

a | MÁSTER
UNIVERSITARIO
EN DERECHO AMBIENTAL

Adrià del Valle Puig

**CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN
EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

¿Hacia un futuro fiable?

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por la Dra. Susana Borràs Pentinat

Tarragona

2019

ABREVIACIONES

CE – Comisión Europea

EEA – *European Environmental Agency* /Agencia Europea para el Medio Ambiente

EEMM – Estados Miembros

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

ONU – Organización de las Naciones Unidas

PAC – Política Agraria Común

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE – Unión Europea

ÍNDICE

<u>1. Introducción</u>	6
1.1 Objeto de la investigación	7
1.1.1 El qué: la seguridad alimentaria	7
1.1.2 El quién: la Unión Europea y el ordenamiento UE	10
1.2 Método de investigación	12
1.3 Punto de partida	14
1.4 Introducción a la inseguridad alimentaria. Causas	16
1.4.1 Capacidad productiva	17
1.4.2 Economía de mercado	18
1.4.3 Macroeconomía y empleo	18
1.4.4 Desperdicio de alimentos	20
1.4.5 Cambio climático y desastres naturales	21
1.4.6 Igualdad de género	21
1.4.7 Calidad alimentaria	22
<u>2. Agricultura y seguridad alimentaria</u>	23
2.1 La legislación comunitaria respecto la agricultura. Antecedentes históricos	23
2.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	25
2.3 La PAC a partir de 2.020	29
2.3.1 Propuesta del Nuevo Reglamento sobre planes estratégicos	31
<u>3. Agua y seguridad alimentaria</u>	39
3.1 Régimen legal. Habilitación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	39
3.2 Directiva Marco de Aguas	41
3.2.1 Objetivos	42
3.2.2 Obligaciones de seguimiento e información	42
3.3 Directiva sobre el Agua Potable	44
3.4 Agua y cambio climático	45

3.4.1	Comunicación de la Comisión 993/2007 y Comunicación de la Comisión 673/2012	46
<u>4.</u>	<u>Economía, comercio y seguridad alimentaria</u>	51
4.1	Mercado interior europeo y libre circulación de bienes.	
	Marco legal básico	52
4.1.1	Tratado de la Unión Europea	52
4.1.2	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	53
4.1.3	Reglamento 764/2008	56
4.2	Comercio y acuerdos internacionales. El GATT, la OMC y el papel de la UE como parte contratante	58
<u>5.</u>	<u>Desperdicio de alimentos y seguridad alimentaria</u>	63
5.1	Directiva UE 2018/851, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos	63
5.1.1	Decisión Delegada de la Comisión Europea, de 3 de mayo de 2019	66
5.2	Plan de Acción de la UE para la economía circular	67
<u>6.</u>	<u>Igualdad de género y seguridad alimentaria</u>	70
6.1.	Primeros antecedentes. Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	72
6.2	Directivas y otras normas derivadas del art. 3.2 del Tratado de Ámsterdam	73
6.3	La Directiva Horizontal. Hacia una regulación integral	78
<u>7.</u>	<u>Conclusiones</u>	81
<u>8.</u>	<u>Bibliografía</u>	89

1 INTRODUCCIÓN

El derecho ambiental es un sector dentro del mundo del Derecho que puede englobar todo aquello que atañe o concierne al medio ambiente. Asimismo, el medio ambiente es un concepto físicamente difuso, porque se relaciona con elementos tangibles (el agua, el aire, las personas) y con otros físicamente menos determinables (biodiversidad, ecosistemas...).¹

Esta unión entre Derecho y medio ambiente implica que se cree un marco teórico, normativo, que dé respuesta a este compendio de elementos fácticos de menor o mayor tangibilidad, lo que implica un esfuerzo por el legislador no solamente a los efectos de encontrar soluciones a las problemáticas más actuales. El carácter autónomo y complejo, holístico, que configura el medio ambiente, obliga también a que sea necesaria la planificación de un escenario tipo pronóstico, y que por tanto prevea o mitigue los efectos adversos futuros que puedan afectar al medio ambiente, y, por ende, a las personas.

La necesaria regulación de estos aspectos presentes y futuros toma especial relevancia en un contexto actual, con un cada vez más evidenciable cambio climático que comienza a manifestarse con aumentos súbitos de temperatura, sequías, incremento en el número de eventos climatológicos extremos y auge de las políticas de resiliencia social. Pero es en este mismo escenario donde los conocimientos científicos permiten intuir qué efectos podemos esperar en los próximos años y a qué se va a enfrentar el conjunto de la ciudadanía, y, por ende, las instituciones públicas que la representan. Por tanto, es lógico esperar que el Derecho, en tanto que herramienta formal de la que se sirven los poderes públicos para asegurar una determinada materialización de un hecho pretendido, prevea cómo debe configurarse en el marco teórico un seguido de actuaciones que lleven a la prevención o mitigación del cambio climático y sus particulares efectos.

¹ Al no existir un concepto unánime de medio ambiente ni tampoco de medio ambiente, se han tomado como referencia los aspectos comunes de las distintas definiciones obtenidas a partir de las fuentes bibliográficas definidas en el apartado Bibliografía.

Sin embargo, el complicado escenario geopolítico, el alcance global del cambio climático² y las dificultades a la hora de llegar a consensos que se traduzcan en normas jurídicas rigurosas y no *de minimis*, así como la propia intrincada naturaleza que supone el derecho ambiental en su vertiente internacional, basada en gran medida en consensos de *soft law*,³ obliga a que, mediante un ejercicio de prudencia, se realice un análisis de la legislación en lo que respecta a medidas en cuanto al cambio climático, y en cómo se podrán mitigar sus efectos en el tiempo atendiendo exclusivamente a la legislación presente hoy en día.

Es argumentable que la legislación suele variar, y en materia ambiental, la tendencia idónea es en ser cada vez más restrictivos en cuanto a estas disposiciones, con lo que los esfuerzos legislativos realizados hoy en día no tienen que ser un reflejo de los futuros. Pero ello también debe contextualizarse en el sentido de que ya se están comenzando a percibir los efectos del cambio climático. Si asumimos que el calentamiento global comenzó con la acumulación de gases de efecto invernadero a partir de la Revolución Industrial, y consecuentemente, los efectos de dicho calentamiento y del cambio climático en su conjunto serán mucho más graves en el futuro con el paso de los años y la aún mayor acumulación de gases de efecto invernadero que se realice ahora se manifestará en las décadas venideras, resulta justificable analizar la legislación vigente, para prever cómo podrá impedir o mitigar estas consecuencias de un escenario climatológico más adverso.

1.1 OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.1 El qué: la seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria suscita, a meros efectos de etimología, más de una confusión. Son muchas las variables que pueden incluirse o excluirse de su definición, y sin embargo resulta trascendental sentar una base rígida sobre la que poder llevar a cabo una investigación rigurosa y precisa.

² ARNESTOY ALONSO, JOSÉ (2013). *El Planeta Tierra en Peligro*. Página 123. Editorial Club Universitario. Alicante, España.

³ SANDS, PHILIPPE (2003). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press.

El principal riesgo de que adolece la seguridad alimentaria es la interpretación de su primer término. Si bien puede deducirse, ni que sea por su asociación más popular, que la alimentación se refiere a aquello que ingerimos, y por tanto afecta por igual a comida y bebida, el término “seguridad” no es unívoco. Lo primero que puede acudir a la mente es su asociación al término inglés “*safety*”, asociado a la protección o a la garantía, de manera que aquello seguro es aquello sobre lo que estamos prevenidos de riesgos o posibles injerencias. Por ejemplo, un refugio seguro es aquel en que podemos confiar en pasar la noche sin temor a que las inclemencias meteorológicas lo destruyan o que pueda ser allanado por otras personas. Trasladando esta versión de seguridad al campo alimentario, concluiríamos que la seguridad alimentaria se vincula al consumo de alimentos y agua que presentan unas condiciones de consumo seguras, con lo que estamos prevenidos de que sean bienes de mala calidad o que nos puedan causar alguna dolencia, infección, enfermedad, etcétera.

Nada más lejos de la realidad. Para el desarrollo de este trabajo, nos apoyaremos en la versión facilitada por la organización internacional FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación), aunque el mismo admite que la flexibilidad del concepto hace que hoy día se cuenten más de doscientas definiciones ya recogidas a finales del siglo XX⁴. Esto también denota que el concepto presenta una evolución temporal, lo que nos haría alargar excesivamente este primer epígrafe, cuando realmente sólo debemos centrarnos en la definición actual, que es la que sigue y se transcribe directamente de la página oficial de la mencionada organización⁵:

“La seguridad alimentaria se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable.”

De este concepto, podemos deducir los siguientes aspectos básicos:

⁴ FAO (2003). *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. [Documento en línea] Capítulo segundo: “*Food security: concepts and measurement*”. Fecha de consulta: 18 de enero de 2.019. Fuente:

<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>

⁵ Revisada a fecha 29 de julio de 2.019.

- Es un concepto situacional: la seguridad alimentaria es un escenario que reúne unos requisitos, o, a sensu contrario, no podemos hablar de seguridad alimentaria sin que existan ciertas condiciones cumplidas. Dichos requisitos deben evaluarse de manera continuada, al ser cambiantes y depender de factores volátiles, como ahora la geopolítica, la inversión en determinados sectores, las subvenciones, el pasar por un momento de bonanza económica o de crisis financiera... de ahí que no pueda existir una afirmación absoluta sobre la seguridad alimentaria en una determinada región que se entienda prolongable en el tiempo.
- Es un concepto holístico: aquí debemos distinguir que se hable en primer lugar de un acceso en todas sus vertientes, sea físico, social y económico; y que el acceso permita llegar a alimentos, en términos generales. Estos alimentos deben ser seguros (y aquí sí que entenderemos que estamos ante la versión “*safety*” de seguridad), nutritivos y suficientes.
- Es un concepto finalista o de objetivo: esta finalidad pone en primer lugar la satisfacción de sus requerimientos nutricionales, lo que debe englobar necesariamente tanto el estado más severo como sería la desnutrición, como también una falta de equilibrio en la dieta, lo que se vincularía a la malnutrición.
- Es un concepto centrado en la persona: este acceso a alimentos seguros en términos generales debe contemplarse en cada individuo, sobre quien, además de ver satisfechos sus requerimientos nutricionales, deberá observarse la capacidad de poder elegir los alimentos que prefiere, y que todo ello en conjunto le permita llevar una vida activa y saludable. Este último punto denota que no se contemplaría dentro de un escenario de seguridad alimentaria el poder acceder, por ejemplo, con más facilidad a comida industrial, procesada, o entendida según el conocimiento popular como comida basura, que no a frutas y verduras. A pesar de que ambos casos podrían suponer cumplir unos mínimos requerimientos nutricionales, una persona obesa que tiene un acceso más factible a alimentos de mala calidad que no a otros mucho más saludables, no podrá considerarse que viva en una situación de seguridad alimentaria, pues los alimentos a que tiene acceso no son en primer lugar nutritivos, y por ende no conducen a poder llevar una vida activa y saludable.

Como se ha mencionado con anterioridad, existen otras definiciones, bien obsoletas, bien emitidas por organismos no tan especializados como la propia FAO, y la mayoría de ellas centradas en el aspecto clave más fundamental, que sería la mera supervivencia que se consigue al superar la escasez alimentaria.⁶

Sin embargo, interesa a los efectos de conseguir una visión más global del problema ceñirse a la definición ya comentada, por ser la más amplia y más reciente.

1.1.2 El quién: la Unión Europea y el ordenamiento UE

La complejidad ya descrita que entraña tanto la configuración del derecho ambiental como la compilación de todos los factores que componen el ordenamiento jurídico obliga a cercar de manera más detallada el objeto de la investigación. Es por ello por lo que, considerando el derecho internacional como una herramienta demasiado extensa, y a su vez indeterminada, y los ordenamientos nacionales o regionales/locales como de tipo más anecdótico a la luz de la envergadura de la problemática estudiada, se ha considerado que el sujeto legislador que debe ser estudiado es la Unión Europea.

Ello responde a diversas razones: la primera, que es un ente caracterizado por ser de tipo supranacional, con personalidad jurídica propia⁷, sustantivo separado a propósito del de internacional, pero que comparte este rasgo de aunar los esfuerzos de distintos Estados. La segunda, y en vinculación con la primera, que el conjunto de Estados Miembros que lo componen comparte un espacio geográfico y comercial muy estrecho, tanto en el plano físico como en el plano de sus intereses. Bajo una enseña de proyecto común europeo, es más sencillo encontrar vínculos comunes e intereses compartidos que plasmar en la legislación de la Unión Europea y, por tanto, que los instrumentos jurídicos resultantes sean mucho más ambiciosos e incluyan obligaciones más concretas. La tercera, que la propia configuración de este ente supranacional, atendiendo a los Tratados que lo componen y a los poderes de que se ha dotado a esta institución, con un Parlamento representativo de todos sus Estados y una Comisión con agencias

⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA – Centroamérica Proyecto Food Facility Honduras*[Documento en línea]. Fecha de consulta: 18 de enero de 2019. Fuente:

<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

⁷ Según establece el artículo 47 del Tratado de la Unión Europea vigente.

especializadas, permite que exista una diversificación normativa en cuanto al tipo de normas y sus efectos vinculantes.

Así, podemos analizar instrumentos de obligado cumplimiento y aplicación directa como son los Reglamentos, instrumentos de obligado cumplimiento de los que se precisa una transposición a ley estatal como son las Directivas, y otras normas jurídicas de tipo complementario como son las Recomendaciones, Dictámenes y Decisiones. La divergencia entre sus distintas características es algo clave a tener en cuenta, para poder discernir si estas disposiciones encontrarán un efecto real, tangible, en la lucha contra el cambio climático, o en todo caso, hasta qué punto se ha comprometido la Unión Europea, y por ende los Estados Miembros en su conjunto, a la hora de incluir la seguridad alimentaria en su propuesta legislativa.

Un primer vistazo a las distintas fuentes oficiales de la Unión Europea en vinculación con los asuntos de seguridad alimentaria conduce a diversos proyectos que se están desarrollando desde nuestro continente hacia otras regiones del mundo más inestables políticamente hablando, o con dificultades de otra índole (meteorológicas, agrícolas, económicas...) que perjudican su seguridad alimentaria⁸. El mecanismo propuesto para su inmensa mayoría es sencillo, basado en el axioma de destinar ciertos fondos a estos Estados o regiones y tratar de que sus ciudadanos puedan conseguir acceso a alimentos y agua en cantidad y calidad suficiente. La cuestión que necesariamente debe plantearse el lector es: ¿Tiene la Unión Europea previsto un plan político o legislativo para preservar la seguridad alimentaria en un futuro, o si en todo caso, es tan seguro el porvenir de sus Estados Miembros que ni siquiera con el cambio climático puede plantearse un escenario donde no se garantice la seguridad alimentaria? Y, consecuentemente: ¿Tiene entonces algún sentido este trabajo si no es una materia de especial relevancia para la Unión Europea?

Precisamente es en eso en lo que radica la importancia de esta investigación. Es asumible que el escenario actual de la Unión Europea, como conjunto de Estados considerados desarrollados y con capacidad económica suficiente, es mucho más favorable que el de otros, con lo que, situando la seguridad alimentaria como un ideal en que el total de la población tiene acceso a alimentos y agua suficientes, nutritivos y que

⁸ Se ha consultado el apartado “*Food Security*” dentro del programario disponible de la Comisión Europea, en fecha 25 de enero de 2019.

además permiten llevar a cabo una vida activa y saludable, puede entenderse que la Unión Europea presenta un alto grado de seguridad alimentaria, y hay quien afirma que su capacidad de producción nos garantiza décadas de pervivencia en este status⁹, mientras que otras fuentes advierten ya de que este mismo estatus denota, parcialmente, cierta inseguridad alimentaria¹⁰.

Pero en lo que debe centrarse principalmente este trabajo es en el análisis jurídico de la normativa de la Unión Europea, desde un punto de vista transversal, detectando todas aquellas disposiciones relativas tanto a la lucha contra el cambio climático que puedan afectar a la seguridad alimentaria; como aquellas disposiciones en que se regule expresamente la seguridad alimentaria y contextualizarla en un escenario más adverso debido al cambio climático, para tratar de dar respuesta a la cuestión siguiente: “Está el escenario legal de la Unión Europea preparado para afrontar cambios en su estatus de seguridad alimentaria en un futuro condicionado por el cambio climático? Por supuesto, se debe ser consciente de que no en todos los ámbitos existirá ya diseñado un plan político o legislativo que cubra las siguientes décadas de regulación jurídica sobre una determinada materia y que dé una determinada respuesta. De ahí que el examen se efectúe sobre la legislación vigente, con las oportunas remisiones a aquellos cambios legislativos que puedan ser ya anticipados.

1.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La metodología seguida es clave a la hora de entender el por qué se realiza esta investigación en particular. A pesar de parecer un proyecto general, que se alimenta de otras ramas impropias del Derecho como son las ciencias naturales o la nutrición, lo

⁹ ZÄHRNT, Valentin (2011). *Food security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts against fears*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019. ECIPE Working Paper. Fuente:

<https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/food-security-and-the-eus-common-agricultural-policy-facts-against-fears.pdf>

¹⁰ LOOPSTRA, Rachel; REEVES, Aaron; McKEE, Martin; STUCKLER, David (2016). *Food insecurity and social protection in Europe: Quasi-natural experiment of Europe's great recessions 2004-2012* [Documento en línea]. Preventive Medicine, Elsevier. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019. Fuente: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4976834/>

transcendental de la misma se basa en esta transición de una situación real, cuantificable y de la que se puede realizar un seguimiento, como es el cambio climático y sus distintas consecuencias (aunque sea a modo de pronóstico), a algo preciso pero conceptual como son las normas jurídicas, sin perjuicio de los efectos fácticos que pueda desencadenar su aplicación.

Por ello, introducidos estos conceptos de seguridad alimentaria y cambio climático, se tratará de localizarlos en las principales normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, tanto si constan de manera expresa, como si, fruto del análisis del mismo, se detecta que la aplicación de una norma puede conllevar consecuencias en el estatus de la seguridad alimentaria en un futuro.

Así pues, deben sentarse las siguientes bases:

- El cambio climático se tiene por un fenómeno cierto → a pesar de las abrumadoras evidencias científicas, tanto a efectos pronósticos como ya comprobados con recientes acontecimientos, ciertas fuentes cuestionan la realidad o envergadura del cambio climático. Siendo este trabajo de foco exclusivamente jurídico, y existiendo ya normativa evaluable, se asumirá la veracidad del fenómeno del cambio climático.
- Se partirá de unos datos concernientes al estatus vigente de la seguridad alimentaria en la Unión Europea, obtenidos de los organismos de máxima referencia, los cuales se expondrán en el siguiente epígrafe.
- Los posibles efectos de la aplicación de la vigente normativa y de una falta de modificación de esta para adecuarse a los efectos del cambio climático respecto la seguridad alimentaria serán evaluados a nivel de todo el territorio de la Unión Europea. Ciertamente es que dentro de todo el territorio de la Unión existen disparidades entre sus distintos miembros con respecto a esta cuestión (no es lo mismo, por ejemplo, el estatus de seguridad alimentaria de Hungría con respecto a Francia). Sin embargo, el análisis de distinta normativa, toda ella proveniente de los poderes que conforman la Unión Europea, obliga a que se asuma una perspectiva global, pues si no, se encontrarían injerencias propias de la política interior de cada país o el mayor o menor cumplimiento o adaptación de estas normas dictadas a nivel de la Unión Europea.

Todo ello viene reforzado por la misma naturaleza de la Unión Europea, basada en ser una zona de libre comercio, sin restricciones aduaneras, con un mercado único y en su mayor parte con una divisa compartida, lo que facilitaría el tránsito de bienes de consumo humano a través de todo su territorio y favorecería la sinergia a la hora de adquirir un cierto estatus de seguridad alimentaria, o mantenerlo.

