que el Derecho Internacional Humanitario incluye el principio de distinción a fin de

28 G. Dürig/W. Herzog/R. Scholz/H. Seiler, *GG-Kommentar*, München 2021, Art. 106 párr. 188.

garantizar la protección de las personas civiles y de los bienes de carácter civil. La distinción es, en palabras de la Corte Internacional de Justicia, un “principio cardinal” del DIH²⁹. Se trata de una norma de derecho consuetudinario codificada en el artículo 48 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, que exige a las partes en conflicto que distingan entre objetivos militares y combatientes, por un lado, así como objetos civiles y personas civiles, por otro. La distinción se hace operativa, entre otras cosas, mediante normas que prohíben los ataques contra personas civiles o bienes civiles³⁰. Así, las normas sobre conducción de las hostilidades también conceden protección específica a algunos bienes, incluidos los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (incluidas áreas agrícolas para la producción de alimentos, sembrados o instalaciones para el suministro de agua potable). Parece axiomático que los alimentos y sus infraestructuras asociadas, incluidos los productos agrícolas y las infraestructuras, se consideren bienes civiles protegidos de los ataques. En 1971, el Consejero General del Departamento de Defensa de los EEUU expuso precisamente este punto en un informe ante el Congreso de los EEUU: “Un ataque por cualquier medio contra cultivos destinados únicamente al consumo de no combatientes que no contribuyan al esfuerzo bélico del enemigo sería ilegal, ya que no sería un ataque contra un objetivo militar legítimo”³¹.

Sin embargo, hay circunstancias en las que está permitido atacar alimentos e infraestructuras asociadas. El artículo 52 párr. 1 del Protocolo Adicional I define los bienes civiles como aquellos objetos que “no son objetivos militares”. Los objetivos militares se definen en el artículo 52 párr. 2: “Por lo que respecta a los objetos, los objetivos militares se limitan a los objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyen eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización, en las circunstancias del momento, ofrece una ventaja militar definida.”

Los alimentos y la infraestructura asociada pueden calificarse como objetivo militar si se utilizan, al menos en parte, para fines militares (un llamado “objetivo de doble uso”).³² Por ejemplo, una línea ferroviaria que transporta material militar y productos agrícolas puede considerarse un objetivo militar por su uso militar.

29 J.M. Henckaerts/ L. Doswald-Beck, *Derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas*, Ginebra 2005, Normas 1, 7, 14.

30 Protocolo Adicional I, artículos 51 y 52, respectivamente, y derecho consuetudinario

31 U.S. Department of Defence, *Law of War Manual*, Washington 2015, nota 711.

32 C. Droegge, “Fuera de mi nube: guerra cibernética, derecho internacional humanitario y protección de la población civil”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 886, Junio 2012, p. 101 y s.

Incluso los propios alimentos pueden calificarse como objetivos de doble uso. Esta posibilidad se reconoce en el apartado 2 del artículo 54 del Protocolo Adicional I, que prohíbe los ataques contra objetos indispensables para la población civil. Contiene una excepción para los objetos indispensables, como los “productos alimenticios”, utilizados “como único sustento para los miembros de las fuerzas armadas [del enemigo]”³³. En tal caso, los alimentos han adquirido la condición de objetivo militar.

Del mismo modo, una zona agrícola puede calificarse de objetivo militar por su ubicación. Por ejemplo es objetivo militar un terreno agrícola adyacente a una carretera que se inunda intencionadamente para obligar a los vehículos enemigos a permanecer en la carretera, haciéndolos así susceptibles de ser atacados. Los alimentos y las infraestructuras asociadas también pueden calificarse por su finalidad (uso futuro). Por ejemplo, un puente por el que se transportan productos agrícolas o alimentarios, pero no equipo o personal militar, es sin embargo un objetivo militar por “finalidad” si el enemigo lo utilizará inevitablemente más tarde como “línea de comunicación” militar.

Incluso es posible que los alimentos y la infraestructura asociada puedan constituir un objetivo militar por naturaleza. Algunos ejemplos serían las raciones especialmente diseñadas para las fuerzas armadas y las instalaciones construidas a propósito en las que se transportan o almacenan las raciones, como los vehículos de transporte militar o los almacenes de una base militar.³⁴

Una cuestión controvertida en el derecho de los objetivos es la de los denominados objetivos militares “de apoyo a la guerra”.³⁵ Existe un consenso universal de que los objetos de “lucha de guerra” (por ejemplo, el equipo militar) o de “apoyo a la guerra” son objetivos militares. Los productos alimentarios para las fuerzas enemigas y las infraestructuras alimentarias que les sirven ilustran esto último.

Hay que destacar que los Estados Unidos consideran que los objetos de apoyo a la guerra también pueden ser objetivos militares; se trata de objetos que “apoyan indirecta pero eficazmente el esfuerzo de guerra general del enemigo”³⁶. El Manual de Derecho de la Guerra del Departamento de Defensa de los EEUU explica que “no es necesario que el objeto proporcione ganancias tácticas u operativas inmediatas ni que el objeto contribu-

33 Artículo 54 párr.3 lit. b.

34 M. Schmitt, “Weaponizing Food”, Lieber Institute, *Article of war*, 28 March 2022, <https://lieber.westpoint.edu/weaponizing-food/>

35 “La decimoctava brecha - Cómo preservar el espacio de maniobra legal del comandante en el Campo de batalla del futuro”, en *Military Review*, Tercer Trimestre 2021, p. 53.

36 *HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Cambridge 2013, Norma 24.

ya efectivamente a una operación militar específica. Más bien, es suficiente que el objeto contribuya efectivamente a la capacidad de combate o de mantenimiento de la guerra de una fuerza contraria”³⁷. El Manual incluye a las industrias de mantenimiento de la guerra entre esos objetivos³⁸. Entre los ejemplos de otros conjuntos de objetivos que se consideran objetivos militares sobre esta base se encuentran la exportación de petróleo del ISIS desde el territorio que controla y la producción de narcóticos por parte de los talibanes en Afganistán.

Además de la prohibición de atacar objetos civiles, el artículo 54 del Protocolo Adicional I se refiere a una protección especial a los objetos de los que depende la población civil para sobrevivir, especialmente los alimentos y el agua. Las prohibiciones se recogen en los dos primeros párrafos del artículo.

1. Está prohibido matar de hambre a la población civil como método de guerra.

2. Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los alimentos, las zonas agrícolas para la producción de alimentos, las cosechas, el ganado, las instalaciones y suministros de agua potable y las obras de regadío, con el propósito específico de privar de ellos por su valor de sustento a la población civil o a la Parte adversa, cualquiera que sea el motivo, ya sea para hacer morir de hambre a los civiles, para provocar su desplazamiento o por cualquier otro motivo.

La última excepción se encuentra en el artículo 54 párr. 3 lit. b. Se aplica cuando el enemigo no utiliza el objeto indispensable para su sustento. Un ejemplo sería la utilización de acequias o campos agrícolas como cobertura para emboscadas. En ese caso, las fuerzas enemigas podrían destruir las acequias o los campos. Pero el artículo hace retroceder un poco esa excepción al señalar que “en ningún caso se llevarán a cabo acciones contra estos objetos de las que quepa esperar que dejen a la población civil con alimentos o agua tan inadecuados como para provocar su inanición o forzar su desplazamiento”.

Sin embargo, en dos aspectos, la norma es más limitada que la prohibición de atacar objetos civiles. La regla sólo se aplica cuando su objetivo específico es negar los objetos indispensables por su valor de sustento a la población civil o al Estado adversario (negación que impediría a ese Estado alimentar a la población civil). La segunda limitación se encuentra en el artículo 54 párr. 5, y permite las tácticas de “tierra quemada” de una

37 U.S. Department of Defence, *Law of War Manual*, Washington 2015 § 5.6.6.2.

38 U.S. Department of Defence, *Law of War Manual*, Washington 2015 § 5.6.8.5.

Parte cuando lo exija la “necesidad militar imperiosa” ante una invasión de su territorio nacional.³⁹

III. LA PROTECCIÓN PREVENTIVA DEL SECTOR AGRÍCOLA COMO INFRAESTRUCTURA CRÍTICA

En la fase previa a un conflicto armado el sector agrario puede ser igualmente objetivo militar, por ejemplo a través de ataques cibernéticos. Como miembro de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Alemania está obligada por los tratados internacionales. Sin embargo, estos tratados no contienen normas vinculantes sobre la asistencia en caso de crisis de suministro de alimentos. Las medidas para asegurar el abastecimiento en caso de crisis son responsabilidad y competencia exclusiva de Alemania, al igual que para todos los demás Estados miembros de los tratados mencionados. Por tanto es necesario que el Estado disponga de instrumentos para proteger el sector agrario frente a estos ataques. Un instrumento preventivo es la clasificación del sector agrario como infraestructura crítica.

La Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008⁴⁰, define en su artículo 2 lit. a) una infraestructura crítica como un elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones.

Las infraestructuras críticas se componen de infraestructuras técnicas básicas e infraestructuras socioeconómicas: Las infraestructuras técnicas básicas aseguran entre otras las fuentes de alimentación, las infraestructuras socioeconómicas comprenden entre otras el suministro de alimentos.⁴¹

La fluida interacción entre la producción agrícola y la transformación y venta de alimentos -una característica clave de nuestro actual suministro de alimentos- requiere, más que nunca, una infraestructura que funcione. En caso de destrucción o interrupción de las rutas de transporte, las redes de suministro y las instalaciones de comunicación, cabe esperar un impacto significativo en el suministro de alimentos.⁴²

39 A. Gillespie, A history of the laws of war Vol. 2 : the customs and laws of war with regards to combatants and captives Vol. 2, Oxford 2011, p.. 90.

40 Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008 , sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75–82

41 E. Muñoz Espada, *Derecho agroalimentario y ciberseguridad*, Reus 2019.

42 Ibid.

El riesgo de ataques a estas importantes instalaciones de infraestructura ha aumentado considerablemente en los últimos años.⁴³ También hay que tener en cuenta los fenómenos meteorológicos extremos, los accidentes técnicos y las enfermedades animales con sus consecuencias directas e indirectas para el suministro de alimentos. Independientemente de las causas, estos sucesos tienen algo en común: se producen sin previo aviso o con poco tiempo de antelación y requieren una actuación rápida. Por lo tanto, las medidas deben prepararse y adaptarse continuamente.

Para este caso de graves interrupciones en el suministro de alimentos, el Gobierno Federal ha creado una base legal que obliga al Gobierno Federal, a los Länder y a las autoridades locales a tomar medidas de precaución organizativas, materiales y de planificación, necesarias para poder intervenir en el suministro en caso de crisis.

La Ley de Aseguramiento del Suministro Básico de Alimentos en Caso de Crisis de Abastecimiento y Medidas Cautelares para una Crisis de Abastecimiento, o Ley de Seguridad Alimentaria y Medidas Cautelares⁴⁴ reunió la normativa relacionada con la defensa y con actividades criminales para situaciones de emergencia en el sector alimentario.

La ley crea los instrumentos necesarios para que, en el caso de una crisis de suministro de alimentos, se pueda garantizar el abastecimiento de la población. Estos instrumentos se aplicarán una vez que el Gobierno Federal declarara un estado de crisis de suministro.

Las facultades para dictar ordenanzas contenidas en la Ley permiten al Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura (BMEL) competente introducir, si es necesario, una gestión soberana de los alimentos y productos relacionados adaptada a las circunstancias de la respectiva crisis. A tal fin, pueden dictarse reglamentos sobre la producción, la compra o la asignación de productos alimenticios.

Para garantizar que las autoridades competentes puedan actuar incluso en caso de que se produzcan situaciones de crisis con muy poca antelación, la ley también contiene poderes provisionales de intervención directa para las autoridades competentes. El reto central en estos escenarios es distribuir los alimentos disponibles de forma rápida, uniforme y segura a la población a pesar del posible fallo de otras infraestructuras (energía, transporte, mano de obra). Los poderes previstos a tal efecto tienen por objeto permitir a las autoridades com-

43 Ibid.

44 Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise, kurz Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG), (Boletín Oficial Federal I 2017 página 772)

petentes recurrir provisionalmente a empresas agroalimentarias individuales en la medida necesaria para combatir una crisis de abastecimiento.

Por lo que respecta al sector agrícola y alimentario, el artículo 4 del Reglamento sobre la designación de infraestructuras críticas (BSI-KritisV)⁴⁵ establece:

“Debido a su especial importancia para el funcionamiento de la comunidad, en el sector alimentario el suministro de alimentos al público en general (suministro de alimentos) es un servicio crítico en el sentido del artículo 10 (1), frase 1, de la Ley de las ICS”.

La sección 4 (2) del Reglamento de Servicios Críticos especifica el término «suministro de alimentos»: «El suministro de alimentos se realiza en las áreas de producción y procesamiento de alimentos, así como en el comercio de alimentos». Sin embargo, según el anexo 3 del reglamento, sólo el sacrificio en un matadero y la transformación de la carne en grandes instalaciones se consideran infraestructuras críticas para el suministro de alimentos. Se excluye la producción primaria. En la actualidad, esto es comprensible desde un punto de vista práctico y económico con respecto a la seguridad de los datos. La calificación de infraestructura/servicio crítico conlleva considerables obligaciones para el proveedor: debe proteger adecuadamente los sistemas contra los ciberataques y supervisarlos permanentemente. En Alemania no se considera proporcional exigir del agricultor que invierta en un control tan costoso de sus datos.

Dado a la falta de protección previa de la producción agrícola primaria se planteó si era oportuno dejar la producción primaria exenta de una protección específica en caso de ataques criminales o militares. En su reunión del 23 de marzo de 2020, el Gobierno Federal alemán decidió reconocer como compromiso al sector agrícola y alimentario como “infraestructura de importancia sistémica”⁴⁶. Esta decisión asombró pues el derecho alemán desconoce este estatus. El concepto “infraestructura relevante para el sistema” no se encuentra explícitamente en ninguna norma. Es más bien un concepto con el que el poder ejecutivo se autolimita en la aplicación del ámbito de discrecional que prevén las normas de control. De esta forma durante la pandemia el sector agrario quedó exento de parte de las restricciones.

Parece recaer en la libre discreción política del ejecutivo de proteger al sector agrario, pero refleja, más bien, el deber del Estado de proteger el derecho a la alimentación, reconocido en Alemania como “derecho fundamental a un nivel mí-

45 Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz del 22 de abril 2016, BGBl. I p. 958.

46 El término proviene del derecho de supervisión bancaria internacional, véase Comité de Supervisión Bancaria de Basilea *Bancos de importancia sistémica mundial: metodología de evaluación actualizada y mayor requerimiento de absorción de pérdidas*, Basilea, Julio de 2013.

nimo de subsistencia”⁴⁷. Por otra parte, esta decisión concreta la obligación estatal constitucionalmente determinada de “garantizar una agricultura eficiente”.

Una de las obligaciones centrales del Estados es garantizar progresivamente el derecho a la alimentación. Para ello, el Estado debe garantizar que un determinado cultivo sea en cantidad y calidad suficientemente disponible para satisfacer las necesidades alimentarias individuales de la población; el acceso también debe garantizarse de forma sostenible y sin comprometer el disfrute de otros derechos humanos. Sin embargo, el Estado tiene un amplio margen para decidir cómo aplicar esta obligación.

En cuanto a la obligación estatal de “garantizar una agricultura eficiente”, hay que remitir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal. El Tribunal Constitucional Federal ha declarado explícitamente en varias decisiones que el mantenimiento de empresas agrícolas eficientes es de interés público⁴⁸. Para ello, el Tribunal Constitucional Federal se basó en la seguridad alimentaria y en las citadas garantías de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional Federal desarrolló esta jurisprudencia específicamente sobre las regulaciones específicamente agrarias en el derecho de familia, el derecho de sucesiones, el derecho de tráfico inmobiliario, el derecho social, así como en el derecho fiscal. En todos estos casos, se planteó la cuestión de cómo justificar una regulación específica que infringe significativamente el derecho fundamental de la persona a la igualdad así como el derecho fundamental a la propiedad

Sobre esta jurisprudencia la doctrina alemana ha desarrollado que la “garantía de una agricultura eficiente” es un valor constitucional. En conclusión, se puede afirmar que al reconocer la agricultura como una infraestructura de importancia sistémica, el gobierno federal está cumpliendo un mandato de garantía constitucional existente. La forma en que el Estado aplica este mandato, ya sea mediante una acción legislativa o ejecutiva, no queda determinada por el derecho constitucional. El criterio decisivo es garantizar una estructura agraria capaz de abastecer a la población.

IV. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. El concepto de seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria ha sido el principio rector de la política alimentaria de los Estados miembros de la ONU desde la Conferencia Mundial

47 Martínez, “La dignidad de la persona”, en: Guillermo Escobar (ed.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Madrid 2012, p. 306-317

48 BVerfG 20.3.1963 - 1 BvR 505/59, NJW 1963, 947; BGH 28.11.2014 - BLw 3/13, NJW 2015, 1520 (1521); BGH 22.12.1988 - BLw 6/88, NJW 1989, 1222 (1223)

de la Alimentación celebrada en Roma en 1974.⁴⁹ Con los años, el concepto se ha ido transformando. Originalmente, el término se definió en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 como “la disponibilidad en todo momento de suministros mundiales adecuados de alimentos básicos para sostener una expansión constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones de la producción y los precios”⁵⁰. Esta definición se ha desarrollado de la siguiente manera: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida activa y sana”⁵¹. En un estado de seguridad alimentaria, la malnutrición resultante del hambre crónica debe combatirse y, en el mejor de los casos, eliminarse por completo.

Los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria difieren principalmente en su perspectiva de las condiciones económicas y políticas. Aunque el concepto de seguridad alimentaria incluye el suministro de alimentos suficientes para evitar el hambre y la malnutrición, no suele tener en cuenta las circunstancias sociales y políticas ni las condiciones de producción en las que se producen y distribuyen los alimentos. La seguridad alimentaria también puede imponerse por medios diametralmente opuestos a los objetivos de la soberanía alimentaria, como la agricultura industrial y orientada a la eficiencia. La soberanía alimentaria hace hincapié en el acceso a los medios de producción, como la tierra, las semillas y el agua, mientras que la seguridad alimentaria busca principalmente la disponibilidad de alimentos. Las críticas de los representantes del concepto de soberanía alimentaria se dirigen, pues, a las medidas elegidas para combatir el hambre y la malnutrición.

2. La seguridad alimentaria en la legislación alemana

Las referencias a la seguridad alimentaria se encuentran en las constituciones de los distintos estados alemanes. Por ejemplo, el apartado 1 del artículo 55 de la Constitución del Sarre estipula: “El Estado fomentará la agricultura como base de la alimentación del pueblo, en particular la conservación de un campesinado independiente por todos los medios apropiados”.

La Ley Fundamental establece la competencia legislativa federal para “asegurar la alimentación” (art. 74 n° 17).⁵²

49 Vid. R. Wesley, *FAO : Ursprung, Aufbau u. Entwicklung, 1945 – 1981*, Münster 1983, p. 34.

50 Naciones Unidas, *Informe sobre la Conferencia Mundial de la Alimentación 1974*; B. Fladvad, *Topologien der Gerechtigkeit*, Kiel 2017, p. 13.

51 FAO “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, citado en B. Rudloff, *Climate Change and Food Security*, SWP, Discussion Paper FG2, 2009/01, enero de 2009, p. 7.

52 Seiler, *BeckOK Grundgesetz*, 41ª ed. 15.2.2019, Art. 74 párrafo 60.

En Alemania, la normativa explícita sobre seguridad alimentaria se limita, por simple ley, a las leyes de protección civil y control de catástrofes a nivel federal y estatal. Ante el aumento de las tensiones políticas mundiales y el creciente peligro de un conflicto Este-Oeste, el poder legislativo promulgó la Ley de Aseguramiento del Abastecimiento de Productos Alimentarios y Agrícolas y de Productos Forestales de 24 de agosto de 1965, que contenía las autorizaciones oportunas para medidas legislativas en caso de defensa (artículo 1 párr.1). Las autorizaciones permitían al Gobierno Federal introducir la gestión pública de los alimentos y los productos agrícolas mediante un decreto. Las autorizaciones sólo pueden utilizarse “para remediar o prevenir una amenaza al suministro, siempre que el propósito no pueda realizarse de la misma manera con medidas acordes con el mercado” (§ 2).

La Ley de Seguridad Alimentaria contenía originalmente otras normas para garantizar los alimentos incluso en caso de crisis de abastecimiento en tiempos de paz. Dado que la normativa de la Ley de Seguridad Alimentaria no era aplicable en Berlín debido al estatus especial de la ciudad en aquel momento, después de la reunificación hubo que crear una nueva base jurídica: la actual vigente Ley de Seguridad Alimentaria del 20 de agosto de 1990⁵³, que prevé las condiciones para una intervención estatal adecuada en todos los niveles de la cadena de suministro en caso de crisis de abastecimiento no provocada por una acción político-militar. Existe una crisis de abastecimiento si la cobertura de la demanda de productos vitales en partes esenciales del territorio federal está gravemente en peligro y si este peligro no puede remediarse con medidas orientadas al mercado, no puede remediarse a tiempo o sólo puede remediarse con medios desproporcionados. El Gobierno Federal declara una crisis de abastecimiento mediante un decreto. En este contexto, actualmente el gobierno federal recomienda a la población de preverse con alimentos para al menos 14 días.

3. Seguridad alimentaria: garantía constitucional del derecho a la alimentación

En el derecho constitucional alemán, la seguridad alimentaria como expresión del derecho humano a la alimentación queda garantizada en los derechos fundamentales a un nivel mínimo de subsistencia y a la salud y la vida. Estos derechos son, a su vez, expresión de la dignidad humana, protegida como derecho absolutamente inviolable por el derecho constitucional.

Una de las obligaciones centrales de los Estados es lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación. Para ello, la disponibilidad dentro de una cultura determinada debe ser aceptable y de cantidad y calidad

53 Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz del 4 de abril de 2017 (BGBl. I p. 772) -ESG

suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias individuales de la población; el acceso también debe proporcionarse de manera sostenible y sin comprometer el disfrute de otros derechos humanos. En este sentido, la carga económica de una persona u hogar no debe ser tan elevada que ponga en peligro o comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas.

Más allá de los derechos básicos específicos, la Ley Fundamental alemana no prevé explícitamente un derecho general a garantizar un nivel mínimo de subsistencia. El Constituyente decidió deliberadamente no incluir ese derecho en la Ley Fundamental⁵⁴. No obstante, se discutió desde el principio si el derecho a un mínimo de subsistencia del Estado de bienestar no podía derivarse de otras disposiciones constitucionales⁵⁵. Así, el Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal Administrativo Federal adoptaron posiciones contrarias en el primer volumen de sus respectivas colecciones oficiales. El Tribunal Constitucional Federal subrayó que la idea básica de los derechos fundamentales se dirige a la protección del individuo frente al Estado, pero no a la concesión de derechos y bienestar por parte del Estado⁵⁶. Sólo en el caso de que el legislador fracase arbitrariamente en su tarea de realizar el Estado de bienestar, “podría surgir de ello una pretensión perseguible mediante un recurso de inconstitucionalidad para el individuo”.⁵⁷ Por el contrario, en 1954 el Tribunal Administrativo Federal consideró incompatible con la Ley Fundamental la visión de la beneficencia en aquel momento como una tarea puramente objetiva del Estado para evitar el peligro, a la que el Estado estaba obligado, y formuló el principio rector: “En la medida en que la ley impone obligaciones al prestador de la beneficencia en beneficio del necesitado, éste tiene los derechos correspondientes”.⁵⁸

Mientras que el Tribunal Constitucional Federal dejó inicialmente abierto “si el artículo 1 párr. 1 de la Ley Fundamental podría establecer un derecho fundamental del individuo a la regulación legal de las demandas de provisión adecuada”⁵⁹, posteriormente cambió su opinión y desde entonces ha enfatizado que el Estado debe al menos asegurar a los ciudadanos los requisitos mínimos para una existencia digna.⁶⁰ De este modo, el Tribunal Constitucional Federal ya no vincula

54 Cf. BVerfGE 1, 97 (104s.).

55 Véase Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *DÖV* 1949, 375.

56 BVerfGE 1, 97 (104); Ch. Starck, en: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. II. Verfassungsauslegung*, Tübingen 1976, p. 480 (521).

57 BVerfGE 1, 97 (104f.).

58 Jurisprudencia permanente: BVerwGE 1, 159 (161s.); 5, 27 (31), 40, 121 (133); 52, 339 (346). Ch. Grube NDV 1999, 150ss

59 BVerfGE 78, 348 (360).

60 BVerfGE 82, 60 (80); cf. ya BVerfGE 40, 121 (133); Merli, en: Hofmann, *Armut und Verfassung*, 1998, p. 123.

este deber estatal exclusivamente al principio del Estado de bienestar, sino al derecho fundamental de la dignidad humana. Al hacerlo, añade una dimensión jurídica subjetiva a la obligación del Estado de bienestar de garantizar el nivel mínimo de subsistencia. Por lo tanto, no se trata de un deber objetivo de protección del Estado, sino de un derecho subjetivo del ciudadano a las prestaciones que puede derivarse originalmente del elemento central del derecho fundamental a la protección de la dignidad humana.⁶¹ De este modo, el Tribunal Constitucional Federal reconoce, al menos implícitamente, un derecho a la asistencia social garantizado por la Constitución en relación con el mínimo de subsistencia del artículo 1 párr.1 Ley Fundamental.⁶² Como derecho constitucional originario a las prestaciones, el derecho a garantizar el nivel mínimo de subsistencia destaca en el sistema de derechos fundamentales de la Ley Fundamental.⁶³

El problema de especificación y aplicación en casos individuales asociado al derecho a las prestaciones se ve agravado por la derivación del derecho a las prestaciones para garantizar el nivel mínimo de subsistencia de la dignidad humana: por un lado, el concepto de dignidad humana es abierto y no se presta a una definición precisa.⁶⁴ Por otra parte, la Constitución califica la dignidad humana de inviolable y la dota así de una pretensión absoluta de validez, lo que la sustrae del proceso de ponderación de los derechos fundamentales.⁶⁵

La cuestión decisiva es, en primer lugar, qué se entiende por nivel de subsistencia. Dado que el derecho está vinculado a la dignidad humana, podemos afirmar en primer lugar que se incumple el mínimo de subsistencia cuando una persona se ve obligada a existir económicamente en condiciones de vida que

61 BVerfG NJW 1984, 2453; M. Herdegen; en: W. Maunz/G. Dürig, GG, 42ª ed., 2003, Art. 1 Rdnr. 114; Ch. Starck, JZ 1981, 457 (459); M. Stolleis, 55. *Deutscher Juristentag in Hamburg*, vol. II, N 9 (N 28 s.); U.-A. Birk, *Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxis-kommentar*, 5ª ed., Baden-Baden 2003, Art. 1, 1988, § 1 Rdnr. 5f.

62 BVerfGE 40, 121 (133); 44, 353 (375); H. Dreier, en: Dreier, GG, 1996, Vorb. Rdn. 50 y Art. 1 Rdn. 94 con más referencias; cf. P.H. Imbert, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étrangère* 1989, 739.

63 Sobre la limitación de la Ley Fundamental en el reconocimiento de derechos originarios a las prestaciones P. Häberle, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 30, 43 (80 y ss); W. Martens *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 30 (1972), 7 (21); D. Wiegand, „Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte“, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1974, DVBl. 1974, 657 (661 s.); véase M. Borowski, „Grundrechtliche Leistungsrechte“, en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* N.F. 50 (2002), 301 y ss.

64 W. Höfling, „Unantastbarkeit der Menschenwürde“, en: *Juristische Schulung* 1995 857 y ss.; véase también K.-J. Bieback/G. Stahlmann, „Existenzminimum und Grundgesetz“, en: *Sozialer Fortschritt* 1987, p. 1ff. (11).

