

**COMERCIO ALIMENTARIO DE PROXIMIDAD ¿UN PARÁMETRO LEGAL EFICAZ PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD ALIMENTARIA?**

**SHORT FOOD SUPPLY CHAINS. AN EFFECTIVE LEGAL PARAMETER TO ACHIEVE FOOD SUSTAINABILITY?**

MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ

*Doctoranda en Derecho Administrativo*

*Universidad de Lleida*

[marta.munoz@udl.cat](mailto:marta.munoz@udl.cat)

Fecha de recepción: 1 de octubre de 2021

Fecha de aceptación: 2 de noviembre de 2021

**RESUMEN:** El comercio alimentario de proximidad ha ido adquiriendo una progresiva importancia en Europa desde los años 90, configurándose como un modelo alternativo al régimen agroindustrial actualmente dominante. Con ánimo de contribuir a la transición ecológica del Derecho agroalimentario, este trabajo realiza una investigación jurídica sobre la relevancia del comercio alimentario de proximidad en la construcción de sistemas agroalimentarios más sostenibles ambientalmente. Para ello, analiza el concepto y régimen jurídico del comercio alimentario de proximidad recogidos por la normativa europea, española y autonómica. El objetivo fundamental es dilucidar si el comercio alimentario de proximidad, tal y como está definido por la diferente normativa, es un instrumento eficaz en la construcción de sistemas agroalimentarios más sostenibles ambientalmente.

**RESUM:** El comerç alimentari de proximitat ha anat adquirint una progressiva importància a Europa des dels anys noranta, i es configura com un model alternatiu al règim agroindustrial actualment dominant. Amb ànim de contribuir a

la transició ecològica del Dret agroalimentari, aquest treball realitza una investigació jurídica sobre la rellevància del comerç alimentari de proximitat en la construcció de sistemes agroalimentaris més sostenibles ambientalment. Amb aquest objectiu, analitza el concepte i règim jurídic del comerç alimentari de proximitat recollides per la normativa europea, espanyola i autonòmica. L'objectiu fonamental és dilucidar si el comerç alimentari de proximitat, tal com està definit per la diferent normativa, és un instrument eficaç en la construcció de sistemes agroalimentaris més sostenibles ambientalment.

**ABSTRACT:** Short food supply chains have been having a great impact in Europe's society since 90s, raising as an alternative model to the current dominant agro-industrial regime. Setting the ecological transition of agri-food law as a main theme, this study presents a legal investigation on the relevance of short food supply chains in the development of more environmentally sustainable agri-food systems. To do this, an analysis of legal definitions related to short food supply chains collected by European, Spanish and regional regulations has been performed. The aim of this study is to elucidate whether the legal regime of short food supply chains, as defined by the different regulations, is an effective instrument in the construction of more environmentally sustainable agri-food systems.

**PALABRAS CLAVE:** Comercio alimentario de proximidad — Derecho ambiental — Derecho agroalimentario — Cadenas cortas de distribución alimentaria — Venta alimentaria de proximidad — Venta alimentaria local.

**PARAULES CLAU:** Comerç alimentari de proximitat — Dret ambiental — Dret agroalimentari — Cadenes curtes de distribució alimentària — Venda alimentària de proximitat — Venda alimentària local.

**KEYWORDS:** Local food trade — Environmental law — Agri-food law — Short food supply chains — Local food sales.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DEL MODELO AGROALIMENTARIO: DEL ALARGAMIENTO DE LA CADENA A LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. 1. La Política Agraria Común. a) *Cambio en el modelo productivo: food security.* b) *Consecuencias ambientales.* 2. Globalización del comercio agroalimentario: alargamiento de la cadena y auge de la gran

distribución. a) *La liberalización del comercio agroalimentario*. b) *El auge de las grandes empresas de distribución alimentaria*. c) *El principio de trazabilidad: garantía de food safety*. 3. La transición ecológica del modelo agroalimentario y el comercio de proximidad como parámetro.

III. EL SURGIMIENTO DE MODELOS AGROALIMENTARIOS ALTERNATIVOS. 1. Las asociaciones de consumidores y productores por el comercio alimentario local. 2. El etiquetado alimentario: productos locales o de km 0. 3. Fomento de la agricultura urbana y periurbana. 4. El II Pilar de la PAC: fomento público para la creación de cadenas cortas de distribución alimentaria.

IV. DEFINICIONES JURÍDICAS DE COMERCIO ALIMENTARIO DE PROXIMIDAD. 1. En el marco de la Unión Europea. a) *La proximidad en el II Pilar de la PAC: desarrollo rural sostenible*. b) *Análisis de la definición*. i. Consideraciones generales. ii. Cercanía social entre productor y consumidor. iii. Cooperación y desarrollo económico local. iv. Cercanía geográfica entre lugar de producción y lugar de consumo. c) *Consecuencias ambientales de la prevalencia del criterio de cercanía social sobre el criterio geográfico para definir las cadenas cortas de distribución alimentaria*. d) *El alcance de la aplicación jurídica de la definición europea sobre cadenas cortas de distribución alimentaria en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros*. 2. Definiciones de comercio de proximidad en el marco legislativo nacional y autonómico. a) *Consideraciones generales sobre el marco competencial*. b) *Marco legislativo español: regulación sectorial y delimitación geográfica*. c) *Marco legislativo autonómico: dispar regulación del comercio alimentario de proximidad*. i. Las finalidades de la norma autonómica para regular el comercio alimentario de proximidad. ii. La perspectiva ambiental en las motivaciones legislativas autonómicas sobre el comercio de proximidad alimentario. iii. Delimitación geográfica del ámbito de aplicación. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El reciente auge de interés por el comercio alimentario de proximidad se debe a su configuración como modelo alternativo al actual régimen agroalimentario, ya que este último acumula numerosas externalidades negativas, tanto sociales como ambientales y sanitarias. Numerosos informes científicos<sup>1</sup> evidencian los graves impactos ambientales del actual modelo agroalimentario, así como la necesidad de actuar para reducir sus externalidades negativas.

La Unión Europea se ha comprometido en la construcción de sistemas agroalimentarios más sostenibles a través del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia de la Granja a la Mesa. Así pues, los sistemas agroalimentarios sostenibles deben proporcionar alimentos asequibles, saludables, inocuos y nutritivos para las generaciones actuales y futuras, a través de un modelo que no degrade el medio ambiente, contribuyendo a preservar o incluso restaurando los ecosistemas<sup>2</sup>.

Una vez contextualizado tanto el problema ambiental como la voluntad política de cambio, el Derecho emerge como una herramienta fundamental en la

---

1 Priyadarshi Shukla et al., *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. IPCC. 2019. Walter Willett et al., "Food in the Anthropocene: the EAT — Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems", en *The Lancet*, núm. 10170, 2019.

2 Peter Jackson et al., *A sustainable food system for the European Union*, SAPEA. Berlín, 2020.

construcción de la sostenibilidad ambiental de los sistemas agroalimentarios. Por ahora, la literatura jurídica ha centrado la mayor parte de la investigación sobre la sostenibilidad ambiental en la fase de la producción primaria, al ser la que más externalidades negativas genera. Sin embargo, el resto de las actividades de la cadena alimentaria no están suficientemente analizadas desde la perspectiva jurídica ambiental. Esta laguna en la investigación existe aun cuando las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de las cadenas agroalimentarias representan, más allá de la producción primaria, alrededor del 5 -10 % de las emisiones antropogénicas totales<sup>3</sup>.

El transporte de alimentos es uno de los puntos calientes del balance total de emisiones de gases de efecto invernadero, habiéndose incrementado desde 1960 de manera exponencial<sup>4</sup> a causa de la globalización del comercio alimentario. Es necesario precisar que el comercio alimentario de proximidad no es el único parámetro para construir sistemas agroalimentarios más sostenibles, pues también han de respetarse la estacionalidad de la producción y los métodos agrícolas ecológicos. No obstante, y a pesar de no ser el único parámetro, se ha de subrayar la importancia de la proximidad como una base sólida sobre la cual construir el resto del modelo agroalimentario, estacional y ecológico.

Por otra parte, cabe destacar la íntima conexión entre el reciente desarrollo del comercio alimentario de proximidad y la protección de la salud de los consumidores; así pues, en un primer momento el auge de este tipo de comercio surgió como respuesta a las crisis alimentarias sanitarias del modelo agroindustrial. Los consumidores tienden a otorgar mayor confianza al producto local a causa de la estrecha relación establecida con el productor.

Este trabajo se divide en tres partes principales. En la primera parte, el estudio se interesa especialmente por los cambios producidos en el modelo distributivo alimentario tras la II Guerra Mundial. La segunda parte realiza un recorrido por las diversas alternativas al régimen agroalimentario dominante propuestas por el comercio de proximidad. En último lugar, el estudio se ocupa del análisis de las definiciones y del régimen jurídico del comercio de proximidad desde una perspectiva ambiental. El análisis obedece al objetivo de dilucidar en qué medida

---

<sup>3</sup> Priyadarshi Shukla. IPCC. 2019. Op. cit. 1.

<sup>4</sup> Eduardo Aguilera et al. *Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España*, Real Academia de Ingeniería. Madrid, 2020.

el régimen legal del comercio de proximidad es una herramienta eficaz, o no, para la construcción de sistemas agroalimentarios alternativos más sostenibles. El análisis arroja como principal conclusión que, en el marco legislativo de la Unión Europea, el comercio alimentario de proximidad se utiliza, sobre todo, como una herramienta para mejorar la posición socioeconómica de los productores primarios en la cadena alimentaria. Por su parte, en el ordenamiento jurídico nacional, son principalmente las Comunidades Autónomas quienes han contribuido a la construcción de un régimen jurídico específico para el comercio alimentario de proximidad. Sin embargo, las regulaciones autonómicas no conciben este tipo de comercio como un instrumento para construir sistemas agroalimentarios más sostenibles sino para la promoción de su producción alimentaria autonómica. Así pues, la regulación autonómica utiliza el comercio alimentario de proximidad como un instrumento para otorgar cierto valor económico y distintivo al producto alimentario autonómico, y no para la construcción de la sostenibilidad ambiental de los sistemas agroalimentarios.

## **II. EVOLUCIÓN DEL MODELO AGROALIMENTARIO: DEL ALARGAMIENTO DE LA CADENA A LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

A mediados del pasado siglo, empezó a gestarse un cambio de régimen agroalimentario pasando de un modelo agrario y campesino a un régimen agroalimentario de tipo industrial<sup>5</sup>. El profundo cambio que esto supuso ha afectado a todas las fases de la cadena alimentaria, desde el modelo productivo agrícola hasta las dietas alimentarias<sup>6</sup>. En tanto que este trabajo se interesa sobre todo por los cambios producidos en el modelo de distribución, se expondrán las razones que condujeron a la globalización de la cadena alimentaria, lo cual acarrió el aumento considerable de los kilómetros que recorren los alimentos desde su producción hasta el consumidor final. Estos cambios en el modelo agroalimentario han ido acompañados por numerosos

---

<sup>5</sup> Jeffrey Pilcher, "From the usufruct of the wild to the reproduction of the tamed", en *The Oxford handbook of food history*, Oxford University Press. Oxford, 2012.

<sup>6</sup> Nuestra tradicional dieta mediterránea se ha visto modificada con efectos negativos para nuestra salud. Ha aumentado el consumo de productos alimentarios de origen animal, grasas saturadas y trans, azúcares y calorías, con bajo consumo de frutas, verduras y fibra, lo que puede provocar enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación. Federico De Montalvo Jäakesläinen, "La lucha jurídica contra las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación", en Laura Salamero (dir.), *Manual básico de derecho alimentario*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2019.

informes científicos alertando sobre los daños ambientales producidos por este nuevo régimen. Dentro de las posibles soluciones para paliar estos efectos ambientales negativos se encuentran las cadenas cortas de distribución alimentaria, como uno de los posibles remedios para construir un sistema agroalimentario más sostenible ambientalmente.

Resulta complicado entender la progresiva relevancia adquirida por las cadenas cortas de distribución alimentaria sin comprender el actual modelo agroalimentario, pues éstas se configuran como parte de un modelo alternativo o, incluso, disidente al imperante. Por esta razón, antes de adentrarnos en el análisis jurídico de los textos legales que recogen las cadenas de distribución cortas, es necesario recorrer la reciente y profunda evolución del sistema agroalimentario europeo. Además de señalar qué instrumentos legales permitieron este cambio de modelo, también se exponen los datos científicos que evidencian las externalidades ambientales negativas producidas por el presente sistema agroalimentario, víctima y responsable al mismo tiempo de la actual crisis ambiental. El estudio se focaliza, sobre todo, en los impactos negativos de las cadenas de distribución alimentaria y las denominadas *food miles* —distancia recorrida por los alimentos—.

## 1. La Política Agraria Común

### a) Cambio en el modelo productivo: “*food security*”

A pesar de no haber modificado directamente el modelo distributivo ni haber instaurado el alargamiento de la cadena alimentaria, resulta necesario detenerse en la Política Agraria Común, en adelante PAC, ya que fue un instrumento clave en el cambio del modelo productivo agroalimentario. Además, estos cambios en la forma de producir, acompañados por la globalización del comercio agroalimentario, contribuyeron al alargamiento de la cadena y a las *food miles*. Tras la II Guerra Mundial y con el objetivo de paliar las hambrunas de la postguerra<sup>7</sup>, la Comunidad Económica Europea aprobó en 1962 la PAC. Con este instrumento jurídico, los dirigentes europeos diseñaron un modelo

---

<sup>7</sup> La PAC se construyó imitando el modelo intervencionista estadounidense sobre su producción agrícola y alimentaria, inaugurado en los años 30 para combatir la Gran Depresión: *New Deal*. Harriet Friedmann, “The political economy of food: a global crisis”, en *New left review*, núm. 197, 1993.

intervencionista sobre la agricultura para asegurar el autoabastecimiento y se fijaron unos precios mínimos para los productos agrícolas con el fin de favorecer los cultivos, asegurando de este modo un precio mínimo final a los productores primarios. A partir de entonces y hasta ahora, el Derecho de la Unión Europea comenzó a tomar posesión del Derecho agrario. Así pues, el primer período del Derecho europeo agroalimentario moderno puede caracterizarse por su preocupación por la seguridad alimentaria en términos de abastecimiento, en su acepción inglesa de *food security*, la cual se refiere a la disponibilidad suficiente de alimentos y al acceso de las personas a los mismos<sup>8</sup>. Cabe destacar que la primera PAC fue un éxito ya que satisfizo ampliamente los objetivos para los cuales se diseñó: proteger a la población europea contra las hambrunas.