- Los resultados obtenidos del mencionado análisis serán contrastados con fuentes elaboradas por expertos en el sector legal, y en particular de la seguridad alimentaria y sus políticas de aplicación de acuerdo con los informes de las autoridades competentes, tanto para saber si la Unión Europea comparte estos hallazgos, como, por otro lado, confirmar si consideran que es precisa una adaptación de la normativa o de las políticas alimentarias para sobrevenir estos posibles efectos. Todo ello sin perjuicio de que, realizado el análisis de la normativa, se estime en sentido contrario, es decir, que se considere que la situación actual no se verá demasiado alterada por el cambio climático y una falta de adaptación de la normativa vigente, con lo que el papel de las fuentes consultadas se basaría en una ratificación de esta postura, o por el contrario, averiguar si deben tenerse en consideración otros factores.

1.3 PUNTO DE PARTIDA

La amplísima oferta legislativa que integra el ordenamiento de la Unión Europea obliga a realizar alguna especie de clasificación o método de aproximación que permita obtener conclusiones sólidas, pero a la vez, tampoco se puede pretender un análisis casuístico tan minucioso que obligue a revisar todas y cada una de las normas cuyo contenido, interpretado y aplicado de cierta forma, conlleve alguna afección en la seguridad alimentaria.

Así pues, es preciso, partiendo de la cuestión clave que se quiere resolver (si la legislación comunitaria que afecta a la seguridad alimentaria está suficientemente adaptada a los impactos que supondrá en el futuro el cambio climático), acotar mínimamente el alcance del análisis legal. Por ello, se agruparán estas normas jurídicas en grupos o áreas temáticas, en función de su objeto principal, y dentro de esos grupos, se escogerán las más relevantes. Por ejemplo, debe primarse un Reglamento o Directiva relativo a la agricultura que no una Recomendación específica, asumiendo que estas dos

primeras normas tienen una fuerza vinculante más estricta y un contenido más amplio, sin perjuicio de que se hagan las remisiones oportunas a este otro tipo de normativa si permite entender mejor el significado o alcance de las primeras.

Por último, se dedicará un apartado a aquellos otros instrumentos no calificables como Fuentes del Derecho de la Unión Europea, como ahora planes o programas políticos, pero con un impacto específico en esta relación seguridad alimentaria – cambio climático, dentro de los capítulos dedicados a las materias examinadas.

Por ahora, éstos serán los apartados o materias a examinar:

- Agricultura: a pesar de que en la Unión Europea se considera que existe una capacidad productiva más que suficiente respecto cereales, tubérculos y otros productos básicos¹¹, también es cierto que esta producción puede verse mermada por los efectos del cambio climático, y con ello, la seguridad alimentaria. Esta relación tan evidente obliga a que examinemos con detenimiento la normativa prevista que regula esta interacción, así como uno de los programas más ambiciosos y complejos de la Unión Europea: la Política Agraria Común, o PAC.
- Agua: es un complemento esencial a la seguridad alimentaria, a la vez que supone uno de los sectores que más podrían ser afectados a causa del cambio climático, siendo cada vez más frecuentes los episodios de sequía o de falta de precipitaciones, lo que ha afectado a los caudales de las fuentes de agua dulce. Un impacto significativo en el agua implicaría menos oferta para consumo directo de las personas y menos capacidad de producción de alimentos, atendiendo a la cantidad de agua que requieren.
- Economía: la definición proporcionada por la FAO ya expuesta adopta un concepto más complejo y amplio de seguridad alimentaria, con lo que no sólo tenemos en cuenta el hecho de que exista suficiente oferta de alimentos en base a

¹¹ De acuerdo con las cifras facilitadas por Eurostat y la evolución estática o creciente que se manifiestan en estos productos. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2.019.

Fuente:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_production_-_crops

su demanda, sino que esta oferta sea accesible en términos físicos, sociales y económicos.

Si bien la mayoría de los países de la Unión Europea gozan de un estatus social y económico que a nivel global de consideraría muy avanzado, no es menos cierto que existen entre éstos múltiples diferencias, e incluso, diferencias notables en un mismo Estado Miembro y sus ciudadanos. Por ello, es interesante comprender qué está haciendo la legislación comunitaria para reparar estas desigualdades, ya sea en términos de empleo, de restricciones a la discriminación, sistemas de recurso y compensación... ésta sería la principal área en la que, sin tener una incidencia directa en la producción alimentaria, puede darse un claro impacto en la seguridad alimentaria. Múltiples informes afirman que el cambio climático también puede contribuir a aumentar la desigualdad entre los ciudadanos con distinta capacidad adquisitiva. Si además a ello se le suma que podría cambiar el escenario de la seguridad alimentaria, puede afirmarse que aquellos colectivos con menos recursos o resiliencia a dichos impactos serán los más afectados. Este apartado servirá para ver cómo la legislación comunitaria puede prever tales impactos.

1.4 INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. CAUSAS¹²

En el epígrafe introductorio anterior ya hacíamos referencia a la principal definición aceptada hoy día respecto el concepto de seguridad alimentaria. De la misma, resulta relevante extraer los siguientes caracteres, no ya centrados en su misma etimología sino en aquellos elementos que serán tenidos en cuenta a lo largo del presente trabajo:

- ✓ La seguridad alimentaria no debe confundirse con la sanidad alimentaria, o el riesgo de consumir un determinado alimento. Esta posible confusión nace de los términos *safety* y *security*, que no encuentran otro equivalente en español que el término “seguridad”.
- ✓ La seguridad alimentaria toma en cuenta factores como el acceso físico, social y económico, con lo que estas variables resultarán relevantes a la hora de examinar el sistema legal que tenga por objeto o afecte a esta materia. Por ejemplo, podría llegarse al extremo que una ley que se centre en una red de

¹² CARITAS AUSTRALIA. *What causes food insecurity?* [Blog en línea]. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2.019. Fuente: <https://www.caritas.org.au/learn/blog/blog-detail/what-causes-food-insecurity->

carreteras estatales de tipo radial, necesariamente conectadas por la capital, y que abandone los pueblos más periféricos, podría resultar relevante a los efectos de la seguridad alimentaria, pues el acceso físico se está dificultando para estos otros núcleos de población y sus habitantes al no disponer de una infraestructura suficiente.

- ✓ El acceso a estos alimentos no debe consistir en una mera subsistencia, sino que con ellos se obtiene el medio preciso para llevar a cabo una vida saludable y plena, y que, por tanto, adopta una versión más amplia del concepto al vincularse al desarrollo personal y social.

En base al concepto facilitado por la FAO y las características que se plantean, se puede concluir que no existe un estado absoluto en el que un país, ciudad o comunidad, dispone de una plena seguridad alimentaria. Por mucho que, por ejemplo, se produzca un excedente alimenticio con respecto a las necesidades de la población, pero éste está a un precio tan elevado que no es asumible por las rentas más bajas, estamos también ante seguridad alimentaria. Sin embargo, si este estrato representa sólo un 5% de la población, podemos afirmar que este escenario presentará una mayor seguridad alimentaria que no otro en el que el Estado precise adquirir productos alimentarios de fuentes externas y la malnutrición infantil alcance el 20%.

Esta variabilidad de la realidad observada obliga a que se examinen sus múltiples factores que contribuyen a incrementar o aminorar la seguridad alimentaria, y con ello, debe también tenerse en cuenta a la hora de realizarse un análisis de la legislación que trate esta materia.

Las diversas fuentes consultadas convergen en indicar que la complejidad que envuelve la inseguridad alimentaria hace difícil a su vez que se puedan determinar *numerus clausus* estos factores. Sin embargo, pueden extraerse algunas causas comunes:

1.4.1 Capacidad productiva

Ésta es, sin duda, la base a partir de la cual debe partirse antes de analizar ningún otro factor. Si la Unión Europea no puede producir suficiente comida para la demanda de la población, descontando por ahora importaciones alimentarias externas a ésta, sería patente la inseguridad alimentaria.

Por ahora, la información disponible nos hace pensar que se dispone de suficiente cantidad de alimento para sustentar a la población, pero cada vez más se depende de importaciones externas. Teniendo en cuenta además que la seguridad alimentaria radica también en que la alimentación sea saludable (y por tanto variable), este factor a priori algo insuficiente deberá ser complementado con otros para garantizar una auténtica seguridad alimentaria, máxime cuando el cambio climático podría suponer dificultades a la hora de producir una cuantía de alimento suficiente.

1.4.2 Economía de mercado

En un mundo globalizado, donde la oferta y la demanda se tiene en cuenta a nivel planetario y no de mercado nacional, más en lo referente a productos alimentarios, y donde la tendencia es al libre intercambio sin restricciones aduaneras, pero también a la liberalización de estos controles de autoridades públicas, existe un riesgo latente, consistente en que los grandes actores en este mercado que amasan gran parte del producto, y que además suelen ser la única vía de acceso a estos alimentos, tengan en su favor el factor precio.

Ello supone que el acceso económico a la comida pueda ser dificultado y dependa únicamente de un agente externo que, debido a la misma configuración del comercio internacional, sea difícil de controlar.

En lo que respecta a la Unión Europea, su posición en este sentido debe ser, a priori, favorecedora, al disponer de un excedente en ciertos productos con los que ganar fuerza en el mercado internacional y un sistema de libre cambio entre Estados miembros, a la vez que la Comisión Europea tiene concedidas funciones de control sobre cárteles empresariales o prácticas colusorias que puedan ir contra el consumidor.

1.4.3 Macroeconomía y empleo

Las políticas económicas globales o regionales, como las de la Unión Europea, dictan en gran medida cómo se desarrollará la economía de sus distintos Estados Miembros, mediante la regulación de los tipos de interés en el Banco Central Europeo, la política unificada de gestión del euro como moneda única (salvando las excepciones de los Estados que hayan adoptado dicha divisa), la intervención y fiscalización de la popularmente llamada *troika* en el gasto público en que incurran estos Estados...

Estas líneas generales, que trazan un esquema básico sobre el desarrollo económico y social que se deberá observar en la Unión Europea, no pueden obviar una realidad que resulta del todo indiscutible: la UE está compuesta de 28 Estados con estatus de Miembro, los cuales cuentan con antecedentes muy distintos, gobiernos de variadísima ideología, mercados laborales e industrias más o menos sólidos o más o menos volátiles...

Estos factores más intrínsecos de cada país, sin perjuicio de los efectos que puedan darse por medio de una economía cada vez más globalizada, obligan a que se deba tener en cuenta la situación de cada país. A nadie sorprendería saber que un gobierno más progresista como el actual gobierno portugués, aboga por políticas fiscales más progresivas y gravosas con las rentas más altas, mientras que otros, como el francés, aplican un impuesto a las sociedades más alto que el de sus países vecinos. De la misma manera, no son comparables las ayudas universales para el estudio académico y el desarrollo personal que prestan países como Finlandia o Suecia a las tasas universitarias que deben satisfacerse en el Reino Unido. Lo que se pretende reseñar con todo ello, es que la microeconomía es sin duda un factor que afecta a la seguridad alimentaria, en tanto en cuanto también puede suponer que el acceso a alimentos sea física, económica o socialmente más complicado.

Una política económica expansiva, que habilite el flujo de caja y facilite el apalancamiento, permite mayores inversiones tanto por parte del Estado como de empresas, y es en éstas donde se podrá observar mayor contratación. Esta política, sin embargo, deberá complementarse con una política laboral que asegure unos derechos mínimos, de los que se destacaría el salario, como fuente principal de ingresos de la mayoría de las familias.

A pesar de que pueda parecer un problema ajeno a la Unión Europea, alrededor del 20% de las familias encuentran problemas para poder sufragar el coste de los alimentos mediante el salario, siendo uno de los casos más sonados el del Reino Unido, donde la inseguridad alimentaria infantil se ubica alrededor del 19%¹³. En pro de esta

¹³ ENVIRONMENTAL AUDIT COMMITTEE (2017). Hunger, food insecurity and malnutrition in the UK [Documento en línea]. UK Parliament. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2.019. Fuente:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1491/149105.htm>

investigación, deberá analizarse también qué sistemas se prevén para garantizar que, por un lado, los alimentos estén a un precio lo suficientemente razonable como para que el acceso económico sea seguro; y por el otro, qué políticas laborales y de fomento del empleo se instaurarán para asegurar que las rentas más bajas, normalmente vinculadas a empleos más mecanizados, para los que se requiere poca formación y que, con el tiempo, pasarán a estar obsoletos. Lo que se pretende, en suma, es saber qué ocurrirá con la seguridad alimentaria de los colectivos más vulnerables.

1.4.4 Desperdicio de alimentos¹⁴¹⁵

Esta es una de las causas que más podría concernir a la Unión Europea. Como ya se ha indicado, cierto es que a día de hoy la capacidad de producción de alimentos y el poder adquisitivo promedio hacen que el acceso económico, físico y social sea notable, en comparación con otros países. Sin embargo, radica en esta facilidad de acceder a la comida que hace que los europeos, como sociedad desarrollada, caigan en un modelo consumista y centrado en la adquisición de hábitos más destructivos con aquello que poseen.

La propia Comisión Europea alertó en 2.016 sobre los riesgos y consecuencias del no aprovechar alimentos consumibles, y arrojó unas cifras bastante reveladoras: 88 millones de toneladas al año, con unos costes asociados de la asustadora cifra de 143 billones de euros (miles de millones).

Está contemplado entre los Objetivos de Desarrollo de la Unión Europea el reducir el impacto económico y ambiental que supone el desperdicio de comida, teniendo en cuenta que representa una porción importante de las causas que afectan al cambio climático, y que, en un futuro donde las condiciones no sean tan propicias, el mantener

¹⁴ FUSIONS (2016). *Estimates of European food waste levels*. [Documento en línea].

Estocolmo, 31 de marzo de 2.016. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2.019. Fuente: <http://www.eufusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

¹⁵ LEI WIN, Thin. Europe takes major step to tackle billion-dollar food waste. [Artículo en línea]. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2.019. Dominio web de Thompson Reuters. Fuente: <https://www.reuters.com/article/us-eu-food-waste-law/europe-takes-major-step-to-tackle-billion-dollar-food-waste-idUSKBN1HP2SC>

dentro de la oferta de alimentos disponibles esta cuantía hoy día desperdiciada, podría suponer un importante factor que contribuya a la seguridad alimentaria europea.

La Unión Europea cuenta con un plan para reducir el gasto alimentario a la mitad en el año 2.030 respecto los niveles actuales. Este apartado será comentado más adelante.

1.4.5 Cambio climático y desastres naturales

Las propias características de eventos tales como ciclones, tornados, inundaciones, terremotos, suponen unas consecuencias que se materializan en daños a infraestructuras, personas, y por supuesto bienes, sean las mismas cosechas o alimentos ya en el mercado.

Existe un consenso generalizado que afirma que el cambio climático conllevará unos fenómenos atmosféricos más agresivos, y en áreas en las que antes no se presenciaban. Esto puede tener un impacto a nivel ambiental y también de seguridad alimentaria. Piénsese, por ejemplo, que ocurriría con todos los arrozales de los deltas de ríos si el deshielo del Ártico sigue evolucionando: la cosecha quedaría bajo el agua, se perdería terreno antes apto para la producción alimentaria y con ello se perdería un anteriormente favorable activo de la seguridad alimentaria.

Los esfuerzos legislativos de la Unión Europea para frenar el cambio climático ya son perceptibles¹⁶, pero será interesante ver de qué manera se prevé una estrategia de resiliencia frente a un cambio de paradigma en la seguridad alimentaria.

1.4.6 Igualdad de género

Cuando la definición de seguridad alimentaria que proporcionó la FAO hablaba de acceso social a la comida, éste fue uno de los puntos que se tuvieron en cuenta.

Así se ha manifestado repetidamente por organizaciones internacionales, las cuales han remarcado que sólo en una sociedad igualitaria, donde hombres y mujeres puedan tomar libremente sus decisiones, desarrollarse personalmente, y no ver minados sus aspiraciones y derechos a causa de su condición de género, podrá llegarse a la seguridad

¹⁶ Según lo expuesto en la página oficial de la Comisión Europea, en la que se listan el conjunto de normas adoptadas por sectores, así como los informes de seguimiento.

alimentaria. Tan sencilla resulta de concebir esta idea como un ejemplo: si a una mujer, por el hecho de serlo, se le niega el derecho a la educación, o se la discrimina en el acceso a ciertos puestos de trabajo, ésta tendrá menos opciones de conseguir un trabajo bien remunerado y por tanto asegurarse el acceso a comida y agua.

La Unión Europea ha mostrado importantes avances en esta materia, aunque resulta casi obligatorio, a los efectos de esta investigación, tratar de indagar si se contempla en absoluto en alguna norma jurídica o política comunitaria la vinculación de la igualdad de género con la seguridad alimentaria.

1.4.7 Calidad alimentaria

Lo que se pretende englobar en este apartado no es un factor que aumente o disminuya la cantidad de alimento disponible y el cómo se accede a él, sino que debemos considerar como un factor que contribuye a la seguridad alimentaria el que el acceso sea respecto a alimentos saludables. Por tanto, en términos del vigente concepto de seguridad alimentaria, no servirá el acceso viable a cualquier tipo de alimentos, sino sólo a aquellos que contribuyan a facilitar un estilo de vida saludable y que permitan el desarrollo personal.

Es precisamente en este ámbito donde las cosas se complican más para la Unión Europea. Si se realizara una búsqueda telemática sobre “seguridad alimentaria” y “Unión Europea”, la mayoría de los principales resultados se referirían a proyectos humanitarios en países donde la desnutrición es un problema de salud nacional. Pero ¿qué ocurre con la malnutrición en el mismo corazón de la Unión Europea? ¿Qué se hará respecto esa persona de cada cuatro adultos que presenta ya un índice de peso considerado dentro de la obesidad?¹⁷

Habrá que investigar qué prevé la legislación sanitaria comunitaria con respecto a la lucha contra la obesidad y el sedentarismo, y qué políticas prevén una restricción al acceso a alimentos considerados como no saludables.

¹⁷ Según los datos oficiales facilitados en el dominio web de la FAO. Fecha de consulta: 29 de julio de 2019. Fuente:

<http://www.fao.org/3/I8194EN/i8194en.pdf>

2 AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA¹⁸

Se comienza el análisis con este primer gran sector. La indiscutible vinculación existente entre agricultura, entendida como la capacidad o técnica de producir alimentos provenientes de la tierra, y la seguridad alimentaria, raya lo absurdo. Pero si se añade a ésta el factor del cambio climático, es necesario remitirse a los distintos efectos que puede tener este fenómeno sobre la agricultura.

Un cambio climático con mayores temperaturas, menores precipitaciones y fenómenos atmosféricos más agresivos derivaría en mayores sequías, con menos agua disponible para producir alimentos provenientes de la tierra, y si a ello se le suman unas estaciones más agrestes, implicaría una menor oferta. Ahora bien, ¿son estos factores de riesgo suficientes para alterar significativamente el estatus de seguridad alimentaria del que actualmente goza la UE? Se reitera, y será lo mismo aplicable para cada uno de los siguientes epígrafes, que no se entrará a discutir aquí cuál es el escenario más probable desde el punto de vista científico, sino si legislativamente, está la UE preparada para afrontar un escenario más adverso en la seguridad alimentaria atendiendo a los factores descritos en el epígrafe 1.3 de este trabajo.

2.1 LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA RESPECTO LA AGRICULTURA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Si nos remontamos a los orígenes históricos de la UE, este organismo supranacional nace con el propósito de restablecer la economía y el comercio tras la Segunda Guerra Mundial mediante uniones aduaneras que no impliquen restricciones a la comercialización de los productos que cruzan sus fronteras, así como de entablar una alianza entre esos distintos Estados con un propósito menos expreso como era el de reforzar los vínculos entre ellos, con tal de evitar un nuevo conflicto bélico.