65 F. Schoch/J. Wieland JZ 1995, 982; T. Geddert-Steinacher, *Menschenwürde als Verfassungsbegriff*, 1990, p. 79 y ss.; R. Rothkegel, *Die Strukturprinzipien des Sozialhilferechts*, 2000, p. 20.

la degradan a un objeto.⁶⁶ Pero al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional Federal subraya con razón que sólo se protegen los requisitos mínimos para una existencia digna.⁶⁷

Cuáles son los requisitos mínimos para una existencia digna no pueden ser determinados a priori por la ley sin más. Parece razonable definir la protección contra la subsistencia como el elemento central del mínimo de subsistencia: Según esta definición, una persona es pobre si no dispone de la cantidad de alimentos, ropa, alojamiento y atención sanitaria necesarios para sobrevivir o de los medios correspondientes para obtenerlos.⁶⁸ Sin embargo, se discute si la asistencia sanitaria está incluida. Además, equiparar el mínimo de subsistencia con la supervivencia física no tiene en cuenta ni las realidades antropológicas ni el consenso social en Alemania. Una existencia digna es, por tanto, algo más que superar las necesidades de subsistencia. Esta necesidad adicional también surge exclusivamente de la dignidad humana, y no, como a veces se argumenta, del principio del estado de bienestar.

¿Pueden tenerse en cuenta las consideraciones fiscales a la hora de determinar el mínimo de subsistencia? Las prestaciones sociales suponen una carga considerable para los presupuestos públicos. El Tribunal Administrativo Federal y parte de la doctrina señalan con razón que la satisfacción de las necesidades en el ámbito social también depende de la disponibilidad de fondos públicos generados previamente y que la medida de lo que el individuo puede exigir razonablemente a la comunidad viene determinada por la viabilidad financiera de las prestaciones reclamadas. Sin embargo, debe considerarse de forma diferenciada, si la realización del derecho fundamental a garantizar el nivel mínimo de subsistencia puede estar determinada por consideraciones fiscales. En cuanto al elemento central del mínimo de subsistencia, la protección de la existencia fisiológica, las consideraciones fiscales no pueden justificar una limitación de las prestaciones estatales. Una situación en la que el Estado cierre los fondos de desembolso en las oficinas de asistencia social en el segundo semestre del año debido a una distribución incorrecta de los recursos financieros existentes y los ciudadanos vivan sin

66 G. Dürig, en Maunz/Dürig, *GG*, 37ª ed., 2000, art. 1, párr. 1, número marginal 43; Ph. Kunig, en: v.Münch/Kunig, *GG*, vol. I, 5ª ed., 2000, art. 1, número marginal 36; cf. K.-J. Bieback, “Sozialstaatsprinzip und Grundrechte“, en *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1985, 657 (666s.).

67 BVerfGE 40, 121 (133); 82, 60 (80).

68 BVerwGE 14, 294 (296s.) y más recientemente 87, 212 (214); F. Hufen, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 47 (1989), 142 (163) habla de la base de dignidad humana del derecho de prestaciones; M. Stolleis, “Die Rechtsgrundlagen der Regelsätze unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher und sozialhilferechtlicher Grundsätze” en *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 1981, 99 (101).

electricidad ni agua no sería compatible con el derecho básico de asegurar el nivel mínimo de subsistencia.

Sin embargo, es posible diferenciar en la medida en que las consideraciones fiscales cubran el más del mínimo de subsistencia sociocultural que determine el legislador. El mínimo de subsistencia sociocultural se determina en función de las condiciones generales de vida. Por lo tanto, un endeudamiento del Estado, en la medida en que conduce a una reducción de las condiciones generales de vida, conduce permisiblemente a una reducción del mínimo de subsistencia sociocultural protegido por la dignidad humana. Dentro de estos límites, también es admisible la determinación legal de la cuantía de las prestaciones estatales durante un periodo de tiempo más largo.

Por lo tanto, podemos afirmar: El mínimo de subsistencia se compone de un elemento central, la existencia fisiológica del ciudadano, más una existencia sociocultural que no puede ser definida a priori, cuya determinación corresponde al legislador en base a criterios objetivos mediante un consenso social. Por lo tanto, el derecho legal a la asistencia social sigue requiriendo su concreción mediante una ley (simple) o sobre la base de una ley (simple).

4. Seguridad alimentaria y crisis de nutrición en la guerra en Ucrania

La guerra instigada por la Federación Rusa contra Ucrania tiene importantes implicaciones para la seguridad alimentaria y la nutrición mundial. La guerra ha desencadenado nuevas crisis en los sistemas alimentarios que se suman a los desafíos existentes que ya estaban socavando la meta de la comunidad mundial de reducir el hambre en el mundo.

De forma más inmediata, la guerra ha desencadenado una gran emergencia humanitaria en Ucrania que está violando el derecho de la población a la alimentación y a los medios de vida. La crisis también está provocando enormes trastornos en el comercio mundial, incluidos los mercados de alimentos. Juntos, Rusia y Ucrania se encuentran entre los tres principales exportadores de trigo, maíz y aceite de girasol, y Rusia es un importante exportador de energía y fertilizantes, mientras que Bielorrusia, junto con Rusia, es también un importante exportador de fertilizantes⁶⁹. La agricultura, la producción de alimentos y las operaciones de exportación de Ucrania están prácticamente paralizadas, mientras que las exportaciones de Rusia y Bielorrusia se han visto fuertemente reducidas debido a las extensas sanciones. La temporada de siembra de 2022 en Ucrania ya se ha visto profundamente afectada debido a los daños extensos

69 FAO, *Nota informativa: La importancia de Ucrania y la Federación de Rusia para los mercados agrícolas mundiales y los riesgos asociados al conflicto actual*. (25 de marzo 2022). <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>

y selectivos a la infraestructura de los sistemas agrícolas y alimentarios, y a la grave contaminación ambiental por el uso de armas.

Dado que el mercado mundial de cereales se concentra de forma abrumadora en sólo unos pocos países exportadores, la eliminación de las exportaciones de Ucrania y Rusia del suministro mundial de alimentos significa que el impacto se está sintiendo de forma amplia y profunda en todo el mundo. Los principales compradores de grano de la región del Mar Negro se encuentran principalmente en Oriente Medio y África, y unos 30 países dependen de Rusia y/o Ucrania para más del 30% de sus importaciones de trigo⁷⁰. Los precios mundiales de los cereales aumentaron bruscamente en respuesta a la crisis, y a más de un mes del conflicto, los mercados de los principales cereales básicos están experimentando un aumento masivo de precios y una excesiva volatilidad, en particular el trigo, el maíz y la soja.⁷¹ Los países que dependen de las importaciones de alimentos se enfrentan a facturas de importación más elevadas, lo que supone un gran problema, especialmente para los países de ingresos bajos y medios. Al mismo tiempo, el aumento de los precios de los fertilizantes y la energía se debe a la interrupción de las exportaciones de petróleo, gas natural y fertilizantes de Rusia y Bielorrusia, lo que está haciendo subir el coste de la agricultura en todo el mundo y, por tanto, los precios de los alimentos⁷². Además, el aumento de los precios de la energía incrementa el incentivo para sustituir la tierra utilizada para los cultivos básicos por la utilizada para los cultivos de biocombustibles.

Los precios de los alimentos más altos y volátiles se traducen en mayores tasas de hambre y malnutrición⁷³, especialmente para los segmentos más pobres de la sociedad en los países de bajos ingresos, que suelen gastar más del 60% de sus ingresos en alimentos⁷⁴. La volatilidad de los precios también invita a

70 Ibid.

71 IFPRI, *Sistema de alerta temprana sobre la excesiva variabilidad de los precios de los alimentos*. (3 de abril 2022). <https://www.foodsecurityportal.org/tools/excessive-food-price-variability-early-warning-system>

72 FAO, *Nota informativa: La importancia de Ucrania y la Federación de Rusia para los mercados agrícolas mundiales y los riesgos asociados al conflicto actual*. (25 de marzo 2022). <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>

73 FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/en>; HLPE. 2021. Impactos de COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: Desarrollo de respuestas políticas eficaces para hacer frente a la pandemia del hambre y la malnutrición. (Septiembre). <https://www.fao.org/3/ng808en/ng808en.pdf>

74 FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/en>

la especulación financiera en los mercados de productos básicos, lo que puede amplificar las tendencias⁷⁵.

La Comisión Europea teme que los gobiernos puedan verse tentados a responder de forma que redunde en su interés nacional a corto plazo, sin tener en cuenta el interés público global⁷⁶. Estas políticas tendrían graves repercusiones en los más afectados por la crisis. Aunque las restricciones a la exportación, por ejemplo, suelen ponerse en práctica para mantener bajos los precios nacionales de los alimentos, conducen a precios internacionales más altos y volátiles, lo que afecta a las personas más pobres de los países de bajos ingresos y dependientes de las importaciones de alimentos. Por tanto la Comisión Europea opta por una coordinación de las respuestas políticas a corto plazo para generar una mayor confianza en los mercados internacionales de alimentos, para garantizar que los alimentos disponibles lleguen rápidamente a donde más se necesitan para prevenir el hambre y la malnutrición en las poblaciones más afectadas. Insta a los gobiernos nacionales a armonizar las estrategias para construir sistemas alimentarios más resistentes, incluidos aquellos que priorizan la diversidad -en los sistemas de producción, los mercados y las dietas- para gestionar mejor los riesgos crecientes, como la guerra, el clima y las enfermedades, que amenazan los sistemas alimentarios, y que hacen que los sistemas alimentarios sean más adaptables, sostenibles y justos, incluso frente a las crisis.

V. CONCLUSIÓN

La situación geopolítica actual exige una redefinición del concepto de defensa en Alemania, que requiere una mayor distribución de las fuerzas armadas en el territorio alemán. En Alemania, no habrá más cierres de bases militares en zonas rurales en un futuro próximo. No obstante, la reestructuración necesaria en las dos últimas décadas ha tenido un importante impacto negativo en las zonas rurales, que se compensa en parte con recursos financieros.

La guerra en Ucrania ha demostrado que la agricultura y los productos agrícolas son objetivos de ataques militares. Es imperativo que todos los participantes en la guerra respeten los límites establecidos por el derecho internacional humanitario. Paralelamente, los Estados deben tomar medidas para reactivar el objetivo de la seguridad alimentaria, olvidado desde los años 50. La respuesta no puede ser un enfoque nacionalista, sino coordinado a nivel global o al menos regional.

75 UNCTAD, *Informe sobre productos básicos y desarrollo*, 2012. <https://unctad.org/web-flyer/commodities-and-development-report-2012>

76 Comisión Europea, IP/22/1963

**EL NUEVO SISTEMA DE
INFORMACIÓN DE EXPLOTACIONES
AGROPECUARIAS Y DE LA
PRODUCCIÓN AGRARIA. UNA
ORDENACIÓN LEGISLATIVA
INACABADA**

***THE NEW INFORMATION SYSTEM
FOR AGRICULTURAL HOLDINGS AND
AGRICULTURAL PRODUCTION. AN
UNFINISHED LEGISLATION***

ESTHER MUÑIZ ESPADA

Catedrática de Derecho civil de la Universidad de Valladolid

RESUMEN: El presente trabajo ofrece una valoración de la contraposición de dos modelos opuestos en la ordenación del sector agrario: el Derecho francés y el Derecho español, a la vista de la reciente reforma habida en el ordenamiento francés. Ello ofrece un nuevo argumento para evidenciar, junto a otros estudios ya publicados al respecto, la necesidad apremiante de un cambio legislativo o de una nueva ordenación a este respecto en nuestro sistema jurídico, pero también para verificar la insuficiencia que supone el actual proyecto por el que se establece y regula el sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria para resolver esta cuestión, aunque trate de imprimir una mayor racionalidad.

ABSTRACT: This paper offers an assessment of the contrast between two opposing models in the organization of the agricultural sector: French law and Spanish law, in the light of the recent reform of the French legal system. This

offers a new argument, together with other studies already published on the subject, to demonstrate the urgent need for a legislative change or a new regulation, but also to verify the insufficiency of the current project establishing and regulating the system of information on agricultural and livestock holdings and agricultural production to resolve this issue, even though it attempts to provide greater rationality.

PALABRAS CLAVE: Empresa y explotación agropecuaria, bases de datos, subvenciones y ayudas públicas, Registro mercantil.

KEY WORDS: Business and farming, livestock holding, databases, subsidies and public aids, commercial register.

SUMARIO: I. Introducción. II. La creación de registro nacional único de empresas y explotaciones agrarias en el Derecho francés. III. El panorama registral administrativo agropecuario de carácter nacional y autonómico en nuestro ordenamiento. Su contraposición con el Derecho francés: 1. Registros administrativos agropecuarios gestionados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2. Registros administrativos agropecuarios de las CCAA. IV. Los registros y bases de datos de subvenciones y ayudas públicas al sector agropecuario. V. El proyecto de Real decreto por el que se establece y regula el sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria. Una solución inacabada.

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado tantas veces, una de las características del Derecho agrario o de la organización legislativa del sector agropecuario en España es su enorme fragmentación y dispersión. Sabido es que ello afecta a la rentabilidad y competitividad del sector, sobre todo cuando se trata de acceder a los mercados internacionales. Esta atomización legislativa no sólo afecta a la calidad técnica normativa, sino sobre todo favorece contradicciones que restan eficacia a las finalidades pretendidas por la propia norma. La principal nota que identifica la esencia de esta materia es que no tiene compartimentos estancos, cualquier aspecto que se regule tiene sus correlativas repercusiones sobre el resto, por lo que no cabe más que una política integral, sencillamente porque es inseparable la relación entre agricultura, alimentación y medio ambiente, que están intrínsecamente vinculadas al territorio. La dificultad deriva de reducirlas a una unidad, por lo que en ocasiones el legislador sólo puede optar por una clara jerarquía, o como vía intermedia flexibilizar esa relación, sobre todo en función de las circunstancias o ciclos económicos o acontecimientos de otra naturaleza¹.

1 Así, en el momento de escribir estas líneas, el conflicto bélico en Ucrania ha bastado para dejar sin sentido algunas previsiones de los Reglamentos de la PAC aprobados simplemente dos meses antes.

De la fragmentación legislativa deriva, precisamente, con pésimas consecuencias, la dispersión de la información que conforma la organización del sector, a través de la extensión y expansión del número de registros administrativos agropecuarios, teniendo en cuenta sobre todo el hecho del reparto autonómico. En todo caso, representa una situación casi única en el contexto europeo. El hecho de que cada ley específica del ámbito agropecuario, agroalimentario o agroambiental organice y prevea un registro particular para ese ámbito concreto que está contemplando, sea desde la normativa nacional o autonómica, genera, en contra de su pretensión, un obstáculo nuevo a la transparencia del mercado, pues no da lugar más que a una descontrolada gestión de registros administrativos agropecuarios, con una evidente desordenación del medio agropecuario al atomizar toda la información. Esta dispersión genera además de deficiencias jurídicas un lastre importante para la economía². No puede dejarse de recordar la frase atribuida a Jovellanos cuando expresaba que el futuro de la agricultura pende directamente de las leyes.

La contraposición de dos modelos opuestos en esta cuestión, el Derecho francés y el español, análisis al que se destina parte del presente trabajo, puede servir para evidenciar, junto a otros estudios ya publicados al respecto³, la necesidad apremiante de un cambio legislativo o de una nueva ordenación a este respecto, pero también para verificar la insuficiencia que supone el actual proyecto por el que se establece y regula el sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria para resolver la cuestión, aunque trata de imprimir una mayor racionalidad.

2 “De acuerdo con el análisis económico del derecho para que en una economía se empleen todos sus recursos eficientemente y se consiga maximizar el bienestar individual y social es necesario disponer de un ordenamiento jurídico óptimo. Según esta corriente de pensamiento, el sistema jurídico, entre otras funciones, está llamado a definir correctamente los derechos de propiedad de los distintos agentes económicos, a fomentar la competencia en los mercados y a facilitar el nacimiento de nuevos mercados. Veamos brevemente cada una de ellas. La competencia en los mercados permitirá que los consumidores maximicen su utilidad a la vez que los productores maximicen sus beneficios, por lo que los sistemas jurídicos han de eliminar todas aquellas barreras que limiten la competencia en los mercados”. “Pues bien, una de las características que ha de tener el marco legal es su transparencia y claridad, pues en caso contrario los burócratas pueden comportarse como buscadores de renta e interpretar las normas para crear rentas/ganancias para ellos mismos. Obviamente, este comportamiento lastra el desarrollo económico, pues para satisfacer esas rentas para los burócratas se deberá incrementar el precio final a pagar por los consumidores”. “La mejora en la regulación y la supresión de cargas administrativas favorece la mejora de la eficiencia y de la competitividad en los mercados”, GAMAZO CHILLON, J.C., “Análisis económico de la reducción de cargas administrativas: una aplicación teórica a los registros administrativos agropecuarios”, en *Seguridad alimentaria y medio ambiente. Nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*, dir. E. Muñiz Espada, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, (en prensa).

3 MUÑIZ ESPADA, E., *Hacia unas nuevas relaciones entre el registro mercantil en la actividad agraria*, Madrid, 2020.

II. LA CREACIÓN DE UN REGISTRO NACIONAL ÚNICO DE EMPRESAS Y EXPLOTACIONES AGRARIAS EN EL DERECHO FRANCÉS

Siguiendo lo previsto en el art. 38 de su Constitución, se autorizó al Gobierno, con el fin de simplificar los procedimientos de las empresas, para reducir los costes y los plazos de tramitación, en particular administrativos, y mejorar el acceso a la información relativa a la vida de las empresas, a adoptar mediante ordenanza la creación de un registro general desmaterializado de empresas que especifique la naturaleza de su actividad, en particular artesanal o agrícola, y que tenga por objeto la recogida, conservación y difusión de la información relativa a estas empresas y determinar el régimen jurídico aplicable a este registro, que sustituye a las bases y registros de empresas existentes⁴; y simplificar las obligaciones declarativas de las personas inscritas en los registros y directorios existentes y los procedimientos de comprobación de la información declarada.

El resultado fue la *loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises*, cuyo contenido incluye disposiciones en materia de derechos de sociedades y formalidades de las empresas. La ley prevé, entre otras finalidades, la creación de un registro general desmaterializado de empresas que sustituirá a los distintos registros existentes⁵. A nuestros efectos no nos interesa tanto la eliminación de esos registros comerciales nacionales, sino la propia idea de racionalización en torno a un registro único, que en nuestro caso sería el Registro mercantil. Una idea de racionalización a través de un modelo simplificado, para facilitar el acceso a la información, al menor coste, visibilizando su especialidad y las condiciones de la empresa.

L' *Ordonnance* n° 2021-1189, de 15 de septiembre, dictada en aplicación del artículo 2 de la Ley n° 2019-489, de 22 de mayo de 2019, sobre el crecimiento y la transformación de las empresas -conocida como "PACTE"-, constituye la segunda parte de la racionalización y modernización de los trámites de creación, modificación y cese de las empresas, tras la introducción del órgano único que sustituye a los centros de trámites empresariales resultantes del artículo 1 de la ley.

4 A excepción del registro nacional de empresas y sus establecimientos llevados por el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y los registros llevados por los secretarios de los tribunales de comercio y los secretarios de los tribunales judiciales de los departamentos de Bas-Rhin, Haut-Rhin y Moselle o de los tribunales de primera instancia que resuelven asuntos comerciales en las entidades locales contempladas en el artículo 74 de la Constitución.

5 No obstante, se conservará el registro SIRENE que mantiene el INSEE. El Gobierno promulgará una ordenanza en un plazo de 24 meses a partir de la ley. El Gobierno también está facultado para modificar mediante ordenanza las obligaciones de información de las personas inscritas en los registros y directorios existentes y los procedimientos de control.

La orden crea, a partir del 1 de enero de 2023, un registro nacional de empresas totalmente desmaterializado, por tanto, de formato digital, en el que figurará toda la información relativa a la situación de cada empresa que opere en el territorio nacional, sustituyendo también al registro de activos agrarios⁶. Pretende convertirse, para todos los agentes económicos, en la herramienta de referencia para la información económica y jurídica de las empresas.

El funcionamiento del registro⁷ se basa en dos ejes principales: el suministro y la actualización se harán exclusivamente por dicho organismo único, que toma el relevo de los centros para los trámites empresariales en la fecha de apertura del registro; los datos de determinadas empresas -comerciales, artesanales o agrícolas- serán validados y comprobados por autoridades antes de inscribirse en el registro; y todo el contenido del registro se pondrá a disposición del público de forma gratuita en un portal de internet, a excepción de determinados datos personales, cuyo acceso estará reservado a las autoridades de control e investigación o a los organismos cuya misión haga necesario el acceso a este tipo de datos.

Este texto responde a la voluntad del Gobierno de simplificar los trámites exigidos a las empresas, de reducir los plazos de tramitación, de mejorar el acceso y la calidad de la información relativa a la vida empresarial, y todo ello con un coste reducido para las empresas, que conservarán la visibilidad de sus características comerciales, artesanales o agrícolas específicas dentro de este registro unificado.

Su artículo 1 y los artículos 3 a 9 se ocupan básicamente de sustituir las referencias de los registros suprimidos por referencias al registro nacional de empresas con los ajustes necesarios en el Libro I del Código de Comercio.

Su artículo segundo crea una nueva sección 5 en el Capítulo III del Libro II del Título I del Código de Comercio, dedicada al registro nacional de empresas. Así, se especifica el ámbito de las empresas obligadas a registrarse, los datos que pueden inscribirse en el registro y las modalidades de difusión, en particular mediante el acceso libre del público en general, así como las modalidades de mantenimiento de este registro. El registro se mantendrá y actualizará exclusivamente a través del organismo único mencionado en el artículo 1 de la Ley PACTE, que tomará el relevo de los centros de trámites empresariales en la fecha de apertura del registro. Se ha introducido un mecanismo innovador de validación de los datos declarados y de control del acceso o del ejercicio

6 Sustituirá al Registro Nacional de Comercio y Empresas, al Registro Mercantil y al Registro de Activos Agrícolas, y también incluirá a las empresas que no estaban incluidas en ningún registro.

7 Del que se ha responsabilizado el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial. Designado en el Decreto nº 2020-946, de 30 de julio.

de la actividad en beneficio de las empresas y de los particulares, ya sean comerciales, del sector de la artesanía o dirigidos por un trabajador agrícola. Esta validación y control la llevan a cabo tres autoridades diferentes, en función de la forma jurídica o de la naturaleza de la actividad desarrollada por la empresa: los secretarios de los juzgados de lo mercantil o de los tribunales judiciales competentes en materia mercantil, los presidentes de la cámara de oficios y las cajas de la seguridad social agraria.

También se modifican las disposiciones del Libro II del Título V del Código de Comercio relativas a la protección del empresario individual y de su cónyuge. Así, la declaración de inembargabilidad puede hacerse ahora en el registro nacional de empresas por parte de las empresas agrícolas e independientes, en lugar de la publicación en un medio de anuncio legal autorizado. Se ha incorporado una solución idéntica para la información del cónyuge, con bienes en común, en lo relativo a las consecuencias de las deudas profesionales, que se ha ampliado a los cónyuges de los jefes de empresas agrícolas y autónomos, que deben presentarlo en el registro nacional de empresas. También se adaptan y simplifican las normas relativas a la declaración de la cesión de activos en el marco de una sociedad individual de responsabilidad limitada, arts. 10 y 11⁸.

8 Los artículos 12 a 14 introducen ajustes en el Libro VI y el Libro VII del Código de Comercio para sustituir las referencias a los registros suprimidos por referencias al registro nacional de empresas. Los artículos 15 a 22 introducen las adaptaciones necesarias en el Libro IX del Código de Comercio para ultramar, en primer lugar, en lo que respecta a la identidad de las autoridades que realizan la validación en el registro nacional de empresas y, en segundo lugar, actualizando las disposiciones de adaptación existentes relativas al registro de oficios, el registro agrícola y el registro de bienes agrícolas. Los artículos 23 a 30 y 33 a 36 introducen ajustes en varios códigos para sustituir las referencias a los registros suprimidos por referencias al registro nacional de empresas. El artículo 31, al modificar las disposiciones relativas al Instituto Nacional de la Propiedad Industrial dentro del Código de la Propiedad Intelectual, confía a este último la responsabilidad del Registro Nacional de Empresas.

Se suprime el registro de bienes agrarios del Código Rural, cuyas disposiciones del artículo L. 311-2 de dicho Código se sustituyen por una reformulación del concepto de bienes agrarios conforme a la ley, art. 32⁹ 10.

Tanto las formalidades de creación de la empresa o explotación, modificaciones o cese de la actividad se gestionan electrónicamente, lo que permite comprobar por medios informáticos también el cumplimiento de las exigencias de reconocimiento y cualificación, pero al mismo tiempo el cumplimiento de los requisitos en cada momento de las especificidades de las prácticas agrarias y requisitos legales de gestión.

En este registro se inscriben las personas que ejercen una actividad agraria en el sentido del art. L. 311-1 *du code rural et de la pêche maritime*, a su vez, el art. 12 del decreto de 18 de marzo de 2021¹¹ modifica la parte reglamentaria del *Code rural et de la pêche maritime* para su adaptación específica transito-

9 Los artículos 37 a 41 y el artículo 43 introducen ajustes en las disposiciones legislativas no codificadas para sustituir las referencias a los registros suprimidos por una referencia al registro nacional de empresas. El artículo 42 adapta las disposiciones de la Ley n° 96-603, de 5 de julio de 1996, sobre el desarrollo y la promoción del comercio y la artesanía, para suprimir el registro de oficios, el registro de empresas aplicable en Alsacia y Mosela y el registro nacional de oficios. Se modifica el artículo 19 para tener en cuenta esta supresión y establecer, en régimen de derecho constante, la definición del sector de la artesanía, teniendo en cuenta las particularidades de los departamentos de Bas-Rhin, Haut-Rhin y Moselle. El artículo 44 autoriza, hasta el 1 de enero de 2028, a los presidentes de las cámaras de comercio y artesanía a solicitar al representante del Estado en el departamento que consulte el boletín n° 2 del registro de antecedentes penales y compruebe si el jefe de una empresa del sector del comercio y la artesanía no está impedido de ejercer su actividad como consecuencia de una prohibición que se le haya impuesto. Este sistema será sustituido progresivamente por la consulta del fichero nacional automatizado de personas con prohibición de dirigir empresas. El artículo 45 establece las disposiciones transitorias relacionadas con las modificaciones introducidas en el Título II del Libro V del Código de Comercio. Las publicaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ordenanza en un medio de comunicación legal autorizado de declaraciones de inembargabilidad de los derechos de la persona física sobre cualquier bien no destinado a su uso profesional, de renuncia a dicha inembargabilidad o de inembargabilidad de los derechos sobre la vivienda principal de la persona física, o de revocación de dicha renuncia, seguirán produciendo sus efectos. Además, se prevé el traslado de las declaraciones de cesión de bienes en los registros mercantiles y agrarios, en vista de la supresión de estos registros, a los nuevos registros competentes. El artículo 46 autoriza al Instituto Nacional de la Propiedad Industrial a crear un registro que sirva de base para el futuro registro nacional de empresas, utilizando los registros existentes

10 <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/>

11 *Décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 portant application de l'article 1er de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises et introduction de diverses mesures applicables aux formalités incombant aux entreprises.*

ria a la declaración para la creación de la empresa agraria, por lo que se refiere especialmente al cónyuge colaborador de la explotación¹².