Desde entonces, este fuerte modelo intervencionista sobre la agricultura y la alimentación ha cambiado profundamente el sistema de producción de alimentos, en tanto que el modelo se basaba en otorgar ayudas vinculadas a la producción, es decir, a mayor producción mayor ayuda pública. De este modo, la PAC empujó la industrialización agrícola, la cual tenía como fin incrementar la producción y, por tanto, los rendimientos.

Sin embargo, y a pesar de su amplio éxito en la lucha por lograr el abastecimiento alimentario, la PAC acarreó diversos efectos negativos, tanto socio-económicos, como territoriales<sup>9</sup> y ambientales. El siguiente apartado se centra en detallar tan sólo las externalidades ambientales negativas.

#### *b) Consecuencias medioambientales*

Como ya se ha señalado, con el objetivo final de aumentar su propia producción, la PAC modificó profundamente el modelo productivo agrícola: los campos de cultivo se industrializaron incorporando máquinas motorizadas e insumos

---

<sup>8</sup> Carlo Bottari y Federico Laus, "Aproximación general al marco europeo de regulación del Derecho alimentario", en Laura Salamero (dir.), *Manual básico de derecho alimentario*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2019.

<sup>9</sup> La sobreproducción agrícola generó grandes excedentes que fueron subvencionados por la misma PAC para su exportación a terceros países, lo que hundió las economías locales de estos últimos, sobre todo en países del Tercer Mundo. Las políticas de apoyo al modelo agroindustrial han destruido miles de pequeñas explotaciones agrarias dentro de Europa, ya que la mayor parte de las subvenciones de la PAC recaen sobre las grandes agro-producciones, siendo los pequeños agricultores y ganaderos descartados de esta ayuda pública. Manuel González de Molina et al., "Decoupling food from land: the evolution of Spanish agriculture from 1960 to 2010", en *Sustainability*, núm. 9.12, 2017.

químicos y genéticos<sup>10</sup> los cuales modificaron el paisaje, al predominar los monocultivos en detrimento de la biodiversidad, y redujeron la tradicional autonomía campesina sobre las semillas<sup>11</sup>. La denominada, paradójicamente, “Revolución Verde” de los años 70 se expandió a los países industrializados agotando los suelos al usarlos de forma intensiva y dejándolos sin nutrientes. Actualmente, el presente modelo agroalimentario es, al mismo tiempo, responsable y víctima de la actual crisis ambiental<sup>12</sup>. En su rol de responsable, el sistema agroalimentario es uno de los principales promotores del cambio climático<sup>13</sup>, las modificaciones en el uso de la tierra<sup>14</sup>, el agotamiento de los recursos hídricos<sup>15</sup>, la pérdida de biodiversidad<sup>16</sup> y la contaminación de los ecosistemas acuáticos y terrestres. Simultáneamente, el sistema agroalimentario es también víctima de estos daños medioambientales, los cuales están empezando a dificultar la producción de alimentos<sup>17</sup>, puesto que las perturbaciones en el clima están afectando a la seguridad alimentaria, en su acepción de *food security*<sup>18</sup>. No deja de resultar curioso que el presente modelo intervencionista sobre la agricultura, inicialmente diseñado para aumentar la

---

<sup>10</sup> Xavier Montagut y Fabrizio Dogliotti, *Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo*, Icaria Editorial. Barcelona, 2006 (1ª edición).

<sup>11</sup> El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual protegió con derechos de propiedad intelectual a las semillas modificadas, evitando que muchos campesinos pudieran reutilizarlas.

<sup>12</sup> Marco Springmann et al., “Options for keeping the food system within environmental limits”, en *Nature*, vol. 562, núm. 7728, 2018.

<sup>13</sup> Un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de los sistemas agroalimentarios; siendo la producción agrícola la principal emisora, con un 71% de ese tercio de emisiones. Monica Crippa et al., “Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions”, en *Nature Food*, núm. 3, 2021.

<sup>14</sup> Más de un tercio de la superficie terrestre está destinada a la producción agroalimentación expandiéndose a expensas de bosques tropicales, antiguos sumideros de gases de efecto invernadero, reduciendo la biodiversidad y amenazando con la extinción a numerosas especies animales por cambios irreversibles en sus hábitats. John Bongaarts, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the IPBES*. 2019.

<sup>15</sup> Durante los meses más calurosos en Europa, la agricultura puede ser responsable de más de la mitad del consumo de agua. AEMA, *El agua es vida. Los ríos, los lagos y mares de Europa están sometidos a la presión de la contaminación, la sobreexplotación y el cambio climático. ¿Cómo podemos garantizar un uso sostenible de este recurso vital?* Copenhagen, 2018.

<sup>16</sup> John Boongaarts. IPBES, 2019. Op. cit. 13.

<sup>17</sup> Walter Willet et al., “Food in the Anthropocene: the EAT - Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems”, en *The Lancet*, núm. 10170, 2019.

<sup>18</sup> Priyadarshi Shukla. IPCC, 2019. Op. cit. 1. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*, FAO. Roma, 2020.



producción de alimentos, se esté retornando en contra de su objetivo inicial: garantizar la *food security*<sup>19</sup>.

El Derecho no es ajeno a estos informes científicos, por lo que la PAC ha ido reverdeciéndose a lo largo de los años<sup>20</sup>. Al ser la producción agrícola y ganadera, dentro de todas las actividades de la cadena alimentaria, la más perjudicial para el medio ambiente, la doctrina jurídica se ha centrado sobre todo en cómo el Derecho puede ayudar a construir la sostenibilidad agroalimentaria en la primera fase de la cadena; en otras palabras, la mayor parte de la investigación jurídica sobre la sostenibilidad ambiental agroalimentaria se limita a la producción primaria<sup>21</sup>. Sin embargo, el resto de las actividades de la cadena alimentaria (comercio, transporte, consumo, gestión de residuos, embalajes<sup>22</sup>) no están suficientemente analizadas desde la perspectiva jurídica ambiental. Esta laguna en la investigación existe aun cuando las emisiones de gases de efecto invernadero, en adelante GEI, provenientes de las cadenas agroalimentarias representan, más allá de la producción primaria, alrededor del 5-10 % de las emisiones antropogénicas totales<sup>23</sup>.

Por lo tanto, se estima necesaria la investigación jurídica sobre la sostenibilidad ambiental de los sistemas agroalimentarios más allá de la producción primaria, ya que es imperioso ampliar las estrategias de reducción de emisiones de GEI que trasciendan la fase de producción, alcanzando otros ámbitos. El transporte

---

<sup>19</sup> François Dutilleul, “Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce”, en *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, 2013.

<sup>20</sup> Desde la creación de la PAC en 1962, ésta se mantuvo estable durante 30 años. En 1992, la reforma Mac Sharry cambió profundamente la intervención pública sobre la agricultura, iniciando la transición de unas ayudas ligadas a la producción a las ayudas ligadas a la renta de los agricultores; es decir, el apoyo a los precios es reemplazado por las ayudas directas. Desde entonces la PAC ha sido reformada cada 7 años, al ritmo de las revisiones de los marcos financieros plurianuales de la UE.

<sup>21</sup> Antonio Jannarelli, “Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive”, en *Rivista di diritto agrario*, núm. 1, 2020. Peter Stevenson, “Turning the Commission's Farm to Fork Strategy into a far-reaching reform of EU agriculture”, en *dA Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*, núm. 4, 2020. Antonio Jannarelli, “Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture” en *Rivista di diritto agrario*, núm. 4, 2018. María Teresa López Cantó, “La política agrícola común en el horizonte de 2020 y el reto de la adaptación al cambio climático”, en *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm 33, 2016. Katharine Heyl et al., “The Common Agricultural Policy beyond 2020: A critical review in light of global environmental goals” en *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, núm. 1, 2021.

<sup>22</sup> Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, orientada hacia la prevención, en especial a través de la reutilización, como vía más eficaz para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y reducir el impacto medioambiental de los mismos.

<sup>23</sup> Priyadarshi Shukla. IPCC. 2019. Op. cit. 1.

alimentario es uno de los puntos calientes del balance de emisiones, habiéndose incrementado desde 1960 de manera exponencial<sup>24</sup> a causa de la globalización del comercio alimentario.

## **2. Globalización del comercio agroalimentario: alargamiento de la cadena y auge de la gran distribución**

Mientras en Europa la PAC modificaba el modelo productivo agroalimentario, en el contexto internacional se impulsó la globalización del comercio alimentario, provocando el progresivo dominio del mercado global agroalimentario por parte de las grandes superficies de distribución. Como consecuencia, la distancia entre productor primario y consumidor se alargó no sólo geográficamente sino también socialmente, al multiplicarse el número de intermediarios<sup>25</sup>.

### *a) La liberalización del comercio agroalimentario*

Tras la crisis económica de los años 30, se comenzó a impulsar la globalización del comercio alimentario eliminando progresivamente todas las medidas nacionales contra el libre comercio a través del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, en adelante GATT de su nombre en inglés, firmado en 1947. Este acuerdo internacional multilateral regula el comercio mundial de mercancías con el fin de impedir políticas proteccionistas nacionales y favorecer la liberalización del libre comercio<sup>26</sup>. Como veremos a continuación, el comercio agroalimentario siempre se ha beneficiado de un régimen especial dentro de las reglas generales instauradas por los acuerdos internacionales multilaterales que favorecen el libre comercio.

En un primer periodo, de 1947 a 1986, si bien es cierto que la agroalimentación no estaba formalmente excluida del GATT, ésta beneficiaba de excepciones o derogaciones respecto a las reglas generales; es decir, bajo ciertos requisitos, los Estados firmantes del GATT podían seguir imponiendo barreras, arancelarias

---

<sup>24</sup> Eduardo Aguilera. 2020. Op. cit. 3.

<sup>25</sup> Róger Martínez Castillo, "Globalización de la agricultura y la alimentación", en *Revista ABRA*, núm. 35, 2006. Barbara Redlingshofer, "Choix de consommation alimentaire, quel impact sur l'effet de serre ? en *Colloque international, scientifique et professionnel" agriculture biologique et changement climatique*". 2008.

<sup>26</sup> El GATT trataba de eliminar o disminuir los derechos de aduana, las barreras no aduaneras a la importación y las subvenciones a la exportación, pues se entiende que son impedimentos injustificados al libre comercio.

y cuantitativas, a la importación de productos agroalimentarios y subvencionando las exportaciones. Posteriormente, desde 1986 hasta 1995, la agricultura se excluyó expresamente del GATT. Finalmente, en 1995 y recién creada la Organización Mundial del Comercio, en adelante OMC, entró en vigor el Acuerdo sobre la Agricultura<sup>27</sup>, en adelante AsA, cuya pretensión es reducir la posibilidad para los Estados de implantar medidas proteccionistas nacionales del mercado agrario interior frente al libre comercio internacional de productos agrícolas<sup>28</sup>. El AsA abordó las tres áreas de intervención pública sobre la agricultura que podrían suponer obstáculos al libre comercio<sup>29</sup>: el apoyo interno a través de subvenciones, el acceso a los mercados (el cual incluye barreras arancelarias y no arancelarias) y las subvenciones a la exportación.

Así las cosas, la PAC tuvo que adaptarse<sup>30</sup> a este nuevo tratado internacional desmantelando casi la totalidad de los precios mínimos garantizados a los productos agrícolas y las ayudas directas vinculadas a los volúmenes producidos. De este modo, esta reforma de la PAC suprimió el vínculo entre las ayudas y la producción, sustituyéndola por ayudas a la renta agrícola. La progresiva retirada del apoyo de la UE a la agricultura enfrentó a los agricultores europeos al mercado internacional<sup>31</sup>. En otras palabras, una vez que las empresas agroalimentarias, tanto europeas como estadounidenses, se fortalecieron gracias al apoyo doméstico, éstas buscaron expandirse y encontraron en el marco regulatorio nacional un obstáculo para la construcción de un régimen agroalimentario global<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Consultable en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_intro00\\_contents\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro00_contents_s.htm)  
Fecha de último acceso 4 de abril de 2021.

<sup>28</sup> Las intervenciones nacionales sobre la agricultura con impacto mínimo sobre el comercio, compartimento verde del AsA, están excluidas de los compromisos de reducción; entre estas ayudas se comprenden los pagos directos a productores, no por producción sino por hectárea. Actualmente, las ayudas directas del I Pilar de la PAC se consideran lo suficientemente desacopladas de la producción para formar parte del compartimento verde. Información relativa a los tres compartimentos del AsA: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/agboxes\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agboxes_s.htm)  
Fecha de último acceso 4 de abril de 2021.

<sup>29</sup> Albert Massot, *El Acuerdo sobre la Agricultura de la OM*, Parlamento Europeo. 2017.

<sup>30</sup> Adaptación realizada con la aprobación Reglamento (CE) 1234/2007, el cual eliminó la programación pública de la producción agraria, quedando pues a la elección de los agricultores quienes debían decidir en base a la fluctuación del mercado mundial.

<sup>31</sup> Miguel Ángel Recuerda Girela, *Tratado de derecho alimentario*, Aranzadi. Cizur Menor, 2011.

<sup>32</sup> Anne Saab, "An international law approach to food regime theory" en *Leiden Journal of International Law*, núm. 31, 2018. Michael Fakhri, "A History of Food Security and Agriculture in International Trade Law, 1945–2017", en *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*. Springer, Cham, 2020.

Con este nuevo marco regulatorio del comercio alimentario internacional, la globalización de las cadenas agroalimentarias empujó el alejamiento geográfico, cultural y social entre los productores y los consumidores finales. La comercialización a gran distancia de productos alimenticios no es innata al modelo agroalimentario actual, pero sí muy característica a éste ya que los alimentos recorren, de media, unos 5.000 kilómetros desde su producción hasta su consumo<sup>33</sup>. El término *food miles*<sup>34</sup> se popularizó para describir la distancia que los alimentos recorrían desde el lugar de producción hasta el consumidor final. Este concepto, *food miles*, se ha desarrollado vinculado a las preocupaciones relativas al crecimiento de las cadenas agroalimentarias y el uso intensivo de los transportes.