¹⁸PARLAMENTO EUROPEO (2017). DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES. *Research for Agri-Committee – The Consequences of Climate Change for EU Agriculture: Follow-up to the COP 21 -UN Paris Climate Change*. [Documento en línea]. Unión Europea. Fecha de consulta: 17 de febrero de 2019. Fuente:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU\(2017\)585914_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585914/IPOL_STU(2017)585914_EN.pdf)

Así, si bien la esencia de la Unión Europea yacía en una base de entendimiento comercial como pone de manifiesto en el Tratado de Roma de 1.957 en su artículo 2¹⁹, que dio lugar a la creación de la anteriormente llamada Comunidad Económica Europea, este primer instrumento constitutivo tenía mayores ambiciones. Fue con éste con el que también se creó la Política Agraria Común, o PAC, a la que nos referiremos más adelante.

El primer atisbo de esta intención de unificar también la política agraria puede ya observarse en este mismo Tratado de 1.957, en la Sección d) de su Artículo 3, y que se materializa en los artículos 8 y siguientes, al establecerse que se creará un espacio común en la denominada, según traducción literal, “*esfera de la agricultura*”.

Estos primeros antecedentes ponen de manifiesto la estrecha vinculación que habrá entre las distintas libertades que prevé el mercado común y uno de sus principales bienes contra los que no se deberán establecer restricciones o medidas discriminatorias: los productos agrícolas. Así, resultan destacables los objetivos que establece el artículo 39 del Tratado con respecto a la política agraria común, que son:

- El incremento de la productividad agrícola mediante técnicas que aseguren el proceso técnico y asegurar un desarrollo racional de dicha producción, así como el uso óptimo de los factores de producción.
- El incremento de la calidad de vida de las personas implicadas en la comunidad agrícola, en particular, asegurando un estándar de vida justo para dicha comunidad.
- La estabilización de los mercados.
- Asegurar la disponibilidad de los suministros.
- Asegurar que los suministros lleguen a los consumidores a precios razonables.

Nótese la especial relevancia que adquieren todos estos objetivos. A pesar de estar ante un Tratado que cuenta con más de 62 años de historia, ya desde sus inicios se preveían, aunque fuera de manera inconsciente, unos cánones a los que debería atender la política

¹⁹ Se transcribe el literal del mismo, habiendo sido interpretado en su versión oficial en inglés: “*The Community shall have as its task, by establishing a common market and progressively approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between the States belonging to it*”.

agraria común, junto con el mercado común, que hoy día respondería a la versión más moderna de seguridad alimentaria.

Así, se puede concluir del mismo literal de la norma que lo que se pretende es una suficiente cantidad de producto agrícola, entendido como alimento, que el mismo tenga un canal de reparto suficiente a través de un mercado estable, y que por ende exista un acceso físico y económico factible, lo que es complementado mediante un establecimiento de control del precio final al que compra el consumidor, lo que excluye de la definición a toda una posible cadena de intermediarios que encarecerían la cifra resultante.

Este primer instrumento fundacional sentó una base que ubicó a la agricultura en el mismo seno del mercado común de la CEE, con una finalidad que se podría asimilar a reforzar el estatus de seguridad alimentaria. Sin embargo, la futura consolidación de la antiguamente llamada Comunidad Económica Europea en la actual UE en el año 1.993²⁰, que implicaba la incorporación de la unión política a la económica, sirve de testigo para la incorporación de otras normas jurídicas al ordenamiento comunitario.

Si bien la norma más representativa de este cambio es el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1.992, o Tratado de Maastricht, es en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea donde sí podemos encontrar provisiones específicas relativas a la agricultura. Veamos hasta qué punto inciden en la seguridad alimentaria

2.2 TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Siempre que se habla de las fuentes primarias del derecho comunitario, dos deben ser las normas que necesariamente se asocien a las mismas: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²¹. A estos dos Tratados se les podría añadir, en lo que se conoce como la constitución material de la Unión Europea, el Tratado Euratom de 1.957 y el Tratado constitutivo de la Comunidad

²⁰ De acuerdo con el documento divulgativo del dominio web oficial de la Unión Europea, “*The European Union in Brief*”. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2.019. Fuente:

https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

²¹ UNIÓN EUROPEA. *Las fuentes del Derecho de la Unión Europea*. [Documento en línea]. Plataforma EUR-Lex. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2.019. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114534>

Europea del Carbón y del Acero de 1.951²² el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es en realidad el Tratado de Roma o Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ya examinado previamente, aprobado desde el año 1.953 en los albores de la CEE, el cual ha sufrido desde entonces múltiples reformas y cambios de nombre.

Pues bien, el TFUE responde, según su artículo primero, a una finalidad de disponer el funcionamiento de la Unión Europea en su conjunto, lo que principalmente afecta a sus competencias. En su versión consolidada vigente, hace múltiples menciones al campo de la agricultura, las cuales se mencionan a continuación:

- La agricultura es una competencia compartida entre los Estados Miembros y la UE (art. 4.2.d), así como la ganadería y la pesca. Debe entenderse, de acuerdo a la definición del propio artículo citado, que una competencia compartida es aquella que no se atribuye expresamente a la UE según el listado cerrado de su artículo tercero, y que a su vez no se atribuye a meros efectos de coordinar o cooperar en la acción que lleven a cabo los Estados Miembros en base a su soberanía, según su artículo sexto. Por tanto, se deduce que este artículo sienta de manera jurídica vinculante la posibilidad de que la UE ejerza competencias vinculadas a la agricultura, lo que abre el camino a regular disposiciones, como las ya vistas en la versión del Tratado de Roma de 1.957, que conlleven asegurar un suministro asequible, constante y fiable de productos agrícolas.
- Si existiera un monopolio de carácter comercial de un Estado miembro cuya finalidad se base en a) facilitar la comercialización de productos agrícolas; o b) asegurar su rentabilidad, el Estado miembro debe proporcionar medidas que aseguren el bienestar en nivel de vida y posibilidad de empleo de los productores (art. 37.3). Este apartado debe interpretarse en base al apartado primero del mismo artículo, relativo a regular los monopolios que puedan existir en los Estados Miembros, que en ningún caso deben suponer medidas discriminatorias de acceso al mercado o de abastecimiento con otros Estados. Por tanto, en

²² Según el listado que consta en la página oficial del dominio web de la Unión Europea, facilitado por la plataforma EUR-Lex. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2.019.

Fuente:

<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-founding.html?locale=es>

relación a la seguridad alimentaria, este artículo permite que, si existe un monopolio estatal sobre algún producto o productos agrícolas, será el propio Estado Miembro quien asegure lo siguiente:

- Que el monopolio respete lo establecido en el apartado primero del artículo 37, y por tanto exista acceso a ese mercado por parte de todos los Estados Miembros, y, por ende, sus habitantes.
 - Que los productores mantengan unas condiciones de empleo y de nivel de vida, de manera que no sean perjudicados por dicho monopolio. Esto asegura una cierta estabilidad en los productores y por tanto en la continuidad del flujo productivo.
 - Que el Estado Miembro en que se dé el monopolio pueda ser capaz de mantener un equilibrio entre este aseguramiento de la calidad de vida y empleo de los productores y que el producto sobre el que se mantiene el monopolio comercial pueda ser más rentable o comercializable. Ello conlleva que sea también el consumidor final quien tenga que tener asegurado este acceso viable y económico al producto agrícola, lo que refuerza esta nueva dimensión social y económica que se ha incorporado a la más reciente acepción de seguridad alimentaria ya comentada en la Introducción de esta investigación.
- Existe un mercado común de productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, regulado según la Unión Europea y operado dentro de su propio territorio, y, por ende, el de los Estados Miembros (art. 38).

Resulta interesante lo que menciona este artículo en su primer párrafo, donde se indica que cuando la norma haga referencias a la política agrícola común, también incluirá la ganadería y la pesca. Este aspecto resulta trascendental a la hora de evaluar nuestra materia, pues no solamente se pretende regular aquí lo que es la producción agraria, entendida como todos aquellos mecanismos que pretenden obtener productos de lo que proviene de la tierra y sus cultivos, sino que se pretende crear una auténtica estructura que englobe también ganadería y pesca, y, en definitiva, cubra lo que en economía se conoce como sector primario.

Esta idea de conformar un auténtico mercado que englobe todo este sector, atendiendo al momento histórico de creación y a su razón de ser, parece dirigirse particularmente no sólo a apelar a la capacidad productiva de los Estados Miembros según sus recursos, sino también a que esta producción, de estos bienes en particular, sea suficiente. Con ello, se puede cuestionar si, a su manera, el legislador comunitario preveía en ese contexto histórico la necesidad de asentar una seguridad alimentaria mediante unas estructuras de mercado que la hicieran posible.

- Mediante este Tratado se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Este Fondo, en adelante mencionado FEOGA, es el encargado de gestionar los recursos rurales y de velar por su correcta estructuración. Su funcionamiento se divide en la parte de Orientación, relativo a la facultad concedida al Fondo para el asesoramiento en la gestión de los recursos rurales y vinculados a la producción agrícola (en su sentido amplio), y por otro lado la parte de Garantía, que serían las estructuras y ayudas económicas concedidas a los sujetos implicados en el mundo agrícola para asegurar la continuidad en la producción. Nótese aquí, que inicialmente el FEOGA y la PAC en su conjunto se idearon con una finalidad de mercado, de que el producto fuese más competitivo, pero en los últimos tiempos se han venido reforzando políticas más enfocadas a su aspecto social, relativo a la compensación justa de los agricultores y a asegurar una mínima rentabilidad del trabajo realizado. Esta disposición, de carácter eminentemente económico, debe interpretarse en un sentido mucho más amplio, pues es evidente que la repercusión derivada de la provisión de unos fondos mínimos para el desarrollo de una actividad en particular, no hará sino expandir las capacidades de dicha actividad “subvencionada”.

En tal sentido, puede afirmarse que el FEOGA sirve como complemento a la PAC, y, por tanto, que tiende a asegurar una mínima producción agrícola, pero también ganadera y pesquera. Si bien es cierto que no toda materia producida será dirigida al sector alimentario, también es innegable la importancia que reviste, a la hora de incrementar la oferta de productos alimentarios en el mercado, el hecho de que exista un soporte financiero y una propia estructura

como es la PAC que garanticen una oferta de productos alimentarios, contribuye positivamente a la seguridad alimentaria en su fase más primaria, es decir que por lo menos exista suficiente producto, que luego dependerá de otros factores, como precio final, deterioro entre producción y venta... que terminarían de influir en esta situación de seguridad alimentaria.

2.3 LA PAC A PARTIR DE 2020

Mediante una búsqueda en la base de datos de la legislación de la Unión Europea relativa a la agricultura, cualquiera puede encontrar que la misma es extensa, y que, además, se encuentra dividida según apartados. Así pues, la propia Unión Europea conoce de los diferentes usos que pueden darse a los productos obtenidos en la agricultura (en sentido amplio, de nuevo), con lo que no es exclusivo el relativo a la alimentación. Sin embargo, de lo examinado hasta ahora, lo más relevante es lo vinculado a la Política Agraria Común.

Este instrumento, ya originado con el Tratado de la Comunidad Europea de 1957 e introducido de nuevo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ha sentado las bases de un sector de la estructura de mercado creada alrededor de la Comunidad Europea. Sin embargo, las adaptaciones que ha precisado el mismo, y los cambios surgidos a nivel global, así como el innegable hecho de que el conjunto del territorio europeo sólo presenta un superávit productivo en ciertos productos agrícolas, obliga a plantearse a qué responde exactamente la PAC, y cómo se articulará la misma en un futuro.

En la sucinta documentación facilitada por la propia institución europea, se debate sobre este aspecto. ¿Para qué sirve la PAC hoy día? Esta misma cuestión es la que permitiría resolver si la política agraria podría tener en un futuro un mayor peso a la hora de afianzar la seguridad alimentaria de la que goza actualmente la Unión Europea, sin perjuicio de que, posteriormente, se le tenga que añadir el factor cambio climático.

Sobre esta pregunta, la respuesta más inmediata, y que puede ya guiar respecto los futuros pasos que se tomarán en una misma dirección, es la que ofreció recientemente la Comisión Europea el 1 de junio de 2.018²³, en un comunicado de propuestas legislativas

²³ UNIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE NAVARRA (2018). *El futuro de la PAC después de 2.020*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 24 de febrero de 2.019. Fuente:

articuladas en tres grandes Reglamentos. Estos tres Reglamentos fueron debatidos en el Consejo de la Unión Europea los días 17 y 18 de diciembre de 2.018, y es a partir de entonces que sabemos que los mismos versarán sobre, de acuerdo con lo dispuesto en la propia página de este organismo citado:

“1-Planes estratégicos de la PAC”. Este primer documento incluiría lo vinculado a *“pagos directos, intervenciones sectoriales y desarrollo rural”*, según se cita textualmente del informe del estado actual emitido por el propio Consejo de la Unión Europea el 5 de diciembre de 2.018.²⁴

2-Organización común de mercados (OCM) única. Este último eje viene en verdad a sustituir a diversos instrumentos vigentes en el ordenamiento comunitario, del que destacaría por encima de toda esta organización común de mercados, aunque también tendría que resaltarse otros Reglamentos cuyo objeto es regular los estándares de calidad de los productos agrícolas, productos vitivinícolas y regulaciones específicas de determinadas zonas geográficas.

3-Reglamento horizontal sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC.” Este Reglamento, que adopta el nombre de Reglamento Horizontal, vendría a sustituir a otro Reglamento vigente con el mismo nombre, enfocado como su nombre indica en la gestión y destinación de los recursos económicos que la Unión Europea destina al fomento y promoción de la actividad productiva agrícola.

A pesar de que dichos Reglamentos aún no están aprobados y siguen las diversas Comisiones designadas a tal efecto trabajando sobre las propuestas emitidas desde la Comisión Europea, y de que el elemento más reciente de que se dispone es el informe de 9 de enero de 2.019 facilitado por el propio Consejo de la Unión Europea, la tarea se ve limitada a examinar la actual propuesta de Reglamento, sin perjuicio de que el texto legal se vea posteriormente alterado a la hora de pasar por el Parlamento Europeo y someter la norma a una aprobación definitiva.

<http://uagn.es/el-futuro-de-la-pac-despues-de-2020/>

²⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Paquete de reformas de la PAC posterior a 2020. [Documento en línea]. Bruselas, 5 de diciembre de 2.018. Fecha de consulta: 24 de febrero de 2.019. Fuente: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15027-2018-INIT/es/pdf>

2.3.1 Propuesta del Nuevo Reglamento sobre planes estratégicos.²⁵²⁶

A pesar de no ser el primer Reglamento sobre el que se ha hablado, éste resulta de vital importancia a los efectos de la investigación que se está llevando a cabo.

La propuesta de este Reglamento emitida por el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo se fundamenta en identificar los cambios que han alterado el estatus quo propio de la política agraria que se venía desarrollando: así pues, habla de nuevos ejes comerciales, de la relevancia del precio en la adquisición del producto final, así como de la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones sobre desarrollo sostenible que se vienen dictando a nivel global desde las Naciones Unidas.

De nuevo, siendo esta investigación un proyecto de análisis en prognosis, es necesario remitirnos a la última norma disponible. Y, aunque no aprobada, lo cierto es que disponemos también del proyecto del nuevo “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo”, siendo éste su nombre completo, forma, junto con el ya examinado Reglamento horizontal y el Reglamento que regulará la organización común de

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. [Documento en línea]. 156 páginas. Bruselas, 1 de junio de 2.018. Fecha de consulta: 25 de febrero de 2.019. Fuente:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

²⁶ GOBIERNO DE ARAGÓN (2018). *UE y PAC 2021-2027. Documentos*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2.019. Fuente:

<http://aragonrural.org/leader/ue-y-pac-2021-2027/>

mercados, el triplete que organizará la PAC por los próximos ocho años a partir de 2.021.

Este proyecto parte de una introducción, a modo de justificación del porqué existen cambios en este nuevo Reglamento y de contextualización. Lo cual resulta útil, porque el contexto en el que surge este preciso texto normativo parte de la anterior reforma de la PAC, en el año 2.013 y vigente hasta 2.020, y en los compromisos que ha ido adoptando la UE con otros organismos internacionales, haciendo hincapié en los objetivos de desarrollo sostenible, combate contra el cambio climático y sustentabilidad en términos de eficiencia administrativa y de recursos. Es precisamente en esta tesitura que sostenibilidad se asocia también a seguridad alimentaria, pues se insiste en la misma Introducción en la necesidad de que existan alimentos suficientes, seguros y nutritivos para la población.

Esta introducción establece una nueva conexión entre la sostenibilidad y el desarrollo sostenible, entendido como la necesidad de producir por medio de recursos naturales sin comprometer la posibilidad de producir de las generaciones futuras. Entonces, si lo pretendido es aumentar la producción o en todo caso que ésta sea suficiente y que el uso de recursos naturales que haga sea lo suficientemente limitado como para seguir explotando el modelo, podemos concluir como punto de partida que este nuevo Reglamento lleva por bandera un término específico: eficiencia, entendida como la capacidad de producir un mismo resultado usando los mínimos recursos posibles en el proceso. Nótese la trascendencia de esta dimensión en un aspecto muy gráfico: se hace referencia veinticinco veces al término eficiencia o eficiente lo largo del proyecto, junto a muchas otras veces que se usa el término eficacia, el cual, sin proveerse una definición expresa, debería interpretarse como la capacidad de producir el resultado pretendido y maximizarlo adoptando una estrategia concreta.

Sin embargo, lo que resulta más relevante es que, sin mencionarlo expresamente, la Unión Europea acoge en esta propuesta de nuevo Reglamento uno de los aspectos más clave a la hora de introducir, como se ha hecho al principio de esta investigación, la más moderna acepción de seguridad alimentaria. En tal sentido, debemos resaltar los siguientes aspectos:

-Se hace una directa mención a la necesidad de que los alimentos que se obtengan a partir de la Política Agraria deberán ser nutritivos para la ciudadanía.

-Los alimentos deberán ser asequibles (acceso económico) y accesibles (posibilidad de acceso físico) para la ciudadanía.

De manera paralela al concepto de seguridad alimentaria, también pone el foco este nuevo Reglamento como parte de sus objetivos primarios en la adecuación de las técnicas agrícolas al cambio climático, mediante la aplicación de técnicas de desarrollo sostenible, mejor aprovechamiento de los recursos naturales e introducción de modelos de bioeconomía y silvicultura.

Sobre el texto legal en particular que estaría pendiente de aplicar, se encuentran ciertas similitudes con el previamente examinado Tratado de la Unión Europea, aunque centrado de manera prácticamente exclusiva en el aspecto financiero y en la asignación de los recursos económicos a los distintos proyectos y metas que planteen los Estados Miembros, tal como se desprende de los distintos objetivos que recoge su artículo primero. Sin embargo, bajo la rúbrica de Objetivos generales y Objetivos específicos, los artículos quinto y sexto abren la puerta a una visión más global de las metas de la PAC y no únicamente de su estrecha vinculación a las ayudas financieras que la hacen posible. Así, encontramos aquí la primera manifestación evidente de la seguridad alimentaria, que merece especial atención, en el artículo 5, que se reproduce literalmente:

“a) Fomentar un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria;

b) intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;

c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.”

No solamente se encuentran aquí referencias explícitas al concepto de seguridad alimentaria y su vínculo con la lucha contra el cambio climático, sino que, además, estos objetivos definidos, junto con los del artículo seis, se convierten en la espina dorsal, en la base que vertebra, toda la razón de ser de este Reglamento.

El funcionamiento que se prevé del mismo se basa en articular estos objetivos y su seguimiento en las distintas estrategias que adopten los Estados Miembros (arts. 8 y 9), complementado con los distintos espectros de asesoramiento que los mismos pueden

brindar a los agricultores, de manera que sea posible hacer un control y a la vez un complemento a su tarea de producción agrícola.