El art. 32 de la citada *Ordonnance* 2021-1189, que suprime el registro de activos agrarios para su inscripción en este registro¹³, modifica también el art. L.311-2 del *Code rural*, de modo que se considera activo agrario a todo titular de una explotación agraria inscrita en el registro nacional de empresas del art. L. 123-36 del Código de comercio y responda a los siguientes criterios: que ejerza actividades consideradas agrarias en el sentido del artículo L.311-1, con excepción de los cultivos marinos y de las actividades forestales¹⁴. Un decreto del Consejo de Estado puede limitar el beneficio de determinadas ayudas pú-

12 Art. D.321-1-1 *Code rural*: *Le centre de formalités des entreprises ou le service informatique mentionné à l'article R. 123-30-14 du code de commerce reçoit, dans les conditions prévues par le titre II du livre Ier du même code : 1° Dans le dossier unique de déclaration de création de l'entreprise agricole, le cas échéant, la déclaration de l'activité professionnelle régulière au sein de l'exploitation ou de l'entreprise agricole du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et du statut choisi par celui-ci, en application de l'article L. 321-5 du présent code, accompagnée d'une attestation sur l'honneur signée du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin confirmant le choix de ce statut ; 2° Le cas échéant et dans les deux mois de la modification de la situation de l'exploitation ou de l'entreprise agricole : a) La déclaration modificative portant mention que le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole exerce une activité professionnelle régulière au sein de l'exploitation ou de l'entreprise agricole et du statut choisi par celui-ci en application de l'article L. 321-5 du présent code, accompagnée d'une attestation sur l'honneur signée du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin confirmant le choix de ce statut ; b) La déclaration modificative portant mention que le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole qui exerce une activité professionnelle régulière dans l'entreprise change de statut pour l'exercice de cette activité, accompagnée d'une attestation sur l'honneur signée du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin confirmant le choix de ce nouveau statut ; c) La déclaration modificative portant mention que le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole cesse de remplir les conditions prévues à l'article L. 321-5 du présent code. Le format de l'attestation sur l'honneur mentionnée au présent article et les mentions qu'elle contient sont déterminés par arrêté des ministres chargés de l'économie, de la justice, des affaires sociales et de l'agriculture.*

13 Sobre las declaraciones a incluir vid. art. L.123-37 *Code de commerce*, a partir de la entrada en vigor de 1 de enero de 2023. Art. L. 123-38.-*Le fait de donner, de mauvaise foi, des indications inexactes ou incomplètes en vue d'une immatriculation, d'une modification de sa situation ou de la radiation du registre national des entreprises d'une personne mentionnée aux 2° à 6° de l'article L. 123-36 est puni d'une amende de 4 500 euros et d'un emprisonnement de six mois.*

14 Es responsable de la cotización debida en concepto de seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tal como se menciona en el artículo L. 752-1, o está comprendido en el 8º o 9º grado del artículo L. 722-20 y posee, directa o indirectamente, la mayoría del capital social de la empresa.

blicas a las empresas individuales o a las personas jurídicas cuya inscripción en el registro nacional de empresas demuestre la presencia de una persona con la condición de activo agrario.

III. EL PANORAMA REGISTRAL ADMINISTRATIVO AGROPECUARIO DE CARÁCTER NACIONAL Y AUTONÓMICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO. SU CONTRAPOSICIÓN CON EL DERECHO FRANCÉS

1. Registros administrativos agropecuarios gestionados por el Ministerio de Agricultura

Por contraposición al modelo señalado del Derecho francés, nuestro ordenamiento ofrece en el marco de los registros administrativos agropecuarios una enorme diversidad debida sobre todo al hecho autonómico, pero también debido a la variedad de la propia producción agropecuaria, como de la diferente materialidad de la amplitud de su objeto, pero no por ello irreconducible a una unidad o a una ordenación más racional, que sobre todo aporte transparencia, transparencia no sólo para un sector empresarial debidamente ordenado, sino a los efectos de visibilizar la financiación pública que recibe el sector de diferentes fuentes.

Los distintos registros administrativos agropecuarios se distribuyen entre el ámbito nacional y autonómico. Los registros cuya gestión depende del Ministerio de Agricultura, y que dan cuenta ya sobradamente de la falta de integración, son básicamente los siguientes: Registro de Variedades Comerciales; Registro de Variedades Protegidas; Registro oficial de Operadores de Embalajes de Madera; Registro oficial de importadores de vegetales, productos vegetales y otros productos ; Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias; Registro de entidades y productos zoonosanitarios; Registro de productos zoonosanitarios; Registro de productos fertilizantes; Registro de empresas importadoras del sector de la alimentación animal; Registro de Medios de Defensa Fitosanitaria; Registro general de sociedades agrarias de transformación; Registro oficial de productos y material fitosanitario (ROPO); Registro general de operadores ecológicos (RGOE); Registro oficial de maquinaria agraria (ROMA); Registro nacional de lonjas de referencia en productos agropecuarios y sus asociados; Registro nacional de productores de semillas y plantas de vivero; Registro de titularidad compartida (RETICOM); Registro general de la producción agrícola (REGPA); Registro de operadores vitivinícola (REOVI); Registro de explotaciones ganaderas (REGA); Registro de establecimientos del sector de la alimentación animal y subproductos animales no destinados a consumo humano (SANDACH); Registro del Sector de la leche cruda de oveja y cabra; Registro general de movimientos de ganado y

el Registro general de identificación individual de animales; Registro general de agentes del sector lácteo; Banco nacional de germoplasma animal; Registro subproductores de animales y derivados (No consumo humano. Plantas explotadoras); Registro nacional de agrupaciones de defensa sanitaria ganadera (ADSG); Registro general sanitario de empresas alimentarias y alimentos (RGSEAA); Registro e inscripción de las denominaciones de origen; Registro nacional de biocidas.

2. Registros administrativos agropecuarios en las CCAA

Entre las Comunidades Autónomas, la Comunidad de Castilla y León prácticamente se presenta en comparación con el resto con un mayor avance en la reunificación de la información de sus registros administrativos agropecuarios¹⁵, sin embargo, queda espacio para un esfuerzo de mayor unificación y

15 Para una visión comparativa:

ANDALUCÍA: Registro de fitosanitarios; Registro Oficial de Productores, Comerciantes e Importadores de Vegetales (ROPCIV). Declaración anual de cultivos; Registro Oficial de Productores, Comerciantes e Importadores de Vegetales (ROPCIV). Solicitud de inscripción en el registro oficial de productores, comerciantes e importadores de vegetales; Censo de equipos de aplicación de fitosanitarios a inspeccionar en Andalucía (CEIA); Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitarios (ROPO) en los sectores suministrador, tratamientos fitosanitarios y asesoramiento fitosanitario; Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía. REAFA-REGEPA; Registro de la titularidad compartida. RETICOM; Registro de las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT); Registro de la producción integrada (PRIN-APIS); Registro de dehesas de Andalucía; Registro de documentos del Sector Vitivinícola de Andalucía; Sistema Integral de Gestión Ganadera de Andalucía (SIGGAN); Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA); Registro de Industrias Agroalimentarias (RIA) ; Sistema de información de Venta Directa de Productos Primarios de Andalucía; Sistema de Información de la Producción Ecológica de Andalucía; Registro de productores y certificación de semillas y plantas de vivero; Registro de los transportistas y vehículos que trabajen con Subproductos Animales no Destinados al Consumo Humano (SANDACH); Registro de Explotaciones Agrarias Prioritarias; Registro de Operadores Comerciales de Frutas y Hortalizas Frescas; Registro de mercados de productos agrarios en zonas de producción Denominaciones de Origen; D.O. Málaga, Sierras de Málaga y Pasas de Málaga.

ASTURIAS: Registro general de la producción agrícola; Registro de explotaciones ganaderas: cambio de titularidad de explotación ganadera; Registro general de explotaciones agrarias prioritarias; Registro de asociaciones agrarias; Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida; Registro de sociedades agrarias de transformación; Registro de parcelas agrícolas cuyos titulares no quieren que se declaren en ningún régimen de ayuda de la Política Agraria Común; Registro de explotaciones ganaderas: alta o modificación de datos de la explotación; Registro de explotaciones ganaderas: baja de la explotación o modificación de datos del titular; Registro de transportistas de ganado; Registro oficial de maquinaria agrícola (ROMA); Registro de identificación individual de animales y Registro de movimiento de ganado (RIIA/REMO) (antes SIMOGAN); Registro de Establecimientos Productores e Intermediarios del Sector de la Alimentación Animal; Comunicación de plantación de viñedo para autoconsumo; Registro especial de arrendamientos rústicos; Registro de núcleos zoológicos; Incorporación de fincas a la bolsa de fincas rústicas para su arrendamiento.

ARAGÓN: Registro de agricultores y ganaderos de Aragón; Registro de Operadores Profesionales de Vegetales de Aragón (ROPVEG); Registro de Industrias (Industrias agroalimentarias); Registro de Maquinaria Agrícola; Registro de operadores de vinos varietales de Aragón; Registro de entidades de control y/o certificación; Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas; Registro Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos; Registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo; Registro de sociedades agrarias de transformación; Registro de producción integrada de vegetales de Aragón (REPIA); Registro de empresas y/o unidades de producción ganadera suministradoras de pollitas no ecológicas; Registro de establecimientos del sector de la alimentación animal; Registro general de explotaciones ganaderas; Registro de establecimientos distribuidores de medicamentos veterinarios y/o elaborador de autovacunas; Registro de explotaciones agrarias prioritarias; Registro de entidades de control y certificación de productos agroalimentarios; Registro de titularidad compartida; Registro de arrendamientos rústicos.

CANTABRIA: Registro de explotaciones agrícolas; Catálogo regional de explotaciones prioritarias; Registro de titularidad compartida de las explotaciones agrarias; Registro de sociedades agrarias de transformación (SAT); Registro oficial maquinaria agrícola (ROMA); RIIA-REMO Registro de identificación y movimientos de animales de renta de Cantabria; Registro de animales de compañía identificados de Cantabria; Registro general de explotaciones ganaderas; Registro de Establecimientos del Sector de la Alimentación Animal en Cantabria; Registro industrial Agrario y Pesquero; Registro de Industrias Agroalimentarias, Forestales y Pesqueras de la Comunidad Autónoma de Cantabria ; Inscripción en el Registro de Industrias Agroalimentarias, forestales y pesqueras; Registro de Derechos de Replantación de Viñedos de Cantabria; Registro de transportistas contenedores y medios de transporte de animales vivos; Catálogo de árboles singulares de Cantabria; Registro de los productores de semillas y plantas de vivero; Registro administrativo de altas, bajas y modificaciones en el censo de mariscadores de percebe; Censo pescadores de angula; Registro Oficial de Productores y Operadores (ROPO) de Medios de Defensa Fitosanitarios. Sector de asesoramiento fitosanitario en Gestión Integrada de Plagas (GIP); Registro Oficial de Productores y Operadores (ROPO) de Medios de Defensa Fitosanitarios. Sector de tratamientos fitosanitarios; Registro Oficial de Productores y Operadores (ROPO) de Medios de Defensa Fitosanitarios. Sector Suministrador; Registro oficial de productores y operadores (ROPO); Solicitud de modificaciones; Registro de agrupaciones de sanidad vegetal de Cantabria; Registro de asociaciones de criadores de animales de raza pura; Registro de parques y núcleos zoológicos; Registro de viticultores, elaboradores y embotelladores de vinos amparados por la denominación Vino de la Tierra Costa de Cantabria; Registro oficial de productores, comerciantes e importadores de vegetales, productos vegetales y otros objetos; Registro de productor agrario acuicola; Inscripción comercializador / importador ecológico; D.O.P. Picón Bejes-Tresviso; Registro de Ganadería; Registro de elaborador ecológico; Registro de obrador de IGP sobao pasiego; Inscripción DOP Miel de Liébana. Registro explotaciones Apícolas; Inscripción DOP Queso Nata de Cantabria. Registro de: Ganadería, Elaborador, Local de Maduración; Inscripción DOP Quesos de Liébana. Registro de: Ganadería, Elaborador y Local de Maduración; Inscripción IGP Carne de Cantabria. Registro de: Ganadería, Matadero, Sala de despiece ; Inscripción IGP Vino Costa de Cantabria. Registro de: Productor de uva, Elaborador; Inscripción IGP Vino de la Tierra de Liébana. Registro de: Productor de Uva, Elaborador; Registro de productor ganadero; Registro de productor agrario; Sistema de información ambiental de Cantabria (SIACAN)

CASTILLA LA MANCHA: Registro de Sociedades Agrarias de Transformación (SAT); Registro Vitivinícola (REOVI); Registro de Embotelladores y envasadores de vinos; Re-

gistro de la Titularidad Compartida; Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA); Registro Oficial de Operadores Profesionales de Vegetales en Castilla-La Mancha (ROPVEG (INCLUYE ROPCIV Y PROSEPLAM)); Registro de Venta de Productos de Explotación Agraria y Ganadera (Productos Transformados sin RGSEAA); Registro General de la Producción Agrícola (REGIPA); Registro de la Marca CASTILLA-LA MANCHA de agroalimentación; Registro de Ordenación de Explotaciones Ganaderas y Núcleos Zoológicos (REGA); Registro de Identificación de Animales (SIIA); Registro de Explotaciones Apícolas (Parte Específica. Ampliación en Otras Especies. REGA).

CATALUÑA: Registro Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitaria de Cataluña (ROPAT); Registro Sociedades Agrarias de Transformación (SAT); Registro Empresas Proveedoras de Material Vegetal; Registro Producción Integrada; Registro Vitivinícola; Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA); Registro de Ordenación de Explotaciones Ganaderas; Registro del Sector de la Alimentación Animal o Destinados Al Consumo Humano (SANDACH); Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida; Registro Oficial de empresas proveedoras de material vegetal; Registro de plantaciones frutales de Cataluña; Registro de agentes del sector lácteo; Registro oficial de establecimientos y servicios plaguicidas (ROESP) para plantas de tratamiento; Registro oficial de establecimientos y servicios plaguicidas (ROESP) para almacenes de plaguicidas; Registro oficial de establecimientos y servicios plaguicidas (ROESP) para establecimientos de fabricación; Registro oficial de establecimientos y servicios plaguicidas (ROESP) para establecimientos de venta; Registro de agrupaciones de defensa forestal; Registro de entidades de control y certificación de productos agroalimentarios; Registro de OMG de Cataluña; Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC)

COMUNIDAD VALENCIANA: Registro de operadores de gestión de subproductos animales y productos derivados no destinados al consumo humano (SANDACH); Registro de Sociedades Agrarias de Transformación (SAT); Registro Oficial de Productores Autorizados para la Producción Integrada de la Generalitat; Registro de instalaciones aptas para la realización de las medidas de cuarentena y/o inspección previa de las palmeras; Registro de Establecimientos Agroalimentarios (industrias agroalimentarias); Registro de laboratorios agroalimentarios privados; Registro Vitícola de la Comunitat Valenciana (RVCV); Registro de Primeros Compradores de leche de vaca, oveja y cabra; Registro de establecimientos del sector de la alimentación animal (piensos); Registro General de la Producción Agrícola (REGIPA); Registro de Balsas para Riego de la Comunitat Valenciana; Registro de transportistas, medios de transporte y contenedores de animales vivos de la Comunitat Valenciana (SIRENTRA); Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA); Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) de la Comunitat Valenciana y declaración de comunicación de venta directa a consumidor o circuito corto de comercialización; Registro de núcleos zoológicos de la Comunidad Valenciana; Registro de titularidad compartida; Registro de explotaciones prioritarias.

EXTREMADURA: Registro Extremeño de Entidades de Asesoramiento (REXEA); Registro de operadores SANDACH; Registro de Titularidad Compartida de Explotaciones Agrarias; Registro de Entidades de Evaluación de la Calidad de Productos Agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Registro de explotaciones agrarias; Registro de sociedades agrarias de transformación; Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias; Registro vitícola comunitario; Reconocimiento y registro como entidad agroalimentaria prioritaria de Extremadura; Registro de compradores de leche y declaración anual de leche de productores; Registro de entidades de evaluación de la calidad de productos agroalimentarios; Registro de envasadores y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas de Extremadura; Registro de importadores de terceros países de productos

ecológicos; Registro de laboratorios agroalimentarios de Extremadura; Registro de operadores productores acogidos al sistema de producción integrada (ROPPI); Registro de operadores titulares de fincas agropecuarias de producción ecológica; Registro de productores de semillas y plantas de vivero; Registro oficial de establecimientos y servicios plaguicidas (ROESP); Registro extremeño de entidades de asesoramiento a las explotaciones agrarias; Registro de núcleos zoológicos; Inscripción en los registros provinciales de maquinaria agrícola de Extremadura; Registro de explotaciones porcinas; Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero; Registro de elaboradores y comercializadores de producción ecológica; Registro de empresas de alimentación animal.

GALICIA: Registro de explotaciones agrarias de Galicia (REAGA), Sección de Explotaciones Agrarias Prioritarias, Sección de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida; Registro oficial de maquinaria agrícola (ROMA); Registro gallego de otras explotaciones ganaderas; Registro Industrial de Galicia - Industrias Agrarias; Registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal; Registro gallego de explotaciones porcinas extensivas; Registro gallego de explotaciones equinas; Registro de operadores/as comerciales de ganado; Registro gallego de explotaciones cunícolas; Registro gallego de explotaciones ovinas y caprinas; Registro gallego de explotaciones avícolas; Registro gallego de explotaciones avícolas artesanales; Registro de explotaciones avícolas no comerciales; Registro vitícola de Galicia; Registro de explotación apícola; Registro gallego de explotaciones peleteras; Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitaria (ROPO) - sector suministrador de medios de defensa fitosanitaria; Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitaria (ROPO) - sector de tratamientos fitosanitarios; Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitaria (ROPO) - sector de asesoramiento fitosanitario; Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitaria (ROPO) - sector usuarios profesionales; Registro de explotaciones lecheras de calidad diferenciada; Registro de sociedades agrarias de transformación; Comunicación anual de datos al registro de empresas del sector forestal de Galicia creado en la ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia; Inscripción en el registro de entidades con servicios de asesoramiento o gestión de Galicia; Registro público de terrenos forestales de pastoreo; Registro de productores de semillas y plantas de vivero; Sistema de información de tierras de Galicia.

LA RIOJA: Registro de Explotaciones Agrarias; Registro de Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias; Registro de Cursos de Formación y Capacitación Agraria; Registro de Hongos de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Registro de Invernaderos de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Registro de Maquinaria Agrícola; Registro "Otras superficies, OTR" del Registro de Explotaciones Agrarias (REA); Registro de Explotaciones Ganaderas; Registro General de Establecimientos del Sector de la Alimentación Animal; Registro de Industrias Agrarias y Alimentarias de La Rioja; Registro de Operadores Vitivinícolas (REOVI); Censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios instalados en invernaderos u otros locales cerrados (REGANIP); Registro de Campos de Pies Madres; Registro de Elaboradores de Producción Integrada; Inscripción; Registro de Operadores Profesionales de Vegetales (ROPVEG). Pasaporte Fitosanitario; Registro de Productores de Producción Integrada; Registro Oficial de Acondicionadores de Granos Para Siembra; Registro Oficial de Comerciantes de Semillas y Plantas de Vivero; Registro Oficial de Productores de Semillas y Plantas de Vivero; Registro Oficial de Productores y Operadores de Medio de Defensa Fitosanitarios (ROPO).

MADRID: Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida; Registro de Explotaciones Prioritarias; Registro de Sociedades Agrarias de Transformación; Registro de Arrendamientos Rústicos; Registro Vitivinícola; Registro de Defensa Fitosanitaria; Regis-

simplificación, cuya propuesta hacemos seguidamente, que redundaría en una mayor eficiencia para una coordinación de la información. Cabe también la opción de que ello se lleve a cabo según una clasificación por criterios de sostenibilidad: convencional, integrada y ecológica, que en parte ya integra el registro general de explotaciones agrarias.

Los registros administrativos agropecuarios de Castilla y León se organizan fundamentalmente en torno al registro de explotaciones agrarias de Castilla y León, que integra las explotaciones de titularidad compartida, las explotaciones agrarias con cotitularidad, por tanto distintas del supuesto que deriva de la ley 35/2011, la sociedades agrarias de transformación, las explotaciones agrarias prioritarias, distinguiendo la sección agrícola excepto superficies vitícolas, la sección ganadera, la sección de producción ecológica, la sección de producción integrada, la de maquinaria agrícola, y la sección de arrendamientos rústicos. Por lo que se refiere al fondo de tierras previsto en la ley general agraria de Castilla y León de 2014, si aún está por desarrollarse, cuenta, sin embargo, con convenios suscritos con distintos ayuntamientos y juntas vecinales.

tro Oficial de Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitaria: Suministros y Tratamientos; Registro Oficial de Maquinaria (ROMA); Registro Proveedores de Material Vegetal; Inscripción en el Registro General de la Producción Agrícola (REGIPA); Registro Explotaciones Ganaderas. Inscripción en el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid; Registro de Asociaciones de Animales. Inscripción en Registro de Operadores de Subproductos Animales No Destinados a Consumo Humano (SANDACH); Registro Actividades Económico Pecuarias. Inscripción en el Registro de Actividades Económico Pecuarias; Registro de Agentes del Sector Lácteo.

MURCIA: Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Registro de Sociedades Agrarias de Transformación; Registro de envasadores y embotelladores de vino y bebidas alcohólicas en la Región de Murcia; Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA); Registro de Agentes Económicos del sector de las frutas y hortalizas; Registro de explotaciones de núcleos zoológicos; Registro de Explotadores de empresas de Pienso; Registro de explotaciones apícolas; Registro de explotaciones bovinas; Registro Regional de Explotaciones Ovinas y Caprinas; Registro de explotaciones equinas; Sociedades Agrarias de Transformación; Registro Regional de Explotaciones Avícolas; Registro de Entidades de Asesoramiento a Explotaciones Agrarias; Registro de Operadores Profesionales de Vegetales; Registro de operadores de agricultura de producción integrada; Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Registro de explotaciones apícolas; Registro de explotaciones cunícolas; Registro oficial de actividades, medios y personas dedicadas al ejercicio de la pesca; Registro de explotaciones porcinas; Registro de Establecimientos SANDACH.

PAIS VASCO: Registro de Explotaciones Agrarias (REA); Registro de Industrias Agrarias y Alimentarias (RIIA); Registro de Sociedades Agrarias de Transformación; Registro Oficial Maquinaria Agrícola (ROMA); Registro Autonómico de Identificación Ovina; Registro de Movimientos de los Animales Ovinos y Caprinos; Registro de Establecimientos del Sector de la Alimentación Animal; Registro de Entidades de Control y Certificación de Productos Agrarios y Alimentarios; Registro Vitícola; Registro Especial de Arrendamientos Rústicos. ...

Así mismo, cuenta con el registro de productores de semillas y plantas de vivero, con el registro general de transportistas y medios de transporte de subproductos de animales no destinados al consumo humano, el registro de transportistas y medios de transporte de ganado, el registro artesanal alimentario, el registro de establecimientos de empresas de aditivos, premezclas activos y piensos compuestos, el registro de cooperativas agrarias, el registro de núcleos zoológicos, el registro de transportistas de ganado, el registro de identificación de los agentes que intervienen en el sector de la leche cruda de vaca, oveja y cabra, el registro oficial de productores operadores de medios de defensa fitosanitarios, registro oficial de proveedores de vegetales, registro de denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, base de datos de entidades de formación de cursos de incorporación a la empresa agraria, el registro de productores y distribuidores de piensos medicamentosos, y el registro de envasadores.

Así, puesto que el registro de explotaciones agrarias de Castilla y León está concebido con cierto efecto aglutinador, formando una subsección las sociedades agrarias de transformación, lo deberían hacer de igual modo las sociedades de cooperativas agrarias, y abandonar, por tanto, este registro como un registro independiente, pudiendo formar parte el registro de cooperativas agrarias como una subsección del registro general de explotaciones agrarias de Castilla y León al mismo nivel que las sociedades agrarias de transformación¹⁶.

El registro general de transportistas y medios de transporte de subproductos de animales no destinados al consumo humano en Castilla-León puede formar un registro único junto al registro de transportistas y medios de transporte de ganado en Castilla y León, aunque el primero tenga una función más medioambiental para controlar las explotaciones agrarias.

Asimismo, el registro artesanal alimentario de Castilla y León, que forma un registro independiente, podría formar parte del registro de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas, pues su afinidad con éste, aunque sin confundirse, procede fundamentalmente de que afecta a las especialidades agrarias.

Tampoco debería formar parte de un registro independiente, pero es importante, la inscripción de las industrias agroalimentarias.

16 A este respecto puede tenerse en cuenta la experiencia desarrollada a partir del Convenio por el que se instrumenta la encomienda de gestión que suscribe el Conseller de Economía sostenible, sectores productivos, comercio y trabajo en representación de la Generalitat valenciana con el Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España para la prestación de asistencia tecnológica y soporte jurídico al registro de cooperativas de la Comunitat valenciana, lo que podría ser replicado para Castilla y León.

Un registro de alimentación animal incluiría las referencias a los establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal, y a productores y comercializadores de piensos.

Por su parte, aunque el registro de los productos de semillas y plantas de vivero en Castilla y León tiene razón de ser de modo independiente en cuanto que se rige por la disciplina de obtenciones vegetales, y es una propiedad industrial especial, también lo cierto es que estas empresas dedicadas a producir semillas lo hacen a través de la producción integrada, firmando contratos con agricultores de distintas regiones, y su incorporación en la sección de producción integrada como una subsección facilitaría la información sobre la localización de otros proveedores, potenciando la figura del agricultor como emprendedor.

Por lo que se refiere al registro de establecimientos de empresas de aditivos, premezclas de aditivos y piensos compuestos estos elementos se emplean tanto en la alimentación animal como humana, aborda actividades diversas, pero colaboran tanto con empresas agroindustriales como agroalimentarias, especialmente en el ámbito de la actividad agraria vitivinícola, trabajando fundamentalmente para bodegas. Afecta a distintos eslabones de la cadena, pero fundamentalmente está relacionada con el registro de envasadores, con lo cual ambos registros podrían estar conectados o unidos a través de subsecciones.

En cuanto a la base de datos de entidades de formación de cursos de incorporación a la empresa agraria, en cuanto que estos están relacionados, en efecto, con la explotación agraria podrían formar parte precisamente de una subsección dentro del registro general de explotaciones agrarias. Se podrían integrar también las entidades con servicios de asesoramiento o gestión, si bien en una sección propia, aunque se traten de funciones diversas de las entidades de formación de cursos.

Tanto el registro de productores y distribuidores de piensos medicamentosos, como el registro de entidades elaboradoras de autovacunas de uso veterinario, como el registro e identificación de agentes que intervienen en el sector de leche cruda de vaca, oveja y cabra podrían perfectamente formar parte de una subsección dentro del registro que integra la sección ganadera, en el que se podría incluir como subsección las explotaciones lecheras de calidad diferenciada.

En la sección de explotaciones ganaderas se podrían incluir como subsección lo que constituirían las organizaciones y asociaciones de criadores de razas autóctonas.

El registro de núcleos zoológicos podría integrarse como subsección dentro del registro de ordenación de explotaciones ganaderas, y dentro de las explotaciones ganaderas sería posible la incorporación de subexplotaciones acuícolas.

En relación con las explotaciones ganaderas o la sección ganadera en el registro es importante la presentación de los planos del SIGPAC que permitan la localización geográfica de las instalaciones que se utilizarán para albergar cada especie, con los datos de municipio, zona, polígono y parcela, señalando edificación correspondiente al establo y en caso de que haya varias las especies que albergará cada uno. De todos hay un régimen excepcional, que son los derechos especiales que se conceden sin ninguna referencia a la tierra, que aunque escasos no les sería aplicable esta idea, porque no hay modo de referenciarlo. En asentamientos apícolas se marcará en el plano la superficie que ocupan las colmenas.

En aquellos casos en los que el nuevo titular ya cuente con una explotación registrada del mismo tipo y en la misma localidad podría aportarse además un escrito aclarando si solicita mantener o no ambos CEGAS -código de explotación ganadera- y en caso afirmativo declarar que el manejo de los animales de una y otra explotación será totalmente independiente. Este mismo escrito podría aportarse también cuando el nuevo titular cuente con un CEGA de la misma especie y orientación productiva en otra localidad de ese municipio.

En cuanto a la sección ganadera incluiría también, no solamente, los datos de identificación individual de animales, sino un registro de movimiento de ganado. Integraría también datos de establecimientos productores e intermediarios del sector de la alimentación animal.

En la sección de arrendamientos rústicos¹⁷ se incluiría además la incorporación de fincas a la bolsa de fincas rústicas para su arrendamiento. Donde se incluiría el documento acreditativo de la propiedad y del derecho legitimador para arrendar; si la titularidad de la parcela incorpora una comunidad de bienes o una sociedad civil, mercantil, cooperativa se adjuntarán los datos correspondientes de escritura de constitución, estatutos, y documentos acreditativos. A partir de la próxima PAC para las ayudas ya en propiedad como en arrendamiento en cuanto a la degresividad a partir de 140 has. se reducirá la ayuda que se va a hacer diferente según el tipo de sociedad de que se trata, de modo que cooperativas y las SAT pueden dividir la superficie entre el número de socios, mientras que no podrá ser así ni para las comunidades de bienes ni para las sociedades.