*b) El auge de las grandes empresas de distribución alimentaria*

Paralelamente a esta globalización del comercio agroalimentario, se produjo un gran crecimiento de la distribución masiva de alimentos a través de la importación del modelo de supermercado desde EEUU a Europa. Las grandes empresas minoristas de distribución alimentaria multiplicaron los intermediarios y fueron conquistando un desmesurado poder de negociación dentro la cadena alimentaria, imponiendo exigentes condiciones tanto en calidad como en cantidad a los productores primarios<sup>35</sup>. Como resultado, entre 1960 y 1970 las pequeñas explotaciones agrícolas europeas desaparecieron al no ser capaces de adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por el modelo agroindustrial. A pesar de todo, la agricultura no industrial encontró dos formas de supervivencia; la primera, ligada a la valorización de los productos agroalimentarios

---

<sup>33</sup> Xavier Simón Fernández et al., "Alimentos kilométricos y gases de efecto invernadero: análisis del transporte de las importaciones de alimentos en el Estado español (1995-2007)", en *Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 22, 2014.

<sup>34</sup> Término acuñado por Tim Lang en los años 90. Tim Lang, "Food miles" en *Slow Food*, 2006.

<sup>35</sup> Blanca Mimbreno, "Periodo 2021-2027 post Covid (nuevo pacto verde, *next generation EU* y la nueva PAC): ¿hacia una nueva ruralidad en Europa y en España?", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 341, 2020.

territoriales<sup>36</sup>; la segunda, se basó en la agricultura de supervivencia a través de la venta directa en los mercados agrícolas y locales<sup>37</sup>.

*c) El principio de trazabilidad: garantía de “food safety”*

Esta distancia entre productor y consumidor, tanto kilométrica como social, hizo nacer el principio de trazabilidad en Derecho alimentario, entendido como la posibilidad de llevar a cabo un rastreo del producto alimentario desde su origen hasta su consumo; esta trazabilidad es un principio instrumental del Derecho para alcanzar la seguridad alimentaria, en su acepción inglesa de *food safety*, la cual se refiere a la inocuidad de los alimentos para la salud humana<sup>38</sup>. Así pues, podemos afirmar que el segundo período del Derecho europeo agroalimentario moderno se caracteriza por su preocupación por la seguridad alimentaria<sup>39</sup>. La noción de *food safety*, como problema alimentario, surgió cuando el concepto de *food security*, como problema agrícola, ya estaba superado. Desde entonces, se ha producido una progresiva predominancia del Derecho alimentario sobre el Derecho agrario; incluso algunos autores afirman que el Derecho alimentario moderno comienza donde termina el Derecho agrario<sup>40</sup>, ya que la agricultura sirve hoy casi exclusivamente al régimen alimentario global.

### **3. La transición ecológica del modelo agroalimentario y el comercio de proximidad como parámetro**

Como se ha señalado anteriormente, desde la II Guerra Mundial, el Derecho agroalimentario moderno ha transitado por dos periodos principales; una primera etapa se preocupó por garantizar la seguridad alimentaria en términos de

---

<sup>36</sup> En el Derecho de la UE esta valorización de la calidad de ciertos productos agrícolas y alimenticios se regula a través del Reglamento (UE) nº 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios. Esta norma regula las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas y las especialidades tradicionales garantizadas, así como otros términos de calidad alimentarios.

<sup>37</sup> Walden Bello, *Food wars: crisis alimentaria y políticas de ajuste estructural*, Virus. Bilbao, 2012.

<sup>38</sup> Bernd Van der Meulen y Bart Wernaart, *EU Food Law Handbook*, Wageningen. Wageningen Academic Publishers, 2020.

<sup>39</sup> Esta segunda etapa comenzó a causa de varias crisis alimentarias sanitarias surgidas en Europa a mediados de los años 90. La enfermedad de las vacas locas puso en evidencia las carencias del cuerpo legal en materia alimentaria. En el año 2000, la Unión Europea publicó el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria el cual proclama que la política alimentaria europea ha de basarse en normas rigurosas de salud alimentaria que protejan y fomenten la salud de los consumidores. En 2002, se dictó el Reglamento (UE) nº 178/2002 que establece los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria.

<sup>40</sup> Antonio Jannarelli. *Rivista di diritto agrario*, 2018. Op. cit. 20.

abastecimiento, *food security*, y una segunda etapa por garantizar la seguridad alimentaria en términos de inocuidad, *food safety*. Actualmente, podemos afirmar que estamos entrando en un nuevo período del Derecho europeo agroalimentario moderno, el cual aboga por una transición ecológica pues el actual modelo agroalimentario no es ambientalmente sostenible.

Según el *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems*<sup>41</sup>, en adelante IPES Food, los sistemas agroalimentarios sostenibles deben proporcionar alimentos asequibles, inocuos y nutritivos para las generaciones actuales y futuras, a través de un modelo que tenga un impacto neutral o positivo en el medio ambiente, preservando o incluso restaurando los ecosistemas<sup>42</sup>. La Unión Europea se ha comprometido a la construcción de un sistema agroalimentario más sostenible a través del Pacto Verde Europeo y la Estrategia de la Granja a la Mesa.

Del mismo modo que el contexto histórico nos ayuda comprender la actual evolución jurídica, los datos científicos nos marcan el camino a seguir para construir el marco legal que englobe un modelo agroalimentario sostenible. Así pues, el recorrido de los alimentos, o *food miles*, se utiliza a menudo como una medida del impacto ambiental del sistema agroalimentario, en particular para medir la huella de carbono y la contribución al calentamiento global. Numerosos artículos científicos han estudiado la adecuación del consumo alimentario local, en contraposición con los alimentos kilométricos, como parámetro para construir sistemas agroalimentarios más sostenibles<sup>43</sup>.

A pesar de existir un cierto acuerdo<sup>44</sup> -aunque sin carácter unánime pues existen voces discrepantes<sup>45</sup>- sobre la importancia del consumo local para construir la

---

<sup>41</sup> IPES-Food es un panel de expertos independientes, cuentan con el estatuto de asociación internacional sin ánimo de lucro, cuya misión es la investigación científica y la promoción de sistemas alimentarios sostenibles. Trabajan desde 2015 con sede en Bélgica. <http://www.ipes-food.org/about/> Fecha de último acceso 4 de julio de 2021.

<sup>42</sup> Peter Jackson. SAPEA, 2020. Op. cit. 2.

<sup>43</sup> Tara Garnett, "Cooking up a storm", en *Food, greenhouse gas emissions and our changing climate*. Guildford, UK: Food Climate Research Network, Centre for Environmental Strategy, University of Surrey, 2008. Gareth Edward-Jones et al., "Testing the assertion that 'local food is best': the challenges of an evidence-based approach", en *Trends in Food Science & Technology*, núm. 5, 2008. Patrick Mundler y Lucas Rumpus, "The energy efficiency of local food systems: A comparison between different modes of distribution", en *Food policy*, núm. 6, 2012. David Neire Pérez et al., "Analysis of the transport of imported food in Spain and its contribution to global warming", en *Renewable Agriculture and Food Systems*, núm. 1, 2016.

<sup>44</sup> Priyadarshi Shukla. IPCC, 2019. Op. cit. 1.

<sup>45</sup> Algunos autores afirman que los circuitos cortos no implican necesariamente un mejor rendimiento ambiental, debido a que cuanto mayor sean los volúmenes de productos

sostenibilidad alimentaria, esta afirmación ha de ser matizada. Por un lado, no todo lo local es sostenible ambientalmente pues los métodos de producción de los alimentos locales pueden ser más insostenibles (uso de pesticidas, abuso de recursos hídricos...) que el transporte de larga distancia de alimentos ecológicos<sup>46</sup>. Además, un trayecto corto no es por sí solo más beneficioso ambientalmente ya que la contribución negativa del transporte varía en función de las distancias recorridas, tipo de vehículo y carga<sup>47</sup>. Sin embargo, por otro lado, es importante destacar que el comercio alimentario de proximidad puede tener efectos beneficiosos no sólo en la reducción de GEI vinculados al transporte y a la refrigeración, sino también en el incremento de la biodiversidad de cultivos, en la reducción de residuos y en la construcción sostenible del territorio rural y urbano<sup>48</sup>.

Por consiguiente, conscientes de que el consumo local por sí solo no sería una buena medida para la sostenibilidad ambiental del sistema agroalimentario, algunos autores afirman la necesidad de incluir, junto con el consumo local, otras estrategias para contribuir a un sistema alimentario sostenible. Por lo tanto, para aunar un impacto mínimo sobre el medio ambiente, las cadenas alimentarias han de ser: locales, estacionales y utilizar métodos de producción ecológicos<sup>49</sup>. En resumen, el consumo local se incluye dentro de un conjunto más amplio de parámetros sobre los que construir la sostenibilidad ambiental del sistema agroalimentario.

Siendo la proximidad, junto con la estacionalidad y la producción ecológica, uno de los tres parámetros para construir un modelo agroalimentario más sostenible ambientalmente, es necesario resaltar que el comercio local puede aunar los otros dos parámetros; siendo así la proximidad una base sólida sobre la cual

---

alimentarios transportados mayor es la eficiencia ambiental; es decir, una mayor concentración del comercio y del transporte se traduce en un impacto positivo sobre el uso de la energía que muchos transportes pequeños, aunque sean locales. Ingrid Nordmark, *Assessment of local food distribution*. 2015.

<sup>46</sup> Eduardo Aguilera. 2020. Op. cit. 3. Leyre Teré López, “Impactos biofísicos en los canales de distribución de un sistema agroalimentario local de base agroecológica”, en SALbA, 2021.

<sup>47</sup> Annelies Hauwermeiren et al., “Energy lifecycle inputs in food systems: a comparison of local versus mainstream cases”, en *Journal of Environmental Policy & Planning*, núm. 1, 2007. David Pérez Neira y Anibal Grollmus Venegas, “Life-cycle energy assessment and carbon footprint of peri-urban horticulture. A comparative case study of local food systems in Spain”, *Landscape and Urban Planning*, vol. 172, 2018. Patrick Mundler. *Food policy*, 2012. Op. cit. 41.

<sup>48</sup> Tara Garnett. Centre for Environmental Strategy, University of Surrey, 2008. Op. cit. 41.

<sup>49</sup> Moya Kneafsey et al., “Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics”, en *JRC scientific and policy reports*, vol. 123, 2013.

construir el resto del modelo agroalimentario. En otras palabras, el comercio de proximidad puede inducir a la producción estacional y ecológica por lo que, partiendo de la producción y el consumo alimentario local, es viable construir un modelo agroalimentario más sostenible ambientalmente.

A continuación, se expone el surgimiento de las cadenas cortas de distribución como materialización de este comercio de proximidad.

### **III. EL SURGIMIENTO DE MODELOS AGROALIMENTARIOS ALTERNATIVOS**

Como respuesta a las deficiencias anteriormente subrayadas<sup>50</sup> del nuevo régimen agroalimentario, desde la década de los 90 han ido surgiendo en los países industrializados redes alimentarias alternativas al modelo agroindustrial dominante, las cuales suelen compartir la pretensión de ofrecer formas más sostenibles de producir, transformar y vender alimentos. A raíz de estos movimientos pioneros, las iniciativas de mercado alternativas al modelo agroindustrial se multiplicaron, marcando la renovación de las cadenas cortas de distribución alimentaria como símbolo de la incorporación al comercio alimentario de valores ambientales, la renovación de relaciones de confianza entre productores y consumidores o incluso la elaboración de las bases de una democracia alimentaria.

En Europa, podemos destacar cuatro iniciativas diferentes que impulsan el rebrote<sup>51</sup> del comercio alimentario de proximidad dentro de las redes alimentarias alternativas: (1) los movimientos asociativos de consumidores y de productores, (2) el florecimiento de las etiquetas de alimentos locales o de kilómetro 0, (3) el fomento de la agricultura periurbana y (4) las subvenciones públicas para el desarrollo de nuevas cadenas cortas de distribución alimentaria, a través del II Pilar de la PAC. Todas ellas se analizan a continuación.

#### **1. Las asociaciones de consumidores y productores por el comercio alimentario local**

---

<sup>50</sup> En referencia no sólo las externalidades ambientales, sino también las sociales y económicas que afectaron negativamente a los pequeños productos primarios.

<sup>51</sup> Se usa el verbo rebrote ya que el comercio alimentario local no es nuevo, pues antes de 1960 la mayor parte de este consumo se realizaba a nivel local.



Los ciudadanos más concienciados sobre las externalidades negativas del actual régimen agroalimentario comenzaron a unirse a principios de siglo para crear asociaciones de consumidores que buscaban instaurar sistemas alternativos al agroindustrial. Los omnívoros conscientes<sup>52</sup>, término acuñado por Peter Singer, tienen una mayor percepción acerca de las consecuencias de sus elecciones alimentarias; es decir, consideran que comer es un acto con implicaciones políticas y buscan reducir las externalidades negativas de sus decisiones alimentarias. Dentro de la variedad de estos movimientos asociativos se desarrollaron las asociaciones promotoras de las cadenas cortas de distribución alimentaria.

En el seno de la Unión Europea, Francia ha sido pionera en la organización de cadenas cortas de distribución alimentaria a cargo de movimientos civiles ciudadanos; así, en 2001 surgió en Francia la primera Asociación por el Mantenimiento de la Agricultura Campesina, en adelante AMAP<sup>53</sup>, inspirada en los Teiki<sup>54</sup> japoneses<sup>55</sup>. La AMAP funciona a través de un contrato establecido entre un agricultor y un grupo de consumidores, por el cual el agricultor se compromete a proveer alimentos saludables, de temporada y sin insumos químicos; por su lado, los consumidores se comprometen a comprar por adelantado la producción del agricultor. Las AMAP se han desarrollado en todo el territorio galo, llegando a contabilizarse unas 2000 en 2015<sup>56</sup>. En España, uno de los ejemplos más cercanos a la AMAP francesa es la red Nekasarea, proyecto promovido por el sindicato campesino Ehne Bizkaia<sup>57</sup>. El objetivo del proyecto de Nekasarea es crear una red encaminada hacia la soberanía alimentaria entre

---

<sup>52</sup> Peter Singer y Jim Mason, *The ethics of what we eat: Why our food choices matter*, Rodale Books. 2007. Alain Ducasse y Christian Regouby. *Manger est un acte citoyen*. Liens qui libèrent, 2017.