En cuanto al texto normativo en sí mismo, ya el artículo 5 manifiesta los principales objetivos en que se centra el nuevo Reglamento, que serían tres: el fomento de un sector agrícola resistente y diversificado **que garantice la seguridad alimentaria**, el aumento sobre la protección del medio ambiente y los objetivos de la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales. Estos tres ejes, indiscutiblemente relacionados entre ellos, ponen el punto de mira en, precisamente, la tesis que se planteaba al principio de esta investigación. Así pues, la seguridad alimentaria, ya observada en el proyecto del Reglamento horizontal, se repite ahora, pero ahora canonizada como el primer objetivo al que responde el Plan. Atrás quedan, pues, esas concepciones de que la PAC no terminaba de ser del todo eficaz, pues ahora lo primordial es, literalmente, asegurar la resiliencia del tejido agrícola, la capacidad económica de los agentes que explotan esta área, y a su vez la conciliación con los objetivos de cambio climático, lo que pone de manifiesto la latente vinculación entre un cambio climático que dificultaría la producción, distribución y acceso de alimentos y la necesidad de que éstos sean suficientes y nutritivos a pesar de dicho empeoramiento de las circunstancias.

2.3.1.1 Estructura

Este Reglamento organiza su funcionamiento a partir de la definición de los ya citados objetivos del artículo 5, así como los del artículo 4 (en los que no conviene extenderse al no tratar ni afectar la seguridad alimentaria), pero es responsabilidad plena de los Estados el implementar estos objetivos, mediante el diseño de unos planes estratégicos y la conveniente regulación de las ayudas a que deberán atenerse (arts. 8 y 9). Estos planes deberán ser diseñados por los propios Estados Miembros, aunque puede deducirse, de acuerdo con el artículo 91 del Reglamento, que su objetivo es principalmente la implementación y facilitación del sistema de pagos a los agricultores, con lo que no está tan centrado en detallar o materializar qué técnicas u objetivos de variedad en la producción agrícola son precisos para conseguir los objetivos de seguridad alimentaria y medioambientales que se proponían en el artículo quinto.

También se les otorga potestad sancionadora para aquellos casos en los que se concediera una subvención o ayuda económica para dar soporte a la producción agrícola pero el beneficiario no diese cumplimiento a las normas en materia de buenas

condiciones agrarias y medioambientales de la tierra según se determinen en el plan estratégico de la PAC, siendo éstas sobre el clima y el medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal y fitosanidad, y el bienestar animal. Este sistema, establecido en el artículo 11 y denominado sistema de condicionalidad, debe entenderse que juega a favor de la seguridad alimentaria. Y ello porque así ejerce un control mayor sobre el repartimiento de fondos, los fiscaliza y establece esta condición de respeto a las normas estratégicas establecidas en la PAC para evitar la aplicación del régimen sancionador, lo que implica una oferta alimentaria más amplia en números, variedad y más sostenible.

Véase, por ejemplo, el listado del artículo 96.1, sobre el contenido detallado que debe constar en los planes estratégicos de los Estados Miembros, el cual se transcribe literalmente:

- “a) una evaluación de las necesidades;*
- b) una estrategia de intervención;*
- c) una descripción de los elementos comunes a varias intervenciones;*
- d) una descripción de los pagos directos y las intervenciones de desarrollo rural y sectorial especificadas en la estrategia;*
- e) metas y planes financieros;*
- f) una descripción del sistema de gobernanza y coordinación;*
- g) una descripción de los elementos que garantizan la modernización de la PAC;*
- h) una descripción de los elementos relativos a la simplificación y la menor carga administrativa para los beneficiarios finales.”*

En cualquier caso, los planes deberán presentarse a la Comisión Europea para su aprobación como mucho el 1 de enero de 2020, lo que implica, que podría ser que poco tiempo después de la conclusión de esta investigación se comience a ver qué forma adoptan dichos planes.

Una vez aprobado, y a pesar de que los Estados Miembros deban designar una autoridad que gestione la implementación del mismo, asistido por una comisión especializada y por la propia Comisión si fuera preciso, se realizarán de manera periódica revisiones del

rendimiento en base a múltiples indicadores, según el artículo 115 del Reglamento, pero principalmente interesa destacar aquí que en el artículo 116, que expone los objetivos que persigue el seguimiento de estos indicadores, se incluye la consecución de las metas fijadas en el artículo 6. Este artículo, que contiene los objetivos específicos perseguidos por el Reglamento, materializa de una manera más específica qué se está persiguiendo. Destacaríamos, en relación al objeto de la investigación,

2.3.1.2 Crítica al nuevo Reglamento

A pesar de que, para lo que resulta de interés para esta investigación, es algo muy trascendental que se prevea en esta propuesta de Reglamento Horizontal un sistema de producción agrícola que entrañe el tener especialmente en cuenta la seguridad alimentaria, no todo su contenido resulta de especial ayuda para continuar en el objetivo de asegurar la seguridad alimentaria.

Así como algunas organizaciones de agricultores independientes han ya manifestado su desacuerdo con parte o la totalidad del contenido, el aspecto más reseñable que juega en contra de esta pretendida seguridad alimentaria es el económico. La Unión Europea es una organización supranacional con personalidad jurídica propia (al menos en lo que se refiere a la facultad procedente de sus Estados Miembros para firmar tratados internacionales, crear normas y obligarse por medio de los mismos), pero ello no implica que no debe respetar el status quo del ordenamiento jurídico internacional al que los Estados, o ella misma, se han obligado, en lo que destacaríamos como principal escollo la restricción que impone a las ayudas económicas y subvenciones la OMC.

Esto puede suponer una amalgama de limitaciones al aspecto económico, en cuanto que subvenciones. Así pues, el capítulo segundo del Título Tercero contiene una serie de limitaciones a este régimen financiero, y en la reducción de los pagos que se faciliten a los agricultores a máximo los 60.000 euros, de manera progresiva, cuyo excedente sería en principio redistribuido para su asignación al Feader. Con lo que no estamos necesariamente ante un mero recorte presupuestario, sino en una redistribución de la asignación presupuestaria. Sin embargo, es importante destacar que este aspecto puede suponer un desincentivo para los nuevos agricultores, y ello va en claro detrimento de la necesidad de mantener o incluso aumentar la producción agrícola, y por tanto la oferta de alimentos a un precio asequible para la población final.

Sí que debe mencionarse que las dos siguientes subsecciones prevén la asignación de una renta básica y sus rentas complementarias como ayuda fundamental al agricultor, pero ello en el fondo lo que hace es permitir un mero sustento económico, quitando de la fórmula la gestión autónoma que pretende hacer el agricultor de su propio trabajo.

Por tanto, el Reglamento Horizontal facilita un esquema económico que permita mantener un mínimo de producción agrícola, mediante la unificación de estas ayudas y el planteamiento global de ésta, con unos objetivos de producción específicos para cada tipo de producto cultivado, a destacar, las frutas y hortalizas, el algodón (que recibe una ayuda especial, lo cual hace denotar que no necesariamente debemos vincular la totalidad del sector agrícola y ganadero con la seguridad alimentaria), y el sector apícola.

Esta aproximación a la seguridad alimentaria como un concepto único aplicable a toda la Unión Europea se pone de manifiesto en el llamado “Marco de la Propuesta/Iniciativa” aún incorporado tras el texto normativo de la propuesta de Reglamento. En su epígrafe 1.4.2., se destaca como piedra angular del refuerzo de la seguridad alimentaria una actuación única, “paneuropea”, la llama, que permita desde un punto de vista subsidiario unificar todo el sector agrícola y hacer frente a las deficiencias que presenta el sistema actual y poder competir con un problema que ha adquirido dimensiones mundiales.

Ahora bien, ¿es esto algo realmente malo, o contraproducente con respecto a los objetivos de seguridad alimentaria que se investigan con la presente investigación? No necesariamente. El punto de vista del agricultor es pesimista en este caso porque la nueva manera de redistribuir los fondos de compensación y de fiscalizar las partidas económicas destinadas a su subsidio, así como el tratar de unificar el sistema de cultivo y las técnicas empleadas para ello puede resultar, desde su perspectiva, como un detrimento al libre ejercicio de su profesión y a una pérdida de autonomía, de manera que al final el agricultor está más cerca de reproducir de manera automatizada un programa u objetivo determinado. Esta postura, aunque de fácil comprensión, no tiene por qué ser negativa, a los efectos de entender que, sin perjuicio de toda autonomía que debería vestir el ejercicio de una profesión, la transcendencia que puede revestir ésta hace necesario un control externo, que la articule y la dirija a un objetivo común más trascendente. Si ésta es la mejor manera de asegurar los objetivos previstos en la norma, quedará por verse. Esto examinado es el Proyecto de un Reglamento que no debería

aplicarse hasta el período 2021-2027, pero sienta las bases de la voluntad de la Unión Europea con respecto a este sector tan fundamental desde sus orígenes y su compromiso con el mismo para el futuro.

3 AGUA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA²⁷

Este apartado resulta, a la hora de exponer su justificación, paradójico. Por un lado, la reiteradas veces citada definición de seguridad alimentaria no habla textualmente del agua. Pero si esta estricta interpretación literal llevara a la conclusión de que no debe incluirse el agua -destinada a consumo humano- como parte de la seguridad alimentaria, más en un futuro escenario donde la sequía, por acción del cambio climático, y la contaminación de los recursos acuíferos, principalmente por acción humana, esta investigación quedaría incompleta. Debe entenderse el agua como parte de una alimentación que permitirá el desarrollo de las personas, la sociedad en su conjunto y es clave para poder tener una vida plena y satisfactoria, con lo que no es menester ahondar en mayores justificaciones para entender el rol vital que representa.

Cuando hablamos de agua en términos de su accesibilidad y disponibilidad de uso, la Unión Europea realiza un doble esfuerzo legislativo, al considerar tanto un aspecto cuantitativo como cualitativo: el primero de estos términos se refiere a la regulación, monitorización y control de los volúmenes de agua disponible, y por tanto tiene un rol de establecer jurídicamente un régimen que prevenga daños mayores en periodos de sequía. El segundo parte de la premisa que existe agua, no entrando a valorar su suficiencia respecto a la demanda, sino que evalúa si ésta es apta para el consumo humano, y qué régimen jurídico se establece para asegurar un nivel mínimo de calidad de agua.

Ambos aspectos serán de consideración, pues si se pusiera el foco en el aspecto cuantitativo, pero no se pudiera saber qué previsiones hay respecto asegurar que el agua disponible sea apta para consumo humano, la investigación quedaría sesgada.

3.1 RÉGIMEN LEGAL. HABILITACIÓN DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

De la misma manera que ocurría con el epígrafe anterior, en el que hemos analizado la regulación de la agricultura en la Unión Europea a través de los nuevos Reglamentos de

²⁷ EUROPEAN COMMISSION. *General Framework of EU Water Law. Legal basis for water policy.* [Documento en línea]. Fecha de consulta: 6 de abril de 2.019. Fuente:

https://www.era-comm.eu/EU_water_law/part_2/index.html

la Política Agraria Común, debe mencionarse brevemente a partir de qué supuesto legalmente habilitante puede la Unión Europea legislar en materia de aguas.

Ello obliga a volver a revisar los objetivos de este organismo supranacional, y por tanto, uno de sus pilares jurídicos: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Del mismo, resulta destacable, como punto de partida, el artículo 191, que sirve de cajón de sastre al definir como objetivos de la UE la preservación y mejora del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y la racionalización de su uso, la protección de la salud, siendo posible encuadrar en cualquiera de estos tres disposiciones legales respecto el uso del agua. Por supuesto, será más preciso vincular el agua como un recurso natural al que debe darse un buen y comedido uso que a su vez sirve para preservar el medio ambiente.

Más en particular, el artículo 192, en su apartado segundo, define como una de las posibles medidas a adoptar por medio del Consejo, aquellas encaminadas a la gestión cuantitativa de los recursos acuíferos, así como aquellas otras que puedan, directa o indirectamente, afectar a éstos. El hecho de que sea solamente el Consejo²⁸ quien pueda aprobar este tipo de medidas resulta relevante, en tanto en cuanto es un requisito insalvable a juzgar por la interpretación literal del citado precepto, con lo que puede deducirse la clara intención del legislador de apostar por este órgano en particular para la adopción de las medidas pertinentes.

Este punto de partida no quita que, a tenor del artículo 193 TFUE y como suele venir interpretando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puedan existir otras medidas adoptadas por los Estados Miembros las cuales sean más exigentes a la hora de perseguir los objetivos establecidos en el artículo 191 TFUE, siempre y cuando ello no suponga contravenir otras disposiciones comunitarias.

Más en particular, el marco normativo del derecho de aguas de la Unión Europea es uno de los que tiene mayor trayectoria en el tiempo, lo que denota su relevancia dentro de los intereses y objetivos comunes de la UE. En particular, la gestión del agua ha tomado

²⁸ EUROPEAN COMMISSION. *General Framework of EU Water Law. The institutional nature of water legislation*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2019. Fuente:

https://www.era-comm.eu/EU_water_law/part_2/part_2_1_institutional_nature.html

tanta relevancia por distintos factores, intrínsecos o no a sus propias características y a su vital peso dentro del desarrollo de la vida humana.

La legislación vigente que debemos examinar se compone de un listado de normas jurídicas, principalmente Directivas, que atañen a diversos ámbitos, junto con otros instrumentos más enfocados a la planificación y a la ejecución práctica de medidas, y no tanto a la regulación desde un punto de vista jurídico. Nótese que, a diferencia del apartado anterior, el tipo de norma escogido por la UE ya no es un Reglamento, sino un conjunto de Directivas, lo que implica que esta norma deberá ser transpuesta al ordenamiento de cada uno de los Estados Miembros mediante el adecuado instrumento de transposición. Ello no implica que su contenido jurídico sea más laxo o que no sea de obligado cumplimiento, pero sí que nos indica que se haya escogido esta norma puede ser fruto de las disparidades en materia de aguas en cada Estado Miembro. A nadie sorprendería, por ejemplo, que exista más riesgo de sequía en un Estado Miembro mediterráneo que en un país nórdico como Suecia o Finlandia. Por ello, puede resultar interesante que, dentro del marco y límites que dispone una Directiva, los Estados Miembros acuerden imponer disposiciones que aseguren aún más el acceso y gestión del agua. Todo ello, además, sin perjuicio del efecto Directo de que puede gozar el contenido o parte del mismo de una Directiva si el texto legal resulta suficientemente claro y no precisa de interpretación o adaptación.

De este listado que mencionábamos, ocupa un lugar especial la llamada Directiva Marco de Aguas (Directiva 60/2000), que examinaremos a continuación.

3.2 DIRECTIVA MARCO DE AGUAS

Esta norma se basa en regular, según lo dispuesto en su artículo primero, de manera extensa y unificada para el conjunto del territorio comunitario, la gestión de los recursos hídricos de la UE, su distribución, la garantía de su calidad, la racionalización de su uso y la protección de estos recursos como parte del medio ambiente.

3.2.1 Objetivos

Lo primero que debe destacarse de esta Directiva es que los objetivos o metas que planteaba (puesto que se aprobó en el año 2000) podrían antojarse como generalistas o poco concretos. Así, en su artículo cuarto, respecto a los objetivos medioambientales, establecía obligaciones para los Estados Miembros consistentes en aplicar medidas pertinentes para evitar el deterioro de todas las masas de agua superficial, conseguir un buen potencial ecológico y un buen estado químico y tratar de reducir progresivamente la contaminación en este medio. Para conseguir este estado de las aguas superficiales, se concede un plazo de quince años.

Pero en esta Directiva, generalista como ya se ha mencionado, lo que es disculpable partiendo de este carácter de “marco” que se le otorga, también resulta flexible. Permite tanto una prórroga en determinados supuestos del artículo 4.4, como una relajación en la consecución de estos objetivos, según el quinto apartado del mismo artículo, cuando el coste de conseguir este buen estado de las aguas implique un sobre coste desproporcionado para el Estado implicado, siempre que estas aguas deban su estado y estén vinculados a una actividad socioeconómica relevante.

Este último punto no jugaría a favor de la seguridad alimentaria, puesto que, a pesar de obligar a hacer un ejercicio de balance respecto a costes y beneficios, no establece un límite cuantitativo, con lo que tanto podría implicar un cuerpo de agua minúsculo como una pequeña laguna, o un río de importante caudal. Luego, este ejercicio de equilibrio parte de un estatus muy primario del desarrollo sostenible, donde se quiere asegurar una mínima pervivencia del recurso natural explotado, en este caso el agua, en pro de la economía y el desarrollo social, pero, examinado el caso, no parece tanto un ejercicio de balance, sino una justificación del deterioro de las aguas, simplemente ligado a que éstas sean necesarias para el desarrollo de una actividad económica y no exista alternativa. Quizá, en este caso, y para asegurar que dichos caudales no pierdan su calidad, interesaría plantear no un medio alternativo de explotación de una actividad contaminante, sino la sustitución de dicha actividad por otra más adecuada a un modelo de economía verde.

3.2.2 Obligaciones de seguimiento e información

La presente Directiva estudiada dividía el conjunto del mapa de los Estados Miembros en diversas demarcaciones hidrográficas, a elección del propio Estado implicado su

distribución y alcance. Es en cada una de ellas, y a la Administración que corresponda, donde deben identificarse todos los cuerpos de agua potable (art. 7.1), los cuales deberán dar cumplimiento a los objetivos ambientales ya especificados en el artículo 4 en el párrafo anterior (art. 7.2.), y trasladar a los diversos consumidores los costes ocasionados con el servicio del agua, mediante la aplicación también del principio de quien contamina paga.

Este aspecto resulta relevante en tanto en cuanto, por un lado, si se compensa económicamente la contaminación o mal uso de las aguas, se está asegurando que exista siempre dicho caudal. Pero, por otro lado, también traslada un coste a todo consumidor, a través del esquema de precios que el Estado Miembro designe. Es uno de los objetivos del artículo 9.1 el siguiente:

“Que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva”.

Lo que este texto propone en realidad, mediante el término “incentivos”, es que un uso inadecuado de los recursos hídricos, o un mayor uso al previsto, suponga un cargo económico adicional. El problema de este supuesto planteado es en cómo se materializará, cómo se determina que es eficiente o no. La clave aquí residirá, pues, en cada esquema de precios específico que se elabore, pues de este precio dependerá que la vertiente económica de la seguridad de acceso al agua se comprometa o no. Según los últimos indicadores, ya desde el año 2.010, y por tanto en proceso de aplicación de la Directiva, se ha venido detectando una mayor exposición a escasez de agua, que gira en torno al 30% de la población comunitaria, a pesar de que los precios han aumentado²⁹, con lo que parece que una reducción en su uso no sea suficiente para asegurar o garantizar el acceso a la misma.

²⁹ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2003). *Policy issue: Are water prices and water saving technologies effective tools to improve water conservation?* [Documento en línea]. Fecha de consulta: 6 de abril de 2.019. Fuente: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/water-prices#toc-1>

3.3 DIRECTIVA SOBRE EL AGUA POTABLE

La Directiva del Consejo 98/83/CE de 3 de noviembre de 1998 sobre el agua potable es el instrumento jurídico que la UE ha previsto para controlar no la cantidad, sino la calidad del agua potable o destinada al consumo humano, lo que infiere directamente en la seguridad alimentaria, ya que un agua con una calidad tan baja que no sea apta para el consumo no resultará accesible, y consecuentemente, no será posible que se incluya en un escenario seguro de acceso a agua y alimentos.

La Directiva, que tiene como fecha de aprobación el año 1.998 pero ha sufrido una reciente reforma con la Directiva UE/2015/1787 de 6 de octubre de 2.015, se introdujo en el ordenamiento de la Unión con la intención de actualizar los valores mínimos de calidad exigibles al agua potable.