En cuanto a las entidades de control y a la certificación de productos agroalimentarios estarían las amparados por denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas, sistemas de producción de agricultura ecológica, marcas mercantiles que pro-

17 Sobre este tema ver, por ser reciente: MILLÁN SALAS, F., “Los derechos de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos Rústicos” *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Marzo-Abril de 2020, n° 778, pp. 1205-1238.

muevan la calidad en la producción agroalimentaria y bajo reglamentaciones voluntarias de calidad. En Castilla y León se refiere expresamente a la sección de producción integrada.

En el Registro oficial de proveedores de vegetales de Castilla y León podría incluirse como subsección un registro de invernaderos, como con el que cuentan otras comunidades.

Es importante modificar en el registro de titularidad compartida la referencia que se contiene a “titular 1” y “titular 2”. Con esta referencia se entiende que se podrían tratar de dos personas del mismo sexo, lo cual iría en contra de lo dispuesto en la Ley 35/2011, aunque aparezca de igual modo en los registros de la misma denominación en otras comunidades autónomas. La finalidad de la Ley era dar visibilidad a la mujer en la explotación agraria respecto del marido, no respecto del otro cónyuge del mismo sexo.

La exposición de motivos de la mencionada ley declara que la finalidad es desarrollar legislativamente la titularidad compartida “para conseguir la efectiva igualdad de la mujer” y para obtener “el reconocimiento de la profesionalidad de la mujer”. Para ello, se ofrece una forma específica en la que recaiga sobre el matrimonio, o la unión estable, la condición de titular de la explotación agraria. Para un verdadero reconocimiento de la profesionalidad de la mujer en la explotación agraria no es suficiente, se entendió, con permanecer en el ámbito de la titularidad individual -acudiendo a la figura del mandato recíproco de administración entre los cónyuges o a figuras similares- y ni siquiera con que se constituya una comunidad de bienes estructurada como una mera relación obligatoria entre los cónyuges o miembros de la pareja de hecho, posibilidades que, por lo demás, están ya reconocidas en la normativa vigente.

En todo caso sería necesario, como ya defendimos en su momento, ir más allá y reconocer la posibilidad de una *titularidad societaria* -la creación de una especialidad concreta que garantizara al mismo tiempo el relevo generacional-, es decir, referir al empresario social integrado por el matrimonio o la pareja de hecho la propia explotación agraria y todas las relaciones jurídicas que se originen con motivo de la explotación, no sólo con los socios, sino también con los trabajadores, con los proveedores, con los clientes y, lo que es más importante, con las correspondientes administraciones públicas.

En todo caso, en cuanto a la forma en la que debe aparecer la mención a la titularidad en el registro, ya la figura de la titularidad compartida o la opción de la compensación de los efectos de la mencionada Ley 35/2011, se entiende que uno de los cónyuges o pareja de hecho debe ser mujer, al menos uno de los dos miembros ha de ser mujer, es decir que no puede extenderse la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias cuando ambos titulares sean del mismo sexo, porque las medidas que se integran en esta ley son medidas

en beneficio de las mujeres agricultoras o ganaderas respecto del varón. Así lo deja claro el preámbulo de la ley, que aunque no tiene carácter vinculante como el articulado sirve para interpretarlo.

La Ley está basada en el objetivo de profesionalizar las tareas agrarias y ganaderas de las mujeres, mejorar la participación femenina en las organizaciones agropecuarias y visibilizar el trabajo de las mujeres en dichas explotaciones, en definitiva, poner fin a una situación de invisibilidad que afectaba a la mujer respecto del hombre, según se argumentaba. No es que el espíritu de la ley estuviera enfocado en mayor medida a la incorporación de las mujeres a la titularidad de la explotación agropecuaria, es que el origen de las reivindicaciones y la idea de la que partían los trabajos prelegislativos y como se plasmó en la propia Ley era exclusivamente esta incorporación por relación al varón como titular de la explotación, el objetivo era sacar a la mujer, se decía, de un papel secundario dependiente del primer titular que venía siendo el marido.

La ley responde a una específica finalidad, tiene un marco finalístico institucional muy concreto: el trabajo de la mujer en el sector agropecuario y no en otro colectivo. Por ello tampoco tendría sentido la posibilidad de constituir una explotación de titularidad compartida en el caso de que el titular inicial de la explotación ya existiese y fuese mujer y que luego se incorporase el cónyuge o pareja de hecho aunque fuese masculina. Esto quiere decir que la singularidad de esta ley no puede ser modificada por la configuración distorsionante de un registro administrativo.

3. LOS REGISTROS Y BASES DE DATOS DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS AL SECTOR AGROPECUARIO

Al elenco de registros administrativos agropecuarios vistos en el precedente epígrafe se añaden los relativos a la información sobre percepción de ayudas y subvenciones al sector agropecuario. Están, así, en el FEGA, los pagos de ayudas directas, el pago básico, el complemento del pago verde y la ayuda directa y específica a los jóvenes agricultores y del régimen simplificado de pequeños agricultores, y los pagos asociados a los cultivos de proteaginosas y leguminosas, oleaginosas, legumbres de calidad y remolacha. En cuanto a la ayuda a los jóvenes agricultores para la próxima PAC está previsto que durante 5 años a los que se incorporan como tales se les concederá una prima adicional y más importante cuando se trate de la incorporación de jóvenes mujeres. Así mismo, en el FEADER, están las ayudas estructurales: para mejora de las explotaciones, para adquisición de maquinaria, o de seguros agrarios.... También las ayudas agroambientales o ayudas contractuales, FEADER-FEGA. Y las ayudas al desarrollo rural, que en parte son las de la ley de modernización para

explotaciones prioritarias y, en parte, son las que se atribuyen a los grupos de acción local que administran proyectos de la vieja iniciativa LEADER.

En cualquier caso, los apoyos al sector se han materializado a través de numerosos tipos de ayudas. Se ha actuado sobre la concurrencia o sobre los procesos de concentración, sobre la estabilidad estructural de los mercados agrarios, sobre las inversiones en las estructuras agrarias, se ha actuado con una política de precios, con aranceles a las importaciones y restitución a las exportaciones, mediante la promoción del uso de las tecnologías de nueva generación, tanto en la producción, como en la distribución o comercialización. También se promociona de modo particular los enfoques colaborativos y cooperativos¹⁸, ya considerados de manera incipiente en el Reglamento 1305/2013¹⁹; entre éstos se podrían incluir los modelos de contratos de colaboración recíproca entre empresas agrarias, como medio para expandirse y proyectarse más fácilmente hacia mercados más competitivos e internacionales, a través, por tanto, del reforzamiento de la autonomía negocial de las partes²⁰. También se priorizan los mecanismos contractuales en todas sus diversas vertientes²¹, más en concreto

18 No solamente fomentando el asociacionismo, sino también favoreciendo instituciones que pueden incluirse en el movimiento de la economía colaborativa, en ese compromiso de una mayor responsabilidad social, de un menor derroche de los recursos y de un consumo más responsable, motivando cambios en los comportamientos sociales. Aunque siguen sin regularse en el medio agrario de manera, más específica, instrumentos, que dejando claras las obligaciones y derechos de las partes, animen a su mayor utilización, dadas sus repercusiones favorables sobre los costes. En todo caso, la idea de cooperación se destaca sobre manera en la futura PAC desde diversas perspectivas profundizando sobre los mismos objetivos, así desde el programa Leader y desde las actividades de los grupos de acción local. Con carácter general sobre esta nueva forma de economía puede verse BULCHAND, J.-MELIAN, S., *La revolución de la economía colaborativa*, LID ed., 2018; LESSING, L., *Remix. Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*, Bloomsbury Academic, 2008; FELSON, M-SPAETH, J.L., «Community Structure in Collaborative Consumption. A Routine Activity Approach», *The American Behavioral Scientist*, vol. 21, n.º 4, 1978, 614 y ss; SMORTO, G., «Verso la disciplina giuridica della sharing economy», *Merc. Conc. Reg.*, 2015, ps. 245 y ss. Vid. así mismo, MALAURIE VIGNAL, M., «L'économie collaborative ou les métamorphoses du capitalisme?», *Contrats Concurrence Consommation*, mayo, 2016, *repère* 5; BERNHEIM-DESVAUX, S., «La consommation collaborative ou participative», *Contrats Concurrence Consommation*, 2015, étude 2; CLÉMENT-FONTAINE, M., «La genèse de l'économie collaborative: le concept de communauté», *Dalloz IP/ IT*, 2017, ps. 140 y ss. Sobre su trascendencia económica vid. *The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy, Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities*, European Parliamentary Research Service, January 2016; MUÑIZ ESPADA, E., *Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*, Aranzadi, Navarra, 2020.

19 Vid. en sus considerandos 4 y 29.

20 Vid. modalidades que se incluyen en los principios europeos contenidos en *Small Business Act*, que guían las políticas comunitarias y nacionales.

21 Así, organizaciones de productores, organizaciones interprofesionales, cooperativismo y asociacionismo.

la protección se realiza mediante la tutela de las relaciones contractuales que se basan en la fuerza y en el valor de la información, interviniendo el legislador con un control sobre el contenido del contrato, como otra defensa frente a las consecuencias de la liberalización de los mercados agrícolas²².

En relación con la percepción de ayudas para el sector agropecuario hay que tener en cuenta además las denominadas ayudas de minimis, incluidas en el sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas. A este respecto, hay que recordar que según el art. 107 TFUE serán incompatibles con el mercado interior las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia, pero serán compatibles las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o teniendo en cuenta su situación estructural, económica y social. A estos efectos, la Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine, art. 108 TFUE.

En este contexto se regulan las denominadas ayudas de minimis, también en beneficio del sector agropecuario. En particular, la Comisión ha adoptado una serie de reglamentos que establecen normas sobre las ayudas de minimis concedidas en este sector en el Reglamento UE 1408/2013 de la Comisión, modificado por el Reglamento 2019/316. A la luz de la experiencia adquirida en la aplicación del reglamento citado, y dadas las diversas formas en que se utilizan las ayudas de minimis en los Estados miembros resultó oportuno adaptar algunas de las condiciones que en él se establecían: así, el importe máximo de ayuda que se puede conceder a una única empresa a lo largo de un período de tres años, que se ha considerado que debe incrementarse, y el tope nacional de la producción anual.

Habida cuenta de la creciente necesidad de utilizar las ayudas de minimis y dado que los límites resultaron ser excesivamente restrictivos, si bien dentro de la excepción que suponen, se hizo necesario modificar el Reglamento UE 1408/2013 antes de su fecha de expiración, es decir, el 31 de diciembre de

22 Sobre ello, puede verse, NATOLI, R., *L'abuso di dipendenza economica. Il contratto e il mercato*. Napoli, 2004; MACARIO, F., Abuso di autonomía negoziale e disciplina dei contratti fra imprese: verso una nuova clausula generale?", *Riv. dir. civ.*, 2005, ps. 663 y ss.; DELLI PRISCOLI, L., "Abuso di dipendenza economica e contratti di distribuzione", *Riv. dir. impr.* 2003, ps. 548 y ss.; RUSSO, L., "I nuovi contratti agrari", *Riv. dir. agrario*, 2013, ps. 41 y ss.

2020. Por razones de economía procesal y para garantizar la continuidad y la seguridad jurídica, el período de aplicación del Reglamento UE 1408/2013 debe prorrogarse hasta el 31 de diciembre de 2027.

A este respecto, Phil Hogan, Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural, declaró que: «la propuesta de la Comisión de nuevas normas sobre ayudas estatales para el sector agrícola refleja el valor de esta forma de apoyo en tiempos de crisis. Al aumentar el importe máximo de las ayudas, las autoridades nacionales dispondrán de mayor flexibilidad y podrán reaccionar de manera más rápida y eficaz en apoyo de los agricultores vulnerables. En algunos casos, el importe de las ayudas estatales que podrán concederse a cada agricultor se incrementará en un 66 %. Estas nuevas normas seguirán complementando las normas habituales sobre las ayudas estatales notificadas, que los Estados miembros podrán seguir aplicando».

Puesto que en algunos Estados miembros se constató una creciente necesidad de utilizar las ayudas de minimis, se autorizó un incremento adicional tanto del importe máximo de ayuda a una única empresa, fijándolo en 25 000 EUR, como del tope nacional, fijándolo en el 1,5 % de la producción anual, sujeto a unas condiciones suplementarias necesarias para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

La condición previa para poder hacer uso del límite máximo individual y del tope nacional más elevado debe ser la aplicación de un tope sectorial que impida a los Estados miembros conceder, durante cualquier período de tres ejercicios fiscales, más del 50 % del total del importe acumulado de las ayudas de minimis a medidas que solo benefician a un sector de productos específico. Ese tope sectorial debe permitir garantizar que cualquier medida incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento UE1408/2013 no tenga ningún efecto en los intercambios comerciales entre Estados miembros y no falsee ni amenace con falsear la competencia.

De este modo, para comprobar y controlar el nivel de ayudas de minimis es necesario un registro central en cada uno de los Estados miembros. Es facultativa la utilización por parte de los Estados miembros de un registro central nacional para comprobar que no se rebasan ni el límite máximo individual de ayudas de minimis ni el tope nacional. Sin embargo, la utilización de un registro central es obligatoria en aquellos Estados miembros que opten por el límite máximo individual y el tope nacional más elevados, dado que el tope sectorial, condición previa aplicable a esa opción, requiere un control aún más estricto de la ayuda concedida. Por tanto, en el caso de esos Estados miembros debe ser obligatorio establecer y mantener un registro central de todas las ayudas de minimis concedidas, a efectos de poder verificar que no se rebasan ni el límite máximo individual, ni el tope nacional o sectorial. «Cuando un Estado

miembro conceda una ayuda con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 3 bis, dispondrá de un registro central de ayudas de minimis que contenga información completa sobre toda ayuda de minimis concedida por cualquier autoridad de dicho Estado miembro. El apartado 1 dejará de aplicarse a partir del momento en que el registro abarque un período de tres ejercicios fiscales.», art. 6.2 Reglamento 2019/316.

En España, El Ministerio de Agricultura, las Consejerías de Agricultura e incluso Ayuntamientos y Diputaciones, pueden conceder este tipo de subvención de minimis para ayudar a las explotaciones agrarias en dificultades en su ámbito territorial sin pedir autorización a Bruselas; eso sí, en base a sus propios recursos presupuestarios. De este modo, las asociaciones, y organizaciones agrarias han considerado muy positivo que se amplíe así el margen que el Estado tiene para apoyar medidas en caso de dificultades o crisis sectoriales.

En la Base nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas se contempla un apartado específico para las denominadas ayudas de minimis²³. En dicha base de datos solo aparecen seleccionables aquellos órganos de la administración pública que hayan registrado convocatorias o concesiones de subvenciones según los criterios generales. Y, así, aparecen como concedentes los distintos ministerios con los que cuenta el Estado español: como el Ministerio de agricultura, y otros organismos y las entidades locales y comunidades autónomas. A su vez, las comunidades autónomas cuentan con su propia base de datos de publicidad de subvenciones y ayudas, entre las que se encuentra también las ayudas de minimis. Esta base de datos publica: el beneficiario a quien se ha concedido la ayuda, la actividad que realiza ese beneficiario, el tipo de ayuda, bien sea subvención, préstamo, garantía, aportación de financiación o ventaja fiscal, y la finalidad a la que va destinada la ayuda.

Esto facilitará el seguimiento de las ayudas concedidas para simplificar y mejorar la entrega y el control de las llamadas ayudas de minimis, pues en esta base de datos se contemplan las convocatorias con publicidad registradas en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas y se publican los beneficiarios que han obtenido las ayudas, también de los años precedentes. De igual modo se publican, en esta misma base de datos, las infracciones y sanciones.

Las ayudas de minimis se han utilizado para apoyar medidas para fines muy específicos, por ejemplo, para ayudar a prevenir o erradicar enfermedades de los animales en cuanto se produzca un brote, o para indemnizar a los agricultores por los daños causados por animales que no están protegidos por la legislación de la UE o nacional²⁴, o para favorecer las actividades agropecuarias de

23 <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/concesiones/minimis>

24 [Agrodigital.com](https://www.agrodigital.com)

las mujeres en el medio rural o para apoyar programas de carácter medioambiental. También se han utilizado en ocasiones, como se ha reconocido, en situaciones de crisis, en sectores como el lácteo, o el porcino, o para indemnizar determinados daños en plantaciones por climatología adversa que no entraban en las coberturas del seguro agrario. Y se han concedido además al programa de “vendimia en verde”²⁵.

En Castilla y León, como una de las comunidades autónomas de España con mayor tradición y actividad agropecuaria, han recibido ayudas de minimis especialmente las asociaciones de agricultores y ganaderos, las juntas agropecuarias, sociedades cooperativas y también explotaciones de titularidad compartida que fueron desarrolladas a partir de la ley de 2011 para dar visibilidad al trabajo de la mujer en la actividad agraria²⁶. Se trata de ayudas de minimis concedidas para actividades agrarias, de ganadería y preparación posterior a la cosecha, y también en el ámbito de la producción ganadera.

Esta base de datos nacional de subvenciones y ayudas económicas unifica, así, la información relativa a las ayudas nacionales públicas y subvenciones públicas, que aglutina a las concedidas propiamente por el Estado y las concedidas por las administraciones públicas u otros organismos públicos de las comunidades autónomas o entidades locales.

IV. EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE Y REGULA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE EXPLOTACIONES AGRARIAS Y GANADERAS Y DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA. UNA SOLUCIÓN INACABADA

La aprobación de la norma que regulará el sistema de información de explotaciones agropecuarias y de la producción agraria quiere representar una siguiente etapa legislativa bajo nuevas premisas en la ordenación del sector, cuyos objetivos recoge el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica para impulsar la competitividad, la sostenibilidad y la trazabilidad del sector agroalimentario, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de febrero de 2022. La norma para el nuevo sistema de información viene justificada por la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se propone fomentar el uso de datos como motor de impulso sectorial, abordando la interoperabilidad de datos del sector y la apertura de datos; el concepto se entiende en sentido amplio, de manera que se fomente dicha aper-

25 “Vendimia en verde”, que contempla el Plan de Apoyo al Sector Vitivinícola, vid. Real Decreto 283/2021 sobre la cosecha en verde.

26 Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

tura, tanto por parte de la administración, como en el ámbito de la investigación y del sector privado. Se considera que el nuevo sistema unificará los registros de las administraciones públicas en materia agraria para integrar la información que los agricultores y ganaderos deben proporcionar a las autoridades competentes, lo que se abordará de manera sucesiva y progresiva. Y para su puesta en práctica se asume el compromiso de que las autoridades competentes presten el apoyo necesario a los agricultores y ganaderos para el manejo de tal herramienta informática.

El proyecto legislativo presentado tiene como objeto facilitar a los propios agricultores y ganaderos la tramitación de subvenciones, en especial las relativas a las ayudas a la política agrícola común. Parte del reconocimiento de que los agricultores y ganaderos y las empresas suministradoras de bienes y equipos del sector agrario, en especial en el ámbito también de la sanidad vegetal y animal, de la higiene de la producción primaria de alimentos, así como de sus productos y residuos agrarios, como de los tratamientos medicamentosos, o del cuaderno de explotación, generan una enorme cantidad de información que han de gestionar las administraciones públicas.

En efecto, las administraciones públicas agrarias disponen de una gran cantidad de información y de datos proporcionados por los mismos agricultores y ganaderos, y por las empresas suministradoras de bienes y equipos al sector agrario; además, como se declara, los productores agrarios están obligados a gestionar una serie de registros que contienen información sobre movimientos de animales, tratamientos veterinarios, parcelas agrícolas y aplicación de fitosanitarios. Como hemos expuesto precedentemente, toda esta información se encuentra en un conjunto de bases de datos y registros administrativos repartidos entre el ministerio de Agricultura y las comunidades autónomas, según su ámbito propio. Ahora lo que se pretende es dar una mayor coherencia e integridad mediante un sistema de información interconectado, con lo que se quiere simplificar la labor que tienen que realizar los agricultores y ganaderos, tanto a la hora de solicitar subvenciones, como cuando se trata de justificar el cumplimiento de obligaciones, cumplimiento, en ocasiones, para la obtención de tales subvenciones²⁷.

27 Art. 5: "1. Serán de obligado cumplimiento las disposiciones previstas en este real decreto, para la percepción por los titulares de explotaciones agrarias o de las empresas conexas, de cualquier tipo de subvención pública o bonificación de préstamos, avales o garantías, financiada o cofinanciada por la Unión Europea, o con fondos nacionales exclusivamente, así como para la contratación de pólizas de seguros agrarios, la percepción de indemnizaciones por razones de sanidad animal o vegetal o por acontecimientos catastróficos (sequía, inundaciones, heladas, etc.), o la obtención de concesiones administrativas en el ámbito agrario, salvo causa de fuerza mayor. 2. Asimismo, a efectos de la percepción de las ayudas de la PAC, la Administración competente comprobará de oficio el cumplimiento por parte de los titulares de explotaciones agrarias, de los requisitos comunes necesarios para optar a las ayudas y el cumplimiento de las normas de la condicionalidad que sean verificables en base a los datos

Se intenta con este cambio simplificar la tarea de los agricultores y ganaderos, mejorar los procesos de digitalización, evitando duplicidades de información y facilitando su acceso a los propios agricultores y ganaderos.

Se procura facilitar la gestión de los registros y cuadernos de explotación que deban mantener los agricultores de manera informática y ya no manual, contribuyendo al objetivo general de reducir las cargas administrativas y avanzar en los procesos de digitalización de las explotaciones agrarias.

El nuevo sistema integra la información contenida en los cuadernos y libros de las explotaciones, información que pasa a integrar los registros de explotaciones que mantienen las comunidades autónomas; parte de esta información se replicará en una base de datos que mantendrá el Ministerio de agricultura a través de este propio sistema, denominado SIEX, por tanto, los datos se compartirán a través de este nuevo método. La información que ya dispone la administración en sus registros y bases de datos integraría ahora el nuevo sistema de modo automático. Más concretamente, la información existente en los actuales registros de la producción agraria, en las solicitudes anuales de la PAC o en los registros de explotaciones ganaderas, se irán integrando en el nuevo sistema. Asimismo, en cuanto a los cuadernos de explotaciones digitales, antes del comienzo de 2023 se habrán puesto a disposición de los titulares de las explotaciones las herramientas informáticas necesarias para gestionarlos.

El objetivo es que la información que se genera permita un avance en el diseño, ejecución y gestión de las políticas agrarias con una repercusión directa en la PAC, simplificando la presentación por parte de los agricultores de la solicitud única anual en la que se incluyen las distintas líneas de ayudas de la PAC²⁸. La administración dispondrá, así, de los elementos necesarios para preparar el borrador de solicitud para cada agricultor, con los datos necesarios para la gestión de su expediente. También se reconoce que posibilitará la planificación y evaluación de la aplicación del plan estratégico de la PAC y de la estrategia *De la granja a la mesa*, incluyendo el seguimiento de indicadores y medidas legislativas incluidas. Así mismo, será el modo de obtener estadísticas

proporcionados por el titular y contenidos en el SIEX, sin perjuicio de la verificación posterior de la veracidad de dicha información del resto de requisitos exigibles al efecto”.

- 28 Art. 3.1. “Posibilitar una planificación, ejecución y gestión eficiente de la PAC 2023/2027 y coadyuvar a la evaluación del cumplimiento del Plan Estratégico de la PAC 2023/2027 siguiendo el sistema de indicadores del nuevo modelo de gestión (“*new delivery model*”), que conforman el Marco de Rendimiento según el capítulo I del Título VII del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1305/2013 y (UE) n° 1307/2013”.

agrarias de mayor calidad, que facilitarán un mejor diseño de las actuaciones sectoriales, en especial para conseguir una producción económica, en relación, se añade, con el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad²⁹.

Su objetivo, por tanto, es establecer y regular el sistema de información de las explotaciones agrícolas y ganaderas y en la producción agraria a partir de los registros de las explotaciones agrícolas de las comunidades autónomas y del cuaderno digital de las explotaciones agrarias, con la aplicación a todo el territorio nacional. Y cuenta, como la normativa al uso, con un elenco propio de definiciones, incluyendo la de titular de explotación agraria³⁰; explotación agraria³¹; unidad SIEX: como el conjunto de unidades de producción administradas por un mismo titular de explotación agraria, ubicadas en el ámbito territorial de una comunidad autónoma; unidad de producción³², y de autoridad competente³³.

29 Art. 3.3, como objetivo está el “Disponer de información para su análisis por las Administraciones, en orden a la orientación de la política agraria general y sectorial y para la realización de las operaciones estadísticas recogidas en el Plan Estadístico Nacional previsto en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en el Programa Estadístico Europeo recogido en el Reglamento (CE) n.º 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1101/2008 relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico, el Reglamento (CE) n.º 322/97 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del programa estadístico de las Comunidades Europeas, así como para las necesarias actividades de control de conformidad con la normativa de la Unión Europea y nacional”.

30 “Persona física o jurídica, o todo grupo de personas físicas o jurídicas, que ostenta el poder de adopción de decisiones en relación con las actividades agrarias desempeñadas en la explotación agraria, obtiene los beneficios y asume el riesgo empresarial derivado de la actividad agraria. Además, el titular es el responsable legal del cumplimiento de todas las obligaciones que establezca la normativa sectorial y este real decreto”.

31 “El conjunto de unidades SIEX administradas por un mismo titular de explotación agraria, que se encuentren dentro del territorio español”.

32 “Agrupación funcional de terrenos, infraestructuras, maquinaria y equipo, animales y otros bienes organizados para obtener productos en las actividades agropecuarias, pertenecientes a una explotación agraria que el titular de la misma puede agrupar en base a criterios técnico-económicos o administrativos para facilitar su gestión empresarial. Se distinguen dos grandes categorías de unidades de producción. 1º. Unidad de producción agrícola: aquella orientada a la producción, el cultivo y la obtención de productos agrarios de origen vegetal, con inclusión de la cosecha o el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para el pasto o el cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas empleados de forma habitual. 2º. Unidad de producción ganadera: aquella orientada a la producción, cría u obtención de productos agrarios de origen animal, con inclusión del ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas. Podrá estar compuesta por una o varias explotaciones ganaderas según se regulan en el Real decreto 479/2004, de 26 de marzo”.

33 “Los órganos competentes y las consejerías con competencias en materia de agricultura y ganadería de la comunidad autónoma donde: 1º. Radique la explotación agraria o la mayor parte de

El sistema se define como un conjunto de bases de datos y registros administrativos interconectados, que contiene las características de las explotaciones agrarias y empresas conexas de España y es interoperable con el registro de explotaciones agrícolas de cada comunidad autónoma³⁴ y el cuaderno digital de explotación agrícola³⁵ y los demás registros públicos del ámbito agrario que se enumeran en su disposición adicional tercera, cuyos datos se integran automáticamente sin necesidad de ninguna actuación adicional³⁶. Puede también

la superficie agraria de la misma. En el caso de unidades de producción ganaderas, será la comunidad autónoma donde se ubique cada una de las explotaciones ganaderas que la componen, según se regula en el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo. 2º. Se localice la sede social de la empresa conexas, salvo que la normativa sectorial disponga otra cosa. f) Empresas conexas: se entenderán como tales las siguientes: 1º. Dentro de las empresas suministradoras de insumos, las empresas de producción, importación, distribución o venta de productos de alimentación animal, productos fitosanitarios y otros medios de defensa fitosanitaria, fertilizantes, material vegetal de reproducción, maquinaria agraria, medicamentos veterinarios y productos zoonosanitarios, u otros productos específicos precisos de manera exclusiva para la producción agraria. 2º. Dentro de la industria agroalimentaria, las empresas de primera comercialización, recepción y transformación de productos agrarios. 3º. Dentro de las organizaciones agroalimentarias, entendidas como entidades y asociaciones que ni producen ni manipulan productos agrarios, pero agrupan, prestan servicios de prácticas agrarias o asesoran a productores, las asociaciones oficialmente reconocidas de acuerdo con el Real Decreto 45/2019, de 8 de febrero, las empresas que realizan las labores de asesoramiento en la gestión de plagas o de nutrición sostenible en suelos agrarios, las entidades dispensadoras de medicamentos veterinarios antibióticos, y las empresas tecnológicas del sector agroalimentario. 4º. Asimismo, las empresas gestoras de residuos de origen agrario para su aplicación, transformación y/o eliminación”.