<sup>53</sup> *Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne*. Actualmente, están recogidas en un anuario nacional: <http://www.reseau-amap.org/>

<sup>54</sup> Los Teiki son grupos asociativos de compra solidaria surgidos como respuesta a la industrialización agraria y a sus impactos negativos sobre la producción y el consumo. En el caso japonés, los Teiki surgieron tras numerosas infecciones por ingesta de pescado contaminado con mercurio a causa de efluentes industriales en la región de Minamata.

<sup>55</sup> Yuna Chiffolleau et al., "From short food supply chains to sustainable agriculture in urban food systems: Food democracy as a vector of transition", en *Agriculture*, núm. 4, 2016.

<sup>56</sup> En el siguiente enlace se puede consultar un mapa interactivo con las AMAPs actualmente presentes en el territorio francés: <https://miramap.org/-Les-AMAP-.html> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021.

<sup>57</sup> Más información sobre el sindicato EHNE aquí: <https://www.ehnebizkaia.eus/conocenos/> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021.

personas *baserritarras*<sup>58</sup> y consumidores finales; el agricultor se compromete a entregar semanalmente una cesta de productos locales y agroecológicos y el consumidor adquiere el compromiso de abonar esa cesta durante un tiempo acordado<sup>59</sup>. En Madrid, Barcelona o Murcia también han aflorado proyectos similares en los últimos años<sup>60</sup>.

Por otro lado, algunas agrupaciones de productores o cooperativas<sup>61</sup> también se preocupan por la integración o cooperación vertical entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria para ofrecer los productos alimenticios al consumidor final sin intermediarios. En general, estas agrupaciones de productores se preocupan por la cercanía social, es decir por reducir, o incluso eliminar, el número de intermediarios entre productor y consumidor; sin embargo, las preocupaciones por reducir la distancia kilométrica recorrida por los alimentos están menos presentes en sus objetivos empresariales.

## 2. El etiquetado alimentario: productos locales o de km 0

Más allá de estos grupos asociativos profundamente concienciados en instaurar un modelo agroalimentario más sostenible, el consumidor medio<sup>62</sup> también se preocupa cada vez más sobre las consecuencias negativas de sus compras<sup>63</sup>. Las grandes empresas de distribución se han hecho eco de este auge de valores en la cesta de la compra y las etiquetas que publicitan la proximidad de los productos alimenticios son más frecuentes. Los empresarios encontraron en los

---

<sup>58</sup> Término euskera para referirse a personas agricultoras o ganaderas.

<sup>59</sup> Más información sobre estos grupos: <http://www.osala-agroecologia.org/experiencia/la-red-de-grupos-de-consumo-nekasarea/> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021.

<sup>60</sup> <https://madridagroecologico.org/mapas/mapeogruposconsumo/> / <https://losesquimos.net/el-proyecto/> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021.

<sup>61</sup> Un ejemplo del panorama español de este tipo de cooperativas es el Grupo Alimentario Guissona, el cual realiza todas las actividades ganaderas, industriales y comerciales para ofrecer el producto alimenticio al consumidor final sin intermediarios: <https://www.bonarea-agrupa.com/es/public/aboutPresentation> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021. Otro ejemplo es la Cooperativa de Cambrils, dedicada sobre todo a la elaboración y comercialización de aceite de oliva; los productos se ponen a la venta al consumidor a través de las “AgroBotiga”, tienda física, online y también presente en el mercado central de Reus: <https://www.bonarea-agrupa.com/es/public/aboutPresentation> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021. El proyecto Arco organizado por la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, en adelante COAG, crea un espacio de encuentro entre consumidores y productores: <https://coag.com.es/quienes-somos/> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021.

<sup>62</sup> Lorenzo Bairati, “L’etica del consumatore nella governance globale del cibo”, en *Rivista di diritto alimentare*, núm. 4, 2020.

<sup>63</sup> Peter Singer et al., *The way we eat: Why our food choices matter*. Emmaus, PA: Rodale, 2006.

productos locales un nicho de mercado que explotar a través del marketing<sup>64</sup>, por eso podemos hallar con mayor asiduidad etiquetados de productos locales e incluso estanterías repletas de ellos<sup>65</sup>. Al fin y al cabo, las etiquetas<sup>66</sup>, además de ser una obligación legal a través de las cuales informar y proteger la salud de los consumidores, también son estrategias competitivas, pues en parte están dirigidas a enfatizar las características de los productos otorgándoles una ventaja económica.

En este punto, cabe destacar que la indicación del origen o lugar de procedencia del producto alimentario no es siempre obligatoria<sup>67</sup> según el Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. Por lo tanto, cuando la información sobre el origen no es obligatoria y ésta es incluida voluntariamente en el etiquetado, e incluso resaltada, es una clara táctica de marketing utilizada sobre todo por las grandes empresas de distribución para otorgar un valor añadido al producto alimenticio.

El artículo 55 del Reglamento (UE) nº 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, impuso a la Comisión la elaboración de un informe sobre la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas<sup>68</sup>. El informe, publicado en 2013, estudió la posibilidad de establecer un régimen jurídico de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas. A través de la instauración de una calificación legal para la comercialización de productos locales, se buscaba facilitar la venta de productos agroalimentarios de proximidad por parte de los agricultores, así como

---

<sup>64</sup> Este tipo marketing del etiquetado local se enmarca en un movimiento más amplio desarrollado durante las últimas décadas alrededor de un etiquetado más verde, limpio o justo de los productos alimenticios; es decir, los embalajes se llenan de menciones alegando las características positivas de los alimentos relativas al impacto del producto sobre el medio ambiente, a su origen, a su carácter artesanal, a su contribución a un comercio justo, etc.

<sup>65</sup> Camille Bugnicourt, "Les clean labels : Analyse juridique à la lumière de la réglementation applicable aux étiquetages alimentaires", *Revue européenne de droit de la consommation*, 2020.

<sup>66</sup> Se utiliza este término tal y como está recogido en el artículo 2.2 i) del Reglamento 1169/2011; *etiqueta: los letreros, marcas comerciales o de fábrica, signos, dibujos u otras descripciones, escritos, impresos, estarcidos, marcados, grabados o estampados en un embalaje o envase alimentario, o que acompañe al mismo.*

<sup>67</sup> Sin entrar en la legislación vertical, tan sólo aplicable a determinadas categorías de alimentos, el artículo 26 del Reglamento 1169/2011 establece la obligatoriedad de la mención de origen o lugar de procedencia en tres supuestos. En primer lugar, cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor; el segundo supuesto hace mención a distintos tipos de carne; y, por último, también será obligatoria la mención sobre la procedencia cuando se especifique en la etiqueta el país de origen del alimento y éste no sea el mismo que el de su ingrediente primario.

<sup>68</sup> Consultable en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52013DC0866> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021.

promocionar la instauración o conservación de mercados locales. Sin embargo, el informe no llegó a una definición común de “producto local” pues no existe un acuerdo en la UE sobre la distancia geográfica que una zona local puede comprender. En definitiva, la Comisión emitió un informe desfavorable hacia la regulación del etiquetado de productos locales en el marco de la UE; por tanto, la regulación del etiquetado local alimentario quedó en manos de los Estados Miembros. No obstante, el informe de la Comisión argumentó que este etiquetado local<sup>69</sup> ha de ser una herramienta voluntaria y sencilla que no conlleve gastos adicionales a los productores<sup>70</sup>.

En resumen, no existe una regulación europea sobre el etiquetado de productos agroalimentarios locales. Sin embargo, a pesar de esta falta de regulación, las etiquetas de “producto local” o de “km 0” existen y son utilizadas, sobre todo, para transmitir información a los consumidores sobre la procedencia de los productos cuando existen varios intermediarios; ya que cuanto más se alarga la cadena alimentaria, más información se pierde por el camino. Por esta razón, el etiquetado sobre el origen de los alimentos en el comercio de proximidad está principalmente ligado a la distribución en grandes superficies alimentarias, como los supermercados<sup>71</sup>.

### **3. Fomento de la agricultura urbana y periurbana**

Históricamente, las grandes urbes se han construido alrededor de zonas fértiles donde era fácil cultivar para así proveer de alimentos a la población. Sin embargo, la urbanización extensiva de las ciudades junto con los procesos de globalización de la cadena alimentaria han ido expulsando las actividades agrícolas tanto de los cascos urbanos como de sus zonas periurbanas. Esta extensión urbana sobre suelo agrícola fértil ha provocado una dependencia de las ciudades hacia una producción agrícola cada vez más lejana.

---

<sup>69</sup> Las normas que admiten el etiquetado local podrían considerarse excepciones a las reglas generales de libre circulación de mercancías defendidas por el TJCE en caso de etiqueta nacional (sentencia 5 de noviembre de 2002, C-325/00). Irene Canfora, “Is the short food supply chain an efficient solution for sustainability in food market?”, en *Agriculture and agricultural science procedia*, vol. 8, 2016.

<sup>70</sup> Fabien Santini et al., “Labelling of agricultural and food products of mountain farming. Proyecto encargado por la Dirección General de Agricultura, 2013.

<sup>71</sup> Mercadona y Carrefour son un ejemplo: <https://info.mercadona.es/es/actualidad/productos-espanoles/new-tag> / <https://www.carrefour.es/grupo-carrefour/productos-locales/> Fecha de último acceso el 13 de julio de 2021

El fomento de la agricultura urbana y periurbana y el comercio de proximidad son una moneda de doble cara, ya que ambos se desarrollan de la mano. La agricultura urbana y periurbana contribuye al abastecimiento alimentario de proximidad de grandes núcleos de población, pues la mitad de la población mundial vive hoy en ciudades. Del mismo modo, el comercio de proximidad puede ser un instrumento que impulse y revitalice la agricultura en estas áreas urbanas<sup>72</sup>. Es indiscutible el importante papel que juegan las ciudades en la construcción de sistemas agroalimentarios más sostenibles, ya que su modo de abastecimiento alimentario es fundamental para mitigar las consecuencias del cambio climático, así como para asegurar la seguridad alimentaria, tanto en términos de disponibilidad y acceso como de inocuidad.

El papel de las Administraciones Públicas en la promoción de la agricultura urbana y periurbana, y con ellas el comercio de proximidad, es fundamental<sup>73</sup>. En este sentido se han hecho progresos en el marco internacional, ya que en 2015 numerosos alcaldes firmaron el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán<sup>74</sup>. Es necesario aclarar que este Pacto no constituye un tratado internacional, y por tanto no tiene valor jurídico alguno. No obstante, se trata de un documento interesante ya que su fin es ofrecer a las ciudades interesadas un marco estratégico de acción voluntaria para construir sistemas alimentarios más sostenibles; dentro de su marco estratégico, conviene destacar la acción número 20, la cual insta la promoción de la producción agroalimentaria urbana y periurbana con métodos sostenibles. Tras la firma de este Pacto, varios ayuntamientos españoles<sup>75</sup> han confeccionado estrategias locales de alimentación sostenible y saludable como, por ejemplo, Valladolid<sup>76</sup>, Zaragoza<sup>77</sup> o Segovia<sup>78</sup>. Asimismo, cabe destacar la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta

---

<sup>72</sup> Daniel López García, “Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana”, en *I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*, 2011.

<sup>73</sup> Carolina Yacamán et al., “The potential role of short food supply chains in strengthening periurban agriculture in Spain: The cases of Madrid and Barcelona”, en *Sustainability*, núm. 7, 2019.

<sup>74</sup> Este Pacto fue firmado en Milán el 15 de octubre de 2015 auspiciado por la FAO. <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/> Fecha de última consulta el 13 de julio de 2021.

<sup>75</sup> A día de hoy, 14 de julio de 2021, dieciocho ciudades españolas han firmado este Pacto.

<sup>76</sup> Disponible en: <https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/alimentacion-salud-campana-defiende-derecho-alimentacion-sa> Fecha de última consulta el 13 de julio de 2021.

<sup>77</sup> Disponible en: <https://www.zaragoza.es/sede/portal/medioambiente/alimentacion/>

<sup>78</sup> Disponible en: <http://www.alimentasegovia.es/> Fecha de última consulta el 13 de julio de 2021.

Valenciana la cual pretende la conservación de este espacio con valor agrario y ambiental<sup>79</sup>.

Junto con estas acciones de fomento público, también coexisten iniciativas privadas para salvaguardar, reactivar y gestionar la agricultura urbana y periurbana. A modo de ejemplos, cabe destacar la asociación de Bajo el Asfalto está la Huerta<sup>80</sup>, el Parque Agrario de Fuenlabrada<sup>81</sup>, y las simbólicas estrategias de resistencia de los agricultores de *l'Horta* valenciana<sup>82</sup>; en este último ejemplo, los agricultores del valle sur de *l'Horta* han desarrollado la venta online de sus productos para promocionar el comercio alimentario de proximidad periurbano y así detener la urbanización y destrucción de estos terrenos fértiles.

#### **4. El II Pilar de la PAC: fomento público para la creación de cadenas cortas de distribución alimentaria**

Como hemos apuntado previamente, la UE no fue ajena a los informes científicos que alertaban sobre las consecuencias negativas, tanto socioeconómicas como ambientales, del nuevo modelo agroalimentario instaurado por la PAC. De este modo, la propia UE quiso contribuir a paliar estos efectos negativos, aunque dentro del mismo modelo que los produce; así las cosas, se instauró el II Pilar de la PAC destinado a diseñar medidas para el desarrollo rural sostenible.

El II Pilar concibe a la agricultura como multifuncional y, por tanto, busca no sólo sostener al agricultor como productor de alimentos sino también por su función como protector de bienes públicos globales; es decir, este enfoque persigue que la producción de alimentos se realice con una buena gestión de los recursos naturales y con justicia social para los productores primarios. En otras palabras, los objetivos de este II Pilar pretenden garantizar la sostenibilidad ambiental y

---

<sup>79</sup> La citada ley proclama *l'Horta* como un espacio de gran valor productivo, ambiental y cultural. La función social de la norma es favorecer el desarrollo del sector agrario, la soberanía alimentaria, el uso sostenible del territorio y la prevención del cambio climático. Es más, en el preámbulo se hace referencia expresa a la producción agrícola de proximidad la cual permite disponer a la población del área metropolitana de Valencia de productos hortofrutícolas de calidad con costes reducidos de transporte y menores emisiones de GEI. Entre los objetivos específicos, la ley mandata el fomento del consumo de alimentos de proximidad por parte de las Administraciones Públicas.

<sup>80</sup> <https://bah.ourproject.org/> Fecha de última consulta el 13 de julio de 2021.