Del examen de esta Directiva, podemos observar que, de nuevo, se da un margen más amplio a los Estados Miembros para que puedan determinar, mediante su propia normativa, que sus aguas potables se encuentren dentro de los márgenes de calidad y salubridad exigibles en la Directiva. La configuración por la que se inclina ésta se basa en la determinación de unos parámetros mínimos, según lo que dispone su Anexo I (elementos químicos, sales, bacterias...) y II (control realizable a las aguas), que luego los Estados Miembros podrán reforzar si así se considera por motivos de salud humana en su propio territorio, de acuerdo con los artículos 5 a 8 de la Directiva. Debe destacarse que se prevé la posibilidad de aplicar excepciones al apartado B del Anexo I que no excederán de los tres años, y por motivos tasados, según el artículo noveno, lo que denota el carácter obligatorio de cumplimiento de las exigencias propias de la Directiva, a pesar de este margen de maniobra que se concede a los Estados Miembros.

Más allá, y en lo que concierne al objeto de esta investigación, no puede concluirse que exista, desde el punto de vista jurídico, una desatención jurídica que deba preocupar o poner en riesgo la seguridad alimentaria en el apartado de calidad del agua destinada a consumo humano. Puesto que no es objeto de este trabajo el indagar si los parámetros que determinan la salubridad del agua son o no suficientes, lo que debemos concluir desde el punto de vista de examen del ordenamiento jurídico es que la Directiva 98/83/CE persigue el establecer una regulación *de minimis*, con unas obligaciones a cumplir por todos los Estados pero que pueden ampliarse respecto la calidad de las aguas potables y la información que debe facilitarse entre Estados y Unión Europea (art. 13), y unas excepciones limitadas tanto en su forma como en su extensión temporal.

3.4 AGUA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Las Directivas observadas nos han dado una primera visión de la organización del sistema jurídico que tiene por objeto regular las aguas de la Unión Europea, así como la calidad de estas. Pero para vincular estas primeras disposiciones, cuyas regulaciones respecto la seguridad alimentaria y por tanto de agua se pueden antojar un tanto escasas, o vacías, al no disponer de un contenido obligacional claro - más allá del mero objetivo de asegurar el acceso al agua potable -, al fenómeno de cambio climático y los periodos de sequía a los que ya se enfrentan y enfrentarán más crudamente los Estados Miembros³⁰, debemos recurrir a normas más específicas que traten en particular este fenómeno y con evidentes repercusiones más directas en el acceso al agua.

Entrando pues en un plano más basado en la aplicación de programas prácticos que no de leyes, que servirían solo de marco legal habilitante. El principal documento que debe examinarse es el Libro Blanco de adaptación al cambio climático, aprobado el año 2.009. En él, de manera escueta, se hace referencia al término “resistencia” y “adaptación” respecto a las consecuencias negativas que supondrá el cambio climático respecto los recursos acuíferos, lo que denota que, desde una perspectiva de prognosis, se asume un escenario en el que el agua escaseará más y se requerirá que los Estados Miembros adopten medidas para estas sequías, mediante la aprobación de medidas no solamente restrictivas, sino también de regeneración y conservación de los recursos acuíferos disponibles en los ecosistemas, lo que introduce también el concepto de resiliencia. En este sentido, el Libro Blanco hace referencia a las políticas de organización hidrográfica y los planes hidrológicos a los que ya nos hemos referido en el apartado de la Directiva Marco de Aguas. Quedaría por ver, pues, cómo se materializan estas líneas generales de estrategia.

³⁰ KOVATS, R.S.; R. VALENTINI, L.M.; BOUWER, E.; GEORGOPOULOU, D.; JACOB, E.; MARTIN, E.; ROUNSEVELL, M.; SOUSSANA, J.F. (2014). *Europe. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, págs. 1267-1326.

3.4.1 Comunicación de la Comisión 993/2007 y Comunicación de la Comisión 673/2012

El enclave entre una norma emanada de la Unión Europea, pero que a su vez contenga disposiciones prácticas que se enfoquen en dar forma a las disposiciones de la Directiva Marco de Agua y en prevenir los efectos del cambio climático sobre el agua ya expuestos en el Libro Blanco y en el documento elaborado por el Panel Internacional de Cambio Climático que lleva por nombre “Cambio climático y agua”, que lleva por fecha junio de 2.008, se encuentra en la Comunicación. Este documento, elaborado por la Comisión Europea, tiene como objetivo exponer las políticas de la Unión Europea en un campo práctico, de manera que sirven como instrumento de orientación a la hora de materializar en los Estados Miembros los objetivos comunes que existan entre ellos y a su vez son un instrumento complementario de otras normas, como Reglamentos y Directivas, cuyo contenido sí es obligatorio.

La Comunicación que debe examinarse es la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea*³¹, con referencias SEC 993/2007 y SEC 996/2007.

En este documento se señala como causa de la actual situación de crisis transitoria de recursos hídricos, y aspectos a mejorar, los siguientes:

- La falta de aplicación plena del principio del “usuario paga”, de manera que se traslade un mayor coste a aquellos usuarios, dejando de lado el uso de agua potable para consumo y el tratamiento de aguas residuales, que derrochan más agua. Este pequeño apunte debe tenerse en consideración para salvar aquel inconveniente ya destacado en el epígrafe que trataba la Directiva Marco de Aguas, pues debe entenderse que, en un nivel de usuario corriente (persona física) que utiliza el agua solo para consumo personal y realización de tareas básicas en su hogar, no debe trasladársele un coste que dificulte su acceso al

³¹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea*. [Documento en línea]. Bruselas, 18 de julio de 2.007. Fecha de consulta: 6 de abril de 2.019. Fuente:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0414&from=EN>

agua, sino que lo que se persigue es ir a por esos otros usos del agua, por ejemplo industriales, o sistemas que gestionen mal los recursos hídricos prestados, que normalmente no tienen problemas al afrontar el coste de suministro de agua y sin embargo tienen un impacto mucho mayor en la seguridad de su acceso para el resto de ciudadanos. Más adelante insiste, aunque como parte de unas medidas a adoptar para el año 2010, que los Estados Miembros diseñen políticas de tarificación que cobren un precio justo del agua, pero permitan aun así que los hogares puedan tener garantizado el acceso al agua, lo que justificaría el uso de instrumentos económicos para racionar y cobrar el agua a su debido precio al resto de usuarios.

- La falta de aplicación de estrategias de ahorro de agua y de eficiencia en su conservación y uso, lo que se subsanaría mediante una jerarquización en el uso del agua y la creación de otras estructuras de suministro. Esto resulta relevante a los efectos de entender que, dentro de una situación donde la oferta de agua sea inferior a la demanda, tendrán prioridad las personas para auto abastecerse, pero deja sin cubrir qué estrategias deben adoptarse cuando ni siquiera existe suficiente agua para la demanda ciudadana.
- El crecimiento económico en zonas donde se encuentren cuencas hidrográficas, según lo determinado por la Directiva Marco de Aguas, que pueda llevar a una mayor demanda de agua y a comprometer su disponibilidad. La solución que ofrece la Comunicación se basa en aplicación de más medidas que fomenten la eficiencia en el uso de agua en los sectores económicos implicados, así como incentivos fiscales para premiar a aquellos usuarios más eficientes. A pesar de que esto pueda antojarse algo generalista, sí que recurre a otro instrumento paralelo, que sería la evaluación ambiental, para determinar aquellos casos donde la instalación de una nueva actividad podría suponer un riesgo de sequía, lo que actuaría de manera preventiva y no como un mecanismo *post hoc* cuando la cuenca ya se encontrara ante una crisis de sequía.

La Comunicación cita otras medidas enfocadas a mejorar aún más la gestión de los recursos hídricos, la eficiencia en su explotación y administración, el fomento del ahorro del agua, y otras ya mencionadas. Lo que puede extraerse de la misma, sin

embargo, tiene su parte positiva y otra que no despeja todas las dudas: por un lado, facilita un buen número de medidas y estrategias a los Estados Miembros para que, no sólo en la aplicación de la Directiva Marco de Aguas sino a la hora de gestionar sus recursos hídricos o la falta de éstos, dispongan de suficientes alternativas e instrumentos para poder administrar un eventual escenario donde no se disponga de suficiente agua para todos los usuarios. Sin embargo, el límite, achacable más al tipo de instrumento con que tratamos y no tanto a una falta de compleción del texto, es que su objetivo se basa en dar criterios de interpretación y aplicación, con lo que no contiene un plan específico e integral que indique una manera unívoca de actuación. El único resquicio de gestión unitaria de los recursos hídricos es el hecho de que, al igual que prescribe la Directiva Marco de Aguas, se refiera a la necesidad de elaborar informes e intercambiar información entre los distintos Estados Miembros, en aras de disponer de toda la inteligencia precisa para saber cómo actuar. La cuestión es, qué actuaciones serán posibles sino aquellas que los propios Estados Miembros designen según su parecer.

Debe destacarse que la Unión Europea realizó revisiones sobre el estado de implementación de las propuestas contenidas en la examinada Comunicación, siendo la última de ellas del año 2.012, mediante la emisión de una nueva Comunicación, bajo el siguiente título: “Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa”.³² De un examen de ésta, se han considerado relevantes a los efectos de incrementar la seguridad sobre el acceso al agua los siguientes puntos clave u objetivos:

- ✓ El aumento de la calidad de las aguas ambientales que implique un cambio en su estatus y la haga apta para el consumo humano, que pasaría de un 43%

³² COMISIÓN EUROPEA (2012). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 15 de abril de 2.019. Bruselas, 14 de noviembre de 2.012. Fuente:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0673&from=EN>

a un 53%, supuestamente para el 2.015. Una mejora continua de la calidad de las aguas en el tiempo podría implicar mayor oferta de este recurso.

- ✓ Promoción de infraestructuras verdes que incluyan ecosistemas capaces de retener más agua dulce.
- ✓ Determinación de los caudales ecológicos necesarios para las cuencas hidrográficas determinadas según las disposiciones de la DMA y sus leyes de transposición, para llevar a cabo una correcta reasignación del recurso en otras cuencas más necesitadas. Esto resulta muy importante, pues por un lado salva una falta de regulación de lo que se considera caudal ecológico, y a su vez limita los problemas infraestructurales que puedan interferir en el acceso al agua.
- ✓ Aumentar el número de indicadores, y por tanto la información general, sobre el estado del agua, lo que permitiría anticiparse a problemas tanto de calidad como de cantidad. Se cuenta para ello con el Sistema WISE³³
- ✓ Implementar medidas de ahorro y eficiencia en el uso del agua que permitan aumentar su disponibilidad, al existir menor consumo.
- ✓ Fomentar un papel mediador de la Comisión Europea para el intercambio de derechos de agua → este sea quizá el punto que más se echaba en falta en la legislación examinada y que se ponía de relieve al principio de este capítulo, puesto que serán las diferentes circunstancias que se den entre Estados Miembros las que posibiliten que un Estado preste a otro la posibilidad de explotar sus caudales.

Es muy destacable que, al final de la Comunicación, se incorpora información suficiente que permite discernir las diferentes maneras de implementación de las propuestas del Consejo, tanto por medio de una norma jurídica como con mecanismos voluntarios, lo que significa un gran avance respecto lo observado en la Comunicación del año 2.007.

Del examen de este conjunto de propuestas, puede concluirse que, efectivamente, existen medidas recogidas que buscan tanto aumentar el nivel de agua disponible como

³³ Responde a las siglas WISE – Water Information System for Europe. Es un portal web, dirigido en coalición por la Comisión Europea y la Agencia Medioambiental Europea, incluye recursos sobre políticas, legislación y su implementación para aguas dulces y saladas.

también el hecho de que esta disponibilidad sea más justa e igualitaria, mediante una gestión integrada de las diferentes cuencas hidrográficas. Lo que en parte justifica la pequeña introducción que se hacía al principio de este capítulo y que advertía de unas situaciones fácticas muy distintas entre los Estados Miembros, que obligaría a una revisión pormenorizada e individualizada de sus problemas a la hora de tratar con futuros escenarios donde la seguridad de acceso al agua no esté garantizada. Sea mediante un sistema de bases o *de minimis* con políticas comunes, un sistema mixto con medidas recomendadas y otras implementadas mediante normas comunitarias de obligado cumplimiento, o a través de otros documentos y normas que faciliten la interpretación de las normas vigentes y orienten, desde un punto de vista técnico, el proceder en las políticas de gestión de agua, lo cierto es que puede afirmarse que, desde una perspectiva jurídica, la seguridad de acceso al agua está profusamente regulada.

Ahora bien, la clave residirá, como se indica reiteradas veces en los documentos examinados, en la coordinación entre los Estados Miembros, desde un punto de vista supranacional, que permita eliminar los obstáculos que dificulten el acceso al agua y sean garantes de cierta paridad entre los usuarios; pero también se requerirá que cada Estado Miembro, en pro de su soberanía y del mejor conocimiento que tiene de sus cuencas hidrográficas, legisle de la manera más favorable a garantizar el acceso al agua, priorizando el acceso a los usuarios entendidos como persona física y los hogares, tal como ha señalado el Consejo Europeo en las dos Comunicaciones examinadas.

4 ECONOMÍA, COMERCIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Hasta este punto, han sido examinadas las dos grandes piedras angulares en torno a las cuales gira el concepto de seguridad alimentaria, por precisamente ser el objeto de ésta: el agua y los alimentos, y en concreto, el acceso a ellos, es el objeto de esta tesis, y en una primera instancia, resulta evidente que debemos dar contestación a la cuestión de si, en un futuro próximo, habrá alimentos para todos. Hemos podido comprobar, en el apartado referente a la agricultura, que en lo que respecta a los esfuerzos legislativos para poder asegurar un suministro suficiente de alimentos, éste es notable, o por lo menos, tiene como foco precisamente el contribuir a un buen estatus de seguridad alimentaria. Respecto al agua, aunque no se trate de esta perspectiva, puede concluirse que se están dotando las estructuras necesarias para que, en un futuro, exista un sistema fiable que garantice el acceso al agua, y que, además, sea de calidad.

Pero este aspecto meramente cualitativo palidece frente a las evidencias estadísticas y científicas de que se dispone: por lo menos en lo examinado hasta ahora, y por supuesto en una faceta pronóstica, se advierte de que el problema de la seguridad alimentaria nunca ha sido la escasez de comida y agua.

Como ya pusieron de manifiesto los autores del artículo *Food Security by 2050: Insights from the Agrimonde Project*, siempre se ha dado excedente alimentario. Y, de cara a un futuro más adverso, el excedente alimentario producido puede que sea menor en los países más ricos, a los que normalmente se les achaca la falta de políticas austeras en el consumo de este tipo de productos y el desperdicio que se hace de ellos. Esto se debe a que, como señala el artículo, en el futuro debería darse un cambio en el paradigma alimentario que haga que se consuma menos producto y también se desperdicie menos. ¿Dónde reside entonces el problema? ¿Por qué aquellos ciudadanos de la UE menos favorecidos, sea por condiciones económicas o sociales, no podrían acceder a estos alimentos, si la escasez no está en el podio de las preocupaciones?

La respuesta: no es un tema de que exista poca o mucha comida, sino del acceso a esta, volviendo pues a la clave de la definición de la seguridad alimentaria. Como bien señala el citado artículo, y en muchos otros, la falta de una adecuada infraestructura, limitada por múltiples factores como serían la falta de recursos para construirla, la geografía, las diferencias sociales que impiden una migración hacia núcleos donde el acceso sea más

viable, es uno de los mayores problemas que se da hoy día a nivel global, pero del que la Unión Europea no está exenta.

En este capítulo, bajo la rúbrica de la economía y comercio, trataremos de analizar el marco jurídico que afecte a estas infraestructuras o vías de acceso a los alimentos, únicamente con el objetivo de poder concluir de qué manera se contribuye a afianzar o desdibujar el vigente estatus de seguridad alimentaria.

Este aspecto infraestructural encuentra su solución a partir de la movilidad, tanto de las personas como de los alimentos implicados. Si la ciudadanía tiene facilidad de desplazamiento, tanto dentro de su propio país como por los países colindantes, su abanico de oportunidades de crecimiento se expande, lo que reduce las probabilidades de quedar en una situación marginal y por tanto de eliminar las barreras sociales de acceso a la seguridad alimentaria. Por otro lado, si los alimentos, en tanto que productos y por ende bienes de mercado, tienen permitida una circulación más fluida, sin restricciones, entre los distintos Estados Miembros, el acceso a aquellas personas con una residencia fija en el Estado de destino o sin expectativas de circular por otros Estados también puede reforzarse.

Estas dos opciones están acogidas en un concepto más complejo: el mercado único de la Unión Europea y su libre circulación de bienes, en la que también se acogen cualesquiera alimentos importados bajo las normas de otro Estado Miembro.³⁴

4.1 MERCADO INTERIOR EUROPEO Y LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES. MARCO LEGAL BÁSICO

4.1.1 Tratado de la Unión Europea

El mercado interior europeo, o mercado único, responde a la necesidad de eliminar los obstáculos que se encuentran presentes de manera habitual en el tráfico comercial entre sujetos de distintos países. La Unión Europea se creó con un objetivo primordial de

³⁴ En tal sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Case 2/69 Sociaal fonds voor de Diamantarbeiders [1969] ECR 211, por la que se estableció, de acuerdo con el vigente artículo 29.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que un bien estaría sujeto a su libre circulación por el resto de Estados Miembros si bien se originaba en alguno de dichos Estados, o se importaba en algún Estado Miembro de acuerdo a su normativa y el bien seguía en circulación dentro de los otros Estados.

garantizar la paz y la seguridad entre sus ciudadanos, pero consideró también necesario acuñar un espacio de libertad y seguridad en el ámbito económico.

Es por ello que el Tratado de la Unión Europea, en su artículo 3.3, garantiza ya un mercado interior, en el que participen todos los Estados Miembros, bajo las siguientes premisas:

- Tiene como objetivo operar para contribuir a un desarrollo sostenible de Europa, teniendo en cuenta pues la relación entre la economía, la sociedad y el uso de recursos naturales.
 - o La estabilidad en los precios de los bienes que circulen por el mercado resulta un pilar de este desarrollo sostenible.
 - o Se busca el pleno empleo y el progreso social de sus ciudadanos.
 - o Se protegerá el medio ambiente y se tratará de mejorar su calidad.
 - o Debe fomentarse la inclusión social y la justicia social, así como la igualdad de género.

Debe reseñarse en este punto la transcendencia que tiene la configuración del mercado único, no solo tendente a la creación de un espacio mucho mayor de comercio, sino que este espacio está condicionado a respetar los tres pilares básicos del desarrollo sostenible: recursos naturales, economía y sociedad. Por supuesto, estas disposiciones generales han sido desarrolladas por normas que ahora examinaremos, pero puede extraerse que, de respetarse estos principios, un desarrollo sostenible económicamente supondría que los precios fueran competitivos y asequibles atendiendo a una mayor demanda, lo que contribuye a una mayor accesibilidad económica a los alimentos; un desarrollo sostenible socialmente implica la inclusión de toda la ciudadanía independientemente de su condición, lo que debería favorecer una igualdad de oportunidades para que cada persona sea capaz de desarrollarse de manera individual e independiente.

4.1.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

El TFUE viene estableciendo las bases a partir de las cuales se articulará este mercado interior mencionado en el Tratado de la Unión Europea. En particular, dispone su artículo 26 que se establecerán las medidas que establezcan el mercado interior, el cual se basará en un espacio sin fronteras interiores, donde circularán libremente bienes,

personas, servicios y capitales. Este primer estandarte, la libre circulación de bienes, es la relevante a los efectos de seguridad alimentaria, entendiéndose los alimentos y el agua como bienes o productos, basándonos en la definición que provee el artículo 34 TFUE y por el que se deberá entender como bien cualquier producto susceptible de tener un valor económico.³⁵

La libre circulación de bienes dentro del mercado único de la Unión Europea supone la creación de un espacio en el que los alimentos pueden circular sin someterse a las restricciones tradicionales, tales como la aplicación de aranceles u otras medidas equivalentes. La jurisprudencia ha ido definiendo este concepto, a partir de determinar qué medidas se consideran como contrarias a la libre circulación de bienes:

- Medidas que supongan una imposición cuyo efecto sea equivalente a la aplicación de derechos de aduana mediante la alteración del precio del bien importado.³⁶
- Medidas equivalentes que supongan una merma, incluso indirecta o potencial, ante las importaciones realizadas de productos elaborados conforme las normas de otro Estado Miembro. Este fundamento se canoniza en el principio de mutuo reconocimiento entre Estados Miembros, el cual ha sido positivizado mediante la aprobación y entrada en vigor del Reglamento 764/2008, que se verá a continuación.³⁷

Estos matices, o más bien ampliaciones, que ha realizado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto la libre circulación de bienes encuentra también un límite en el artículo 36 TFUE, según el cual se podrán aplicar restricciones, “*por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial*”, siempre y cuando no resulten arbitrarias o desproporcionadas.