- 34 Su anexo I describe la información o contenido mínimo que debe integrar el registro autonómico de explotaciones agrícolas de las CCAA: datos generales de la explotación, datos del titular, del representante autorizado y del cotitular, datos de la asociación, socios y otras figuras asociadas a la explotación, seguros agrarios, potencial vitícola, datos del jefe de la explotación, actividad secundaria ligada a la actividad agraria, rendimiento económico, datos de edificaciones e instalaciones, datos de maquinaria y equipos, datos necesarios para la elaboración de operaciones estadísticas incluidas en el plan estadístico nacional y en el programa estadístico europeo, datos de superficie, datos de cultivos, y datos del registro vitícola.
- 35 Su anexo II describe el contenido mínimo que tiene que tener el cuaderno digital de la explotación agrícola: datos generales del cultivo de parcela agrícola, datos de producciones, tratamientos fitosanitarios, uso de la semilla tratada, tratamientos post-cosecha, fertilización, riego, cosecha comercializada, venta directa, e identificar el material analizado y la fecha en la que se ha producido el análisis.
- 36 Los datos contemplados en: a) En el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo. b) En el Real Decreto 728/2007, de 13 de junio. c) En el Real Decreto 1614/2008, de 3 de octubre, relativo a los requisitos zoonosanitarios de los animales y de los productos de la acuicultura, así como a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos. d) En el Registro Electrónico de Transacciones y Operaciones con Productos Fitosanitarios (RETO) establecido en el Real Decreto 285/2021, de 20 de abril. e) En el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre. f) En la base de datos PROLAC contemplada en el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo. g) En el sistema ARCA regulado en el Real Decreto

tener interoperabilidad con otras bases de datos y registros administrativos dependientes de otros departamentos además del Ministerio de Agricultura y las comunidades autónomas que sean relevantes para la caracterización de las explotaciones agrarias. A pesar de la fórmula utilizada por el art. 4.2 sobre la forma de hacer residir esta información, su carácter integrador, y su carácter nacional y general, permitiría que fuera únicamente gestionada por el Ministerio de Agricultura, de modo que su información residiera únicamente aquí, a disposición de las comunidades autónomas; siendo el sistema nuevo creado considerado, como se expresa, general y nacional, y siendo de modo electrónico, ya no hace tan necesaria la intermediación de los registros administrativos agropecuarios autonómicos del modo que se refiere la norma.

En la valoración del interés de terceros en el acceso a la información, así cuando se pretenda contratar con un determinado titular o valorar un determinado tipo de negocio, la norma es bastante restrictiva en su régimen del art. 6. Evidentemente el titular de la explotación agraria, y el representante de la empresa conexas, tiene derecho de acceso a la información en relación con su

45/2019, de 8 de febrero. h) En el Sistema informático de registro de establecimientos en la alimentación animal del Real Decreto 629/2019, de 31 de octubre. i) En el sistema ECOGAN creado por el Real Decreto por el que se regula el registro general de mejores técnicas disponibles en explotaciones y el soporte para el cálculo, seguimiento y la notificación de las emisiones en ganadería.

j) En el Registro Nacional de Organizaciones de Productores y de Asociaciones de Organizaciones de Productores regulado en el Real Decreto 532/2017, de 26 de mayo. k) En el Registro estatal de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores de tabaco crudo contemplado en el Real Decreto 969/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores, la extensión de las normas, las relaciones contractuales y la comunicación de información en el sector del tabaco crudo. l) En el Registro nacional de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores de leche regulado en el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo. ll) En el Registro nacional de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores previsto en el Real Decreto 541/2016, de 25 de noviembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en el sector cunícola. m) En el Sistema de Información de Mercados del Sector vitivinícola del Real Decreto 739/2015, de 31 de julio. n) En el Sistema unificado de información del sector lácteo regulado en el Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra. ñ) En la aplicación REGMAQ establecida en el Real Decreto 448/2020, de 10 de marzo, sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola. o) En el sistema de información de los mercados oleícolas regulado en el Real Decreto 861/2018, de 13 de julio, por el que se establece la normativa básica en materia de declaraciones obligatorias de los sectores del aceite de oliva y las aceitunas de mesa y por el que se modifica el Real Decreto 772/2017, de 28 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola. p) En el Real Decreto 1054/2021, de 30 de noviembre. q) Los datos de la solicitud única de ayudas de la PAC establecidos en el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.

r) Los datos relativos a pagos de los fondos europeos agrícolas, FEAGA y FEADER, recopilados en base a lo establecido en el Real Decreto 92/2018, de 2 de marzo”.

propia explotación agraria o empresa conexas³⁷. Pero respecto del acceso de los terceros está previsto que las administraciones públicas faciliten el acceso a los datos en este sistema previa solicitud fundada en un derecho o interés legítimo, y se entiende que ostentan un interés legítimo, lo cual es obvio, todas las administraciones públicas de ámbito estatal y de la Unión Europea en su ámbito respectivo de competencias en el ámbito agrario, así como las cooperativas, sociedades agrarias de transformación, organizaciones de productores, organizaciones interprofesionales agrarias otras formas de asociacionismo agrario respecto de sus socios o miembros. Pero esto no contempla todas las formas que pueden integrar un interés legítimo, aunque se advierta que las administraciones públicas puedan también dar acceso a los datos individualizados de este sistema en relación con explotaciones agrarias o empresas conexas en los supuestos del artículo 8 de la ley orgánica 3/2018. Por supuesto, queda a salvo todo lo relativo a la protección de datos personales.

Esta regulación se completa con las prescripciones, del capítulo III, relativas a los registros de explotaciones agrícolas de las comunidades autónomas, de modo que cada comunidad autónoma gestionará un registro de las explotaciones agrícolas que se ubiquen en su territorio en formato electrónico y con el contenido mínimo que indica este real decreto en su anexo I, para que se contenga toda la información general de la explotación agraria y la relativa a las unidades de producción agrícola. Si se trata de explotaciones agrícolas con más de una unidad SEIX el registro se efectuará en aquella comunidad autónoma donde radique la mayor parte de la superficie agraria. Así, los titulares de explotaciones agrarias completarán de manera electrónica la información que tienen que suministrar a la autoridad competente. A su vez las comunidades autónomas podrán a disposición del ministerio de Agricultura la información necesaria para cumplir con los objetivos de esta propia norma en su artículo 3.

Varias disposiciones, así mismo, complementan todo lo relativo a la informatización del cuaderno digital de explotación agrícola, de modo que los titulares de explotaciones agrarias lo gestionarán de manera informática con el contenido mínimo que marca el anexo II de esta norma, por lo que las administraciones públicas proporcionarán a los titulares de explotaciones, de manera gratuita, los sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de tales obligaciones.

Todo ello se completa con un régimen sancionador previsto en el art. 12 en el caso de incumplimiento de lo previsto en este real decreto³⁸.

37 En todo caso, el cumplimiento de los objetivos del presente programa informático exigirá un esfuerzo de adaptación al propio titular de la explotación en cuanto que el sistema de explotaciones agrarias y empresas conexas tiene que ser compatible con los requisitos técnicos y de seguridad de la información del Ministerio de Agricultura.

38 “El incumplimiento de lo previsto en este real decreto será sancionado de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, en la Ley 8/2003,

De manera positiva este proyecto legislativo tiene por objeto establecer un sistema unificado de información del sector agropecuario, pero esta misma idea de unificación y de registro único para el empresario viene representada en nuestro ordenamiento por el Registro mercantil, que se caracteriza por encima de ello por la producción de una serie de efectos de protección y seguridad jurídica que no pueden garantizar los registros administrativos, de hecho el propio proyecto del Real decreto por el que se establece y regula el sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria declara que son los titulares de explotaciones agrarias los responsables de la veracidad de los datos de información que proporciona en el registro de explotaciones agrarias en su comunidad autónoma y en este sistema que se instaura denominado SIEX, art. 7.3.

Como instrumento propuesto de unificación de información del sector agropecuario se justifica en su preámbulo que dicho sistema SIEX es el más adecuado para garantizar que la normativa se aplique de un modo homogéneo en todo el territorio nacional por razones de interés general, y se considera, así, que no solamente responde al principio de necesidad y eficacia, sino también al de proporcionalidad, en cuanto no se entiende otra alternativa menos restrictiva de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. También se considera que este sistema SIEX responde a los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, para evitar cargas administrativas innecesarias más allá de las propias derivadas de las medidas que se establecen en esta norma y reduciendo muchas de las existentes, garantizando la unidad de mercado. Sin embargo, dada la configuración y regulación jurídica del Registro mercantil ningún registro administrativo supera las garantías y los efectos protectores que dispensa el propio Registro mercantil.

Existe ya una experiencia, con la Comunidad valenciana, de convenio de gestión con el Colegio de Registradores de la propiedad y mercantil de España para la prestación de asistencia tecnológica y de soporte jurídico al registro de cooperativas de dicha Comunidad, que podría seguirse por otras Comunida-

de 24 de abril, de sanidad animal, en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, en el Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, o en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, y en la normativa autonómica correspondiente. En su caso, también serán de aplicación las penalizaciones y sanciones previstas en la Ley XX/2022 por la que se establecen normas básicas para la aplicación de la Política Agrícola Común en España, y en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública”.

des. Mediante el presente convenio se ha delegado la gestión del registro de cooperativas al Registro mercantil. Dicha colaboración está fundada, como se reconoce, en la simplificación y agilización de los trámites administrativos a los que están sujetos los ciudadanos y las empresas mediante la aplicación de los cauces y medios electrónicos que permitan articular la relación entre administrados y administraciones de forma ágil y eficiente. Así mismo, se fundamenta en la voluntad de dotar al registro de los medios técnicos y recursos que permitan perfeccionar y aumentar sus capacidades, de forma que puedan alcanzarse altos niveles de calidad en la ejecución de las funciones públicas que se tienen encomendadas. De otro lado, se pretende facilitar la internacionalización de las cooperativas valencianas, como motor y factor esencial de su economía, pero también como factor de dinamismo social o clave frente a los problemas de despoblación³⁹.

Se reconoce que el Colegio de Registradores cuenta con una experiencia única y los medios necesarios para cubrir las necesidades que tendría que aportar para la coordinación de toda esta información. Así, tienen atribuida la inscripción de los empresarios y demás sujetos establecidos por la ley y los actos y contratos relativos a los mismos que determine la ley y el reglamento, la legalización de los libros de los empresarios, el nombramiento de expertos independientes y de auditores de cuentas y el depósito y publicidad de los documentos contables en el ámbito de competencia territorial que tienen atribuida. Su garantía se deriva, asimismo, de su subordinación jerárquica al Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de Seguridad jurídica y Fe pública, pudiendo ejercer además de sus funciones propias las que se le encomienden en el ámbito de la AGE.

Entre los medios que la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público pone a disposición de las administraciones públicas para el cumplimiento de sus fines y para el ejercicio de sus competencias se encuentra en su artículo 11 la delegación o encomienda de gestión. Este instrumento habilita a los órganos administrativos y organismos públicos encomendar a otros órganos o entidades de la misma o distinta administración la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia, por razones de eficiencia o cuando no posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, sin que esto suponga cesión de titularidad de la competencia de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano delegante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de la delegación.

39 Se mantiene el art. 13.3 del Decreto legislativo 2/2015, de 5 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, es decir, está previsto dentro de este convenio mantener la gratuidad del registro de cooperativas tal y como expresa la ley.

El Registro mercantil aportaría asistencia jurídica en materia de: calificación de documentos, depósito de cuentas y legalización de libros, control de denominación, cumplimiento de la obligación de permanencia e identificación del titular real, recuperación documental y digitalización de los actuales archivos de los registros administrativos agropecuarios, emisión de publicidad registral. Se requiere, por tanto, de un Registro de empresas agrarias con la extensión subjetiva más amplia posible, con independencia de su lógica organizativa, que responda a la eficiencia, transparencia y lealtad en el mercado. Esta función la asume, en nuestro caso, el Registro Mercantil⁴⁰ (teniendo como misión el Registro Mercantil Central la ordenación y tratamiento de los datos procedentes de los registros territoriales, para vertebrar la organización registral⁴¹), que hace transparente la identidad y la actividad del empresario.

La inscribibilidad de todo tipo de empresa agropecuaria con la requerida nueva información⁴² implica el control del ejercicio efectivo y profesional de toda la actividad que la ley califica de naturaleza agropecuaria. La información es un valor económico en sí mismo, derivado de la transparencia que aporta al mercado a través de una mayor seguridad a las operaciones y transacciones comerciales⁴³. “Cuanto más eficientemente preste su función un sistema registral, en mayor medida contribuirá al crecimiento económico”; “la finalidad esencial de todo sistema institucional consiste en reducir todo lo posible los costes transaccionales y, especialmente, su componente subyacente fundamental, cuales son los casos de información o incertidumbre”⁴⁴.

Frente a la función de los registros administrativos agropecuarios, es la inscripción en el Registro mercantil la que permite conseguir numerosas finalidades: de carácter publicitario, informativo, probatorio, estadístico, progra-

40 A la inscripción en el Registro de la propiedad se refiere de manera particular el art. 8 de la LH, permitiendo inscribir como una sola finca, bajo un mismo número, “toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes, y las explotaciones industriales que formen un cuerpo de bienes unidos o dependientes entre sí”, también art. 44.3 del RH. Sobre ello vid. VELASCO FERNÁNDEZ, S., *La empresa agraria*, Universidad de Valladolid, Tesis, 1973, ps. 75 y ss.

41 Con la preparación del material que se publicará diariamente en el Boletín Oficial del Registro Mercantil –arts. 386.1 y 390.1 RRM–.

42 Teniendo en cuenta las exigencias de la nueva PAC, como la normativa que se va derivando del Pacto verde de la UE 2020.

43 MÉNDEZ GONZÁLEZ, F., “La función económica de los sistemas registrales”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 2002, ps. 875 y ss.

44 MÉNDEZ GONZÁLEZ, F., *ib.*, p. 875; BOCCHINI, *Manuale del Registro delle imprese*, Padova, 1999, ps. 163 y ss; PAVONE LA ROSA, A., *Il Registro delle imprese*, Torino, 2001, ps. 12 y ss.; MARASÁ, G., Il ruolo della pubblicità nella riforma delle società di capitali e delle cooperative, in *Riforma i società, cooperative, associazioni e fondazioni, Scritti*, Padova, 2005, ps. 33 y ss.

mático, tutela del mercado y de libertad de concurrencia, racionalizando la ordenación indistintamente de las empresas que operan sobre el mercado y para el mercado, así como permite destacar también la relación entre el vínculo de destino de carácter real y la exigencia de un apropiado régimen publicitario.

No sólo es destacable el Registro mercantil como instrumento de publicidad, también en su eficacia legitimadora: los actos inscritos son oponibles a terceros incluso de buena fe, lo que favorece aún más su finalidad informativa: sólo es oponible aquello que es conocible⁴⁵. De modo que sólo una estructura coordinada y racionalmente ordenada a nivel registral permitirá un sector empresarial debidamente ordenado y competitivo, pero además con el mayor nivel de seguridad jurídica.

A todo ello hay que añadir que la ordenación y coordinación de la debida información, evitando las complejidades a su acceso, reduce de por sí los problemas de asimetría informativa, sobre todo cuando los afectados pueden ser cada vez más numerosos; una ordenación eficiente favorece la reducción de costes y orienta la eficiencia del mercado⁴⁶, y colabora a poner fin a las irregulares pautas de comportamiento o malas prácticas comerciales, pues la información hace reducir el margen de las consecuencias de la asimetría de poder, lo que tiene sus repercusiones en las propias autocorrecciones del mercado; se trata, así, de disponer del mejor nivel de información en todas las fases de la operación negocial o de planificación empresarial, lo que reduce riesgos y gastos de inversión.

45 AMORÓS GUARDIOLA, M., *La teoría de la publicidad registral y su evolución*, Madrid, 1998; CAMY SANCHEZ-CANETE, B., *Derecho mercantil registrable*, Pamplona, 1980; CASADO URBANO, P., *Derecho mercantil registrable*, Madrid, 1992; FARIAS BATLLE, M., "Realidad del tráfico y Registro mercantil (Algunas reflexiones sobre el principio de inoponibilidad)", *RCDI*, 1998, ps. 903 y ss., "la oponibilidad relativa del art. 21.4 del Cód. de com. es uno de los fundamentos ... de que la apariencia (realidad) prevalece sobre el contenido del Registro, ya que éste no es sino un instrumento al servicio de aquélla, pero no la sustituye ... ni la subordina"; PAU PEDRÓN, A., "Publicidad del Registro mercantil", *EJB*, IV, ps. 5721 y ss.; del mismo autor "El Registro mercantil", *Leyes hipotecarias y registrales de España*, V-II, Madrid, 1992; SEQUEIRA MARTIN, A., "La eficacia de la publicidad registral mercantil (Introducción histórica y Derecho comparado)", *RdS* 7, 1996, ps. 71 y ss.; CHICO, J.M., "La publicidad efecto y la publicidad noticia", *BCNR*, 310, 1994, ps. 851 y ss.; ESTURILLO LÓPEZ, A., *Estudio de la legislación sobre el Registro mercantil*, Madrid, 1993; FERNÁNDEZ DELPOZO, L., *El nuevo Registro mercantil*, Madrid, 1990; FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, J., *El Registro mercantil*, Madrid, 1998; GARCÍA VILLAVERDE, R., "La forma del Registro mercantil", *La Ley* 1990/2, ps. 1180 y ss.; MARASA, G.- IBBA, C, *Il Registro delle imprese*, Torino, 1997, ps. 45 y ss.; IBBA, C, *Il Registro delle imprese e pubblica dichiarativa: principi generali e regole operative*, negli *Scritti in onore di A. Pavone La Rosa*, I, 2, Milano, 1999, ps. 485 y ss.

46 Así, SMORTO, G., "Reputazione, fiducia e mercati", *Europa e Diritto privato*, 1/2016, ps. 199 y ss..

De este modo, se debe poner en valor la institución existente, así la superioridad del sistema de máxima protección del Registro de la Propiedad, Mercantil y de Bienes muebles, lo que ya ha puesto de manifiesto el documento *Directrices de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas*, con criterios clave seguidos por el propio Registro mercantil al considerar que el sistema ideal de registro debe reunir lo que se denominan “principios de espejo, cortina y garantía”, según los cuales el registro debe reflejar fielmente la realidad, debe bastar con su consulta sin necesidad de hacer averiguaciones extrarregistrales y el registro debe garantizar la exactitud de lo que publica⁴⁷.

47 De igual modo, PERTEGUER, R., conferencia Contratos agrarios y alimentarios y el Registro, Madrid, 3 de marzo de 2022.

LOS MOTIVOS DE LA ESCASA EFICACIA DE LA LEY 12/2013 DE MEJORA DE LA CADENA ALIMENTARIA

THE REASONS FOR THE POOR EFFECTIVENESS OF LAW 12/2013 ON THE IMPROVEMENT OF THE FOOD CHAIN

EMILIO VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS

Doctor en Derecho

Abogado

Profesor Asociado de Derecho Civil de la Universidad Loyola Andalucía

RESUMEN: El Reino de España fue pionero dentro de la Unión Europea a la hora de regular las relaciones entre los eslabones de la cadena alimentaria al dictar una ley para la mejora del sector primario dentro de dicha cadena. Sin embargo, el éxito de la norma ha sido escasísimo, recibiendo no pocas críticas por parte del sector. La Ley 12/2013 se ha modificado en tres ocasiones, pero tampoco estas modificaciones han contribuido a la eficacia de la norma.

ABSTRACT: The Kingdom of Spain was a pioneer within the European Union when it came to regulating relations between the links in the food chain by enacting a law to improve the primary sector within said chain. However, the success of the standard has been very low, receiving quite a few criticisms from the sector. Law 12/2013 has been modified three times, but neither have these modifications contributed to the effectiveness of the regulation.

PALABRAS CLAVE: Cadena alimentaria, fijación de precios, defensa de la competencia, recuperación de costes, estructuras agrarias, cooperativas.

KEY WORDS: Food chain, price fixing, defense of competition, cost recovery, agrarian structures, cooperatives.

SUMARIO: I. Introducción. II. La relativa novedad de la Ley 12/2013. III. Dificultades en la aplicación de la Ley 12/2013. 1 La apuesta limitada por la recuperación de costes. 2. Las consecuencias de la aplicación de la política de recuperación de costes. A) Recuperación de costes en las relaciones con Cooperativas agrarias. B) La discriminación entre producciones en virtud del coste. C) El problema de la competencia con terceros países. IV. Los defectos técnicos de la Ley 12/2013. 1. La parcial transposición de la Directiva 2019/633. 2. La inapropiada invocación de los principios rectores del artículo 8.1 de la Ley 12/2013. 3. La regulación de la relación entre agricultores y ganaderos y las cooperativas agrarias de las que son socios. 4. La infracción de las reglas de Derecho Internacional Privado. V. Los problemas reales en el desequilibrio en las relaciones en la cadena alimentaria y su falta de solución. 1. Sobre el modelo estructural agrario español y la necesidad de modificarlo. 2. Sobre la capacidad de negociación del sector primario para la determinación de precios y la necesidad de ampliar los sujetos con capacidad para la negociación. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses hemos sido testigos de movilizaciones del sector agrario (algunas muy importantes) que reflejan un enorme malestar en el sector. Una nueva PAC enormemente ideologizada, unos costes desmesurados y unos precios que no remunera el trabajo de los agricultores y ganaderos, suponen una combinación perfecta para exacerbar el malestar del sector.

Entre las titubeantes y escasamente eficaces respuestas del Ejecutivo nacional y su mariachi a las quejas del sector primario, figura la ya esperada de que tiene a su disposición la Ley 12/2013 de Mejora de la Cadena Alimentaria, que debería hacer superar no pocos de los males del sector primario español. Sin embargo, siendo una Ley que data, como hemos dicho, de 2013, modificada con prisas en 2020 (Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero), vuelta a modificar por la Ley 8/2020 al final de dicho año para, finalmente, rematarse con la Ley 16/2021, en ningún momento ha supuesto una mejora para la situación del sector primario dentro de la desequilibrada cadena alimentaria.

Cabe preguntarse por qué la Ley, después de nueve años, no ha supuesto una mejora palpable en la situación de agricultores y ganaderos, y la conclusión a la que hemos llegado es múltiple. En primer lugar, porque no es tan novedosa como se nos ha vendido; en segundo lugar, porque su aplicación es tan difícil como limitada; en tercer lugar, porque su regulación es deficiente e incluso errónea; y en cuarto lugar porque encara los problemas con un sesgo ideoló-

gico claro, lo que le impide encarar los problemas reales del sector, especialmente el problema estructural.

II. LA RELATIVA NOVEDAD DE LA LEY 12/2013

Siendo cierto que la Ley, especialmente tras sus modificaciones, tiene aspectos sumamente innovadores, no es menos cierto que otros aspectos son de escasa novedad, por más que se nos quieran disfrazar de tal.

La primera falsa innovación es el llamado contrato alimentario que se define en el artículo 5.f) de la Ley como *aquel en el que una de las partes se obliga frente a la otra a la venta de productos agrícolas o alimentarios, y esta se obliga por un precio cierto, bien se trate de una compraventa o de un suministro de forma continuada*. Realmente, estamos ante el viejo contrato de compraventa del artículo 1445 del Código civil (según el cual *por el contrato de compra y venta uno de los contratantes se obliga a entregar una cosa determinada y el otro a pagar por ella un precio cierto, en dinero o signo que lo represente*), o ante el contrato de suministro¹, pero nunca ante una nueva figura contractual.

La segunda novedad que no es tal es la contenida en el artículo 12, según el cual *se prohíben las modificaciones de las condiciones contractuales establecidas en el contrato alimentario, salvo que se realicen de mutuo acuerdo de las partes*. Si bien es cierto que en el Código civil no existe un artículo que diga exactamente lo mismo, no lo es menos que la aplicación e interpretación combinada del artículo 1254 y 1255, 1258, 1261 o 1262 del Código son suficientes

1 El Tribunal Supremo en sentencia de 7 febrero de 2002 dispone respecto del contrato de suministro que (...) *no puede identificarse con el de compraventa, aunque es afín a la misma. Se regula por lo previsto por las partes, en aras al principio de autonomía de la voluntad (artículo 1255 del Código civil) y, en su defecto, por la normativa de la compraventa (artículos 1445 y ss. del Código civil y, en su caso, si es mercantil, 325 y ss. del Código de Comercio) y en último lugar, por las normas generales de las obligaciones y contratos. En la compraventa, la cosa vendida se entrega de una sola vez o en actos distintos, pero se refieren en todo caso a una cosa unitaria y en el contrato de suministro, la obligación de entrega se cumple de manera sucesiva; las partes se obligan a la entrega de cosas y al pago de su precio, en entregas y pagos sucesivos y en períodos determinados o determinables... lo verdaderamente esencial es que el contrato que liga a las partes... es un contrato de suministro, contrato único que da lugar a prestaciones periódicas y a éste como se ha dicho anteriormente, sí se le aplican los artículos 336 y 342 del Código de Comercio ya que son normas de la compraventa mercantil que deben aplicarse a un contrato como el de suministro, variante de la compraventa o afín a la misma, pues de lo contrario quedaría huérfano de regulación algo tan esencial para el tráfico mercantil y la seguridad jurídica, como es el plazo de reclamación por vicios en la cosa entregada en virtud del contrato de compraventa o de suministro.*

para entender que un contrato sólo puede ser modificado por mutuo acuerdo de las partes. Por lo tanto, nada nuevo nos ofrece el artículo 12 de la Ley 12/2013.

Lo mismo cabe decir del artículo 12.bis.2), en este caso doblemente: porque el pacto sobre promociones comerciales debe contar con el consentimiento expreso de las partes (valga lo dicho en el párrafo anterior), y porque afirma que tales acuerdos deben respetarse en su naturaleza e integridad, lo que puede inferirse de los artículos 1258 o 1091 del Código civil.

Tampoco es una novedad el contenido del apartado 2 del artículo 8, según el cual, *en ningún caso, el requisito de forma exigido lo es de existencia y validez del contrato*. Y esto tiene que ser así, porque de otra forma estaríamos infringiendo el artículo 1278 del Código civil.

Podrá decirse que la Ley hace un esfuerzo integrador, incluso didáctico con estas materias ya reguladas en el Código, pero en caso alguno puede hablarse de novedad, y esto tiene que ver con el fracaso de la Ley 12/2013. Estos instrumentos existían ya en nuestro Derecho, y eran plenamente aplicables, pero, pese a serlo, no coadyuvaron a un reequilibrio entre el sector primario y el resto de la cadena alimentaria. Por lo tanto, recoger fórmulas tan antiguas como demostradamente ineficaces no puede resolver los problemas de agricultores y ganaderos.

III. DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 12/2013

Otro de los factores que, en nuestra opinión, han pesado para el fracaso de la Ley de la Mejora de la Cadena Alimentaria es su complicada aplicación. Vamos a analizar con detenimiento algunas de estas dificultades.

1. La apuesta limitada por la recuperación de costes

La medida estrella que introdujo la reforma ex RDL 5/2020 era la prohibición de venta por debajo de coste. Venía contenido en la letra c) del apartado 1 del artículo 9:

c) Precio del contrato alimentario, 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, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato. En ningún caso se utilizarán factores que hagan referencia a precios participados por otros operadores o por el propio operador. Los factores que emplear podrán ser, entre otros, la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto. En todo caso, uno de los factores deberá ser el coste efectivo de producción del

producto objeto del contrato, calculado teniendo en cuenta los costes de producción del operador efectivamente incurridos, asumidos o similares. En el caso de las explotaciones agrarias se tendrán en cuenta factores tales como las semillas y plantas de vivero, fertilizantes, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, trabajos contratados o mano de obra asalariada. Se entenderá por factores objetivos aquéllos que sean imparciales, fijados con independencia de las partes y que tengan como referencia datos de consulta pública. En el caso de las explotaciones agrarias, éstos serán tales como los datos relativos a los costes efectivos de las explotaciones publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sin embargo, la Ley 16/2021 hace un fino cambio en dicho artículo, que queda como sigue:

c) Precio del contrato alimentario, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija y/o variable, en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, que en ningún caso puedan ser manipulables por el propio operador u otros operadores del sector o hacer referencia a precios participados.

El precio del contrato alimentario que tenga que percibir un productor primario o una agrupación de estos deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción, que incluirá todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar.