<sup>81</sup> Carolina Yacamán y Rafael Mata, "La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid)", en *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro*, Documenta Universitaria. Girona, 2014.

<sup>82</sup> [https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/futuro-lhorta\\_1\\_2618270.html](https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/futuro-lhorta_1_2618270.html) Fecha de última consulta el 3 de septiembre de 2021.

social del medio rural<sup>83</sup>. Dentro de los instrumentos jurídicos enumerados por el II Pilar para conseguir los objetivos de desarrollo rural sostenible, se incluyen las cadenas de distribución cortas. Es, por tanto, uno de los reglamentos de la PAC el que recoge la definición jurídica europea de cadenas de distribución cortas que analizaremos a continuación.

#### **IV. DEFINICIONES JURÍDICAS DE COMERCIO ALIMENTARIO DE PROXIMIDAD**

En este epígrafe se analizan las diferentes definiciones jurídicas relacionadas con el comercio alimentario de proximidad recogidas en la normativa europea, nacional y autonómica. Este estudio se realiza desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental del comercio agroalimentario de proximidad; es decir, el objetivo del análisis de las diferentes definiciones recogidas por la normativa es observar si éstas recogen criterios de sostenibilidad ambiental, y en el caso que nos ocupa, especialmente, de reducción específica de los kilómetros recorridos por los alimentos.

En primer lugar, se examina el marco jurídico de la UE, en el que se halla el concepto de “cadena corta de distribución alimentaria”, recogido en el marco del II Pilar de la PAC.

En segundo lugar, se analizan las definiciones jurídicas recogidas tanto en el marco legislativo nacional español como en el marco autonómico. Respecto al marco nacional, tan sólo una norma reciente, de 2020, se ocupa de definir el concepto de “suministro alimentario directo”. A pesar de que su aplicación sea muy sectorial, pues sólo se refiere a algunos tipos de alimentos, es interesante detenerse en su análisis ya que recoge una delimitación geográfica de este suministro alimentario directo.

El estudio del marco normativo autonómico es complejo ya que los conceptos definidos cambian de una autonomía a otra: “venta local”, “venta directa”, “venta de proximidad”, “circuitos o canales cortos de distribución”; asimismo, los

---

<sup>83</sup> La última reforma de la PAC se produjo en el año 2013, y el II Pilar está regulado en diversos Reglamentos de la UE; Reglamento nº1303/2013, disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Reglamento nº1305/2013, ayuda al desarrollo rural. Reglamento nº1306/2013, financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común. Reglamento Ómnibus 2017/2393, que introduce cambios en los Reglamentos 1305/2013 y 1306/2013.

critérios para calificar estos conceptos afines al comercio de proximidad varían —respecto a los productos utilizados, o a los agentes que intervienen en la cadena alimentaria, por citar dos—, como veremos.

## 1. En el marco de la Unión Europea

### *a) La proximidad en el II Pilar de la PAC: desarrollo rural sostenible*

En 2010, el Parlamento de la Unión Europea solicitó a la Comisión, a través del informe sobre unos ingresos justos para los agricultores<sup>84</sup>, la adopción de instrumentos para apoyar y promover las cadenas de suministro de alimentos gestionadas por los agricultores, las cadenas de distribución cortas y los mercados de agricultores; estos instrumentos buscaban establecer una relación directa con los consumidores permitiendo a los agricultores un reparto más equitativo del precio de venta final al reducirse el número de intermediarios. Así pues, se observa que la intención principal de la UE para legislar sobre las cadenas de distribución cortas era utilizarlas fundamentalmente como un instrumento para mejorar la renta agrícola.

En el marco de la Unión Europea, las cadenas cortas de distribución alimentaria han sido objeto de una definición legal por el Reglamento (UE) nº 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el cual pretende garantizar la sostenibilidad ambiental y social del medio rural. Este Reglamento europeo forma parte del paquete normativo que conforma el II Pilar de la PAC<sup>85</sup> cuya finalidad es el diseño de medidas que favorezcan el desarrollo rural sostenible<sup>86</sup>.

Desde 1962, la PAC ha sido objeto de numerosas reformas que han ido modificando progresivamente sus objetivos y enfoque tras numerosos informes<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Informe del Parlamento de la UE sobre unos ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro de los alimentos en Europa (2009/2237/(INI)). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0225\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0225_ES.html) Fecha de último acceso el 14 de julio de 2020.

<sup>85</sup> La última reforma de la PAC se produjo en el año 2013, y el II Pilar está regulado en diversos Reglamentos de la UE; Reglamento nº1303/2013, disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Reglamento nº1305/2013, ayuda al desarrollo rural. Reglamento nº1306/2013, financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común. Reglamento Ómnibus 2017/2393, que introduce cambios en los Reglamentos 1305/2013 y 1306/2013.

<sup>86</sup> Pedro Brufao Curiel, *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, ECORAMA. 2007.

<sup>87</sup> Agenda 2000 y Conferencia de Cork sobre el Desarrollo Sostenible Rural de la UE.



que subrayaban los efectos negativos<sup>88</sup> provocados por esta intervención pública<sup>89</sup>. El II Pilar nació, como acabamos de señalar, con el objetivo de contrarrestar las consecuencias negativas del modelo agroindustrial, aunque dentro del mismo instrumento jurídico que las produce. Sin embargo, cabe destacar que este II Pilar<sup>90</sup> ha contado con menos recursos que el I Pilar.

La aplicación efectiva de las medidas para favorecer el desarrollo rural, recogidas en el II Pilar de la PAC, es responsabilidad de los Estados Miembros, quienes han de elaborar Programas de Desarrollo Rural, en adelante PDR, plurianuales sobre la base de un menú de medidas enumeradas por los artículos 6 y 7 del Reglamento 1305/2013. Dentro de los subprogramas temáticos, los PDR podrán incluir el apoyo a la implantación y desarrollo de cadenas de distribución cortas. En consecuencia, los circuitos cortos, o comercio alimentario de proximidad, se establecen como herramienta para mejorar la posición de los productores primarios en la cadena agroalimentaria.

Es importante resaltar que estas cadenas cortas de distribución se configuran como un instrumento jurídico de uso voluntario por parte de las Administraciones Públicas. Como resultado, esta concepción de la actividad pública fundada sobre la voluntad pretende realizar la transición ecológica alimentaria con instrumentos voluntarios y pedagógicos<sup>91</sup>.

#### *b) Análisis de la definición*

Encontramos la definición en el artículo 2.1 m) del Reglamento 1305/2013 que describe la cadena de distribución corta como “una cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y

---

<sup>88</sup> Entre otros, vale citar la gran concentración de las ayudas en un número cada vez más pequeño de explotaciones de cada vez mayor dimensión a costa de la progresiva desaparición de los pequeños modelos familiares de explotación primaria. Los pequeños agricultores y ganaderos no pudieron adaptarse a los volúmenes y precios del mercado global dominado las grandes superficies de distribución quienes imponen exigentes condiciones, tanto en cantidad como calidad, a los productores primarios.

<sup>89</sup> Blanca Mimbrero. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2020. Op. cit. 33.

<sup>90</sup> Este II Pilar acogió, por primera vez en la PAC, las actividades medioambientales de las explotaciones agrícolas, las cuales reconocían la capacidad de la agricultura para proteger bienes públicos globales, y no sólo como actividad productora de alimentos.

<sup>91</sup> Luc Bodiguel, “Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l’urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation”, en *Revue européenne de droit de la consommation*, 2020.

sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores”. A continuación, se desarrolla un análisis detallado de esta definición.

#### i. Consideraciones generales

La principal particularidad de esta definición es su imprecisión, ya que reenvía a nociones económicas más que a conceptos jurídicos precisos. En primer lugar, y a pesar de caer en la redundancia, se ha de señalar que una cadena de distribución corta no deja de ser una cadena de distribución; es decir, una de las últimas etapas en la cadena alimentaria<sup>92</sup> en la cual se reparten los productos alimentarios para su comercialización. Por tanto, queda claro que se trata de transacciones económicas de productos alimentarios.

En términos generales, el adjetivo “corta” relativo a la cadena de distribución nos remite a la noción de proximidad entre productores y consumidores, tanto física como social; las distancias se reducen en comparación con las cadenas alimentarias convencionales. Al acercarse los dos extremos de la cadena alimentaria, se crean espacios comerciales en los que la producción y el consumo mantienen un alto poder de decisión en cuanto a qué y cómo se produce<sup>93</sup>. Este espacio de decisión se vincula con el concepto de soberanía alimentaria<sup>94</sup>, el cual se refiere al derecho de los productores y los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién lo produce.

Tras las anteriores notas generales, es necesario detenernos en el análisis detallado de esta definición sin perder la perspectiva ambientalista; es decir, el objetivo del análisis ha de enfocarse hacia la clarificación de si la definición jurídica de “cadena de distribución corta” podría servir a la construcción de un sistema agroalimentario más sostenible ambientalmente. Antes que nada, es

---

<sup>92</sup> La definición de cadena alimentaria la encontramos en el art. 5 a) de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria: *Cadena alimentaria es el conjunto de actividades que llevan a cabo los diferentes operadores que intervienen en la producción, transformación y distribución de alimentos o productos alimenticios, excluyendo las actividades de transporte y de la hostelería y la restauración.*

<sup>93</sup> José Angel López, *Con la comida no se juega: Alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la agroecología y el consumo*, Traficantes de Sueños. Madrid, 2003.

<sup>94</sup> Este término fue acuñado por la Vía Campesina, movimiento internacional del campesinado, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996. Más información disponible en: <https://viacampesina.org/es/la-voz-de-los-campesinos-y-de-las-campesinas-del-mundo5/> Fecha de última consulta 14 de julio de 2021.

importante destacar que el concepto de “cadena de distribución corta” es independiente del método agrícola que adopte el productor, ya sea respetuoso con el medio ambiente o no. Partiendo de este punto, el estudio de la definición se centra sobre la reducción de los kilómetros que recorren los alimentos, o *food miles*, como elemento susceptible de mitigar las consecuencias del cambio climático y por tanto contribuir a la construcción de sistemas agroalimentarios más sostenibles ambientalmente.

#### ii. Cercanía social entre productor y consumidor

En primer lugar, el precepto legal introduce un elemento de cercanía social entre los diferentes agentes de la cadena alimentaria: en las cadenas cortas de distribución *interviene un número limitado de agentes económicos*; sin embargo, el artículo no precisa cuántos. Si lo hace, en cambio, el Reglamento delegado de la Comisión nº 807/2014, de 11 de marzo de 2014, que completa la anterior definición limitando el número de agentes económicos en el apartado 1 del artículo 11: “La ayuda a la creación y desarrollo de cadenas de distribución cortas, contemplada en el artículo 35, apartado 2, letra d), del Reglamento (UE) nº1305/2013, únicamente abarcará cadenas de suministro en las que no intervenga más de un intermediario entre productor y consumidor”. Así pues, las cadenas cortas de distribución, susceptibles de recibir la financiación del II Pilar de la PAC, son aquellas que cuenten como máximo con un único intermediario entre el productor y el consumidor final.

En aras de comprender quiénes son esos agentes económicos citados en la definición jurídica, el mismo artículo 2.1 m) del R. 1305/2013 introduce tres categorías de agentes económicos susceptibles de participar en la cadena alimentaria: *productores, transformadores o consumidores*. Sin embargo, no se precisa si los *transformadores* han de ser considerados como *productores* o como *intermediarios* entre productor y consumidor final; esta determinación del término *transformadores* es importante ya que podría hacer variar el alargamiento de la cadena de distribución.

Dada esta indeterminación, una posible interpretación jurídica sería entender que la fase de transformación del alimento (quesería, almazara o ahumar pescado) no añade un intermediario en la calificación de cadena corta de distribución; es decir, un producto transformado, como el aceite, puede seguir

siendo comercializado en una cadena corta de distribución si el almazarero vende el aceite él mismo o a través de un solo intermediario o distribuidor al consumidor final. En esta interpretación, los *intermediarios* se empiezan a contabilizar desde que el producto alimentario final, en este caso el aceite, esté listo para su venta al consumidor. Ahora bien, en este caso para no ir en contra del espíritu de la norma, los transformadores habrían de utilizar olivas compradas directamente a los agricultores locales de su zona. En resumidas cuentas, se entendería por productor, no sólo a los agricultores y ganaderos, sino también a los transformadores, artesanos o procesadores, que utilizan productos crudos comprados directamente a los productores locales primarios. De otro modo, se estarían discriminando los productos transformados frente a los primarios.

Otra posible interpretación jurídica sería entender que la transformación del alimento añade un intermediario entre el productor primario y el consumidor final; de este modo, el transformador no se consideraría como un productor del alimento final sino como un mero intermediario. Aunque podría seguir considerándose una cadena de distribución corta si el transformador comprase directamente la materia prima al productor primario, y una vez transformada esta materia prima en el producto alimenticio final, este producto se vendiese directamente por el transformador al consumidor final. Así pues, en este caso, sólo seguiría contabilizándose un intermediario, en este caso el transformador, entre el productor primario y el consumidor final.

Para decantarnos por una u otra interpretación del término “transformador” se ha de tener en cuenta la finalidad del legislador. Como ha sido señalado anteriormente, el legislador limitó el número de agentes económicos en la cadena de distribución con la finalidad de introducir un elemento de cercanía social entre productores y consumidores y establecer relaciones sociales estrechas entre ellos<sup>95</sup>. Esta cercanía presupone beneficios tanto al productor como al consumidor. En cuanto al consumidor, la cercanía supone una mayor transparencia en la cadena alimentaria lo que permite el acceso directo a la información sobre la procedencia, los métodos de producción y el precio pagado

---

<sup>95</sup> Antes de la definición de la UE, el Ministerio de agricultura francés institucionalizó en 2009 una definición jurídica de cadena corta de distribución alimentaria en la que predominaba el acercamiento social entre el consumidor final y el productor. Propuesta por Michel Barnier, antiguo ministro de agricultura francés.

al productor; por lo tanto, esta cercanía permite al consumidor hacer juicios de valor más certeros sobre los alimentos<sup>96</sup>. Por otro lado, el productor retiene una mayor parte del valor de los alimentos, alejándolo de su posición como eslabón débil dentro de las cadenas alimentarias convencionales.