³⁵ EUROPEAN COMMISSION (2010). “*Free movement of goods Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*”. 2010, Bruselas.

³⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2/62 y 3/62, de 14 de diciembre; y Sentencia 232/78, de 25 de septiembre de 1979.

³⁷ Sentencia TJUE 120/78, DE 20 de febrero de 1979, más conocida como la Sentencia *Cassis de Dijon*.

Para el caso de la seguridad alimentaria, debe asentarse, por un lado, la asunción que una mayor distribución de comida a lo largo del mercado único permitirá que el acceso físico, sea por reducir el alcance geográfico de una variedad de productos; como el económico, sea por el aumento de agentes ofertantes que supone el ampliar el mercado mediante la unión aduanera que hará que baje el precio de los alimentos³⁸. Por otro lado, es necesario atender a hasta qué punto pueden suponer estas restricciones habilitadas por el artículo 36 TFUE una barrera al comercio que perjudique a la seguridad alimentaria. De las medidas expuestas en el citado artículo, sería la más vinculable a la seguridad alimentaria la relativa a la protección a la salud y vida de las personas.

La sentencia que se presenta como estandarte a los efectos de identificar hasta qué punto puede utilizarse esta medida como causa de justificación de una restricción comercial es el Asunto C-157/96, por el que se resolvió que, ante una crisis o evento que supusiera una amenaza para la ciudadanía y su salud, resultaba justificado restringir la importación de un determinado producto. Incluso, consideró el Tribunal que no era necesario justificar -sin tampoco caer en la arbitrariedad- el que realmente existiera un daño tangible y lo suficientemente grave como para aplicar dicha medida restrictiva: tan sólo sería necesario, en aras de la aplicación del principio de precaución, que existiera la posibilidad de tal riesgo.³⁹

Ante tal interpretación de las causas que permitirían una restricción, o incluso prohibición, en el comercio de un producto alimentario, se debe entender que no necesariamente el prohibir la circulación de un alimento que pueda causar un perjuicio grave o poner en riesgo la vida de la población implica atentar contra la seguridad alimentaria, pues por su mismo concepto se requiere que los alimentos a los que se acceda sean de calidad y permitan el desarrollo de la persona, con lo que resulta palmario concluir que el limitar la importación, y por ende la circulación, de un alimento o bebida que afecte a la seguridad o salud de las personas de una manera grave

³⁸ WEATHERHILL, S. “Free Movement of Goods.” *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 58, no. 4, 2009, pp. 985–993. Fecha de consulta: 22 de abril de 2.019. Fuente: www.jstor.org/stable/25622252

³⁹ OLIVER, P. “Free movement of goods in the European Union. 5a edición. Worcester Place, Oxford. 2010.

o evidente, no es algo que reduzca la seguridad alimentaria de sus posibles consumidores, sino lo contrario.⁴⁰

4.1.3 Reglamento 764/2008

Este Reglamento, cuyo nombre completo es “Reglamento 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión no 3052/95/CE”, tiene como finalidad abordar los mecanismos jurídicos de los que dispone un Estado Miembro ante la importación de un producto que, por razones imperiosas de interés nacional, debe ser sometido a examen.

La misma esencia de este Reglamento choca con uno de los principios más elementales del derecho de la Unión Europea en cuanto a materia de comercio se refiere: el principio de reconocimiento mutuo⁴¹. Y es que, grosso modo, el Tratado de la Unión Europea establece el mercado único como un área de libre comercio en el que no existan restricciones económicas ni tampoco aduaneras. El principio de reconocimiento mutuo entre Estados Miembros es el que articula en la práctica esta posibilidad de comercio libre, sin restricciones y fluido. Así, en su Considerando 22, el Reglamento 764/2008 ya expone que *“Con arreglo al principio de reconocimiento mutuo, el procedimiento establecido en el presente Reglamento debe disponer que las autoridades competentes comuniquen en cada caso al agente económico, basándose en los elementos técnicos o científicos pertinentes disponibles, que existen razones imperiosas de interés público que motivan la aplicación de normas técnicas nacionales al producto o tipo de producto en cuestión y que no se puede recurrir a medidas menos restrictivas.”* Es

⁴⁰ En similar sentido se expresa O. BARTLETT, en referencia a una propuesta normativa de la República de Irlanda y de acuerdo con múltiple jurisprudencia, por la que se aplicarán medidas económicas que restrinjan el consumo de bebidas alcohólicas, o medidas de etiquetaje que adviertan de los efectos adversos de este tipo de productos, al considerar que es una medida que se encuentra justificada por el mismo precepto. Fecha de consulta del recurso en línea: 7 de junio de 2019. Fuente: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/10/the-compatibility-of-irelands-public.html>

⁴¹ Así se expresó en la Comunicación (299) 1999 Final, en la que, en su primer epígrafe, exponía que el principio de reconocimiento mutuo entre Estados Miembros permitía el libre comercio de productos fabricados en un Estado Miembro para ser exportados en otro, a pesar de seguir para su fabricación un procedimiento basado en normas técnicas distintas a las del Estado en el que el producto se importa.

decir, que todo él se basa en cómo se articula esta excepción al principio de reconocimiento mutuo.

El objeto de este Reglamento, tal como dispone su artículo primero, párrafo segundo, tiene como finalidad el establecer aquellos procedimientos en los que una autoridad de un Estado Miembro podrá restringir la libre circulación de un determinado bien o mercancía, mediante una decisión administrativa. Se extrae, pues, de este planteamiento, que estamos ante medidas concretas y regladas, que deberán ser justificadas, por identificarse las mismas características en el procedimiento administrativo y en el acto que lo finaliza.

Su artículo segundo dispone que estos actos de restricción al libre comercio mediante decisión administrativa son aplicables a mercancías de agricultura y pesca legalmente comercializados en otro Estado Miembro, siempre la decisión adoptada pueda suponer a) la prohibición de su entrada en el Estado, b) la modificación de sus características o del tipo de producto, o c) la retirada del mercado.

A los efectos de la seguridad alimentaria, resulta relevante entender que el procedimiento seguido en tales casos se basará en que, ante la entrada de un determinado alimento comercializado, la autoridad administrativa informará al agente económico de cualquiera de estas tres consecuencias mencionadas en el párrafo anterior, indicando asimismo en qué norma se basaría tal decisión o en qué razón de imperioso interés público, y adoptando, dentro de las posibles medidas, la que resulte más proporcional al supuesto concreto (art. 6). En el momento de examen, se puede suspender temporalmente la comercialización del producto, acto que sería impugnabile ante los órganos jurisdiccionales, pero solo ante dos causas muy concretas, recogidas en su artículo séptimo.

- En condiciones de uso normales o razonablemente previsibles, el producto o tipo de producto en cuestión plantea un riesgo grave para la seguridad y la salud de los usuarios.
- La comercialización del producto o tipo de producto en cuestión está sometida a una prohibición general en el Estado miembro por razones de moralidad o seguridad públicas.

Sabiendo que este Reglamento tiene un objeto mucho más amplio que no sólo el comercio de alimentos, de estos dos supuestos de suspensión temporal el que resulta

más relevante de cara a la seguridad alimentaria es el primero, pero no tiene por qué ser necesariamente algo perjudicial para la misma.

Por un lado, es cierto que una suspensión temporal, aunque sea recurrible ante los órganos jurisdiccionales, perjudica el libre comercio de mercancías, con lo que se dificulta el acceso físico a los alimentos. Pero, por otro lado, se faculta a la autoridad encargada de examinar la mercancía si ésta plantea un grave riesgo para la seguridad y salud de los usuarios. Si uno se acoge al carácter finalista que tiene la definición vigente de seguridad alimentaria, en tanto en cuanto se persigue igualmente que los alimentos a los que se tiene acceso sean nutritivos, saludables y permitan llevar un estilo de vida sano, es evidente que si un producto alimenticio conlleva un riesgo grave para la salud de quien lo consuma, será mejor restringirlo del comercio.

4.2 COMERCIO Y ACUERDOS INTERNACIONALES. EL GATT, LA OMC Y EL PAPEL DE LA UE COMO PARTE CONTRATANTE

La consideración del mercado único europeo como el principal factor relevante a la hora de determinar la fluctuación del suministro de alimentos y acceso de estos⁴² por parte de los ciudadanos no es desacertada, atendiendo a los datos más recientes. Sin embargo, la imagen jurídica que se está tratando de construir en esta investigación no quedaría completa si no se incluyera dentro del mismo marco un factor creciente como es el comercio internacional, respecto tanto a las importaciones como las exportaciones.

Esta postura se justifica no sólo por la abrumadora realidad fáctica que arrojan las cifras, sino también por el hecho de que la Unión Europea, sin perjuicio de la soberanía de los Estados Miembros que la conforman, ostenta la condición de parte en los instrumentos que componen el derecho internacional comercial, como parte firmante de

⁴² De acuerdo con los datos ofrecidos por la Comisión Europea a través de su plataforma Eurostat, las importaciones suponen un valor de 101 miles de millones de euros, mientras que las exportaciones son algo menores, de en torno a 84 miles de millones. Sin embargo, se destaca que el crecimiento de las exportaciones roza el 42% respecto los cinco años anteriores, mientras que las importaciones aumentan solo un 6%, en ambos casos, en términos cuantitativos.

distintos Tratados internacionales, que se incorporan al ordenamiento jurídico de la Unión y por ende al de sus Estados Miembros⁴³.

Atendiendo a la envergadura de la investigación y a los múltiples factores y estratos del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, la profundidad de este apartado debe limitarse a examinar el principal acuerdo comercial de carácter global: el *Global Agreement on Trade and Tariffs*, en adelante GATT, del que la Unión Europea es parte desde 1.995⁴⁴, así como el total de sus Estados Miembros.

El GATT constituye el marco jurídico principal al que se somete el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, aunque ello no es sino el reflejo de que ésta es parte de la organización que gestiona la aplicación de esta norma: la Organización Mundial del Comercio (OMC, o WTO, por sus siglas en inglés).

En este apartado se exploraran las principales disposiciones del GATT con relación a la Seguridad alimentaria, sin perjuicio de otros acuerdos complementarios que se estudiaran en el epígrafe dedicado a la sanidad y calidad de los alimentos en sí.

Sin embargo, sí debe apuntarse a continuación que la implementación del GATT con respecto al ordenamiento jurídico de la Unión Europea implica que este último deba acoger en su acervo comunitario las disposiciones en él contenidas, lo que puede implicar una colisión con las normas y estándares propios de la Unión relacionados con la sanidad alimentaria, la composición de los productos y sus aditivos.

El caso más reseñable sería el que enfrentó a la UE con los Estados Unidos respecto la restricción que la primera aplicó a la carne de bovina que llevase hormonas. En esa ocasión, el Órgano de Apelación de la OMC entendió, adoptando un criterio contrario al de la UE, que no se había llevado a cabo un estudio del riesgo e impacto de introducir este tipo de alimento en el mercado de la Unión, con lo que consideró esta medida como contraria a las disposiciones del GATT, ni tampoco podía considerarse justificable dicha medida al amparo del artículo XX del texto normativo, relativo a las excepciones

⁴³ MOHAY, Á. *The status of International agreements concluded by the European Union in the EU legal order*. 2017.

⁴⁴ De acuerdo con los datos oficiales de la página web del GATT. Fecha de consulta: 12 de junio de 2.019. Fuente:
https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm

permitidas respecto la no aplicación de las disposiciones del GATT.⁴⁵⁴⁶ Las soluciones de controversias en las que la Unión Europea ha participado con respecto a restricciones de importación o exportación de alimentos se han centrado principalmente en aspectos sanitarios de los alimentos, en el establecimiento de un régimen arancelario o en el cumplimiento de determinados estándares técnicos, lo que, a la luz del objeto de esta investigación, no debe representar un problema de significancia con respecto a la seguridad alimentaria⁴⁷. Por el contrario, debe entenderse que la creación de un espacio de comercio más amplio suaviza las restricciones que puedan imponerse sobre las importaciones de productos alimenticios, lo que tiende a aumentar la capacidad de abastecer a la población.

Se concluye este apartado con una de las disposiciones más significativas y que motivaba la inclusión del derecho comercial internacional como un factor jurídico a sopesar en la balanza que representa el estatus presente y futuro de la Seguridad alimentaria: el artículo XI del GATT de 1.994 dispone, como norma general, que no podrán aplicarse restricciones cuantitativas a las exportaciones o importaciones de productos entre partes contratantes que sean parte del GATT. Sin embargo, regula también una serie de excepciones, de las que resalta por su vinculación con el objeto de la investigación la primera de ellas (parágrafo a): en caso de que se quiera prevenir o remediar la escasez aguda de productos alimenticios u otros de tipo esencial, se podrán aplicar estas restricciones. Entiéndase que esto tomará mayor sentido cuando se trate de evitar exportaciones que supongan una fuga de alimentos, de manera que la población

⁴⁵ DE BÚRCA, Gráinne y SCOTT, Joanne 2000. The Impact of the WTO on EU Decision-making [artículo en línea]. The Jean Monnet Centre for International and Regional Economic Law and Justice. [Fecha de consulta: 26 de junio de 2.019]. [\]https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000601-02.html](https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000601-02.html)

⁴⁶ EVERY CRS Report (2017). *The U.S.-EU Beef Hormone Dispute*. [Documento en línea]. 9 de enero de 2.017. Fuente: <https://www.everycrsreport.com/reports/R40449.html>

⁴⁷ Se han revisado múltiples casos recogidos de la base de datos de Solución de Diferencias disponibles en la página web oficial de la OMC, sin que se haya detectado ningún caso que implique una prohibición absoluta o de tal envergadura que conlleve la pérdida de una producción relevante de alimentos. Fuente:

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm

quede desabastecida. Ello permitirá que, al menos en el campo geográfico y en el acceso físico a alimentos, la población siga teniéndolos a su alcance. Deberá atenderse, sin embargo, a qué se entiende por escasez de tipo aguda, con lo que no valdrá una simple menor oferta de un determinado alimento, sino que deberá constatarse una auténtica dificultad en su adquisición.

Esto resulta relevante ante el supuesto de que, por incentivos económicos, terminase resultando más rentable el exportar alimentos incluso a costa de privar de ellos a la ciudadanía europea a no ser que puedan pagar su sobre coste, aspecto que podría darse en un futuro atendiendo al surgimiento de nuevas economías, y a la reducción en la capacidad productiva que podría apreciarse en el territorio de la Unión Europea en un escenario adverso de cambio climático.⁴⁸⁴⁹

En conclusión, la consideración que merece el hecho de que la UE sea parte contratante dentro del GATT, y por tanto parte de la OMC, asegura un mayor influjo de tráfico de alimentos, con mayor competitividad y, técnicamente, con un precio más asequible. El mayor influjo de importaciones y exportaciones que garantiza este marco jurídico, sumado a las propias disposiciones del ordenamiento de la UE que regulan el mercado común y la libre circulación de mercancías, serán muy trascendentales a la hora de asegurar tanto la cuantía como variedad del producto, ofreciendo alternativas a los consumidores de los Estados Miembros. De la misma manera, las situaciones en las que este flujo de mercancías se vería detenido o menguado son limitadas, excepcionales y deben estar motivadas, con lo que, ante un futuro adverso motivado por el cambio climático, si esta rama de normas jurídicas no se alterara, no debería suponer una merma

⁴⁸ HART, Kaley; ALLEN, Ben; KEENLEYSIDE, Clunie; NANNI, Silvia; MARÉCHAL, Anne; PAQUEL, Kamila; NESBIT, Martin; ZIEMANN, Julia (2017). Research for Agri Committee – The consequences of climate change for EU agriculture. Follow up to the COP21 – UN Paris Climate Change Conference [artículo en línea]. Parlamento Europeo. [Fecha de consulta: 26 de junio de 2.019]. Páginas 19-21.

Nota: las consecuencias del cambio climático se apreciarían en una mayor fertilidad de los cultivos del norte, una sequía agravada en el sur y una menor cantidad de recursos pesqueros.

⁴⁹ PARRYA, M.L.; ROSENWEIGH, C.; IGLESIAS, A.; LIVERMORED, M; FISCHERE, G (2004). Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio-economic scenarios [artículo en línea]. Global Environmental Challenge. ELSEVIER. [Fecha de consulta: 26 de junio de 2.016].

De acuerdo con esta fuente citada, se estima entre un 9 y un 22 por ciento menos de producción, sobre todo en zonas de producción de cereales, como es la UE.

en el estado de seguridad alimentaria de la Unión Europea. De la misma manera, las situaciones en las que podría darse el caso inverso, y por tanto una depleción de los recursos alimentarios de que dispone la Unión, podrían ser evitadas mediante la aplicación de la excepción a la prohibición de exportar que contempla el propio GATT.

5 DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y CAMBIO CLIMÁTICO

Hasta este punto, se han examinado los factores más fundamentales que determinan la seguridad alimentaria de la Unión Europea. Podemos proseguir la investigación habiendo analizado ya qué sistema productivo tiene la Unión Europea, mediante la PAC vigente, su planificación futura y los Reglamentos que la vertebran. De la misma manera, se ha complementado esta producción con la regulación de un recurso que podría escasear a medida que incrementen las temperaturas globales, como es el agua dulce. Y, por último, se ha evaluado la hipótesis de qué ocurriría, atendiendo también al marco legal internacional, si se requiriera de una mayor importación de alimentos para abastecer la demanda interna de la Unión Europea, o en todo caso, de qué mecanismos se dispone para la retención de los alimentos creados en la Unión Europea dentro el territorio de sus Estados Miembros.

Otro de los factores que condiciona la seguridad alimentaria yace en el propio alimento, y en particular, en su aprovechamiento. El caso de la Unión Europea resulta particular en este aspecto precisamente porque no nos encontramos con un territorio que experimente dificultades estructurales para garantizar el acceso a alimentos, que además cuenta con una producción notable, con una gran concentración de riqueza por cápita... pero también es uno de los grupos de Estados que más toneladas de comida desperdicia. En tal sentido, un ejercicio basado en el pronóstico económico y geográfico hacia las décadas venideras obliga a plantear si, en un escenario donde el cambio climático causará estragos no sólo en la producción interna, como se ha observado, sino que también contará con un aumento mundial de la población, con países emergentes con cada vez mayor poder adquisitivo, el desperdicio de comida podría ser un problema aún mayor. Esta hipótesis se responde a partir de los distintos instrumentos que ya se han elaborado para reducir, de manera progresiva, el desperdicio de comida.

5.1 DIRECTIVA UE 2018/851, POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2008/98/CE, SOBRE LOS RESIDUOS

La primera norma dentro del ordenamiento de la Unión a examinar en materia de residuos alimentarios es la propia normativa de residuos. Como punto de partida, ya en su Considerando noveno confirma que su ámbito de aplicación incluye también los residuos alimentarios, aunque no aquellos residuos de alimentos que ya no se destinan a

consumo humano y pasan a ser de consumo animal, como expone el considerando anterior.