La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o productivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato. (el subrayado es nuestro)

El resumen de la modificación es claro: el vendedor agricultor o ganadero imputará sus costes como considere, lo cual es tanto como entender que el agricultor, ganadero o pescador podría determinar, unilateralmente, el suelo

del precio en el contrato (cosa que en la realidad no ocurre, dado su escasísimo poder negociador).

¿Por qué este cambio? En nuestra opinión porque el texto aprobado en 2020 corría grave peligro de ser considerado contrario a las normas sobre competencia, y es que los antecedentes jurisprudenciales, doctrinales y administrativos no eran los más halagüeños.

Efectivamente, en 2013 la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) rechazó tres enmiendas (presentadas por BNG, el grupo de IU, ICV-EUiA y CHA), en las que se planteaba establecer *un coste de producción primaria* (CPP), y prohibir que los precios fueran inferiores a este coste de producción primaria. La CNC, a petición del Ministerio de Agricultura, emitió un duro informe en el que:

- Con respecto a la fijación del CPP, señalaba que no queda claro quién es la autoridad competente que lo elabora, que su cálculo podría estar inflado al considerar los costes de empresas ineficientes, y que el cálculo y publicación de dichos valores supone la uniformidad de precios que desincentivaría la competencia.
- Además, el establecer que el precio no podrá ser inferior al coste de producción primaria vigente implicaría introducir un suelo de precios o precio mínimo.
- La atribución al Observatorio de la cadena alimentaria (OCA) de la facultad de fijar el CPP cuando existan indicios de abuso de posición de dominio no era compatible con la normativa europea y española de competencia².

En todo caso, para la CNC ese mecanismo generaría un grave daño a la competencia, al implicar que el CPP, lo determine quién lo determine, sería conocido públicamente por los productores y funcionarían como precio mínimo.

Para la CNC la consecuencia es un perjuicio para los consumidores en precio, calidad y variedad de productos. La CNC entendía que la restricción a la competencia no está justificada ni en su necesidad ni en su proporcionalidad y que la medida trasciende el objetivo de evitar posibles abusos de naturaleza contractual en aquellas ocasiones en la que exista un menor tamaño y poder negociador de los productores³.

2 CNC: *Informe Artículo 25: Tramitación Proyecto de Ley de la Cadena Alimentaria*. Disponible en <https://praza.gal/storage/xornal/uploads/arquivos/arquivo/518bbcd1a0398-informecadenaalimentaria.pdf>. Así mismo, para el texto hemos utilizado el resumen del diario El País: https://elpais.com/economia/2013/05/09/actualidad/1368092519_013637.html

3 CNC, op cit.

Así pues, la postura de la CNC respecto de la aplicación de un suelo en los precios coincidente con los costes de producción era, y es, radicalmente contraria a Derecho. Ya en 2010, la CNC, en su conocido Informe sobre competencia y sector Agroalimentario de junio de 2010, advirtió de que *los acuerdos de precios, adoptados generalmente para garantizar el mantenimiento de las rentas de los productores, están prohibidos por el derecho de la competencia, en cualquiera de las formas en que pueden presentarse, desde la fijación directa de precios y las recomendaciones de precios, a cualquier otra fórmula de determinación de los mismos que evite que se definan libremente como contraposición entre la oferta y la demanda*⁴. Para la Comisión las prácticas concertadas que fijen directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción de mercancías o servicios se consideran, por su objeto, acuerdos o prácticas restrictivas de la libre competencia empresarial que entran dentro de la prohibición establecida tanto por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia como por el artículo 101 del TFUE.

El hecho de que fuera una norma de rango legal la que estableciera el límite del coste en el precio no es óbice para que se produzca una infracción de la legislación de competencia nacional y comunitaria, y eso es así por varios motivos:

- a. Porque el sector agrario no puede sustraerse de la aplicación de la legislación de competencia europea (entre otras, Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el caso *Carne de Vacuno Francesas*).
- b. Porque el TFUE es una norma cuasi constitucional que obliga al Estado Español a cumplir con su contenido, en este caso los artículos 101 y 102, que constituyen Derecho originario. La doctrina jurisprudencial del TJCE sobre actividades de los poderes públicos que fuerzan o inducen a los operadores económicos a realizar comportamientos anticompetitivos se inicia con la Sentencia *Inno/ATAB* de 16 de noviembre de 1977. En dicha sentencia el Tribunal de Luxemburgo precisó que *si es cierto que el artículo 82 se dirige a las empresas, no lo es menos que el Tratado impone a los Estados miembros no establecer ni mantener en vigor medidas que puedan eliminar la eficacia de dicha disposición*», llegando a la conclusión de que *«los Estados miembros no pueden promulgar medidas que permitan a las empresas privadas sustraerse a las obligaciones impuestas por los artículos 81 a 90 del Tratado (actuales 101 y 102 TFUE)*⁵

4 CNMC: *Informe sobre competencia y sector Agroalimentario*, 2010, página 53, disponible en https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185937_6.pdf

5 CNMC: *Informe sobre la fijación de tarifas mínimas en el transporte de mercancías por carretera*, 2008, disponible en https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185849_6.pdf

- c. Porque en el ámbito europeo, el artículo 119 TFUE establece que la política económica de los Estados Miembros se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia⁶.
- d. Porque en el ámbito nacional, el punto de partida de cualquier regulación de carácter económico, como la planteada, debe ser el principio general de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, consagrado en el artículo 38 de la Constitución. Este principio se caracteriza esencialmente por dejar al libre juego de la oferta y la demanda la determinación de los precios y demás condiciones comerciales.
- e. Porque los precios por debajo de costes pueden reputarse desleales únicamente en los supuestos fijados por la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, y por la Ley de Ordenación del Comercio Minorista en la redacción dada por el Real Decreto Ley 20/2018, a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-295/16, Europamur Alimentación, S. A., y Dirección General de Comercio y Protección del Consumidor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por lo tanto, de mantener la redacción original de 2020, el Reino de España podría haber sido objeto de un procedimiento de infracción por dictar normas contrarias al TFUE, en concreto contrarias a los artículos citados más arriba. ¿Podría haber tenido éxito un procedimiento de infracción?

La respuesta debe ser positiva. La Unión Europea podía acabar declarando contrarias a los artículos 101 y 102 TFUE las normas sobre el precio mínimo basado en los costes, porque existen antecedentes jurisprudenciales que pueden llevarnos a esa conclusión. Tal es el caso de la sentencia TJUE de 4 de septiembre de 2014 recaída en los asuntos acumulados C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 y C-208/13, contra sendos ministerios del gobierno de Italia, que señala que la fijación de los costes mínimos de explotación, convertidos en obligatorios en virtud de una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que impide a las empresas establecer tarifas inferiores a dichos costes, equivale a la fijación horizontal de tarifas mínimas impuestas.

Prudentemente, el texto en vigor de la Ley 12/2013 sorteaba la cuestión de los precios mínimos, pero en el preciso momento en que cada agricultor o ganadero imputa sus costes como considere, la mera declaración en el contrato de que el vendedor reconoce tener remunerado al menos sus costes es suficiente

⁶ Para éste y los dos siguientes párrafos CNMC: *Inf/CNMC/0527/19 Informe sobre los costes relativos a la prestación de servicios de transporte de mercancías por carretera*, 2019, que puede consultarse en el link https://www.cnmc.es/sites/default/files/2466952_8.pdf

para considerar cumplida la obligación del artículo 9, sea o no real dicho cumplimiento.

Este es el motivo por el que el Ministerio no puede fijar los costes, como parte del sector le reclama, y por qué, al no hacerlo, la nueva reglamentación queda en nada.

2. Las consecuencias de la aplicación de la política de recuperación de costes

Con independencia de que ningún empresario trabaja para recuperar sus costes, sino para ganar dinero, los problemas que plantea el nuevo escenario son diversos.

A) Recuperación de costes en las relaciones con Cooperativas agrarias

Nadie, hasta ahora, ha explicado cómo aplicar esta política de recuperación de costes a las Cooperativas Agrarias, en el sentido de cómo deben éstas calcular el coste de producción del producto que venden. ¿Un coste teórico? ¿El coste a los efectos del Impuesto de Sociedades? ¿La suma de los costes efectivos de cada uno de sus socios más los costes de funcionamiento de la propia sociedad? Este problema tiene mucho que ver con la naturaleza jurídica de las entregas de productos en las cooperativas. La Ley 13/2012 las asimila a una compraventa, (vid art. 8.1), pero no podemos admitir tal calificación, al faltar elementos esenciales del contrato de compraventa: la certidumbre en el precio (art. 1445 C.C.), la perfección del contrato por el cumplimiento de la teoría del título y el modo (artículos 609 y 1095 C.C.), el efecto traslativo del dominio por la entrega (artículo 1462 C.C.), la obligación de saneamiento (1474 y siguientes C.C.) y la de abono de intereses por retraso en el pago del precio (1501 C.C.), o la ineficacia del contrato por la pérdida de la cosa vendida (1460 C.C.).⁷

Muy aclaratoria se nos antoja la STS de 8 de junio de 2004 (RJ 2004, 4784), que afirma que *la rectificación precedente supone rechazar la base del razonamiento de la resolución del T.E.A.C. y de la sentencia de instancia que niega que exista el hecho imponible del IVA en las relaciones Cooperativa-Socios por la consideración de que no hay transmisión de los bienes de los Socios a la Cooperativa. Efectivamente, no se produce esa transmisión porque los bienes siguen siendo propiedad de los Socios, pero el hecho imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido no radica en la transmisión de la propiedad*

7 BONET SÁNCHEZ, María Pilar: *Informe sobre aspectos problemáticos en el IVA de las cooperativas agroalimentarias*, Cooperativas Agroalimentarias de España, Madrid, 2019, p. 8. Interesante la reflexión que hace DÍAZ DE LA ROSA, A: «Las entregas de bienes o fondos, por los socios a las sociedades cooperativas, con fines de administración» *E-Dictum* n° 76, abril 2018, disponible en https://dictumabogados.com/wp-content/uploads/2018/04/doctrina_abril_2018.pdf.

sino en la entrega de los bienes. Es patente que los socios siguen siendo, en virtud de las normas estatutarias propietarios de los bienes entregados, pero es incuestionable que ha habido una entrega material de los bienes acompañada de la transmisión del poder de disposición de los bienes entregados. No se ha transmitido, pues, la propiedad, pero se han entregado los bienes y se ha cedido el poder de disposición sobre tales bienes. Esto explica que sea la cooperativa quien vende a terceros, y no los socios. Pues bien, esta entrega de bienes acompañada de la transmisión del poder de disposición (aunque no se transmita la propiedad de los bienes) constituye el hecho imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido⁸.

B) La discriminación entre producciones en virtud del coste

Nos enfrentamos a un segundo problema con la aplicación de la Ley 12/2013: ¿cómo puede evitarse que las producciones de mayor coste queden fuera del mercado a favor de las de menor coste? La vigente redacción de la Ley 12/2013 genera la obligación de respetar el coste de producción, pero olvida las consecuencias de esta prescripción. Pongamos un caso conocido, cual es el del aceite de oliva. Los estudios existentes diferencian entre olivar tradicional no mecanizable, olivar tradicional mecanizable de secano o de riego, olivar intensivo de secano, olivar intensivo de riego y olivar súper intensivo de riego (olvidando los olivares súper intensivos de secano, que ya existen, y cuyos costes deben ser inferiores al súper intensivo de riego, dado que carecen de gastos de agua y electricidad).

En tal caso, si se exige que el precio sea, al menos, el del coste del producto, los compradores preferirán, lógicamente, los precios menores, esto es, adquirirán las producciones de menor coste, relegando, incluso al ostracismo comercial, a las de mayor coste. Entendemos que estaríamos haciendo un flaco favor a las producciones de alto coste, como son los olivares de montaña no mecanizables, si empujamos a los compradores a adquirir los productos de menor coste frente a los de mayor, cuando éstos carecen de los medios para reducir dichos costes efectivos.

8 Y añade la sentencia tampoco estamos ni ante un contrato de depósito ni de comisión: *queda por razonar que las relaciones entre socio y cooperativa no son las propias del contrato de depósito por la elemental consideración de que la Cooperativa no tiene con el Socio una de las obligaciones características del Depósito, cual es la restitución de las cosas depositadas.*

Tampoco puede aceptarse la asimilación que se pretende con el contrato de Comisión no sólo por las especiales facultades de manipulación del producto entregado por el Socio de que dispone la Cooperativa, y que no se producen en el contrato de comisión, sino también por la amplia libertad que la Cooperativa dispone en la operación mercantil de venta de los productos, y de la que carece el comisionista.

Una cosa es que se impulse a los productores menos eficientes a que se hagan más eficientes en sus costes, y por lo tanto más deseables comercialmente, y otra es que dejemos en el abandono a producciones de alto coste, cuya mejora en eficiencia de costes sean limitadas o imposibles.

El mecanismo creado originalmente por el RDL 5/2020 puede causar graves problemas a todas las producciones de alto coste, que no pueden reducirlo, en su competencia con las producciones de un menor coste, y hasta la fecha esto no tiene solución, más allá que la de hacerse trampas al solitario: que el agricultor, en virtud del artículo 12 de la Ley 12/2013 elija aplicar unos costes inferiores a la realidad, pero, como hemos anticipado, esto es malversar los instrumentos que la Ley impone.

C) El problema de la competencia con terceros países

Otro problema con la aplicación de la Ley 12/2013 es el de la competencia de las importaciones de terceros países. Mientras que los compradores en España se van a enfrentar con un complejo y burocratizado sistema de compra, si lo hacen fuera no lo van a encontrar. Comprar fuera de España, y especialmente fuera de la Unión Europea, no sólo va a ser más barato, no sólo no va a ser necesario cumplir las estrictas normas ambientales, sanitarias o sociales del modelo europeo de agricultura, sino que tampoco va a ser necesario cumplir la normativa española de formalidades contractuales y precios. Cabe preguntarse, pues, si estamos *invitando* a nuestros compradores a comprar no sólo fuera de España, sino también fuera de la Unión Europea, si no establecemos las mismas exigencias que planteamos en las relaciones comerciales interiores a las exteriores.

IV. LOS DEFECTOS TÉCNICOS DE LA LEY 12/2013

Otro problema que hemos detectado en la Ley 12/2013 es el de los defectos técnicos que esta norma suporta.

1. La parcial transposición de la Directiva 2019/633

La Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013 señala en su exposición de motivos que respecto de la transposición de la Directiva 2019/633 de que se trata de una directiva de mínimos, que por lo tanto deja un amplio margen de actuación a los Estados miembros en el momento de su transposición, ex artículo 9 de la Directiva mencionada.

El nuevo texto de la Ley 12/2013 no transpone exactamente el artículo 1 de la Directiva 2019/633. El párrafo final de dicho artículo según el cual, *como excepción al primer párrafo, la presente Directiva se aplicará a las ventas de*

productos agrícolas y alimentarios de proveedores que tengan un volumen de negocios anual de menos de 350 000 000 EUR a compradores que sean autoridades públicas.

En ningún caso la Ley 12/2013 entra en este detalle ni incluye el último párrafo destinado al sector público.

Pero, además, frente a la concepción de la Directiva, la Ley 12/2013 excluye de su ámbito las relaciones comerciales de menos de 1000 euros entre nacionales o de 10000 euros cuando el pagador no tenga su domicilio fiscal en España, ex primer párrafo del artículo 7.1 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. La Directiva no contempla cesa excepción en ningún momento.

Estos elementos contenidos en la norma nacional no pueden ampararse en el artículo 9 de la Directiva, toda vez que no supone la introducción de normas más estrictas, sino más laxas, y suponen, en nuestra opinión, vías de escape para la aplicación de la Ley 12/2013.

2. La inapropiada invocación de los principios rectores del artículo 8.1 de la Ley 12/2013

El artículo 8.1 de la Ley 12/2013 señala que *los contratos alimentarios deberán formalizarse por escrito firmándose por cada una de las partes que intervienen en ellos, y su redacción se basará en los principios de transparencia, claridad, concreción y sencillez.*

El problema estriba en que estos principios sólo se dan en nuestro Derecho contractual en la regulación de las condiciones generales de contratación, predicables a los contratos de adhesión, conteniéndose tales principios en el artículo 5.5 de la 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, y que también se incluyen en el artículo 10 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios por obra y arte de la Disposición Adicional Primera de la propia Ley 7/1998, pero se refiere a *cláusulas, condiciones o estipulaciones que se apliquen a la oferta o promoción de productos o servicios, y las cláusulas no negociadas individualmente relativas a tales productos o servicios, incluidos los que faciliten las Administraciones públicas y las entidades y empresas de ellas dependientes.*

Así pues, estos principios sólo se refieren a los contratos de adhesión, no negociados, lo que tiene todo el sentido del mundo porque, como el artículo 10 citado dice, lo que se busca es la comprensión directa, sin reenvíos a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la conclusión del contrato de adhesión.

No existen los principios de transparencia, claridad, concreción y sencillez en Derecho general de Obligaciones y Contratos. Existe el principio de transparencia en la contratación pública, regulado en la legislación aplicable, y existe el concepto de claridad como elemento a tener en cuenta la interpretación de los contratos, pero nada más. Tampoco la Comisión de Derecho Europeo de los Contratos ha considerado tales principios entre los Principios de Derecho Europeo de los Contratos.

Para el caso que nos ocupa, la llamada a la transparencia, la claridad, la concreción y la sencillez no es más que una evocación vacía de contenido, no exigible jurídicamente, carente de fundamentos doctrinales o legales, que denota una defectuosa técnica legislativa y que indiscutiblemente predetermina negativamente la redacción y la interpretación de los contratos alimentarios.

3. La regulación de la relación entre agricultores y ganaderos y las cooperativas agrarias de las que son socios

Resulta terriblemente llamativa la regulación que el segundo párrafo del artículo 8.1 establece para las cooperativas y sus socios.

En primer lugar, el artículo 2.2. de la Ley 12/2013 establece que, *a los efectos de esta ley, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la misma, 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 y otras entidades asociativas, por parte de los socios de las mismas, siempre que, en virtud de sus estatutos, vengan obligados a su realización.* Dicho esto, el citado artículo 8.1 contradice la teórica exclusión de las relaciones socio-cooperativas, al establecer que *en el caso de que un socio entregue la producción a una cooperativa, o a otra entidad asociativa, será necesaria la formalización por escrito de un contrato alimentario individualizado, con los mismos elementos mínimos recogidos en el artículo 9, salvo que los estatutos o acuerdos de la cooperativa o de la entidad asociativa establezcan, antes de que se realice la entrega, el procedimiento de determinación del valor del producto entregado por sus socios y el calendario de liquidación y éstos sean conocidos por los socios. A tal efecto, deberá existir una comunicación fehaciente a los interesados, que será incluida en el acuerdo y será aprobado por el órgano de gobierno correspondiente.*

El mecanismo determinado en la Ley 12/2013 es claro: las cooperativas deben tener estatutariamente establecido el procedimiento de determinación del valor que el agricultor aportó y el calendario de liquidaciones, o tener tal procedimiento acordado por el órgano de gobierno correspondiente (que en nuestra opinión no puede ser más que la Asamblea General). Tal procedimien-

to debe ser notificado a los socios, mediante comunicación fehaciente incluida en el acuerdo que haya aprobado el órgano de gobierno.

Esta regulación sólo es entendible desde la certeza de que el legislador desconoce el funcionamiento de las cooperativas agroalimentarias y S.A.T. La determinación del valor en Cooperativas y SAT está clara: se comercializa en común, y se liquida a los socios el resultado de la comercialización, previa detracción de los costes que la Sociedad soporte. Ese sistema lleva funcionando décadas, con las posibles imperfecciones que cada caso concreto pueda padecer, pero con un mecanismo de determinación del valor tan claro como conocido.

Obviamente, la fecha de liquidación depende de la fecha de las ventas del producto por parte de la Sociedad, y del ritmo de dichas ventas, de las obligaciones de pago de la propia Sociedad frente a terceros, y en general de la marcha de la Cooperativa o SAT, y difícilmente puede asumirse una obligación nada menos que estatutaria de fecha de liquidación, salvo que, hecha la Ley, hecha la trampa, se establezca una fecha absurdamente lejana que permita a la Sociedad maniobrar con libertad⁹.

El problema no sólo está originado por el desconocimiento del mundo de las sociedades de base mutualista, sino por el incorrecto entendimiento de que las entregas del producto a las Sociedades constituyen compraventa, pero, como hemos visto en el apartado III.2.a. no es así, ni un contrato de depósito, ni un contrato de comisión, por lo que, independientemente del ajuste estatutario (que entendemos perfectamente innecesario), en caso alguno es procedente la firma del contrato alimentario, desde el momento en que la entrega del producto no constituye compraventa.

Obviamente, este planteamiento no facilita la actividad de las Cooperativas, ni la relación entre socios y sociedades, especialmente grave si tenemos en cuenta que el modelo defendido desde los poderes públicos españoles es el de pequeñas y medianas explotaciones congregadas en torno a cooperativas, como luego veremos.

4. La infracción de las reglas de Derecho Internacional Privado

Los párrafos segundo y tercero del artículo 2.1 de la Ley 12/2013 rezan:

También será de aplicación esta ley a las relaciones comerciales entre cualquiera de los operadores que intervienen en la cadena alimentaria cuando uno esté establecido en España y el otro en un

9 Sorprende la escasa combatividad de las Cooperativas con esta cuestión. Vid Cooperativas Agro-Alimentarias de España: «Principales implicaciones de la Ley de la Cadena Alimentaria para las Cooperativas» en *Cooperativas Agro-Alimentarias de España*, nº 52, octubre-diciembre 2021, página 12.

Estado miembro, cuando no resulte de aplicación la legislación de otro Estado miembro.

Cuando uno de los operadores esté establecido en España y el otro no, deberá indicarse expresamente en el contrato a qué legislación se sujeta la relación comercial.

Estamos ante normas de Derecho Internacional Privado y en concreto ante aspectos regulados por el Reglamento 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I).

Dicho Reglamento se aplica a las obligaciones contractuales en materia civil y mercantil en las situaciones que impliquen un conflicto de leyes, exactamente el caso que plantean los citados párrafos segundo y tercero del artículo 2 y difiere de la solución del conflicto de ley aplicable que plantea la Ley 12/2013. En efecto, el artículo 3 del Reglamento Roma I, bajo la rúbrica de «Libertad de elección», señala que:

1. El contrato se regirá por la ley elegida por las partes. Esta elección deberá manifestarse expresamente o resultar de manera inequívoca de los términos del contrato o de las circunstancias del caso. Por esta elección, las partes podrán designar la ley aplicable a la totalidad o solamente a una parte del contrato.

2. Las partes podrán, en cualquier momento, convenir que el contrato se rija por una ley distinta de la que lo regía con anterioridad, bien sea en virtud de una elección anterior efectuada con arreglo al presente artículo o de otras disposiciones del presente Reglamento. Toda modificación relativa a la determinación de la ley aplicable, posterior a la celebración del contrato, no obstará a la validez formal del contrato a efectos del artículo 11 y no afectará a los derechos de terceros.

3. Cuando todos los demás elementos pertinentes de la situación estén localizados en el momento de la elección en un país distinto de aquel cuya ley se elige, la elección de las partes no impedirá la aplicación de las disposiciones de la ley de ese otro país que no puedan excluirse mediante acuerdo.

4. Cuando todos los demás elementos pertinentes de la situación en el momento de la elección se encuentren localizados en uno o varios Estados miembros, la elección por las partes de una ley que no sea la de un Estado miembro se entenderá sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario, en su caso,

tal como se apliquen en el Estado miembro del foro, que no puedan excluirse mediante acuerdo.

5. La existencia y la validez del consentimiento de las partes en cuanto a la elección de la ley aplicable se regirán por las disposiciones establecidas en los artículos 10, 11 y 13.

Además, el Reglamento establece qué ley aplicar a falta de elección, en su artículo 4, y según las siguientes reglas:

1. A falta de elección realizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 a 8, la ley aplicable al contrato se determinará de este modo, en lo que nos interesa:

a) el contrato de compraventa de mercaderías se regirá por la ley del país donde el vendedor tenga su residencia habitual (...);

2. Cuando el contrato no esté cubierto por el apartado 1 o cuando los elementos del contrato correspondan a más de una de las letras a) a h) del apartado 1, el contrato se regirá por la ley del país donde tenga su residencia habitual la parte que deba realizar la prestación característica del contrato. 3. Si del conjunto de circunstancias se desprende claramente que el contrato presenta vínculos manifestamente más estrechos con otro país distinto del indicado en los apartados 1 o 2, se aplicará la ley de este otro país. 4. Cuando la ley aplicable no pueda determinarse con arreglo a los apartados 1 o 2, el contrato se regirá por la ley del país con el que presente los vínculos más estrechos.

Resulta evidente, pues, que el Proyecto no respeta el Reglamento Roma I, porque exige que se en el contrato determine la Ley aplicable, cosa que no se desprende del Reglamento, y establece una regla de aplicación de la ley española que no casa con los artículos transcritos. La forma de determinar convencionalmente la ley aplicable está prescrita con detalle por la norma comunitaria, que el precepto español no puede redundar ni alterar. Y, si la *lex causae* está determinada residualmente por alguno de los criterios del artículo 4 del reglamento y el resultado de ello es la no aplicación de la ley española, la ley así determinada regirá, aunque no se haga la mención expresa que quiere el proyecto de ley¹⁰.

El artículo 2.1 de la Ley de la Mejora de la Cadena Alimentaria contiene un cuarto párrafo que señala que *con independencia de la legislación que*

10 CARRASCO PERERA, A: «Derecho contractual y derecho sancionador aplicables en la reforma de la ley de la cadena alimentaria». Gómez Acebo y Pombo, Análisis, noviembre 2020, pág. 2. https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2020/11/Derecho_contractual_sancionador.pdf

resulte aplicable, cuando una de las partes esté establecida en España, y la otra en un Estado no miembro de la Unión, resultarán siempre de aplicación las prohibiciones contenidas en esta ley y el correspondiente régimen sancionador establecido para éstas en el título V. A este respecto, debemos defender la tesis, que no es nuestra, que Es falso el predicado de la ley de que, cuando una parte esté establecida en España y otra fuera de la Unión Europea, siempre resultarán aplicables las prohibiciones de ciertas conductas (básicamente, las del artículo 14 bis). Esto sólo ocurrirá cuando la instancia que aplica el Derecho sea española. La jurisdicción civil extranjera no está sujeta a la aplicación de estas normas, salvo que el Derecho español fuera el aplicable en aquella jurisdicción. El juez español no puede siquiera controlar por vía de exequatur que el juez extranjero haya aplicado el artículo 14 bis del proyecto de ley. Lo mismo cabe decir del Derecho sancionador de otras jurisdicciones¹¹.

Estos defectos, ya previstos y avisados al Ministerio de Agricultura en la fase de consulta pública del Proyecto de la reforma de la Ley 12/2013, obviamente constituyen un grave defecto en la técnica legislativa, va a provocar no pocos conflictos (dada la vocación exportadora del sector agroalimentario español), y no va a ayudar en la internacionalización del sector.

V. LOS PROBLEMAS REALES EN EL DESEQUILIBRIO EN LAS RELACIONES EN LA CADENA ALIMENTARIA Y SU FALTA DE SOLUCIÓN

En nuestra opinión, uno de los motivos por los que la Ley 12/2013 no resuelve los problemas de la falta de equilibrio dentro de la cadena alimentaria es que no se enfrenta a los problemas reales, fundamentalmente estructurales, que sufre el sector. Y esto es así porque, para empezar, el Ministerio de Agricultura no quiere ver que la estructura de las explotaciones agrarias españolas es deficientísima, y se empeña en consagrar un modelo basado en pequeñas explotaciones escasamente profesionales arracimadas en torno a una cooperativa o S.A.T., modelo que, a los hechos nos remitimos, ha supuesto un completo fracaso.