En definitiva, atendiendo a la intención del legislador, los transformadores podrían ser considerados también como productores si se cumplen una serie de características; en primer lugar, los transformadores han de comprar directamente las materias primas a productores primarios locales. En segundo lugar, la distribución debe ser transparente; es decir, el consumidor ha de contar con la información sobre la procedencia y los métodos de producción de manera sencilla. Por último, el agricultor o ganadero ha de retener una mayor parte del valor de los alimentos respecto a las cadenas alimentarias convencionales. En conclusión, se entendería por productor, no sólo a los agricultores y ganaderos, sino también a los transformadores, artesanos o procesadores; así pues, según este esquema, los *intermediarios* serían establecimientos minoristas de distribución, restaurantes, comedores escolares y asociaciones de consumidores.

### iii. Cooperación y desarrollo económico local

Un segundo criterio definitorio introducido por el precepto es la necesaria dedicación por parte de los agentes económicos a la *cooperación y desarrollo económico local*. La lectura de los preámbulos de los dos reglamentos europeos, citados anteriormente, nos muestra que la cooperación entre los agentes económicos ha de orientarse hacia la superación de las desventajas causadas por la fragmentación de las zonas rurales; es decir, la cooperación se concibe como una herramienta de asistencia mutua entre los distintos agentes económicos, generalmente pequeños, de una zona rural con el fin de afrontar juntos los desafíos planteados por el aumento de la competencia y contribuir conjuntamente al desarrollo económico local. El artículo 35 del Reglamento (UE) 1305/2013 recoge posibles formas de cooperación, precisando que el objetivo

---

<sup>96</sup> Terry Marsden et al., "Food supply chain approaches: exploring their role in rural development", en *Sociologia ruralis*, núm. 4, 2000.

final es establecer una relación que conecte a las pequeñas empresas dentro de un área local para producir resultados positivos económicos y ambientales.

Por lo tanto, la cooperación y el desarrollo económico local se podrían concretar en compartir recursos (equipos, herramientas, instalaciones, transporte, logística, almacenamiento) o en el establecimiento y la obtención de apoyo para actividades en las que más de un agricultor, productor de alimentos, organización o individuo acuerdan trabajar juntos para desarrollar cadenas alimentarias cortas en beneficio mutuo.

#### iv. Cercanía geográfica entre lugar de producción y lugar de consumo

En tercer lugar, la definición jurídica introduce el criterio de proximidad física para delimitar las cadenas cortas de distribución: *las relaciones geográficas [...] de cercanía entre los productores, los transformados y los consumidores*. Aunque, generalmente por cercanía se entiende un área geográfica reducida, el legislador no quiso precisarla en una distancia métrica calculable. Según un informe publicado en 2013 por la Unión Europea sobre la oportunidad de establecer un nuevo sistema de etiquetado aplicable a la agricultura local y la venta directa<sup>97</sup>, la Comisión concluyó que no existe una definición uniforme a nivel de la UE de “área local”, y acordar una delimitación geográfica precisa sería arbitrario. Por tanto, la Comisión admite delegar la interpretación del concepto de zona local a los propios consumidores al reconocer que no existe una definición homogénea para el concepto de zona local.

Por tanto, aunque el término “local” se refiere a un área geográfica relativamente pequeña, no hay acuerdo sobre la distancia, que, según diversos autores, varía entre 20 y 100 km desde el punto de producción<sup>98</sup>. Algunos autores proponen, además, extenderse esta distancia al lugar de producción de otros insumos (plaguicidas, alimentos para animales, envases de productos alimenticios)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Este informe fue un encargo hecho a la Comisión a través del artículo 55 del Reglamento 1151/92 sobre sistemas de calidad de productos agrícolas. Consultable en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52013DC0866> Última fecha de acceso 4 de julio de 2021.

<sup>98</sup> Lydie Chaffotte y Yuna Chiffolleau, “Vente directe et circuits courts : évaluations, définitions et typologie”, en *Les cahiers de l’observatoire CROC*, vol. 1, 2007.

<sup>99</sup> David Coley et al., “Local food, food miles and carbon emissions: A comparison of farm shop and mass distribution approaches”, en *Food policy*, núm. 2, 2009.

*c) Consecuencias ambientales de la prevalencia del criterio de cercanía social sobre el criterio geográfico para definir las cadenas cortas de distribución alimentaria*

La definición de la UE sobre cadena corta de distribución da prevalencia al criterio de cercanía social o relacional entre productor y consumidor frente al criterio de cercanía geográfica; al no precisar la norma una distancia kilométrica que delimite esta cercanía física, se otorga un margen a los Estados Miembros para que ajusten el concepto a sus propias realidades.

Al predominar el criterio de cercanía relacional, la norma europea se decanta por el objetivo social destinado a mejorar la situación económica de los productores primarios dentro de la cadena alimentaria; en otras palabras, la norma concibe las cadenas cortas de distribución alimentaria como actividades complementarias a la agrícola o ganadera, las cuales suponen una mejor retribución económica para los productores primarios.

En términos medioambientales, como ya se ha examinado<sup>100</sup>, los tres criterios fundamentales para construir sistemas agroalimentarios más sostenibles ambientalmente son el uso de métodos de producción agrícolas respetuosos con el medio ambiente, la proximidad y la estacionalidad de los alimentos. En primer lugar, cabe resaltar que el concepto de “cadena de distribución corta” es independiente tanto del método agrícola que adopte el productor, como de la estacionalidad de los alimentos. Por otro lado, al ser preponderante el elemento de cercanía social en la definición jurídica sobre el criterio de proximidad física<sup>101</sup>, se relega a un segundo plano los beneficios ambientales que las cadenas cortas de distribución podrían aportar en la reducción de las *food miles*.

En resumidas cuentas, las cadenas cortas de distribución podrían ser un instrumento centrado en esa proximidad geográfica, entendida como una reducción de los kilómetros que recorre un alimento; sin embargo, tal y como están definidas en la legislación europea no son un instrumento efectivo en la reducción de las *food miles* en su configuración por el marco normativo europeo,

---

<sup>100</sup> Ver el punto 3 del II epígrafe, titulado “La transición ecológica del modelo agroalimentario y el comercio de proximidad como parámetro”.

<sup>101</sup> Siguiendo la doctrina francesa, la noción de cadenas cortas de distribución no se refiere a la distancia física entre productores y consumidores, sino al número de intermediarios entre producción y consumo. Martine François, “Commercialiser les produits locaux : Circuits courts et circuits longs”, en *Innovation en milieu rural, Cahier de l'innovation*, núm. 7, 2000.

sin perjuicio de que la legislación de los Estados Miembros pueda acotar el concepto de modo que ello sea posible.

*d) El alcance de la aplicación jurídica de la definición europea sobre cadenas cortas de distribución alimentaria en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros*

Antes de analizar la normativa nacional y autonómica de España, es relevante determinar si la definición jurídica europea sobre cadenas cortas de distribución ha de ser respetada por los Estados Miembros, o bien si éstos cuentan con libertad para definir el comercio alimentario de proximidad de otra manera.

En primer lugar, es importante recordar que la definición jurídica se encuentra recogida en el Reglamento de la UE 1305/2013; según el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE, un reglamento es obligatorio en todos sus términos y directamente aplicable en los ordenamientos internos de los Estados Miembros. Del mismo modo, el artículo 90 del Reglamento (UE) 1305/2013 establece que “el presente Reglamento será obligatorio en todos sus términos y directamente aplicable en cada Estado Miembro”.

De la lectura de las disposiciones anteriores se desprende la aplicabilidad directa de la definición jurídica de cadena corta de distribución en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. No obstante, esta afirmación ha de ser matizada ya que, tal y como se encuentran definidas por la UE las cadenas de distribución cortas, éstas pueden comprender distintas tipologías de venta de productos alimentarios: ventas directas en la finca, en ferias o mercados locales, ventas on-line o ventas a través de comercios minoristas, por citar las más comunes.

Por tanto, si un Estado Miembro decide incluir en su Plan de Desarrollo Rural, financiado por la PAC, la promoción al desarrollo de cadenas de distribución cortas, este tipo de distribución alimentaria habrá de ajustarse a la definición jurídica de la UE; esto es, en este tipo de ventas deberán intervenir un número limitado de agentes económicos dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores. Sin embargo, este tipo de relaciones comerciales puede materializarse de numerosas formas (mercados



locales, venta directa...); y es precisamente en la regulación detallada de esas diferentes formas de venta donde los Estados Miembros guardan un espacio de libertad legislativa.

Así pues, en los siguientes puntos referentes a la normativa nacional y autonómica española, podremos comprobar cómo este espacio de libertad legislativa ha sido utilizado; y más importante, si este espacio de libertad legislativo ha servido a la protección del medio ambiente mediante la reducción de los kilómetros alimenticios.

## **2. Definiciones de comercio de proximidad en el marco legislativo nacional y autonómico**

### *a) Consideraciones generales sobre el marco competencial*

Como se acaba de comprobar, dentro de la definición europea de cadenas cortas de distribución alimentaria se pueden incluir varios tipos de intercambio comercial. Es manifiesta la diversidad de formas comerciales susceptibles de ajustarse a la definición europea de cadenas cortas de distribución analizada anteriormente. Dentro de este abanico de formas comerciales, existe un margen de libertad regulatoria<sup>102</sup> por parte de los Estados Miembros de la UE respecto a la venta directa y en circuitos cortos -mediando un intermediario-; este margen de libertad regulatorio ha sido aprovechado, sobre todo, por las Comunidades Autónomas en lo que respecta al ordenamiento jurídico español.

La obligación de regular la venta directa y en circuitos cortos —en los que media un intermediario entre productor y consumidor— a nivel estatal está recogida en el paquete normativo europeo sobre la higiene de los productos alimenticios. Los Reglamentos nº 852/2004 y nº 853/2004 relativos a la higiene alimentaria excluyen de su ámbito de aplicación a la venta directa por los productores de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento al consumidor final<sup>103</sup>; la intención de estas excepciones es garantizar la suficiente

---

<sup>102</sup> Mariano Benitez, "Ventas directas de productos agrarios y mercados de agricultores y ganaderos: un ensayo sobre su caracterización en el ordenamiento español", en *Derecho de la regulación económica*. Iustel, 2013.

<sup>103</sup> Estas excepciones se encuentran recogidas en dos reglamentos; en primer lugar, en el artículo 1.2 c) del Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios: "El presente Reglamento no se aplicará al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos

flexibilidad en las medidas de higiene para poder ser aplicadas por los pequeños agentes primarios. Sin embargo, los reglamentos europeos sobre higiene alimentaria obligan a los Estados Miembros a regular este tipo de actividades en sus ordenamientos internos, garantizando así los objetivos de seguridad alimentaria. En el caso español, esta excepción a la normativa general sobre higiene alimentaria ha sido aprovechada por nueve Comunidades Autónomas para regular más ampliamente la venta directa o los circuitos cortos de comercialización.

Las nueve leyes autonómicas han justificado esta regulación basándose en su competencia exclusiva sobre agricultura otorgada por el artículo 148.1 7ª de la Constitución Española<sup>104</sup>. Estas ventas directas o en circuitos cortos de pequeñas cantidades de productos alimentarios no se consideran un intercambio mercantil, según el artículo 326.1 del Código de Comercio<sup>105</sup>, sino una actividad agraria según la disposición final 2ª de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias: “A efectos de esta ley se considerará como actividad agraria la venta directa por parte de los agricultores de la producción propia sin transformación o la primera transformación de los mismos, cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del TFUE, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes,

---

primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final. Los Estados miembros establecerán, con arreglo a su Derecho nacional, normas que regulen las actividades a que hace referencia la letra c) del apartado 2. Estas normas nacionales deberán garantizar la realización de los objetivos del presente Reglamento.” En segundo lugar, también encontramos esta excepción en el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, artículo 1.3. “el presente Reglamento no se aplicará al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final; el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y lagomorfos sacrificados en la explotación al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente dicha carne como carne fresca al consumidor final; el suministro directo por parte de los cazadores de pequeñas cantidades de caza silvestre o de carne de caza silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final”.

<sup>104</sup> Art. 148.1. 7ª CE: “Las CCAA podrán asumir competencias en las siguientes materias: la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”.

<sup>105</sup> Artículo 326.2 del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio: “No se reputarán mercantiles: Las ventas que hicieren los propietarios y los labradores o ganaderos, de los frutos o productos de sus cosechas o ganados, o de las especies en que se les paguen las rentas”.

considerándose también actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación”.

Las Comunidades Autónomas han aprovechado su competencia exclusiva en materia agrícola para regular más ampliamente la venta directa o en circuito corto. Por tanto, en los siguientes epígrafes se analizan las definiciones afines al comercio de proximidad recogidas en las leyes autonómicas, no sin antes detener el análisis en la única ley nacional existente actualmente, el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre.

El examen de las definiciones afines al comercio alimentario de proximidad se realizará desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental; resaltando los elementos definitorios que pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sistemas agroalimentarios.

*b) Marco legislativo español: regulación sectorial y delimitación geográfica*

Aun siendo la agricultura competencia específica de las CCAA, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la coordinación general de la actividad económica, según el artículo 149.1. 13ª de la Constitución<sup>106</sup>.

El ordenamiento jurídico nacional español recoge en numerosas normas el término de “cadena corta de distribución alimentaria”, casi siempre con el objetivo de fomentar su desarrollo. Sin embargo, salvo error de mi parte, ninguna normativa nacional<sup>107</sup> define específicamente qué se entiende por “cadena corta de distribución alimentaria”. Esta anomia en el marco jurídico nacional puede entenderse como una aplicación directa de la definición recogida en el artículo 2.1 m) del Reglamento de la UE 1305/2013, sobre todo teniendo en cuenta la aplicación directa de este instrumento jurídico de la UE<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Este ámbito competencial ha sido validado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2015, de 5 de febrero. Según el TC, la competencia estatal sobre ordenación económica es transversal y puede desplegarse sobre subsectores competenciales exclusivamente autonómicos siempre que el fin perseguido por la norma estatal responda efectivamente a un objetivo de planificación económica general.

<sup>107</sup> Estas menciones legislativas se recogen en el punto tercero de este mismo epígrafe; algunas menciones se encuentran ligadas a la finalidad de mejorar la posición del agricultor en la cadena de valor y otras menciones quizás más ligadas a la promoción de un sistema agrícola más sostenible desde la perspectiva ambiental.

<sup>108</sup> Según el art. 288 del TFUE, un reglamento es obligatorio en todos sus términos y directamente aplicable en los ordenamientos internos de los Estados Miembros. El art. 90 del Reglamento (UE) 1305/2013 establece que “el presente Reglamento será obligatorio en todos sus términos y directamente aplicable en cada Estado Miembro”.