En el Considerando número quince introduce un primer rasgo de política de gestión de alimentos que servirá para evitar un mayor desperdicio. Y es que estipula que será tarea de los Estados Miembros el establecer políticas de gestión de residuos, pero también de donación de alimentos, de manera que los mismos no se desperdicien, y de recuperación de los alimentos no aprovechados tanto en la fase de producción como de distribución. Estas medidas son sólo la punta del iceberg, pues esconden un objetivo mucho más ambicioso que se engloba en su Considerando número treinta y uno: el dar cumplimiento a la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, así como al propio objetivo que la misma UE se ha marcado de reducir a la mitad el desperdicio alimentario de acuerdo a los niveles de 2014 para el año 2030, previamente alcanzando una reducción del 30 por ciento el año 2025. La relevancia de este proyecto no recae sólo en sus cifras, sino en que es un instrumento adoptado a nivel territorial de toda la UE, y que por tanto vincula a sus Estados Miembros.⁵⁰

Esta nueva Directiva incluye, pues, como biorresiduo cualquier tipo de residuo alimentario, entendiéndose éste, según la modificación que introduce en el punto 4.b de la antigua Directiva 2008/98/CE, como todos los alimentos que se han convertido en residuos. Esta definición, de carácter generalista, remite necesariamente a la definición de residuo, que se concibe en la Directiva original “*como cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse*”.

El problema recaerá, pues, en identificar el momento en que el poseedor del alimento se desprenda, o incluso tenga la intención -con los evidentes problemas prácticos que conlleva el tener que deducir la intención del sujeto- de desprenderse de éste para que se

⁵⁰ LEI WIN, Thin (2018). *Europe takes major step to tackle billion-dollar food waste*. [Artículo en línea]. Fecha de consulta: 2 de julio de 2019. Thomson Reuters Foundation.

convierta en residuo. En tal sentido, ha sido tarea del TJUE el identificar de manera casuística tal situación, y, consecuentemente, cuando se trataba de residuos.⁵¹

Esta dificultad resulta de gran trascendencia, pues si en un determinado caso no se considera que la comida es o ha llegado a ser un residuo, no le serán aplicables las disposiciones de las citadas Directivas, con lo que es un obstáculo a la hora de poder seguir la correcta aplicación de éstas y de realizar una fiscalización del cumplimiento de los objetivos marcados dentro de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

Entrando más en particular en las obligaciones que genera esta Directiva para los Estados Miembros, se destacan:

- El artículo 9.1 dispone unas obligaciones de carácter general, que se materializarán de acuerdo a la política adoptada por los Estados Miembros, para reducir la generación de residuos. En particular, su apartado g) estipula que se implementarán medidas para reducir los residuos alimentarios y dar así cumplimiento a los mencionados objetivos para los años 2025 y 2030. Sin embargo, esta configuración no termina de concretar las medidas específicas, sino que, atendiendo también a la finalidad que supone una Directiva, se confía en los EEMM la tarea de planificar y ejecutar estas medidas.
- El artículo 9.1.h obliga a los EEMM a fomentar la donación de alimentos. De nuevo, el hecho que se hable de fomentar, simplemente supone el aplicar unas medidas de promoción, pero que tampoco terminan trasladando, mientras así no lo considere el Estado Miembro, una obligación a los sujetos generadores de residuos.
- El artículo 9.5 determina que serán los EEMM quienes medirán, de manera anual, la reducción en la cuantía de residuos alimentarios producidos, remitiéndose al apartado octavo respecto al método que debe seguirse.
- El artículo 9.8 determina que dicho método se basará en la adopción de un acto delegado, llevado a cabo por la CE, que determine la metodología de medición de esta generación de residuos alimentarios.

⁵¹ EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General Environment. *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 2 de julio de 2.019.

El gran problema que supone esta metodología comentada en el último punto, sobre todo de cara a los resultados que pretende recoger esta investigación, es que la fecha límite de creación fue el 31 de marzo de 2.019, y finalmente fue adoptado mediante Decisión Delegada el 3 de mayo de 2.019⁵², que aún deberá esperar a la aprobación del PE y el Consejo.

5.1.1 Decisión Delegada de la Comisión Europea, de 3 de mayo de 2.019

Por ahora, especulando con que la Decisión no sea objeto de ninguna objeción, puede destacarse de la misma que ya se viene reconociendo la dificultad de identificar, en ciertos casos, lo que es o no residuo alimentario, con lo que sugiere aplicar un principio de individualización que haga la medición más fiable (Considerandos 8 a 11). A su vez, esta medición debe ser exhaustiva (Considerando 12).

Se resaltan los principales aspectos de esta nueva norma:

- Se identificarán separadamente por fases de producción y distribución los residuos alimentarios (artículo 1).
- Las mediciones serán de carácter anual, pero cada cuatro años, se medirá de manera individualizada cada una de las fases (artículo 2).
- Se pueden facilitar, de manera voluntaria, más datos a la Comisión, como los alimentos que forman parte de aguas residuales o aquellos que se han redistribuido para su donación.
- Los métodos de medición para cada fase se regulan en el Anexo III.

A pesar de no disponer de datos dada la reciente publicación de la norma y su falta de entrada en vigor, dos cosas saltan a la vista: la primera, que resulta un objetivo bastante ambicioso el reducir en un treinta por ciento el desperdicio alimentario en sólo cinco años, asumiendo que la Decisión Delegada termine entrando en vigor antes de finales de año. La segunda, que la metodología planteada no termina de realizarse de manera

⁵² EUROPEAN COMMISSION (2019). *Food waste measurement*. [Artículo informativo en línea]. Fecha de consulta: 6 de julio de 2.019. Fuente: https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/food-waste-measurement_en

individualizada y precisa, con prácticas tales como estadísticas, muestreos, análisis de composición... los cuales se plantean como alternativa a la medición directa.⁵³

Esta tardía implementación, la cual no termina de parecer, al menos respecto al literal de la norma, del todo ambiciosa, pone en duda que efectivamente se pueda llegar a la consecución de los objetivos planteados, y por tanto, no asegura una mejoría, o aseguramiento, de la seguridad alimentaria vigente.

Sí puede destacarse que la promoción de medidas que decidan los Estados Miembros para la donación de alimentos antes de convertir-se en desperdicios resultan una aplicación del Plan de Economía Circular que permite facilitar el acceso físico, y eliminar las barreras económicas, de la población más dependiente. Quedará por ver si tales políticas resultan suficientes para resistir la mengua que puede provocar el cambio climático en la oferta de alimentos.

5.2 PLAN DE ACCIÓN DE LA UE PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR⁵⁴

La Directiva UE 2018/851, junto con la Decisión Delegada de la Comisión Europea, son una de las piedras angulares de un proyecto mucho mayor, que responde a la misma idea de prevenir la generación de residuos, por el impacto económico y ambiental que representan, mediante su reintroducción en un ciclo económico, de manera que los residuos vuelvan a tener un propósito, o incluso, dejen de ser tales.

Un ejemplo claro de economía circular sería la ya analizada medida que permite reintroducir los alimentos que son considerados residuos (cuando así lo determina la voluntad de su poseedor o, mediante un acto material, se desprende del alimento) mediante su donación a colectivos más necesitados.

La economía circular se presentó en forma de Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Dicha Comunicación tiene por objeto, de acuerdo con su introducción, la minimización en el uso de los recursos y la reducción en la generación de residuos, de manera que se aumente la eficiencia y competitividad de los agentes económicos de la

⁵³ Según se deduce del propio redactado del Anexo III. Fuente: DECISIÓN DELEGADA (UE) .../... [sin número asignado] DE LA COMISIÓN, de 3 de mayo de 2019.

⁵⁴ LANGLET, David; MAHMOUDI, Said (2016). *EU Environmental Law and Policy*. Oxford University Press. 386 páginas.

Unión. Se hace especial mención, al final de la introducción, al objetivo general de alcanzar el objetivo 12 de los objetivos de desarrollo sostenible planteados en sede de las Naciones Unidas para el año 2030. Este objetivo se basa en establecer un sistema de producción y consumo responsables, de los cuales conviene traer a colación los vinculados a la alimentación: de acuerdo con lo establecido respecto al objetivo 12 de Desarrollo Sostenible según las Naciones Unidas⁵⁵, deben destacarse unos hechos vinculados a la seguridad alimentaria, y unos objetivos, los cuales deberán encontrar reflejo en esta Comunicación de la Comisión que remite a el mencionado objetivo. Así, se alerta de que, más allá de que el principal impacto ambiental venga causado en las fases de producción y distribución, los hábitos de los consumidores implican unas consecuencias con las que también se tendrá que mediar. En particular, es también destacable un punto clave que afecta de la misma manera a la seguridad alimentaria, pero que no suele tenerse en cuenta, y resulta de particular interés para las sociedades con mayor poder adquisitivo como es el conjunto de la Unión Europea: hay más de 2000 millones de personas en el mundo con sobrepeso u obesidad, lo cual implica estar en un estado de malnutrición, y por tanto, también resulta de interés para esta investigación al no entrar estos colectivos dentro del conjunto de lo que se considera el acceso -aunque suficiente en cuantía- a alimentos, por no resultar ni adecuados, consumirse en exceso, o no permitir este hábito el desarrollar una vida plena y activa.⁵⁶ Pues bien, de entre estos objetivos incluidos en el global del objetivo 12, destacan sus epígrafes 12.3 (la ya examinada reducción en un 50% de los residuos alimentarios y el epígrafe 12.6 (respecto la promoción de políticas de reducción a aplicar por empresas y otros agentes), ambos ya comentados. Veamos cómo se trasladan a la Comunicación de 2 de diciembre de 2015, que lleva por título, “*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*”.

⁵⁵ NACIONES UNIDAS (2018). *Responsible consumption and production*. 2 páginas. Septiembre de 2018. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 20 de julio de 2019. Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-12.pdf>

⁵⁶ ALIMORADI, Mohammad; MARJAN, Ajami; MORTEZA, Abdollahi; GOLBARG, Kolahi Ahadi (2015). *A Review of the Relationship between Obesity and Food Insecurity*. [Documento en línea]. International Journal of Medical Reviews, Volumen 3, Issue 1, Páginas 381-388. Fecha de consulta: 20 de julio de 2019.

Los residuos alimentarios se tratan, principalmente, en el apartado 5.2 de la Comunicación. En el mismo, se expone la problemática ya planteada sobre los impactos que supone el desperdicio de comida, pero en particular, se destaca este párrafo, que se traslada aquí según el literal original:

“en la actualidad, no existe ningún método fiable ni armonizado para medir los residuos alimentarios en la UE, lo que hace más difícil que las autoridades públicas evalúen su escala, sus orígenes y las tendencias a lo largo del tiempo. Abordar la cuestión de la medición es un paso importante para lograr una mejor comprensión de los problemas, un seguimiento y una transmisión de información coherentes, así como un intercambio eficaz de buenas prácticas a través de la UE. **La Comisión elaborará una metodología común de la UE** para medir los residuos alimentarios en estrecha cooperación con los Estados miembros y con las partes interesadas”.

Lo que plantea este extracto no supone ninguna novedad respecto lo ya examinado esta investigación. Pero sí que pone de manifiesto que, atendiendo al año de la Comunicación (2015), y al momento en que efectivamente se comenzarán a evaluar de manera más o menos fidedigna el desperdicio de alimentos por Estado Miembro (2020 como mínimo, puesto que sigue pendiente de aprobación la designación autoridad de referencia), así como el objetivo marcado de los años 2025 y 2030, la celeridad en la aplicación y fiscalización de estas políticas será un punto clave. Si estas resultaran suficientes para llegar al objetivo de desarrollo sostenible número 12 del Programa de las Naciones Unidas, es un aspecto que corresponde al ámbito científico y técnico. Desde el punto de vista jurídico, se ha podido comprobar que existe un marco legal que regula el desperdicio de alimentos, pero que, por ahora, no ofrece todas las garantías que podría llegar a alcanzar mediante unas políticas o una técnica legislativa más estrictas (por ejemplo, planteando consecuencias jurídicas o económicas para quienes no cumplan con el mencionado objetivo). Qué impacto tendrá esto en la seguridad alimentaria del futuro, cuando la producción de la Unión Europea haya disminuido, nos remite a meros aspectos numéricos. Lo que sí nos interesa y que pertenece al ámbito jurídico, es que puede concluirse, a la luz de lo examinado, que la previsión normativa no llega a conferir una protección, o a prestar una atención suficientes, a esta causa de inseguridad alimentaria.

6 IGUALDAD SOCIAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

A estas alturas de la investigación, se puede comprobar que se ha tratado de dar cobertura a los principales factores de la seguridad alimentaria mediante el análisis de su equivalente en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Esto se ha hecho no solo mediante una identificación de las causas de inseguridad alimentaria y su regulación en las normas, como es principalmente el caso de la agricultura (y ganadería) y del agua, sino también mediante un análisis jurídico del impacto que puede tener dicha normativa en el conjunto de la evolución de la situación de seguridad alimentaria de la que actualmente goza la Unión Europea. Así pues, se han ido identificando los principales preceptos cuyas consecuencias jurídicas suponen un efecto respecto el acceso físico, económico y social a los alimentos.

Sin embargo, esta tarea no puede concluir si no se atiende a uno de los principales factores que señala la misma FAO como causa de inseguridad alimentaria, y que puede considerarse que es un problema al que la Unión Europea ha ido dando un tratamiento legal mediante la elaboración de normas expresas que regulen esta temática. Estamos hablando aquí de la igualdad de género.

El fundamento de que la igualdad de género conlleve una mayor seguridad alimentaria no parte, en principio, de que exista una mayor oferta de alimentos o que estos sean de la calidad necesaria. Más bien, en lo que respecta a la interacción entre el objeto de esta investigación y la materia en la que se centra este capítulo, lo más destacable es que se basa en reforzar el acceso social y económico de las personas, y en particular el colectivo de las mujeres, y otros más desfavorecidos, a los alimentos⁵⁷. Este refuerzo parte de una situación en la que la mujer ha sido, por norma general y preconcebida, históricamente relegada a tareas domésticas y de cuidados, mientras que muy pocas, y hasta una fracción muy reciente del conjunto de la historia, han podido acceder a trabajos más cualificados y por tanto más bien remunerados. Si se consigue garantizar una auténtica igualdad en el acceso a trabajo de calidad, sin discriminación, sin brecha salarial ni obstáculos añadidos en el progreso en posiciones de dirección, la figura de la

⁵⁷ DE SCHUTTER, O. (2013). *Gender equality and food security: Women's empowerment as a tool against hunger*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 29 de julio de 2019. Dominio web K4Health.

mujer ganará en independencia y en capacidad adquisitiva, lo que se traducirá en una mayor capacidad y acceso económico a los alimentos.

La Unión Europea y las distintas Administraciones Públicas de sus Estados Miembros están dando cada vez más importancia a la igualdad de género, sin que ello implique olvidar una serie de cifras que denotan las carencias en este ámbito y la desigualdad real que se sigue viviendo. Manteniendo la tónica seguida a lo largo de toda la investigación, debemos partir de una situación en la que la Unión Europea goza de un suficiente estatus de seguridad alimentaria, pero observamos que la igualdad de género es aún un factor a trabajar.

La cuestión es, si en un futuro, a consecuencia de los cambios que supone el cambio climático, esta seguridad alimentaria estuviera en entredicho, si nos basamos en las políticas de igualdad de género aprobadas y aplicadas hoy día por la Unión Europea, ¿podemos concluir que legislativamente ya resulta suficiente para garantizar esta seguridad alimentaria la legislación europea vigente en igualdad de género?

Esta cuestión toma especial relevancia a la luz de los datos de que se dispone, facilitados por el European Institute for Gender Equality, según los que:

- La diferencia entre las tasas de ocupación por género difiere entre el 80% para hombres y el 70% para mujeres a nivel UE, llegándose a incrementar ésta hasta los 15 o 20 puntos en el caso de ciertos países como Grecia, Italia o Malta. La brecha de empleo se sitúa en el 11,5% entre los dos géneros. Es destacable que las mujeres lideran las listas de trabajos para los que se requiere mayor cualificación académica (*knowledge intense activities*).
- La tasa de paro se sitúa en niveles muy bajos, pero en el conjunto UE, las mujeres se sitúan en el 7,1%, mientras que los hombres en el 6,6%.
- En la mayoría de áreas, exceptuando el sector público, las mujeres no están próximas al 50% del total de personal investigador, a pesar de constituir un porcentaje mayor que el de los hombres respecto al número de personas que consiguen finalizar estudios de doctorado o tercer grado.
- La brecha salarial es aún una lacra a nivel europeo, con países considerados como más “igualitarios” como Bélgica, donde la brecha se sitúa en un 8%, u otros como

Austria, Alemania o el Reino Unido donde llega al 20%. En su conjunto, la brecha salarial se sitúa a nivel UE en un 16%.

Esto denota que, a pesar de contar con calificaciones en algunos casos mayores a las de los hombres, las mujeres se encuentran con problemas prácticos a la hora de acceder a trabajos más remunerados, o simplemente a trabajos. Sin la misma igualdad de oportunidades, y con menor capacidad económica a pesar de contar con mayor formación, se deben analizar las distintas normas de la Unión Europea cuyo objeto se centre en equiparar estas estadísticas entre ambos géneros.

Las previsiones legislativas relativas a la igualdad de género resultarán muy relevantes con respecto a la evolución y aumento de la capacidad económica y de emancipación de las mujeres. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, también resulta relevante vincular este aspecto de la igualdad a la igualdad en el conjunto de

6.1 PRIMEROS ANTECEDENTES. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea ya incluyó en sus primeras normas jurídicas una ligera mención a la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, no debe esperarse -ni en las primeras normas ni en las vigentes- que esta igualdad de género previera textualmente que la finalidad de la misma sea para contribuir a la seguridad alimentaria en tanto que acceso social a los alimentos. Ello no excluye que, de la misma manera que en los anteriores apartados, se puedan extraer conclusiones relativas a cómo afecta esta configuración jurídica a la seguridad alimentaria.

En un primer término, la vocación de regulación de una supuesta igualdad entre hombres y mujeres era principalmente económica: así, el Tratado de la Comunidad Económica Europea ya preveía en su artículo 119 encomendaba a los Estados Miembros la tarea de asegurar un mismo salario para hombres y mujeres. En particular, utilizaba la expresión de aplicar el principio de “*equal pay*”, o misma retribución, a hombres y mujeres cuando hubiesen realizado un mismo trabajo. El mismo artículo especificaba en su párrafo segundo que la paga se entendía como la retribución económica, que debía corresponderse (sic.) con el salario mínimo – o superior -, aunque también se admitía el pago en especie. Asimismo, se encomendaba al Consejo la tarea de aplicar las medidas correspondientes para asegurar la ejecutividad de este principio, y emplazaba en

particular a los Estados Miembros a adoptar aquellas otras medidas que concedieran ventajas a aquel género que estuviese desfavorecido, en aras de conseguir la auténtica igualdad (art. 119.4), lo que se configura como una excepción a la disposición general de este artículo.

Ya desde un principio, el TJUE señaló que esta previsión legislativa no tenía únicamente un enfoque económico, sino social, con lo que estaba respondiendo a una inquietud más amplia que no solamente la de asegurar una misma retribución por un mismo trabajo, sino también la reivindicación del papel de la mujer y la inserción a nivel laboral y social a los mismos niveles que se venían reconociendo al hombre.⁵⁸

Esta primera versión fue ampliada con el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Amsterdam de 1999, bajo una rúbrica más evolucionada, pues hablaba no sólo de igual paga para un mismo trabajo, sino de igual paga para un trabajo del mismo valor, lo que tiene en cuenta el factor de la productividad respecto al resultado conseguido. Ya en el artículo segundo de este texto aún vigente se promulgaba como valor fundamental de la UE la igualdad entre mujeres y hombres. La particularidad de este Tratado de extensión más bien reducida se encuentra en su artículo 3.2, pues emplaza tanto a la UE como al conjunto de Estados integrantes a combatir aquellas medidas que supongan cualquier tipo de discriminación, y no únicamente la de género. Es preciso investigar, en aras de conseguir una imagen más completa del marco jurídico que engloba la seguridad alimentaria en la UE, en qué ha derivado esta disposición.