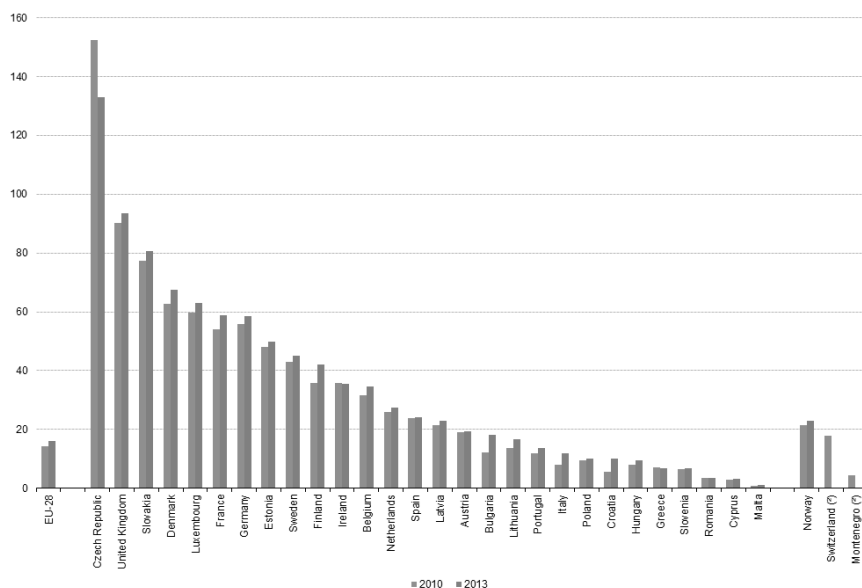
1. Sobre el modelo estructural agrario español y la necesidad de modificarlo

En España, según datos del Instituto Nacional de Estadística para 2016, existen 945.024 explotaciones agrarias (lo que supone respecto de 2013 un descenso del 2,1%), y una SAU media de 25,06 has, con un aumento del 1,6%

¹¹ CARRASCO PERERA, op. cit. página 3.

respecto de la encuesta de 2013. La superficie total media es de 31,66 has, con la misma variación respecto de la encuesta de 2013¹².

España queda en una sólo mediana posición respecto de los socios comunitarios respecto de la SAU por explotación, según el siguiente cuadro que se refiere a 2013¹³:



(*) Iceland not shown for reasons of scale: 2010 value was 616 hectares.

(*) 2013: not available.

Source: Eurostat (online data code: ef_kvaareg)

En 2016, la comparación con el resto de la UE es parecida. En Rumanía, nueve de cada diez explotaciones (91,8 % o 3,1 millones de explotaciones) tenían un tamaño inferior a 5 ha, pero el 0,5 % de las explotaciones de 50 ha o más ocupaban la mitad (51,1 %) de toda la SAU del país. Las pequeñas explotaciones con un tamaño inferior a 5 ha también fueron habituales en Malta (96,5 % del total), Chipre (89,6 %), Bulgaria (82,6 %), Hungría (81,4 %), Grecia (77,3 %), Portugal (71,5 %) y Croacia (69,5 %), así como determinadas regiones de otros países, como la zona sur de Polonia y las regiones costeras de España e Italia. El número de pequeñas explotaciones en determinados Esta-

12 https://www.ine.es/prensa/eeea_2016.pdf. Resulta llamativo que la Red Contable Agraria Nacional (RECAN) dependiente del Ministerio de Agricultura contradiga estas cifras, y ofrezca una SAU media de 46,9 has, casi del doble que la ofrecida por el INE, diferencia que no puede explicarse por el transcurso de tres años (2016-2019). Vid RECAN <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/red-contable-recan/>

13 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Farm_structure_statistics

dos miembros y regiones refleja una combinación de la especialización de los cultivos (como pequeños olivares y viñedos), la propiedad de grandes extensiones de tierra y las limitaciones geológicas y topográficas.

Las explotaciones más grandes (de 50 hectáreas o más) eran mucho más frecuentes en Luxemburgo (51,8 % de las explotaciones), Francia (41,3 %), el Reino Unido (38,6 %) y Dinamarca (35,3 %). En la mayoría de los Estados miembros, la mayor parte de la SAU se concentraba en las grandes explotaciones (50 ha o más)¹⁴.

En Estados Unidos, según el Censo Agrario de 2017, hay 2,04 millones de explotaciones (un 3,2 por ciento menos que en 2012) con un tamaño promedio de 441 acres, es decir, 178,466 has (+1,6%) en 900 millones de acres (-1,6%), o lo que es lo mismo 364.217.078,016 has.

Las 273.000 fincas más pequeñas (de 1 a 9 acres) representan el 0,1% de todas las tierras de cultivo, mientras que las 85.127 fincas más grandes (2.000 o más acres) representan el 58% de las tierras de cultivo¹⁵.

En Argentina hay según el Censo de 2019 236.601 explotaciones agrícolas con una explotación media de 700 has¹⁶. Chile tiene una explotación media de 117,92 has¹⁷, sin perder de vista que, en relación con la superficie agrícola, el 93% de las explotaciones se encuentra en el segmento de explotaciones de más de 100 hectáreas, mientras que sólo el 2,4% del total se encuentra distribuido en las propiedades menores de 20 hectáreas. Brasil tiene 5 millones de explotaciones con una superficie media de 68 has, establecidas en 340 millones de hectáreas de SAU¹⁸. Canadá dispone de 205.730 explotaciones agrícolas de

14 EUROSTAT: *Farm and farmland in the European Union – statistics*. 2016. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics/es#Explotaciones_agr.C3.ADcolas_en_2016

15 3tres3.com: *Estados Unidos presenta los resultados del Censo Agrícola 2017*. https://www.3tres3.com/ultima-hora/estados-unidos-presenta-los-resultados-del-censo-agricola-2017_40967/

16 LEMA, D: «Por qué hay menos explotaciones agrarias» La Nación, Buenos Aires, 2019 <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/por-que-hay-menos-explotaciones-nid2237433>

17 Elaboración propia a partir de OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS: *Panorama de la Agricultura Chilena 2017*. <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/panoramaFinal20102017Web.pdf>.

18 NAMDAR-IRANI, M., et al: «Tendencias estructurales en la Agricultura de América Latina. Desafío para las Políticas Públicas». CEPAL - Serie Recursos Naturales y Desarrollo N° 201.

una superficie media de 315 has¹⁹. Australia es un caso aparte, con una explotación media de 3000 has²⁰.

Queda por lo tanto acreditado que España carece de un tamaño de explotación razonablemente competitivo en relación, precisamente, con sus competidores. Obviamente, las medias son injustas. En España existe una agricultura empresarial mejor dimensionada, tanto por tamaño como por capacidad productiva, que convive con una agricultura minúscula de fin de semana, que impera en no pocas zonas de la Nación. Por ejemplo, Castilla y León, Aragón, Madrid, Extremadura, Navarra y Castilla-La Mancha (por ese orden) están por encima de la media nacional a la que hemos hecho referencia más arriba, mientras que el resto de las Comunidades Autónomas están por debajo de la media de 25,06 has.

En general convivimos con dos clases de agricultura. Por ejemplo, en el caso andaluz, convive una agricultura de pequeña dimensión económica, a tiempo parcial, poco profesionalizada, con elevada presencia de mano de obra familiar y fuertes limitaciones estructurales a la modernización coexiste con otra capitalizada, intensiva en empleo asalariado y susceptible de incorporar las transformaciones (tecnológicas y comerciales) que imponen unos mercados cada vez más abiertos y dinámicos²¹.

Así pues, España es un país con una estructura de explotación en general endeble, poco competitiva en relación con otras naciones con una mejor estructura. Y como se ha puesto de manifiesto, son precisamente las explotaciones mayores física o económicamente las que generan más empleo y son más susceptibles de incorporar transformaciones de todo tipo.

19 OLONA BLASCO, J: *La política agrícola de Canadá: Precios, Riesgos y Conocimiento*. Quasar Consultores, Zaragoza, 2015. <http://www.joaquinolona.com/wp-content/uploads/2015/01/La-politica-agricola-canadiense-141230-14.pdf>

20 PLUMED, E: *La explotación agraria europea: pequeña, familiar y «masculina»*. 2013. <http://lacriba.net/la-explotacion-agraria-europea-pequena-familiar-y-masculina/>

21 Estos datos los ofrece el informe del Parlamento Europeo Análisis para la Comisión AGRI - La agricultura de Andalucía, de MASSOT MARTÍ, y puede ser objeto de consulta en la pagina web [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573431/IPOL_STU\(2016\)573431_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573431/IPOL_STU(2016)573431_ES.pdf) Debemos coincidir con esta publicación al resaltar que la dimensión física (número de has) no siempre es el factor distintivo entre ambos tipos de agriculturas. La clave es su dimensión económica que, por otro lado, depende de la orientación productiva y del entorno territorial (acceso al agua, topografía, cercanía a núcleos poblacionales o mercados de consumo, servicios e infraestructuras disponibles, grado de organización cooperativa, etc.). En este contexto puede afirmarse que existen diferentes posibilidades de desarrollo estructural para alcanzar una dimensión económica adecuada y garantizar la competitividad: diversificación económica (pluriactividad), agricultura de bajo coste, aumento de la dimensión física y de las economías de escala, especialización en nichos de mercado (calidad diferenciada), intensificación, etc.

Sin embargo, y pese a la general coincidencia respecto de la cuestión de la estructura de las explotaciones agrarias en España, nada se ha hecho desde los poderes públicos para revertir esta situación. No ha llevado a cabo una política tributaria tendente al abaratamiento de los costes fiscales en la adquisición de explotaciones agrarias (salvo el timorato sistema de explotaciones prioritarias que datan de 1995, con el éxito conocido), mantiene instituciones que entorpecen el crecimiento a través del arrendamiento (el tanteo y retracto o el límite de hectáreas reintroducidos por la nefasta modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos en 2005), y, sobre todo, el Gobierno apoya entusiastamente políticas europeas penalizadoras de la dimensión: capping, capping plus, modulación, o pagos redistributivos.

Precisamente, el desequilibrio entre los componentes de la cadena alimentaria viene dada especialmente por la atomización del sector primario frente a la concentración más o menos alta del resto de partícipes en la cadena, pero nada se hace desde los poderes públicos para que el sector primario tenga agricultores más potentes que puedan negociar más igualitariamente con el resto de eslabones, pese a los avisos a este respecto²²

Entendemos que el modelo de pequeñas explotaciones que comercializan a través de un sector cooperativo también pequeño²³, que es el que impera en España desde hace decenios, ha probado ser profundamente ineficaz.

Obviamente, no podemos olvidar que no se trata sólo de que tengamos explotaciones más grandes, sino también más productivas. En este sentido, ni el documento ni la Ley 12/2013 ha hecho nada para que las explotaciones agrarias crezcan en su dimensión económica, y no sólo en tamaño (que tampoco lo hacen). No se apuesta por el regadío, ni por el uso de una tecnología tan fundamental como los OGM, medios que han demostrado ser sumamente eficaces a la hora de mejorar la dimensión económica de las explotaciones agrarias.

Por lo tanto, consideramos que deben implementarse medidas que ayuden a concentrar las explotaciones, que ayuden a que los agricultores individualmente considerados puedan alcanzar dimensiones más competitivas, tanto respecto

22 Informe de la Red Europea de Competencia de mayo 2012 «*ECN ACTIVITIES IN THE FOOD SECTOR: Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector*», en el que se aboga por potenciar los mecanismos procompetitivos orientados al mercado, como el aumento del tamaño de los productores o las medidas estructurales de racionalización de la cadena (párrafos 20 a 22 del informe).

23 COLOM GORGUES, A, PILAR COS SÁNCHEZ, P, FLORENSA GUIU, R.M.: «Cooperativismo agroalimentario en Europa. Dimensión, gobernanza y análisis BCG de las sociedades cooperativas TOP25 de la UE-28 y TOP10 en España». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*. 2018. <https://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/62811/4564456548990>.

a agricultores de otros países como respecto al resto de la cadena alimentaria, y dejar atrás viejos modelos ineficaces.

2. Sobre la capacidad de negociación del sector primario para la determinación de precios y la necesidad de ampliar los sujetos con capacidad para la negociación

La excesiva atomización del sector primario que, recordemos, es considerada por la CNMC como una característica del sector, y no como un fallo²⁴, hace que su poder de negociación sea, al menos, endeble.

¿Qué capacidad de negociación de precios tiene los agricultores o sus representantes? Poca, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Lo primero que tiene que observarse en el caso de un acuerdo es si el mismo se considera nacional o comunitario. En principio, el marco jurídico aplicable será el comunitario, a menos que se demuestre que el acuerdo no tiene efectos en el mercado intracomunitario. El alcance comunitario del acuerdo se establece según las Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado (Diario Oficial C 101 de 27.4.2004), las cuales, partiendo de la base de que siempre será necesario un análisis caso por caso, señalan que el comercio intracomunitario no se verá afectado siempre que las partes del acuerdo no tengan una cuota de mercado superior al 5% del mercado de producto relevante afectado por el acuerdo, o bien que su volumen de negocios total anual en la Comunidad de las empresas participantes correspondiente a los productos cubiertos por el acuerdo no sea superior a 40 millones de euros. En todo caso, se trata de presunciones que podían refutarse en el caso concreto de que se trate.

En segundo lugar, debemos preguntarnos qué sujetos pueden intervenir en este tipo de negociaciones. Debemos adelantar que la intervención de Interprofesionales o de Organizaciones Profesionales Agrarias está proscrita. En el primer caso sólo se admiten, de acuerdo con el Reglamento de la OCM Única en determinadas negociaciones respecto de frutas y hortalizas y el tabaco, siempre que dichos acuerdos hayan sido notificados a la Comisión, y que ésta no concluya que son incompatibles con la normativa comunitaria en el plazo de 2 y 3 meses respectivamente, y en el sector del vino, con fuertes precauciones. Como regla general, el TJUE tiene determinado que las prácticas adoptadas en el seno de una entidad no reconocida por un Estado miembro para la consecución de uno de los objetivos asignados a las Organizaciones de Productores (OP) y a sus Asociaciones (AOP) no pueden sustraerse a la prohibición de las

24 CNC: IPN 84/12. *Anteproyecto de Ley de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria*. <https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-08413>

prácticas colusorias (únicamente las entidades debidamente reconocidas por los Estados miembros están efectivamente habilitadas para perseguir los objetivos de la OCM considerada).

En contrario, sí existe la posibilidad de que las Organizaciones de Productores del artículo 122 del Reglamento de la OCM Única puedan llegar a este tipo de acuerdos, pero con limitaciones. Sumamente clarificadora es la sentencia del TJUE recaída en el asunto C-671/15, «Endivias», que recuerda, primeramente, que la PAC prima sobre los objetivos en materia de competencia, de modo que el legislador de la Unión puede excluir del ámbito de aplicación del Derecho de la competencia determinadas prácticas que, de producirse en un contexto distinto del de la PAC, deberían considerarse contrarias a la competencia. En particular, en el sector de las frutas y hortalizas, las prácticas necesarias para que las OP y las AOP alcancen el objetivo u objetivos que les asigne el Derecho de la Unión (a saber, garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, concentrar la oferta y comercializar la producción, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios de producción) pueden sustraerse a la prohibición de las prácticas colusorias establecida en el TFUE, pero ello no significa que las OP o las AOP se excluyan de la aplicación de las normas sobre competencia.

Una vez sentada esta conocida doctrina, el TJUE declara que cuando las prácticas sean realizadas por una OP o una AOP debidamente reconocida por un Estado miembro, tales prácticas deberán mantenerse en el interior de esa sola OP o AOP para poder sustraerse a la prohibición de las prácticas colusorias, ya que las misiones confiadas a las OP y las AOP sólo pueden justificar determinadas formas de coordinación o de concertación entre productores miembros de una misma OP o AOP reconocidas por un Estado miembro. De ello se desprende que aquellos acuerdos o prácticas concertadas que no hayan surgido en el seno de una OP o de una AOP, sino entre varias OP o AOP, van más allá de lo que es necesario para llevar a cabo las referidas misiones. De ahí que el TJUE concluya que las prácticas que se establezcan entre varias OP o AOP y, con mayor motivo, las prácticas que impliquen, además de a tales OP o AOP, a entidades no reconocidas por un Estado miembro en el marco de la aplicación de la PAC en el sector considerado, se considerarán prácticas colusorias.

Por lo tanto, es necesario hacer propuestas, incluso de *lege ferenda*, consistentes en:

- a. El Gobierno de la Nación realice las gestiones necesarias ante la Unión Europea para permitir que las Organizaciones Profesionales Agrarias accedan a las mismas prerrogativas que las OP o AOP. Las OPAs son las legítimas representantes de los agricultores y ganaderos, constitucional-

mente, y por lo tanto deben ser sujetos con plena capacidad de negociación en representación de los agricultores y ganaderos.

- b. Mientras tanto, la normativa que se dicte en España esté inspirada en los principios y fundamentos de la jurisprudencia del TJUE respecto de las excepciones a la legislación sobre competencia en la PAC y sus mecanismos.

VI. CONCLUSIONES

Como hemos adelantado en la introducción a este trabajo, la Ley para la Mejora de la Cadena Alimentaria generó no pocas esperanzas en el sector, siendo en un primer momento la obligación del contrato por escrito el gran caballo de batalla, y a partir del año 2020 la prohibición de venta por debajo de coste la protagonista de las reglas en torno a la cadena alimentaria.

Sin embargo, y a los hechos nos remitimos, la Ley no ha respondido a estas expectativas. Por supuesto la obligatoriedad del contrato por escrito para nada ha supuesto una mejora, un reequilibrio en el seno de la cadena alimentaria a favor del sector primario. Tanto es así que se implementa una reforma con una medida estrella cual es la prohibición de venta por debajo de coste, pero, tras dos años de establecerse esta medida, el sector sigue sin ver remunerado su esfuerzo, ni siquiera con el abono de los costes sufridos.

El enorme incremento de costes que se ha producido durante 2021 y especialmente en lo que llevamos de 2022 no ha supuesto, en caso alguno, un incremento en los precios percibidos por agricultores, ganaderos o pescadores. Es más, sí se ha producido un incremento de precios de los alimentos, pero sin repercusión en los productores.

Con un repaso de los fines que se marca la Ley en su artículo 3 podremos comprobar el escaso éxito de la norma. Así, es posible que el sector alimentario globalmente considerado sea más eficaz y competitivo, pero el sector primario no es más eficaz y, por supuesto, es mucho menos competitivo. Desde luego, no ha mejorado la vertebración de la cadena alimentaria ni se produce una distribución sostenible del valor añadido. En cuanto a las relaciones comerciales desde luego siguen siendo igual de desequilibradas que antes de dictarse la norma, ni se ha fortalecido al sector productor, ni se ha mejorado la competitividad, eficacia y capacidad de innovación de la producción agraria.

Para colmo, la Agencia de Información y Control Alimentarios AICA, encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley 12/2013, tiene un trabajo titánico por delante, pero su capacidad es extraordinariamente limitada. La AICA sólo realizó durante el primer semestre de 2020, 65 inspecciones de oficio. En cada

una de estas inspecciones se han controlado varias operaciones comerciales tanto del inspeccionado con sus proveedores como con sus clientes, de manera que en el primer semestre de 2020 se han controlado un total de 404 relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria²⁵. Podrá invocarse que el primer semestre de 2020 estuvo afectado por la declaración del Estado de Alarma, pero en el primer semestre de 2019 sólo realizó 111²⁶. Estas cifras, comparadas con el inmenso número de relaciones comerciales en toda la cadena alimentaria, son escasísimas, por no decir ridículas.

Con estos datos debemos concluir, desgraciadamente, que, al menos por ahora, la Ley 12/2013 no es precisamente exitosa, más al contrario, constituye un sonoro fracaso.

VII. BIBLIOGRAFÍA

3tres3.com: *Estados Unidos presenta los resultados del Censo Agrícola 2017*. https://www.3tres3.com/ultima-hora/estados-unidos-presenta-los-resultados-del-censo-agricola-2017_40967/

AICA: *Informe de la actividad inspectora y de control de AICA en el ámbito de la cadena alimentaria. Datos a 30 de junio de 2020*. Disponible en https://www.aica.gob.es/data/upload/AICA_informe_30_de_junio_2020.pdf

AICA: *Informe de la actividad inspectora y de control de AICA en el ámbito de la cadena alimentaria. Datos a 30 de junio de 2019*. https://www.aica.gob.es/data/Upload/INFORME_AICA_JUNIO_2019.pdf

BONET SÁNCHEZ, María Pilar: «Informe sobre aspectos problemáticos en el IVA de las cooperativas agroalimentarias», *Cooperativas Agro-Alimentarias de España*, Madrid, 2019.

CARRASCO PERERA, A: «Derecho contractual y derecho sancionador aplicables en la reforma de la ley de la cadena alimentaria». *Gómez Acebo y Pombo, Análisis*, noviembre 2020. https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2020/11/Derecho_contractual_sancionador.pdf

CNC: *Informe Artículo 25. Tramitación Proyecto de Ley de la Cadena Alimentaria*. <https://praza.gal/storage/xornal/uploads/arquivos/arquivo/518bbcd1a0398-informecadenaalimentaria.pdf>

25 AICA: *Informe de la actividad inspectora y de control de AICA en el ámbito de la cadena alimentaria. Datos a 30 de junio de 2020*. https://www.aica.gob.es/data/upload/AICA_informe_30_de_junio_2020.pdf

26 AICA: *Informe de la actividad inspectora y de control de AICA en el ámbito de la cadena alimentaria. Datos a 30 de junio de 2019*. https://www.aica.gob.es/data/Upload/INFORME_AICA_JUNIO_2019.pdf

- CNC: *Informe sobre competencia y sector Agroalimentario*, 2010, https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185937_6.pdf.
- CNC: *Informe sobre la fijación de tarifas mínimas en el transporte de mercancías por carretera*, 2008, https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185849_6.pdf
- CNC: *IPN 84/12. Anteproyecto de Ley de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria*. <https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-08413>
- CNMC: *Inf/CNMC/0527/19 Informe sobre los costes relativos a la prestación de servicios de transporte de mercancías por carretera*, 2019, https://www.cnmc.es/sites/default/files/2466952_8.pdf
- COLOM GORGUES, A, PILAR COS SÁNCHEZ, P, FLORENSA GUIU, R.M.: «Cooperativismo agroalimentario en Europa. Dimensión, gobernanza y análisis BCG de las sociedades cooperativas TOP25 de la UE-28 y TOP10 en España». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*. 2018. <https://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/62811/4564456548990>
- COOPERATIVAS AGRO-ALIMENTARIAS DE ESPAÑA: «Principales implicaciones de la Ley de la Cadena Alimentaria para las Cooperativas» en *Cooperativas Agro-Alimentarias de España*, nº 52, octubre-diciembre 2021.
- DÍAZ DE LA ROSA, A: «Las entregas de bienes o fondos, por los socios a las sociedades cooperativas, con fines de administración» *E-Dictum* nº 76, abril 2018, https://dictumabogados.com/wp-content/uploads/2018/04/doc-trina_abril_2018.pdf.
- EUROSTAT: *Farm Structure Statistics 2019*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Farm_structure_statistics
- EUROSTAT: *Farms and farmland in the European Union – statistics*. 2016 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics/es#Explotaciones_agr.C3.ADcolas_en_2016
- INE: https://www.ine.es/prensa/eeea_2016.pdf. Nota de prensa, Madrid, 2017.
- JIMÉNEZ CABEZA, M: «Competencia rechaza que la ley de la cadena alimentaria fije precios mínimos». *Diario El País*, 9 de mayo de 2013. Disponible en https://elpais.com/economia/2013/05/09/actualidad/1368092519_013637.html
- LEMA, D: «Por qué hay menos explotaciones agrarias» *La Nación*, Buenos Aires, 2019 <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/por-que-hay-menos-explotaciones-nid2237433>

- MASSOT MARTÍ, A: *Análisis para la Comisión AGRI - La agricultura de Andalucía*, Parlamento Europeo, 2016. Puede consultarse en la web [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573431/IPOL_STU\(2016\)573431_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573431/IPOL_STU(2016)573431_ES.pdf).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA: Red Contable Agraria Nacional <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/red-contable-recan/>
- NAMDAR-IRANI, M., et al: «Tendencias estructurales en la Agricultura de América Latina. Desafío para las Políticas Públicas». CEPAL - Serie Recursos Naturales y Desarrollo N° 201.
- OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS: *Panorama de la Agricultura Chilena 2017*. <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/panoramaFinal20102017Web.pdf>.
- OLONA BLASCO, J: *La política agrícola de Canadá: Precios, Riesgos y Conocimiento*. Quasar Consultores, Zaragoza, 2015. <http://www.joaquinolona.com/wp-content/uploads/2015/01/La-politica-agricola-canadiense-141230-14.pdf>
- PLUMED, E: *La explotación agraria europea: pequeña, familiar y «masculina»*. 2013. <http://lacriba.net/la-explotacion-agraria-europea-pequena-familiar-y-masculina/>
- RED EUROPEA DE COMPETENCIA: *ECN Activities in the Food Sector: Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector*, mayo 2012. https://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

Catedrático de Derecho Administrativo. UCM.