No obstante, esta supuesta anomia en la legislación nacional ha sido puesta en tela de juicio por una norma reciente que ha recogido, aunque de manera muy sectorial, el concepto jurídico de “suministro directo”. Se trata del Real Decreto 1086/2020 por el que se regulan y flexibilizan condiciones de aplicación de las disposiciones de la UE en materia de higiene en la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación.

El artículo 19.1 e) del mentado Real Decreto define el suministro directo de pequeñas cantidades, de algunos tipos de carne, de la siguiente manera: “el suministro directo se podrá realizar:

- directamente por el productor al consumidor final en la propia explotación o en mercados ocasionales o periódicos, estando permitido el reparto a domicilio, pero no el envío de estos productos por correspondencia.
- directamente por el productor, y sin intermediarios, a establecimientos de comercio al por menor permanentes que suministran directamente al consumidor final”.

En primer lugar, como ya se ha adelantado, la norma recoge el concepto de una forma muy sectorial ya que lo limita al suministro directo de pequeñas cantidades de algunos tipos de carne (aves de corral, lagomorfos<sup>109</sup> y caza). A pesar de esta acotación, merece la pena analizar esta definición jurídica y ponerla en contraste con la europea, al ser la única definición presente en el ordenamiento jurídico nacional español que se asemeja a las cadenas cortas de distribución alimentaria.

Así pues, la definición de suministro directo recogida por la normativa nacional guarda elementos comunes con la definición de la UE anteriormente analizada. La principal característica común entre las dos normas es su preocupación por la cercanía social dentro de la cadena alimentaria, entre el productor primario y el consumidor final; en ambas regulaciones no ha de intervenir más de un intermediario entre los dos extremos de la cadena alimentaria. El Real Decreto 1086/2020 es más específico que el reglamento de la UE ya que identifica concretamente a los posibles intermediarios, restringiéndolos a establecimientos de comercio al por menor permanentes.

---

<sup>109</sup> Conejos o liebres.

El auténtico interés de la definición de “suministro directo” lo encontramos en la delimitación concreta de la cercanía geográfica entre productor y consumidor. A saber, “la distancia entre la explotación y los mercados o establecimientos no podrá superar los 100 kilómetros. No obstante, en regiones con limitaciones geográficas especiales o en el caso de regiones insulares, la autoridad competente de la CCAA podrá autorizar la comercialización en un radio superior dentro del territorio de la CCAA”. Conviene destacar esta demarcación geográfica entre la explotación y los mercados o establecimientos, ya que el reglamento europeo no delimitaba la proximidad física entre productores primarios y consumidores.

Asimismo, la disposición adicional primera también delimita a un radio de 100 kilómetros la definición de distribución local relativa al control de temperaturas en los medios de transporte<sup>110</sup>.

Por tanto, de estas dos disposiciones se desprende que el radio geográfico acotado por el legislador nacional para delimitar el comercio alimentario de proximidad es de 100 kilómetros. Si bien es cierto que esta delimitación se realiza de una manera muy sectorial, pues ambas disposiciones no son de aplicación horizontal sino vertical. En otras palabras, se aplican a tipos de alimentos muy concretos; en el caso del “suministro directo” a ciertos tipos de carne, y en el caso de la “distribución local” a alimentos ultracongelados.

*c) Marco legislativo autonómico: dispar regulación del comercio alimentario de proximidad*

El estudio del marco normativo autonómico no es tarea fácil, pues existe una gran disparidad entre los términos utilizados por las normas autonómicas para definir conceptos afines al comercio alimentario de proximidad<sup>111</sup>. Actualmente, nueve Comunidades Autónomas han regulado el comercio de proximidad y los términos utilizados cambian de una autonomía a otra: “venta local”, “venta directa”, “venta de proximidad”, “circuitos o canales cortos de distribución”. A

---

<sup>110</sup> El Real Decreto recoge esta disposición a efectos del Reglamento (UE) nº 37/2005 de la Comisión de 12 de enero de 2005 relativo al control de las temperaturas en los medios de transporte y los locales de depósito y almacenamiento de alimentos ultracongelados destinados al consumo humano.

<sup>111</sup> MAGRAMA. *Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario*. 2013.

continuación, se presenta en una tabla la normativa autonómica y los conceptos jurídicos utilizados por cada norma — ver tabla en página número 39—.

Por razones de espacio, no es posible realizar en este artículo un estudio en profundidad de cada una de estas definiciones, pues ello supondría examinar cuáles son los productos alimenticios que cada normativa autonómica incluye en su ámbito de aplicación - primarios y/o transformados-. Del mismo modo, también supondría examinar los agentes implicados en las ventas de proximidad; sobre todo, habría que detenerse en el concepto de intermediario, pues es regulado de forma diferente por las diversas normativas autonómicas. Otras cuestiones de interés recogidas por la normativa son las referidas al registro del comercio de proximidad en bases de datos autonómicas. Por último, cabe destacar que cuatro Comunidades Autónomas han desarrollado logos identificativos o distintivos para los productos alimentarios vendidos mediante comercio de proximidad.

Todas las cuestiones citadas anteriormente podrían ser objeto de investigación en otro trabajo que tuviese como fin comparar los diferentes regímenes jurídicos autonómicos de comercio alimentario de proximidad. Sin embargo, la finalidad de este estudio es analizar las diversas definiciones afines al comercio alimentario de proximidad desde una perspectiva ambiental; es decir, el estudio normativo se ha de interesar por los criterios de sostenibilidad ambiental recogidos, o no, por la norma.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONCEPTOS DEFINIDOS POR LA NORMATIVA
<p><b>ANDALUCÍA</b> Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor.</p>	<p><b>Venta directa:</b> sin intermediario o con 1 intermediario.</p>
<p><b>ARAGÓN</b> Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios.</p>	<p><b>Venta local</b> (dos modalidades):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Venta directa</b></li> <li>• <b>Canales/circuitos cortos de comercialización:</b> 1 intermediario máximo</li> </ul>
<p><b>PRINCIPADO DE ASTURIAS</b> Ley del Principado de Asturias 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios.</p>	<p><b>Venta directa:</b> sin intermediarios o con 1 intermediario <b>Canales/circuitos cortos de comercialización:</b> número limitado de agentes económicos (sin determinar)</p>
<p><b>ISLAS BALEARES</b> Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears.</p>	<p><b>Venta de proximidad</b> (dos modalidades):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Venta directa:</b> sin intermediarios</li> <li>• <b>Canales/circuitos cortos de comercialización:</b> 1 intermediario máximo</li> </ul>
<p><b>CATALUÑA</b> Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios y agrarios.</p>	<p><b>Venta de proximidad</b> (dos modalidades):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Venta directa:</b> sin intermediarios</li> <li>• <b>Canales/circuitos cortos de comercialización:</b> 1 intermediario máximo</li> </ul>
<p><b>COMUNIDAD VALENCIANA</b> Decreto 201/2017, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios.</p>	<p><b>Venta de proximidad</b> (dos modalidades):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Venta directa:</b> sin intermediarios</li> <li>• <b>Canales/circuitos cortos de comercialización:</b> 1 intermediario máximo</li> </ul>
<p><b>GALICIA</b> Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final.</p>	<p><b>Venta directa:</b> sin intermediario o con 1 intermediario</p>
<p><b>MURCIA</b> Ley 4/2019, de 3 de abril, de venta local de productos agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.</p>	<p><b>Venta local</b> (dos modalidades):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Venta directa:</b> sin intermediarios</li> <li>• <b>Canales/circuitos cortos de comercialización:</b> 1 intermediario máximo</li> </ul>
<p><b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b> Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera.</p>	<p><b>Venta directa:</b> sin intermediarios.</p>

i. Las finalidades de la norma autonómica para regular el comercio alimentario de proximidad

Tanto en los preámbulos de las normas autonómicas como en el articulado se citan las principales motivaciones que justifican la regulación del comercio de proximidad alimentario. Es relevante confrontar los objetivos citados por las normas autonómicas con los diferentes modelos agroalimentarios que el comercio alimentario de proximidad pretende fomentar<sup>112</sup>. Las diversas justificaciones autonómicas se pueden agrupar en tres grandes modelos: basado en el negocio, en el marketing y modelo basado en la sostenibilidad.

En primer lugar, el modelo agroalimentario basado en el negocio concibe el comercio de proximidad como una forma diferente de distribución alimentaria. Entre los objetivos más reiterados por las normas autonómicas se encuentra la defensa de los pequeños productores primarios, considerados en peligro de extinción a causa del modelo agroindustrial. La justificación teleológica de las normas es conseguir una retribución más justa para los agricultores y ganaderos, quienes pueden controlar con mayor libertad los precios de venta finales en el comercio de proximidad<sup>113</sup>.

En segundo lugar, el modelo basado en el marketing se caracteriza por instrumentalizar el comercio de proximidad para fomentar el producto agroalimentario autonómico. A modo de ejemplo, tanto la normativa aragonesa como la murciana declaran que una de sus finalidades es beneficiar a los consumidores que compren en dichas Comunidades Autónomas. Del mismo modo, Cataluña expresa como fin de su normativa la promoción y diferenciación de los productos catalanes.

El tercer modelo se analizará en el próximo punto, pues se trata del modelo agroalimentario basado en la sostenibilidad, y es el más relevante para el objeto de investigación de este estudio.

---

<sup>112</sup> Yuna Chiffolleau, *Les circuits courts alimentaires. Entre marché et innovation sociale*, Erès. 2019.

<sup>113</sup> Las leyes valenciana, gallega y andaluza establecen este objetivo general en sendos preámbulos. En el resto de la normativa autonómica podemos encontrar este fin regulatorio en el cuerpo del articulado; art. 1 a) de la Ley Foral de Navarra, art. 3 a) y b) de la Ley murciana, art. 4 b) y c) del Decreto catalán, art. 126 en la Ley balear, art. 38 a) de la Ley asturiana y art. 3 a) de la Ley aragonesa.



ii. La perspectiva ambiental en las motivaciones legislativas autonómicas sobre el comercio de proximidad alimentario

El modelo basado en la sostenibilidad defiende un sistema agroalimentario cuyo impacto ambiental sea mínimo, e incluso contribuya a la protección del medio ambiente. Entre las nueve normativas autonómicas, cinco citan la protección del medio ambiente. El artículo 3 b) de la ley aragonesa especifica que uno de sus fines es dar respuesta a una demanda creciente de la sociedad de productos locales, de temporada y con una menor huella de carbono. La ley balear<sup>114</sup>, además de reconocer la multifuncionalidad de la agricultura, cita en el artículo 146 los beneficios ambientales que genera la producción y la venta local de productos agroalimentarios. El artículo 38 de la ley asturiana vincula la venta de proximidad con la disminución de los costes medioambientales derivados del transporte de los alimentos. El preámbulo del decreto valenciano menciona la creciente demanda de la sociedad por los productos locales y obtenidos a partir de prácticas respetuosas con el medio ambiente. Por último, el artículo 3 b) de la ley murciana cita el interés de la sociedad por productos locales con una menor huella ecológica.

A pesar de estas declaraciones de intenciones sobre la protección ambiental derivada del fomento del comercio alimentario de proximidad, lo cierto es que las regulaciones jurídicas no recogen cláusulas de sostenibilidad ambiental; en otras palabras, la normativa autonómica no condiciona la definición de comercio alimentario de proximidad al cumplimiento de parámetros de protección ambiental.

En este punto, es necesario recordar que el comercio alimentario de proximidad, por sí solo, no es una buena medida para la sostenibilidad ambiental del sistema agroalimentario. Como ha sido reiterado, los tres parámetros esenciales para la construcción de sistemas agroalimentarios cuyo impacto sea mínimo sobre el medio ambiente son: el uso de métodos de producción ecológicos, la estacionalidad de los productos y el comercio de proximidad<sup>115</sup>. Sin embargo,

---

<sup>114</sup> Baleares es la única CCAA que recoge el comercio de proximidad en una ley general sobre agricultura: Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears.

<sup>115</sup> Moya Kneafsey. *JRC scientific and policy reports*, 2013. Op. cit. 47.

una característica común a todas las normas autonómicas sobre comercio alimentario de proximidad es su desinterés por la regulación de estos tres parámetros; es decir, el criterio de sostenibilidad sobre la producción agrícola no aparece en ninguna normativa, así como tampoco se recoge el respeto por la estacionalidad de los productos agrícolas o alimentarios vendidos.

Así pues, una vez evidenciada la indiferencia de la normativa por dos de los parámetros fundamentales para construir sistemas agroalimentarios ambientalmente sostenibles -métodos de producción agrícola ecológicos y estacionalidad- tan sólo nos queda examinar si el tercer criterio, el de la proximidad o reducción de las *food miles*, está recogido por la normativa y en qué términos.

### iii. Delimitación geográfica del ámbito de aplicación

La delimitación geográfica del comercio alimentario de proximidad puede servir para reducir la huella de carbono de los alimentos. Por tanto, este punto analiza la demarcación geográfica recogida en las nueve normativas autonómicas.

En general, el comercio alimentario de proximidad está limitado dentro de la Comunidad Autónoma, aunque cinco normativas establecen algunas excepciones a la acotación autonómica — ver tabla en página número 43—.

<b>DELIMITACIONES GEOGRÁFICAS</b>		
<b>Ámbito de aplicación limitado al interior de la CCAA</b>	Valencia. Art. 2.2 g), h) y l)	Productos destinados a la venta dentro de la Comunidad Valenciana
	Galicia. Art. 2.2	Exclusivamente territorio gallego
	Cataluña. Art. 7.1 a)	Tan sólo en Cataluña
	Asturias. Art. 3 g)	Ámbito geográfico cercano entendido como tal el territorio de la CCAA del Principado de Asturias
<b>Ámbito de aplicación fuera de la CCAA</b>	Navarra. Art. 3 y 9	CCAA limítrofes
	Andalucía. Art. 2.2	Se consideran explotaciones agrarias radicadas en Andalucía aquellas cuya superficie se encuentre en más de un 50% en territorio andaluz
	Murcia. Art. 6	Convenios de colaboración con otras CCAA
	Baleares. Art. 5.1 mm)	Ámbito geográfico inferior a 90 kilómetros de radio desde el lugar de producción
	Aragón. Art. 3 e)	Convenios de colaboración con otras CCAA

En primer lugar, conviene destacar las normas cuyo su ámbito de aplicación se amplía afuera de la propia CCAA. Las leyes murciana y aragonesa permiten establecer convenios de colaboración con otras CCAA, aunque actualmente estos convenios no se han desarrollado. Por lo tanto, las únicas tres normativas autonómicas cuyo ámbito de aplicación es efectivo fuera de sus territorios son Andalucía, CCAA limítrofes, Navarra, CCAA limítrofes, y Baleares, 90 kilómetros desde el punto de producción.