MACARENA GARCÍA MENÉNDEZ

Profesora Asociada Universidad Rey Juan Carlos

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2022. N° de Recurso: 119/2022. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina. Por la Asociación Provincial de Empresarios de Industrias Vitivinícolas de Ciudad Real se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 557/2020, de 9 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector del vino para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19, y por el que se fija una norma de comercialización en el sector del vino y se modifica la regulación sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola y el programa de apoyo al sector del vino. Se solicitaba su nulidad y, subsidiariamente, la modificación de su artículo 5 del siguiente modo (se adiciona y subraya lo solicitado): Art. 5: El importe de la ayuda a pagar a los destiladores autorizados para la destilación de crisis está establecida en 0,40 €/litro de vino destilado para el vino con DOP, ASÍ COMO PARA EL VINO DE PROCEDENCIA ECOLÓGICA, y de 0,30 €/litro de vino destilado para el resto de vinos. Este importe se verá incrementado en 0,005 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que la distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino se sitúe entre los 150 y los 300 kilómetros, y en 0,01 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que haya más de 300 kilómetros de distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino. Y en consecuencia, SE REVOQUE EL ARTÍCULO 6, por nulidad, viniendo a restablecerse un nuevo plazo para la concesión de las ayudas. En defensa de las pretensiones ejercitadas en la demanda se alega, sustancialmente, que “el artículo 5 referido al importe de la ayuda a la destilación establece en su primer punto, que el importe de la ayuda a pagar para los vinos de Denominación de Origen Protegida será de 0,40 €/litro de vino destilado mientras que el resto de vinos se establece en 0,30€/litro de vino destilado, no teniendo en cuenta los vinos ecológicos, siendo que éstos suponen un mayor coste y esfuerzo por ser ecológicos, que potencian de manera considerable la calidad de estos vinos,

elaborando un producto más saludable, que contribuye además a la sostenibilidad del medio ambiente y, sobre todo, los vinos ecológicos ayudan a mantener una economía que apoya el desarrollo rural y que crea empleo de calidad, no teniendo en cuenta el esfuerzo de los productores que apuestan por la producción ecológica y que miran por las ventajas del consumidor a la hora de su consumo, por lo que es discriminatorio, que los vinos ecológicos no entren dentro en cuanto a la determinación del precio establecido de 0,40€/litro cumpliendo además con el medio ambiente.” “La pandemia de COVID-19 está provocando una importante perturbación del mercado vitivinícola. Debido a esta circunstancia, se ha publicado el Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión de 30 de abril del 2020, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal que autorizan excepciones a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para hacer frente a la perturbación del mercado causada por la pandemia de COVID-19 en el sector de las frutas y hortalizas y en el sector vitivinícola, así como medidas conexas. Las previsiones normativas no desconocen la promoción de la producción ecológica, de manera que un vino con DOP puede ser un vino ecológico o no, en cuanto satisfagan las exigencias establecidas para la denominación de origen en los arts. 92 y siguientes del citado Reglamento 1308/2013 y las normas de derecho interno, y también las especificaciones contenidas en el Reglamento (CE) 889/2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo, respecto de la condición de vinos ecológicos. Por ello el Supremo desestima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2021. N.º de Recurso: 5756/2020. Ponente: Fernando Román García. Distribuidora Internacional de Alimentación, S.A. (DIA) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 25 de julio de 2017 del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que estima parcialmente el recurso de alzada frente a la resolución de 13 de marzo de 2017 del Secretario General de Agricultura y Alimentación, en el expediente sancionador incoado a la recurrente por la comisión de 88 infracciones graves en materia de contratación alimentaria. La Audiencia Nacional dictó sentencia el 15 de abril de 2020, desestimando el recurso interpuesto. En casación se planteó si las condiciones contractuales pactadas por un distribuidor con los fabricantes o proveedores, relativas a la comercialización de los productos y a los precios de referencias comerciales pueden considerarse como a efectos de la LCA y en su caso, si atendidas las circunstancias concretas del caso, el suministro de tal información a un consultor y un despacho de abogados, es susceptible de ser sancionada conforme al artículo 23.1 g) LCA.” Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que debería ser

objeto de interpretación: “[...] artículo 23.1 g) LCA en relación con el artículo 5 h) de la LCA y 542.3 de la LOPJ.” El Tribunal Supremo rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2021. N° de Recurso: 3349/2020. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina. La sentencia de 27 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) desestima el recurso interpuesto contra Resolución de 19 de abril de 2017 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. En el escrito de interposición del recurso de casación se denuncia la infracción del art. 80.3, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 1122/2009, de la Comisión de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009, del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007, del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola. El art. 80 del Reglamento (CE) n.º 1122/2009, se encabeza con el título “Recuperación de pagos indebidos” y su tenor es el siguiente: “1. En caso de pago indebido, el productor quedará obligado a reintegrar ese importe más los intereses calculados con arreglo al apartado 2. 2. Los intereses se calcularán en función del tiempo transcurrido entre la notificación de la obligación de reintegro al productor y el reintegro o la deducción. El tipo de interés aplicable se calculará de acuerdo con el Derecho nacional, aunque no podrá ser inferior al tipo de interés aplicable a la recuperación de importes en virtud de las disposiciones nacionales. 3. La obligación de reintegro establecida en el apartado 1 no se aplicará si el pago ha sido fruto de un error de la propia autoridad competente o de otra autoridad y el productor no podía detectar razonablemente ese error. No obstante, cuando el error obedezca a elementos factuales pertinentes para el cálculo del pago correspondiente, el párrafo primero solo se aplicará si la decisión de recuperación no se ha comunicado en un plazo de doce meses a partir del pago.” Se tiene en cuenta la sentencia del TJUE de 2 de julio de 2015 (C-684/2013, párrafos 80 y ss), analizando un precepto de similar tenor contenido en el Reglamento (CE) 796/2004, que se deroga precisamente por el Reglamento (CE) 1122/2009, aquí concernido. El Supremo rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2021. N° de Recurso: 94/2020. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy. Por del Consejo General de Colegio Oficiales de Ingenieros Agrónomos se interpuso recurso contra el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen “normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino

extensivo”, emitido por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y publicado en el BOE núm. 38 de 13 de febrero de 2020. El Real Decreto vino a regular parcialmente el sector porcino, de indudable relevancia en nuestro País, que venía rigiéndose por una normativa reglamentaria del año 2000, estimándose necesaria una actualización y revisión de los “ pilares de la normativa de ordenación sectorial porcina” y ello en base a la evolución de los retos económicos, sociales y medioambientales de la producción ganadera, al tiempo que se adaptaba nuestro Derecho a la normativa armonizada europea, en especial a los objetivos climáticos. En el artículo 4, incluido en el Capítulo II se regulan las “ responsabilidades en materia de formación, bioseguridad, higiene, bienestar y sanidad animal.” El precepto comienza por imponer, en su párrafo primero, una serie de obligaciones al titular de la explotación o de los animales, en materia de bioseguridad y sanidad animal que se concretan en la propia norma reglamentaria con remisiones a la normativa comunitaria. Y, en relación con ello, se dispone en el párrafo segundo de este artículo 4 que “[E]l titular de la explotación designará un veterinario de explotación, que será el encargado de asesorar e informar al titular de la explotación sobre las obligaciones y requisitos del presente real decreto en materia de bioseguridad, higiene, sanidad y bienestar animal” Por su parte, en el párrafo tercero del mencionado artículo 4, se dispone que “[T]al y como establece el Reglamento (UE) 2016/429, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, las explotaciones deberán estar sometidas a un plan de visitas zoosanitarias, realizadas por el veterinario de explotación, cuya frecuencia será proporcional al nivel de riesgo del establecimiento, y que incluirá una evaluación de los requisitos de bioseguridad y otros aspectos zoosanitarios, como el uso racional de los antimicrobianos, así como la verificación de estos aspectos incluidos en el Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino que establece el artículo 6. Además, y dentro de este plan de visitas zoosanitarias, el veterinario de explotación deberá evaluar el nivel de bioseguridad y otros aspectos zoosanitarios de la explotación, empleando para ello una encuesta que recoja, al menos, el contenido mínimo establecido en el anexo II del presente real decreto.” Por su parte, en el artículo 6 del Real Decreto, incluido en el mismo Capítulo, se regula el “ Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino”; en el que se dispone: “1. Todas las explotaciones de ganado porcino, incluidas las existentes antes de la entrada en vigor de este real decreto, a excepción de las de autoconsumo y reducidas, contarán con un Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino que incluirá, como mínimo, los elementos que se detallan en el anexo IV, cuyo contenido deberá actualizarse, al menos, cada 5 años y, en cualquier caso, siempre que la explotación modifique sustancialmente sus instalaciones o prácticas de manejo. “2. El veterinario de explotación elaborará aquellos

apartados del Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino relacionados con sanidad, bienestar animal, higiene y bioseguridad.” El objeto de impugnación son, concretamente, aquellos dos párrafos del artículo 4 transcritos, y el párrafo segundo del artículo 6, estimando la Corporación recurrente que los mencionados preceptos comportan la asignación profesional a los veterinarios, y exclusivamente a ellos, de las funciones de asesoramiento e información, realización de visitas zoosanitarias con evaluación de los requisitos de bioseguridad, evaluar su nivel y la elaboración los respectivos apartados de mencionado Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones. El Supremo rechaza el recurso.

REVISTA DE REVISTAS

LUIS ARNAEZ FERNANDEZ

Registrador de la propiedad, mercantil y bienes muebles.

ACTUALIDAD JURIDICA AMBIENTAL.

2022, n° 119

T. GARCÍA LÓPEZ, M. MARÍA CUSTODIO. *“Ruido, olores e impactos visuales: Un marco jurídico endeble para la contaminación olvidada en México”* pp. 39-57

2022, n° 120

A.GUERRA TSCHUSCHKE *“Zonas inundables y límites a los usos urbanos”* pp. 11-47

2022, n° 121

L.C. FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ. *“Las actividades extractivas: sector crítico estratégico del nuevo modelo energético”* pp. 5- 41

2022, n° 122

J. SÁNCHEZ GONZÁLEZ *“Objetivos de conservación y coherencia global de la red natura 2000”* pp. 8-40

BOLETIN ICE ECONOMICO

2022, n°3142

F. GRANELL TRÍAS *“El sistema económico internacional en 2021”* pp. 3-22

2022, n° 3143

SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y EVALUACION DE INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL. *“El sector exportador ante los riesgos de abastecimiento”* pp. 3-17

2022, n° 3144

SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y EVALUACION DE INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL *“El comercio minorista ante 2022”* pp. 3-23

2022, n°3145

SECRETARIA DE ESTADO DE COMERCIO *“Las perspectivas de comercio exterior ante el escenario internacional de 2022”* pp. 3-22

DIARIO LA LEY**2022, nº10002****C. PRADOS GARCÍA** *“Diez años de la ley sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias”***2022, nº10019****A.J. TAPIA HERMIDA.** *“Decálogo de la normativa de protección del consumidor en la Unión Europea”***2021, nº10063****A. PALOMAR OLMEDA** *“Declaración del impacto ambiental: de la rigidez legal a la complejidad de la interpretación judicial”***DIRITTO E GUIRISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE****2022, nº3****D. RUSSO** *“La tutela giuridica degli animali alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2022: riflessioni a prima lettura”***2022, nº3****L. VILLANI.** *“Approfittamento dello stato di bisogno e condizioni di sfruttamento lavorativo (art. 603 bis c.p.): coordinate ermeneutiche e riflessi applicativi”***EFFL. EUROPEAN FOOD AND FEED LAW REVIEW****2022, nº17****L. GONZÁLEZ VAQUÈ** *“The Impact of Brexit on the UK Agri-Food Chain - A Case of the Empty Supermarket Shelf Syndrome?” pp. 142-145***2022, nº17****G. MIRIBUG** *“The EU and its Attempt to Curb Deforestation – Some Critical Reflections on the Commission’s New Proposal”***LA LEY DE LA UNION EUROPEA.****2022, nº 99****M. BARAHONA MIGUELÁÑEZ** *“La Unión de la Energía como factor estratégico en la lucha contra el cambio climático. La proyección ad extra y ad intra de los valores y objetivos ambientales de la Unión Europea y su traslación al ordenamiento jurídico español”*

2022, nº 102

L. GONZÁLEZ VAQUÈ “¿Pueden los Estados miembros de la UE establecer precios máximos de venta para los productos alimenticios?”

REVESCO: REVISTA DE ESTUDIOS COOPERATIVOS

2022, nº 140

R. PALOMO ZURDO, A. RODRIGUEZ MARTÍN, E. URQUÍA GRANDE, F. GONZÁLEZ SÁNCHEZ “*Variables determinantes de la transparencia municipal en la gestión de los residuos sólidos urbanos*”

REVUE DE DROIT RURAL

2022, N° 500

F. ROBBE. “*La régulation de l'accès au foncier agricole à travers les structures sociétaires*” p. 14

Ch. LEBEL. “*Entreprises en difficulté: Associé de GAEC et surendettement des particuliers*” p. 42

2022, N° 501

S. CREVEL “*Baux ruraux. Gratuité n'est pas toujours libéralité*” p. 33

D. GADBIN “*Droit de l'Union européenne. Contre la déforestation: renforcer le controle du commerce des marchandises en cause*” p.46

2022, N° 503

Ch. LEBEL “*Exploitant agricole. De l'exploitant agricole à l'entrepeneur individuel en agriculture*” p. 26

S. CREVEL “*Baux ruraux. Le doublé congé censuré*” p. 38

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L'UNION EUROPÉENNE

2022, N° 654

T. SALMON “*La prise en compte de l'environnement dans la politique commerciale de l'Union européenne*”, pp. 38-43

2022, N° 655

O. BLIN “*La protection de l'espace maritime : l'enjeu de la sécurité maritime*” pp. 87-92

2022, N° 656

B. NABIL “*Le «biodroit» de l'Union européenne – Propos introductifs*” pp. 132-133

REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT**2022, N° 1**

G. MARFAING *“Les dynamiques du contentieux climatique : usages et mobilisations du droit” pp. 202-203.*

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO**2021 N° 3**

S. MASINI, *“Continuità e trasformazione della nozione di agricoltura nel Piano nazionale di ripresa e resilienza”*, p. 371.

G. STRAMBI, *“Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrovoltico”*, p. 395.

CH. SCISSA, *“Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di “calamità” nell'ordinamento italiano”*, p. 423

A. JANNARELLI, *“Trasparenza del mercato nelle filiere agroalimentari e diritto di impresa: a proposito dei decreti applicativi dell'art. 3 della legge n. 44 del 2019 in materia di latte ovino, caprino e latte vaccino”*, p. 441.

EL CONSULTOR JURÍDICO

CELIA MIRAVALLES CALLEJA

Abogada

¿CÓMO SE ADJUDICAN LOS ARRENDAMIENTOS DE PASTOS DE LAS JUNTAS AGROPECUARIAS LOCALES?

En Castilla y León la adjudicación o aprovechamiento de pastos (llamado coloquialmente arrendamiento de pastos) de las Juntas Agropecuarias Locales (JAL) a los ganaderos viene regulada en dos normas: La Ley Agraria de 2014 y el Decreto 25/2016, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios y otras materias de interés Colectivo Agrario en el Ámbito Local

Existen tres maneras de realizarlo:

- 1º.- Por adjudicación directa
- 2º.- Por subasta
- 3º.- Contratación directa

En la adjudicación directa se efectuará observando el siguiente orden de prioridad:

1.º Los titulares de explotaciones ganaderas ubicadas en el término municipal o localidad que constituye el ámbito territorial de la junta agraria local, que tengan la consideración de jóvenes agricultores y, entre ellos, especialmente las mujeres.

2.º Los que tengan la consideración de explotaciones agrarias prioritarias.

3.º Los que tengan la consideración de ganaderos profesionales

4.º Los que tengan la consideración de jóvenes agricultores.

5.º Los titulares de explotaciones ganaderas ubicadas en términos municipales o localidades limítrofes al municipio o localidad que constituye el ámbito territorial de la junta agraria local

En el supuesto de que existieran varios titulares de explotaciones ganaderas que soliciten el aprovechamiento de un mismo polígono para un número de reses que, en su conjunto, supere el cupo máximo establecido en las ordenanzas que rigen el aprovechamiento en el municipio o localidad, y éstos tuvieran el mismo orden de prioridad, se priorizará en la adjudicación a las gana-

derías calificadas sanitariamente en los dos años anteriores al que es objeto de adjudicación.

En el supuesto de empate, se priorizarán las solicitudes presentadas por los titulares de las explotaciones calificadas sanitariamente con mayor antigüedad y, de persistir el empate, se adjudicará el aprovechamiento a los citados ganaderos, en proporción al número de reses que figuran en sus solicitudes.

Si no se respeta el orden de prioridad se podrá recurrir la adjudicación y se anulará el procedimiento de adjudicación y se adjudicará según corresponda por prioridad.

Subasta Pública: Los pastos que no hayan sido objeto de adjudicación por los sistemas de adjudicación directa serán adjudicados mediante pública subasta, a la que podrá acudir cualquier titular de explotación ganadera sin distinción por razón de su procedencia u origen.

La subasta se celebrará por la junta agraria local con una antelación mínima de treinta días a la fecha fijada para el comienzo del aprovechamiento y se anunciará con quince días de antelación a su celebración, mediante exposición en el tablón de anuncios del ayuntamiento

Para concurrir a la subasta será necesario: que el licitador sea titular de una explotación ganadera y que efectúe un depósito previo del diez por ciento del tipo fijado para cada subasta.

La subasta se celebrará en el lugar y fecha señalados en el anuncio, levantándose la correspondiente acta por parte de la junta agraria local, en la que se reflejarán los adjudicatarios de los polígonos objeto de la subasta, el precio de remate, el compromiso de pago del adjudicatario o adjudicatarios, y el polígono o polígonos no adjudicados. Si en la primera subasta no se adjudicara la totalidad de los polígonos, se celebrará una segunda subasta, en el plazo de diez días naturales desde la celebración de la primera.

Contratación directa: Las juntas agrarias locales podrán adjudicar los polígonos declarados desiertos en la segunda subasta, sin sujeción a tipo alguno, a aquellos titulares de explotaciones ganaderas que sean titulares de explotaciones ganaderas en el término municipal o entidad local menor donde se encuentren ubicados dichos polígonos.

Para que la junta agraria local pueda llevar a cabo la contratación directa será requisito imprescindible la previa aprobación por parte del jefe del servicio territorial de la consejería competente en materia agraria de la propuesta de contratación directa.

BIBLIOGRAFÍA

MUÑIZ ESPADA, ESTHER: *Hacia unas nuevas funciones del registro mercantil en relación con la actividad agraria*. Editorial Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, 2020. ISBN: 978-84-92884-87-2. 98 págs.

En la presente obra se hace una propuesta sobre cómo la inscripción en el Registro Mercantil de toda la información que, de un modo u otro afecta a la actividad agraria, favorecería la seguridad jurídica y la transparencia; pero fundamentalmente daría cumplimiento al principio de simplificación administrativa exigido desde la Unión Europea.

Para ello, la autora hace un completo y detallado análisis de las distintas razones que avalan esta tesis. Revisión, además, de gran valor, puesto que está basada en todo momento en las diferentes normas, tanto españolas como europeas para acreditar su propuesta.

En el Capítulo I plantea cómo es necesaria la reflexión crítica, así como una reconstrucción de la organización actual de los registros administrativos de ámbito agrario, para, precisamente, integrarlos en el Registro mercantil. Lo que justifica en las siguientes cuestiones: la enorme dispersión, fragmentación y sobreabundancia de legislación de transcendencia agraria en el ordenamiento jurídico español; la descoordinación de los registros administrativos de naturaleza agraria; o en la cada vez mayor exigencia y relevancia de la PAC, que pasa a centrarse ya no en el cumplimiento sino también en el rendimiento, de modo que la inclusión de toda esta información (cada vez de orden más sofisticado, en cuanto que van implicando a intereses sumamente difusos) en un único Registro, haría de este uno de los indicadores para la evaluación del rendimiento y los compromisos de las políticas agrícolas de la UE.

La conclusión de este capítulo es la de que la codificación de toda esta normativa de carácter agrario bajo el signo de la simplificación y actualización debería entenderse como una tarea urgente, cuyo retraso, indica la autora, afecta profundamente a la competitividad del sector, recordando cómo países como Italia o Francia, los más próximos a nuestra tendencia, ya ha reaccionado en este sentido.

El Capítulo II repasa la evolución de la actividad agraria y agroalimentaria, agroindustrial o agroambiental insistiendo en que, precisamente la multifuncionalidad de la agricultura justifica las pretensiones de un tratamiento especial. Recorre las modificaciones a las que se han visto sometidos estos sectores

ex PAC, aludiendo de nuevo a la protección medioambiental como el objetivo más destacable de todos los tiempos y de todas las políticas; al cambio provocado por la liberalización de los mercados agrarios, y el peso de los acuerdos del Gatt a la WTO; o a la globalización. Cambios que han desembocado en una política en la que se priorizan los mecanismos contractuales en los que la información adquiere un valor esencial. Lo que se pone de manifiesto en la Directiva 2019/633 del Parlamento y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, norma de especial trascendencia para estos sectores y que, aun habiendo sido criticada en algunos aspectos, da un espaldarazo a la tesis mantenida por la autora sobre la importancia de la existencia de un único registro con una completa información de la actividad empresarial. Registro que además facilitaría la transparencia, todo ello a favor de una mejor protección para las pequeñas y medianas empresas.

Añade así mismo como, en las actividades agrarias cada vez se tienen más en cuenta bienes de carácter intangible, que con el tiempo se revalorizarán más, lo que sin duda terminará planteando una nueva relación entre la propiedad y la explotación. Así pues, señala la autora, actualmente cada uno de los elementos de la explotación agraria forma una unidad desde el punto de vista económico, pero no siempre desde el punto de vista jurídico. Aspecto determinante y clave para la rentabilidad y organización del patrimonio agrario, y en el que el Registro mercantil podría jugar un papel fundamental en relación con, por ejemplo, las denominaciones de origen, los derechos de plantación y replantación o la maquinaria agrícola.

El Capítulo III lo dedica a plantear la necesidad de un profundo ejercicio de simplificación administrativa (necesario desde la crisis de 2007), tarea que está aún sin realizar y que, sin embargo, conllevaría una reducción de costes, así como a una importante fluidez en cuanto a su funcionamiento; indicándose que esta simplificación no podría ser asumida por otra institución que no fuera el Registro mercantil, en aras de una ordenada coordinación y transparencia. Porque, además, recuerda que son muchas las normas legales de distinto rango no derogadas ni expresa, ni tácitamente, que son, sin embargo, poco o nada conocidas, incluso que están en desuso, lo que sin duda quiebra la publicidad de las normas, (ya no en términos de Derecho estricto al estar publicadas en el BOE, pero sí en términos de plena vigencia del valor constitucional de la seguridad jurídica y de la utilidad que pueden prestar al ámbito agroalimentario). Es por ello tan necesario un trabajo cuasi codificador, tarea que refuerza su propuesta de la recepción de la información de los registros administrativos en un único instrumento, que no podría ser otro que el Registro mercantil.

Ya es en los Capítulos IV y V donde, tras esta minuciosa investigación sobre el estado de la cuestión de la fragmentada legislación y de los múltiples registros administrativos existentes para las actividades agraria y agroalimentaria, agroindustrial o agroambiental, se plantea y fundamenta la propuesta de cambio tan necesitada: por un lado que la inscripción en el Registro mercantil abarca y proporciona importantes finalidades de carácter publicitario, informativo, probatorio, estadístico, programático, tutela del mercado y de libertad de concurrencia. A ello se añadiría el valor de los efectos que proporciona aquel, tales como el de legitimación, fe pública y oponibilidad. Ya sólo por ello, y por razones de protección, se justificaría la necesidad u obligatoriedad de la inscripción en el Registro mercantil de toda explotación agraria, aunque no tuviera una determinada forma mercantil. La publicidad global dirigida a proporcionar representación completa de todos los hechos y asuntos referentes al ejercicio de la actividad ejercitada convierte a dicho Registro en el verdadero centro administrativo del tráfico mercantil, contribuyendo a fomentar el valor empresarial (para lo que se retrotrae al primer código mercantil en el que la inscripción del comerciante individual fue obligatoria aunque no constitutiva, siendo siempre la tendencia a ampliar su extensión personalista o subjetiva). Así mismo, basa su tesis en estos otros motivos: por su trascendencia en orden a la variedad de derechos de naturaleza real que confluyen en el objeto amplio de explotación o empresa agraria; por razones de carácter político, dado que el Registro Mercantil serviría como instrumento de colaboración para disponer del contenido más amplio posible y de forma exhaustiva, mejor modo de conocer, sin duda, las necesidades del sector de cara a las debidas reformas; por el papel tan importante de la mujer para fijar y favorecer el mantenimiento de población al territorio y en el medio rural, (de modo que la información del Registro Mercantil permitiría elaborar un completo sistema de estadística sobre datos de carácter económico y social); para la integración de las tecnologías de nueva generación y de la comunicación en los modelos comerciales cada vez más usadas en estos sectores; incluso para evitar el blanqueo de capitales; y, fundamental, para aportar seguridad jurídica debido a los efectos derivados de este registro (de legitimación, oponibilidad y fe pública), principios que superan el valor, ya inestimable, de la pura información y transparencia, con lo que ello implica respecto al posicionamiento de la empresa en el mercado, de por sí ya sumamente trascendente.

A esta propuesta habría que añadir la relativa al *big data*. Planteamiento que, aunque pueda parecer atrevido, en pleno S. XXI se ha convertido en imprescindible, incluso para estos sectores *aparentemente* tradicionales en cuanto a sus tecnologías. Así, señala esta autora, la posibilidad de acoger por el Registro mercantil toda la información relativa a la actividad agraria contenida en los registros administrativos, constituyéndose este en el centro de gestión

y coordinación de aquella, que podría recibir cualquier interesado a través de la expedición del registrador de la correspondiente certificación o nota simple informativa; deteniéndose con más minuciosidad en la que se establece en los siguientes registros administrativos: el de Titularidades de Explotaciones Agrarias, el de insumos y la de los Registros de colectividades de agricultores. La coordinación de todo este *big data*, establece, optimizaría “los resultados, los procesos y las decisiones, contribuye, de otro lado, a prever los sucesos futuros con mayor precisión y a generar nuevas ideas, soluciones, procesos, métodos organizativos y mercados”.

Tras estas dos propuestas, en el Capítulo VII se hace un análisis de cómo se ha llevado a cabo esta *reunificación informativa agraria* en el Derecho francés e italiano, finalizando este novedoso trabajo con las consideraciones finales y las conclusiones.

MARÍA DEL MAR MUÑOZ AMOR

Profesora Contratada Doctora. Universidad Rey Juan Carlos

MIER ALBERT, Joan., *De la crisis de las ‘vacas locas’ a la Covid-19. Gobernanza comunitaria de emergencias alimentarias y de salud pública*, Editorial Aranzadi, 2022. ISBN: 9788411242189. 329 págs.

La obra reseñada en estas líneas constituye un trabajo dedicado al estudio de cómo la seguridad alimentaria resulta fundamental para que el ser humano pueda protegerse y, sobre todo, intentar evitar la propagación de enfermedades que afectan gravemente a la salud y también, de manera indirecta, a la economía y a la propia sociedad. La importancia de la normativa, a todos los niveles, pero especialmente en lo que respecta al ámbito europeo, es capital para hacer frente a cualquier crisis alimentaria que pueda suponer una aceptación directa a la salud de los ciudadanos. También nos ofrece un ejemplo de cómo las crisis, alimentarias en un caso y sanitarias en otro, suponen también un catalizador para la elaboración de nuevas normativas y políticas.

En relación con la estructura del libro, se encuentra dividido en dos partes, una general (capítulos primero y segundo) y una parte especial (capítulos tres y cuatro).

Por lo que respecta a la parte general, el autor nos adentra en diferentes cuestiones y conceptos capitales para entender el sistema de gobernanza de la Unión Europea y cómo éste determina también la capacidad de actuación de la misma, limitando en algunos casos su capacidad de decisión y, en otros, permitiéndoles generar sinergias que no serían posibles fuera del proceso de integración. En este ejercicio de la gobernanza comunitaria, las Instituciones europeas se han servido, lo largo de los años de la creación de organismos y agencias que les permitan, gestionar eficazmente determinadas materias y liberar de cierta carga administrativa a las propias instituciones.

También se recoge, en esta parte general, un recorrido por el propio concepto y naturaleza de este tipo de agencias, así como un análisis, exhaustivo y riguroso, de la evolución de este tipo de institutos u organizaciones, a lo cual se añade un análisis, desde una perspectiva histórica, de la evolución de los mismos. Pero no se queda ahí, sino que también estudia los fundamentos jurídicos del funcionamiento de este tipo de organizaciones y las principales funciones generales que les suelen otorgadas por parte de los gobiernos y, junto a ello, también el régimen organizativo y financiero de las mismas o sus principales aspectos estructurales.

Una vez entramos en la parte específica, encontramos un capítulo tercero dedicado principalmente al estudio de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria; en el que autor desarrolla un interesante análisis de la evolución, en el Derecho Comunitario, del concepto y regulación de la seguridad alimentaria, es en este capítulo donde expone el interesante debate sobre cómo ha de

entenderse la seguridad alimentaria y las diferentes propuestas en este sentido. Se presenta un acercamiento al marco jurídico de la política relativa a la seguridad alimentaria de la Unión Europea, cuestión que ha sido muy debatida, y que aún hoy sigue generando interés y debate en la doctrina, un debate que el autor ha sabido recoger acertadamente al hablarnos sobre el futuro de esta reglamentación.

Resulta también reseñable el ejercicio de derecho comparado entre el sistema comunitario y el estadounidense, sin dejar de lado las normativas sobre esta cuestión de carácter más internacional, vinculadas a la Organización de las Naciones Unidas y los órganos de esta, como la FAO. Este capítulo finaliza con un estudio pormenorizado de la propia Agencia Europea de la Seguridad Alimentaria para, de nuevo, acabar con una interesante comparación entre las bases reguladoras de la política de seguridad alimentaria a nivel internacional así como de las diferentes agencias existentes en otros países, por ejemplo, Estados Unidos.

Por último, haremos referencia al contenido del capítulo cuarto, el último del libro, que queda destinado al estudio, no ya de la seguridad alimentaria, sino de la seguridad sanitaria, con especial interés en el análisis de las bases y principios jurídicos de un sistema de gobernanza de la salud pública a nivel comunitario que ha recibido un importante impulso en los últimos años, fundamentalmente por la necesidad de combatir la pandemia del COVID-19, lo cual ha permitido reforzar también la cooperación a nivel sanitario entre los diferentes Estados miembros y, seguramente, una mayor integración entre todos ellos, cuyo mayor exponente se ha materializado a través de la creación de la llamada incubadora HERA, instrumento que permitirá aprovechar todos los recursos necesarios con el fin de responder, prevenir y, en su caso, reducir los impactos que suponen las amenazas sanitarias tanto en el presente como en el futuro y cuya creación bebe directamente de la agencia BARDA de Estados Unidos, cuyo principal objetivo es muy similar al de la agencia europea y sobre la cual el autor también nos ofrece una breve reflexión que permite entender las similitudes entre estas dos instituciones.

Consideramos que nos encontramos ante un libro interesante, sin duda, novedoso en cuanto al planteamiento del estudio por la vinculación que se lleva a cabo entre la política de seguridad alimentaria y la política de seguridad sanitaria, y que también muy interesante por los diferentes ejercicios de derecho comparado ya mencionados. Por todo ello, felicitamos y damos nuestra enhorabuena al autor.

ISAAC DE LA VILLA BRIONGOS

Profesor ayudante de la Universidad de Castilla-La Mancha