En resumidas cuentas, la mayoría de estas normas considera comercio alimentario de proximidad aquel que se realiza dentro de su propio territorio autonómico. Esta afirmación es curiosa teniendo en cuenta las diferentes superficies kilométricas de cada CCAA. A modo de ejemplo, Andalucía se extiende en 87.599 km<sup>2</sup> mientras que Murcia en 11.314 km<sup>2</sup>; según la normativa en vigor, un producto alimentario andaluz se considera de proximidad, aunque viaje los 500 km que separan Huelva de Almería. Por el contrario, los tomates del noroeste murciano no pueden ser considerados locales en el noreste almeriense, aunque la distancia geográfica sea tan sólo de unos 50 kilómetros.

De lo anterior se desprende que la normativa en vigor sobre comercio de proximidad sirve como instrumento para valorizar el producto alimentario autonómico. El criterio de reducción de los kilómetros alimentarios no es tenido en cuenta, pues se asevera evidente la limitación geográfica autonómica con fines comerciales y no con fines ambientales.

## V. CONCLUSIONES

El comercio alimentario de proximidad puede ser una herramienta útil en la construcción de sistemas agroalimentarios más sostenibles ambientalmente si en su régimen jurídico se aglutinan los tres parámetros establecidos por la ciencia: proximidad geográfica, uso de métodos agrícolas ecológicos y estacionalidad de las cosechas.

Sin embargo, las definiciones legales de comercio de proximidad usan esta herramienta para otras finalidades distintas de la medioambiental. En el marco legislativo de la Unión Europea, el comercio alimentario de proximidad se utiliza principalmente como herramienta para mejorar la posición socioeconómica de los productores primarios en la cadena alimentaria.

En el ordenamiento jurídico español, son las Comunidades Autónomas quienes más se han interesado por regular el comercio alimentario de proximidad. Sin embargo, las normas autonómicas no se preocupan por reducir los kilómetros que recorren los alimentos, pues no definen una cercanía geográfica entre producción y consumo; en términos generales, el ámbito de aplicación queda delimitado al propio territorio autonómico. Por tanto, es posible afirmar que las regulaciones autonómicas conciben este tipo de comercio como una herramienta jurídica para la promoción de su propia producción alimentaria autonómica, y no así para la construcción de la sostenibilidad agroalimentaria. Así pues, la norma autonómica utiliza el comercio alimentario de proximidad para valorizar el alimento autonómico sin tomar en consideración el criterio de sostenibilidad ambiental.

Una definición de comercio de proximidad, comprometida con la sostenibilidad ambiental, debería preocuparse por delimitar geográficamente su ámbito de aplicación con el fin de reducir las *food miles*. Sin embargo, la reducción de los kilómetros que recorren los productos alimenticios no ha de usarse como un

parámetro aislado para la construcción de la sostenibilidad ambiental de los sistemas agroalimentarios, pues sería contraproducente desatender los otros dos parámetros señalados por los informes científicos: uso de métodos agrícolas ecológicos y la estacionalidad de los productos.

Si bien las actuales definiciones jurídicas de comercio alimentario de proximidad no son adecuadas para contribuir a la transición ecológica del derecho agroalimentario, la proximidad se erige como una sólida cimentación sobre la cual construir el resto del modelo agroalimentario. De este punto surgen nuevas líneas de investigación; por tanto, en próximos trabajos se prevé realizar un análisis de los instrumentos jurídicos-administrativos capaces de fomentar este tipo de comercio alimentario como herramienta hacia la transición ecológica. La información transmitida al consumidor a través del etiquetado sobre el origen de los productos y la ordenación del territorio, mediante la preservación de la agricultura urbana y periurbana o la construcción de proyectos alimentarios territoriales, se configuran como mecanismos esenciales para promover el desarrollo de circuitos alimentarios cortos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

AEMA. *El agua es vida. Los ríos, los lagos y mares de Europa están sometidos a la presión de la contaminación, la sobreexplotación y el cambio climático. ¿Cómo podemos garantizar un uso sostenible de este recurso vital?* Copenhagen, 2018

Aguilera, Eduardo; Sanz Cobeña, Alberto, et al. *Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España*. Real Academia de Ingeniería. Madrid, 2020

Bairati, Lorenzo. L'etica del consumatore nella governance globale del cibo. *Rivista di diritto alimentare*, Anno XIV, núm. 4, 2020.

Bello, Walden. *Food wars: crisis alimentaria y políticas de ajuste estructural*. Virus, Bilbao, 2012.

Benítez, Mariano. Ventas directas de productos agrarios y mercados de agricultores y ganaderos: un ensayo sobre su caracterización en el ordenamiento español. En *Derecho de la regulación económica*. Iustel, 2013. p. 1001-1060.

Brufao Curiel, Pedro. *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*. ECORAMA, 2007.

Bodiguel, Luc. Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l'urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation. *European Consumer Law Journal/Revue européenne de droit de la consommation (REDC)*, 2020, p. 29-42.

Bongaarts, John. IPBES, 2019. *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019.

Bugnicourt, Camille. Les clean labels – Analyse juridique à la lumière de la réglementation applicable aux étiquetages alimentaires. *European Consumer Law Journal/Revue européenne de droit de la consommation (REDC)*, 2020, p. 101-118.

Canfora, Irene. Is the short food supply chain an efficient solution for sustainability in food market? *Agriculture and agricultural science procedia*, 2016, vol. 8, p. 402-407.

Chaffotte, Lydie; Chiffolleau, Yuna. Vente directe et circuits courts : évaluations, définitions et typologie. *Les cahiers de l'observatoire CROC*, 2007, vol. 1, p. 1-8.

Chiffolleau, Yuna, et al. From short food supply chains to sustainable agriculture in urban food systems: Food democracy as a vector of transition. *Agriculture*, 2016, vol. 6, núm. 4, p. 57.

Chiffolleau, Yuna. *Les circuits courts alimentaires. Entre marché et innovation sociale*. Erès, 2019.

Crippa, Monica, et al. Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*, 2021, vol. 2, no 3, p. 198-209

Coley, David et al. Local food, food miles and carbon emissions: A comparison of farm shop and mass distribution approaches. *Food policy*, 2009, vol. 34, núm. 2, p. 150-155.

Ducasse, Alain; Regouby, Christian. *Manger est un acte citoyen*. Liens qui libèrent, 2017.

Dutilleul, François. Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce. *Penser une démocratie alimentaire* (vol. I), Inida, p. 213, 2013

Edwards-Jones, Gareth, et al. Testing the assertion that 'local food is best': the challenges of an evidence-based approach. *Trends in Food Science & Technology*, 2008, vol. 19, núm. 5, p. 265-274.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma, FAO.

Fakhri, Michael. A History of Food Security and Agriculture in International Trade Law, 1945–2017. *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*. Springer, Cham, 2020, p. 55-90.

François, Martine. Commercialiser les produits locaux : Circuits courts et circuits longs. *Innovation en milieu rural, Cahier de l'innovation*, núm. 7, 2000.

Friedmann, Harriet. The political economy of food: a global crisis. *New left review*, 1993, núm. 197, 29-57

Garnett, Tara. Cooking up a storm. *Food, greenhouse gas emissions and our changing climate*. Guildford, UK: Food Climate Research Network, Centre for Environmental Strategy, University of Surrey, 2008.

González de Molina, Manuel, et al. Decoupling food from land: the evolution of Spanish agriculture from 1960 to 2010. *Sustainability*, 2017, núm. 9.12, 2348

Hauwermeiren, Annelies, et al. Energy lifecycle inputs in food systems: a comparison of local versus mainstream cases. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2007, vol. 9, núm. 1, p. 31-51.

Heyl, Katharine, et al. The Common Agricultural Policy beyond 2020: A critical review in light of global environmental goals. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2021, vol. 30, núm. 1, p. 95-106.

Jackson, Peter, et al. *Science Advice for Policy by European Academies A sustainable food system for the European Union*. 2020. Tesis Doctoral. Science Advice for Policy by European Academies

Jannarelli, Antonio:

- Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive. *Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive*, 2020, p. 23-42
- Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture. *Rivista di diritto agrario*, 2018, vol. 97, núm. 4, p. 511-556

Kneafsey, Moya et al. Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics. *JRC scientific and policy reports*, 2013, vol. 123, p. 129.

Lang, Tim. Food miles. *Slow Food*, 2006, p. 94-97.

López, José Ángel. *Con la comida no se juega: Alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la agroecología y el consumo*. Traficantes de Sueños, Madrid, 2003.

López Cantó, María Teresa. La política agrícola común en el horizonte de 2020 y el reto de la adaptación al cambio climático. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 2016, núm. 33, p. 271-296.

López García, Daniel. Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana. En *I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*. 2011. p. 1-15.

MAGRAMA. Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario. 2013.

Marsden, Terry et al. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia ruralis*, 2000, vol. 40, núm. 4, p. 424-438.

Massot, Albert. *El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC*. Parlamento Europeo, 2017.

Mimbrero, Blanca. Periodo 2021-2027 post Covid (nuevo pacto verde," next generation EU y la nueva PAC"): ¿hacia una "nueva ruralidad" en Europa y en España? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2020, vol. 54, núm. 341, p. 135-192.

Montagut, Xavier; Dogliotti, Fabrizio. *Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo*, 1ª edición, Icaria Editorial, Barcelona, 2006.

Mundler, Patrick; Rumpus, Lucas. The energy efficiency of local food systems: A comparison between different modes of distribution. *Food policy*, 2012, vol. 37, núm. 6, p. 609-615.

Pérez Neira, David, et al. Analysis of the transport of imported food in Spain and its contribution to global warming. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 2016, vol. 31, núm. 1, p. 37.

Pérez Neira, David; Grollmus Venegas, Anibal. Life-cycle energy assessment and carbon footprint of peri-urban horticulture. A comparative case study of local food systems in Spain. *Landscape and Urban Planning*, 2018, vol. 172, p. 60-68.



Pilcher, Jeffrey. "From the usufruct of the wild to the reproduction of the tamed", en *The Oxford handbook of food history*. Oxford University Press, 2012

Recuerda Girela, Miguel Ángel. *Tratado de derecho alimentario*. Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

Saab, Anne. An international law approach to food regime theory. *Leiden Journal of International Law*, núm. 31, 2018, p. 251.

Salamero, Laura. *Manual básico de derecho alimentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019

Santini, Fabien, et al. Labelling of agricultural and food products of mountain farming. *Proyecto encargado por la Dirección General de Agricultura*, 2013.

Simón Fernández, Xavier, et al. Alimentos kilométricos y gases de efecto invernadero: análisis del transporte de las importaciones de alimentos en el Estado español (1995-2007). *Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, 2014, vol. 22, p. 1-16.

Singer, Peter; Mason, Jim. *The ethics of what we eat: Why our food choices matter*. Rodale Books, 2007.

Singer, Peter, et al. *The way we eat: Why our food choices matter*. Emmaus, PA: Rodale, 2006.

Shukla, Priyadarshi, et al. IPCC, 2019: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. 2019.

Springmann, Marco, et al. Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature*, 2018, vol. 562, núm. 7728, p. 519-525

Stevenson, Peter. Turning the Commission's Farm to Fork Strategy into a far-reaching reform of EU agriculture. En *dA Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*. 2020. p. 177-187

Teré López, Leyre. *Impactos biofísicos en los canales de distribución de un sistema agroalimentario local de base agroecológica (SALbA)*. 2021.

Van der Meulen, Bernd; Wernaart, Bart. *EU Food Law Handbook*. Wageningen. Wageningen Academic Publishers, 2020.

Willett, Walter, et al. Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, 2019, vol. 393, núm. 10170, p. 447-492

Yacamán, Carolina, et al. The potential role of short food supply chains in strengthening periurban agriculture in Spain: The cases of Madrid and Barcelona. *Sustainability*, 2019, vol. 11, núm. 7, p. 2080.

Yacamán, Carolina; Mata, Rafael. La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid). *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro*, Girona, Documenta Universitaria, 2014, p. 275-288.

## **Legislación y otros documentos de interés**

### **Tratados internacionales**

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. BOE nº 20, de 24 de enero de 1995.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio

### **Otros documentos de interés**

Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán

### **Unión Europea**

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Reglamento (CE) nº 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.

Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

Reglamento (CE) nº 37/2005 de la Comisión de 12 de enero de 2005 relativo al control de las temperaturas en los medios de transporte y los locales de depósito y almacenamiento de alimentos ultracongelados destinados al consumo humano.

Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

Reglamento (UE) nº 1303/2013 de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

Reglamento nº (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

Reglamento nº (UE) 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.

Reglamento delegado (UE) nº 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias.

Reglamento (UE) Ómnibus nº 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017.

### **Otros documentos de interés**

Libro Blanco sobre seguridad alimentaria. COM/99/0719

Informe del Parlamento Europeo sobre unos ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos en Europa (2009/2237(INI)).

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura y las ventas directas. COM/2013/0866.

El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640

Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente. COM/2020/381.

## **Legislación nacional**

Constitución Española. BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.

Código de Comercio. GAZ nº 289, de 16 de octubre de 1885.

Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. BOE nº 240, de 5 de octubre de 2011.

Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. BOE nº 185, de 3 de marzo de 2013.

Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación. BOE, nº 322, de 10 de diciembre de 2020.

## **Legislación autonómica**

Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera. BOE nº 130, de 28 de mayo de 2010.

Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios y agrarios. DOGC nº 6290, de 10 de enero de 2013.

Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final. DOG nº 186, de 30 de septiembre de 2014.

Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor. BOJA nº 210, de 2 de noviembre de 2016.

Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón. BOA nº 133, de 13 de julio de 2017.

Decreto 201/2017, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios. DOGV nº 8238, de 20 de febrero de 2018.

Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears. BOIB nº 18, de 9 de febrero de 2019.

Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios. BOPA nº 47, de 8 de marzo de 2019.

Ley 4/2019, de 3 de abril, de venta local de productos agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. BORM nº 80, de 6 de abril de 2019.