6.2 DIRECTIVAS Y OTRAS NORMAS DERIVADAS DEL ART. 3.2 DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM

La cantidad de normas jurídicas que tratan la igualdad de género, vista principalmente desde la perspectiva laboral, así como el conjunto de normas encaminadas a garantizar esta igualdad de oportunidades que se mencionaba en el artículo 3.2 del Tratado de Ámsterdam mediante la acción de los Estados Miembros y la Unión Europea, han supuesto que hoy día se cuente con un marco jurídico bastante amplio en el que basar unas conclusiones respecto la igualdad social como factor a valorar dentro de la seguridad alimentaria.

⁵⁸ STJUE C-50/96 Deutsche Telekom AG, antes Deutsche Bundespost Telekom v Lilli Schröder, de 10 de febrero de 2000.

El hecho de que el citado artículo prevea tanto la acción a nivel UE como a nivel individualizado del conjunto de Estados Miembros ha supuesto que el principal tipo de norma con la que se haya contado sea la Directiva. Ello es así porque por un lado fija unos objetivos mínimos que deberán conseguir los Estados Miembros en un plazo de tiempo determinado. Y por el otro, no deja totalmente al arbitrio de los mismos el que se alcance este objetivo, reservándose normalmente facultades de inspección e incluso sanción a la Comisión Europea⁵⁹.

Atendiendo a la mencionada ingente cantidad de normas, es preciso ceñirse a numerar los principales puntos clave de las más relevantes, con un posterior examen de su aplicabilidad y cumplimiento por parte de los Estados Miembros.

- Directiva 2006/54/UE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación: esta norma, que refunde y compila otras tres Directivas anteriores las cuales compartían el objeto de la igualdad salarial y en los esquemas de contribución de la Seguridad Social, se basa, de acuerdo con su artículo primero, en aplicar un principio de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo, en su retribución y en las propias condiciones del empleo, así como en los regímenes de contribución a la Seguridad Social. Busca en particular el establecimiento de criterios comunes que rijan estos pilares del trabajo (arts. 4, 5 y 14), así como la interacción con los organismos gubernamentales y no gubernamentales (arts. 20 y 22).

La efectividad de esta Directiva ha sido, cuanto menos, cuestionada. No se requiere buscar una fuente escéptica con el sistema europeo para encontrar fuentes que provienen de la propia UE para encontrar datos que confirman que, en el año 2013, las mujeres aportaban un 16,2% menos de ingresos económicos que los hombres a las familias, a nivel de la media de la UE, y que los márgenes de mejora son ínfimos. Fuentes señalan que el principal problema de esta norma se basa en pretender conseguir unos objetivos mediante premisas de *soft law*, que se basan prohibir a los empresarios aplicar medidas de discriminación, pero sin una consecuencia clara ni mecanismos efectivos relativos a enderezar su incumplimiento. En este sentido, resultaría más beneficioso dotar a las propias

⁵⁹ Así consta en la Comunicación de la Comisión del año 2016 titulada “*EU LAW: Better results through better application*”.

perjudicadas de medidas eficientes y mecanismos de denuncia que obliguen al empresario a cesar en la discriminación.⁶⁰

Asimismo, en el Informe de la Comisión por los Derechos de la Mujer e Igualdad de Género para los años 2.014 y 2015, presentado el 23 de febrero de 2.017 ante el Parlamento Europeo, se señalaba que la brecha salarial apenas se estaba reduciendo, y que, por el contrario, la brecha en las pensiones seguía incrementándose.⁶¹

También se destacaba que, respecto al objetivo fijado por la Unión Europea de conseguir reducir en 20 millones de personas el colectivo de personas pobres y socialmente excluidas, no sólo no se había reducido, sino que había aumentado, lo que empeora si se tiene en cuenta que el 70% de las familias caerían en pobreza si no contaran con los ingresos del padre, respecto el 16% de familias que ya están en riesgo de pobreza.

Esto señala un gran factor de riesgo respecto la seguridad alimentaria, no sólo con vistas a un futuro más adverso, sino con efectos ya palpables hoy día. La falta de una norma realmente ejecutable y que en la práctica tienda a reducir la brecha salarial y la igualdad de oportunidades está conllevando que más mujeres y familias en general puedan ver comprometida su capacidad económica para acceder a alimentos de calidad, y, por ende, deberá entenderse que la seguridad alimentaria a nivel UE será menos estable debido a este factor particular.

- La Directiva 2004/113/CE por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, tiene un

⁶⁰ EUROPEAN ADDED VALUE ASSESSMENT (2013). *Application of the Principle of Equal Pay for Men and Women for Equal Work of Equal Value: European Added Value Assessment*. [Documento en línea]. Páginas 11 a 14. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2.019.

En este mismo documento se proponen también medidas de refuerzo a las previstas en la Directiva, basadas principalmente en la inclusión de información más amplia, uniforme, fiable, con mayor interacción entre autoridades y la aplicación de buenas prácticas en las instituciones públicas.

⁶¹ COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE GÉNERO. *Informe sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015 (2016/2249(INI))*. Páginas 28 a 34. Parlamento Europeo 2014-2019.

enfoque distinto al acceso al mercado laboral, y lo expande a la contratación de bienes y servicios y prohíbe en particular cualquier práctica discriminatoria por razón de sexo, así como acoso sexual. Esto permite ampliar el campo de protección de las mujeres más allá del ámbito laboral y prevé medidas específicas para luchar contra esta discriminación, a la vez que permite a los Estados Miembros impulsar medidas de refuerzo más estrictas que las de la propia Directiva con el mismo fin. Se prevén, asimismo, mecanismos de denuncia para investigar si ha habido una auténtica vulneración de la igualdad de trato, con inversión de la carga de la prueba (art. 9), lo cual también se da en la anterior Directiva señalada. De la misma manera, también peca esta norma de laxa, al no indicar ni siquiera como ejemplo qué consecuencias pueden adoptar los Estados Miembros para sancionar al sujeto que discrimine.⁶²

Según los últimos informes disponibles, a pesar de haberse transpuesto la Directiva a todos los EEMM, siguen habiendo dificultades en su aplicación, derivadas de los conceptos de bienes o servicios, la misma definición de discriminación y la dificultad de aplicar un marco jurídico que proteja a las embarazadas y el periodo más temprano de maternidad.⁶³

- La Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, sigue un esquema muy parecido al observado en las otras normas, prohibiéndose tanto la discriminación directa e indirecta, pero con un ámbito de aplicación más

⁶² EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. *Handbook on European non-discrimination law* (2018). Páginas 24-27; 64; 94-97. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2.019. Fuente:

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf

⁶³ KOZLOWSKA-RAJEWICZ, Agnieszka. COMMITTEE ON WOMEN'S RIGHTS AND GENDER EQUALITY. *Report 12.2.2017 on the application of Council Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services (2016/2012(INI))*. Committee on Women's Rights and Gender Equality. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 5 de agosto de 2.019. Fuente:

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0043_EN.html?redirect#title2

condensado, relativo en cualquier caso al ámbito laboral, según lo especificado en su artículo tercero.

Siendo que la información presentada por los Estados Miembros debía transmitirse en el año 2.005, y por períodos quinquenales desde entonces, el último informe disponible sobre el estatus de aplicación fecha del año 2.014, estando aún pendiente de publicación el del año 2.019⁶⁴. Este informe de la Comisión⁶⁵ señala que en los primeros períodos de transposición, se incoaron procedimientos por incumplimiento contra la mayoría de Estados Miembros (25), aunque a partir de entonces, solo se han ido recibiendo denuncias de carácter individual por asuntos de discriminación que no responden a una falta de adaptación de los ordenamientos internos a la nueva Directiva. Así pues, de nuevo, no es una falta de legislación ni a nivel de la UE ni tampoco nacional.

Sin embargo, se destaca el mismo problema que se viene dando en el caso de la discriminación por razón de sexo en el trabajo: la falta de información recogida a nivel de Estados Miembros dificulta saber el grado de implementación, e incluso se señala en este último informe que la mayoría de los casos de discriminación en términos de raza o etnia no llegan a denunciarse (se habla de un 82%).

Como puntos de mejora, se advierte de la necesidad de garantizar un acceso rápido a la justicia, y de que ésta no sea meramente simbólica, de manera que, a pesar de la falta de armonización de los recursos y sanciones a nivel UE, y de que sean los EEMM los encargados de su determinación, no sean aquéllos

⁶⁴ Última fecha de revisión: 28 de julio de 2.019.

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Informe conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva de igualdad racial») y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva de igualdad en el empleo»).* [Documento en línea]. Fecha de consulta: 28 de julio de 2.019.

simbólicos⁶⁶, de manera que prevengan y en su caso castiguen eficazmente la comisión de estas discriminaciones.

6.3 LA DIRECTIVA HORIZONTAL. HACIA UNA REGULACIÓN INTEGRAL

La breve mención que se ha realizado en el apartado anterior al cúmulo de fuentes legislativas de que bebe la protección contra las prácticas discriminatorias en el área intra y extralaboral deja patente, por un lado, que la Unión Europea se ha encargado de legislar sobre este asunto y que es una de las materias más trabajadas. Pero, paradójicamente, su aplicación práctica no ha resultado tan eficaz como se esperaba, a la luz de los informes citados. Ello ha supuesto que la discriminación y la consecuente desigualdad sean aún un asunto pendiente en la agenda social de la UE, con unas Directivas de impacto limitado y la necesidad de atacar al problema con unos mecanismos más efectivos.

En este sentido, la Comisión y el Parlamento Europeo han puesto sobre la mesa una propuesta de Directiva, conocida como Directiva Horizontal ⁶⁷, cuyo ámbito de aplicación sería el no-laboral, y se basaría en la aplicación del principio de no discriminación de cualquier tipo, sea edad, sexo raza, creencia religiosa o discapacidad. Esta aproximación, que terminaría con la difusión normativa particularmente acentuada en esta parte de la investigación, se encuentra actualmente bloqueada en la mesa del Consejo, a pesar de contar con la luz verde del Parlamento, atendiendo al procedimiento de co-decisión necesario para su adopción y a la unanimidad que se requiere de este primer órgano para su aprobación.

De la Comunicación remitida al Consejo, pueden destacarse como factores clave:

- ✓ La redefinición del concepto de discriminación de acuerdo con lo estipulado por las Naciones Unidas, de manera que no se base en una serie de criterios o requisitos cumulativos que dificulten su aplicación al caso. Esta definición haría que cualquier sujeto, independientemente de

⁶⁶ Sentencia del TJUE de 25 de marzo de 2013 en el asunto C-81/12, *Asociatia Accept/Consiliul National pentru Combaterea Discriminariilor*.

⁶⁷ EUROPEAN PARLIAMENT. *Anti Discrimination Directive*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 28 de julio de 2019. Legislative Train 06.2019.

- ✓ La intervención de las autoridades a nivel UE de manera equilibrada con la soberanía de los Estados Miembros en una serie de materias, como es el derecho laboral o la educación.
- ✓ La aplicación de la inversión de la carga de la prueba y la promoción de medidas positivas contra la discriminación, a aplicar por los EEMM.
- ✓ La definición objetiva y justificada de aquellos casos en los que una discriminación no supone vulneración de las disposiciones de la Directiva ni de la prohibición de discriminación.

Este conjunto de mejoras tiene como meta el corregir el conjunto de defectos que se han venido achacando al conjunto de normas que pretenden garantizar la igualdad social a nivel UE para un conjunto de colectivos.

¿Cómo afectará esto a la seguridad alimentaria? El acceso social que se prevé en su misma definición puede verse alterado, principalmente, por la discriminación entre distintas personas por razón de sexo, ideología, discapacidad, raza... este conjunto de motivaciones hace que unos colectivos tengan mayor derecho, aunque sea en un campo fáctico, a trabajar, a emanciparse, a tener mayor poder adquisitivo, y por ende, al acceso a alimentos.

¿Puede afirmarse que la Unión Europea no atiende a la necesidad de regular y prohibir estos casos en los que aflora la desigualdad? En absoluto. Las normas existen. Las Directivas se han transpuesto. Pero sin grandes resultados. En la práctica, aún se dan una serie de factores subyacentes que impiden que, o bien no se conozcan tales casos de discriminación, o bien no puedan ser juzgados por falta de denuncia, por miedo a represalias; o que, aunque lo fueran, la sanción que conlleva no tiene el efecto preventivo que se espera.

Por todo ello, si bien el acceso económico y físico no es por ahora motivo de gran alarma en el campo de la seguridad alimentaria, y si bien el estatus de la Unión Europea permite determinar, a grandes rasgos, que su estructura geopolítica es lo bastante sólido como para poder irse adaptando a cualquier mengua en la misma, no puede afirmarse lo mismo del acceso social. Debe reiterarse, de nuevo, que no es objetivo de esta investigación el entrar en especulaciones científicas o políticas. Sin embargo, desde la perspectiva puramente jurídica, sí podemos afirmar que la previsión legislativa del acceso social a la seguridad alimentaria es más endeble. Y,

de cara a futuro, atendida la dificultad de unificar todas las normas que tiendan a igualar las oportunidades de la sociedad, el panorama se presenta cuanto menos complicado. Ello puede suponer, en la práctica, que se den unas diferencias palpables entre los colectivos más desfavorecidos y el resto de la sociedad, lo que podría trasladarse en una menor seguridad alimentaria para los mismos, y al fin, para la UE.

7 CONCLUSIONES

La investigación llevada a cabo con el objeto de averiguar si la legislación de la Unión Europea preveía suficientemente de qué manera se debía actuar, tanto actualmente como en los años venideros, para asegurar la estabilidad de que goza en el ámbito de la seguridad alimentaria, ha conllevado el análisis de múltiples áreas clave, de sus normas, su interpretación y aplicación. Esta tarea, que podría llegar a antojarse de carácter multidisciplinar atendiendo a la disparidad de las materias objeto de examen, ha implicado la consulta de múltiples fuentes, el contraste entre lo escrito en la norma y lo que realmente se aplica, e incluso, el contraste entre el objetivo con el que se redactó la norma y los frutos que realmente ha producido. Fruto de esta comparativa, y sin perder de vista las dimensiones difícilmente reducibles que componen este proyecto, se emiten las siguientes conclusiones con respecto a la reiterada hipótesis: ¿Está o no la Unión Europea preparada legislativamente para afrontar un hipotético futuro, más adverso por el cambio climático, en el que la seguridad alimentaria sea más inestable?

1- La respuesta a esta pregunta debe darse de manera aún más exhaustiva y no solamente desde la perspectiva jurídica.

La propia definición de la seguridad alimentaria, y los múltiples factores que la componen, así como la necesidad de incorporar en su ecuación los eventos venideros, hacen que se requiera para su estudio de un análisis pormenorizado de múltiples campos. En esta investigación, se han optado por los dos principales caracteres de la seguridad alimentaria, esto es, la propia existencia o disponibilidad de alimento, de ahí que resultara esencial examinar tanto la legislación agrícola –principalmente, la PAC– como la legislación sobre aguas. La ventaja a la hora de indagar sobre estos sectores es que la agricultura y la política de aguas se planifican por períodos de tiempo más o menos extensos, lo que ha permitido comprobar la evolución en el tratamiento legislativo a las políticas agrarias, y poder especular con más o menos certeza a la vista de los Reglamentos que deberán aprobarse a la mayor brevedad, que nos dirigimos hacia un sistema donde las subvenciones estarán más regladas y condicionadas, y donde prima el maximizar la explotación al menor coste, no solamente económico, a la vez que se es consciente de que la base de la disponibilidad de alimento yace en una política sólida, unificada y con el soporte de las autoridades para con los agricultores. Se han

añadido a estas previsiones las críticas de otros sectores, y las propiamente elaboradas, para concluir que más o menos se prevé esta necesidad de garantizar un suministro mínimo, pero interesaría indagar más en ellas. El problema yace en que, por un lado, esto se aleja de lo que es una investigación puramente jurídica, pues la política legislativa debe evolucionar de la mano del *state of the art* en que se encuentre la producción agrícola, y las fuentes disponibles nos limitan a ver la punta del iceberg de lo que realmente implica el transformar y dirigir qué alimentos, cómo se producirán, a qué coste y bajo qué directrices se subvencionarán.

Lo mismo sucedía con el agua, aunque, en este caso, la legislación está bien asentada, con los oportunos comentarios que se han realizado a los mecanismos más bien post hoc y al papel basado en la organización, que no tanto en la actuación, que se reserva a la Unión Europea. Por tanto, para examinar la situación individualizada, habría que entrar en cada una de las legislaciones, y el estado de los caudales de sus cuencas hidrográficas, de cada uno de los Estados Miembros y sus Administraciones periféricas si las hubiese, así como de las propuestas legislativas que se están tramitando. Esto, sin embargo, se aleja del objeto del trabajo e implicaría una gestión de un volumen de datos tal que obligaría a realizar un proyecto a parte, solamente de este aspecto.

Esta capacidad productiva y de gestión del agua se complementaba con la capacidad de distribución y circulación de estos bienes alimenticios, por medio del comercio transfronterizo, garantizado a partir del mercado común, el cual tiene una serie de excepciones a la libre circulación de bienes, y viene complementado por otras esferas de comercio internacional, como el GATT y regionales. El hecho de que sea menos difícil acceder a alimentos obtenidos en la propia Unión Europea, o de otras partes del mundo, debe hacer concluir que facilita, por lo menos legalmente, tener una mayor seguridad alimentaria. Podría ser interesante obtener más datos relativos a las balanzas comerciales, el auge en la demanda de ciertos productos o debatir hasta qué punto el recibir alimentos de otros países que puedan conllevar riesgos para la salud no atenta directamente contra la seguridad alimentaria, pero de nuevo, esto se alejaría del objeto de la investigación. Quizá sea el apartado del comercio aquel en el que es más procedente concluir que, sin necesidad de entrar en aspectos básicos como la geopolítica

o las relaciones comerciales bilaterales, desde un punto de vista estrictamente legal se está favoreciendo la seguridad alimentaria, por esta capacidad intra y extra Unión Europea de comerciar con alimentos, y cada vez con menos restricciones. Otra cuestión distinta es si estos países con los que se comercia llegarán algún día a restringir el flujo comercial, o incluso dejarán de exportar sus alimentos debido a su escasez. Pero esta especulación de un ámbito no estrictamente jurídico no excluirá que, legislativamente, se han facilitado las herramientas para que el comercio siga fluyendo. Y, a pesar de esta suficiencia en lo concerniente a la investigación, si se buscara una respuesta definitiva, la interacción con otras materias como la economía sería altamente recomendable.

Para evitar una reiteración o extensión excesiva con respecto a los otros dos apartados, concernientes al desperdicio de alimentos o a la igualdad de oportunidades entre distintos colectivos sociales, la respuesta debe ser la misma. Se ha realizado un análisis jurídico, que seguramente vendría respaldado por los correspondientes expertos en el sector medio ambiental y sociológico, respectivamente. En el primer caso, atendiendo a que la gran cuestión es el recortar de manera drástica las toneladas de comida desperdiciada en muy poco tiempo, quizá sea únicamente el tiempo lo que se requiera para ver si legislativamente ha sido suficiente el esfuerzo realizado –con la oportuna reserva de escepticismo, vista la poca fiabilidad del método de seguimiento de la generación de residuos alimenticios-. En el segundo caso, el escepticismo se supedita al realismo, visto que los datos arrojados muestran que no hay demasiados avances respecto a los colectivos más desfavorecidos y su capacidad de emancipación. De hecho, se vive un procedimiento inverso. En este caso, las políticas que adopte cada Estado Miembro, su situación económica, las posibilidades de inserción laboral, serán un complemento definitivo a este análisis, atendiendo a la disparidad de resultados que se observaban en algunos casos.

En definitiva, lo que se ha observado en cada apartado es que el análisis jurídico provoca una tentación casi inevitable de contrastar lo observado con otra información que va más allá de la norma y la jurisprudencia, y debe necesariamente complementarse con otras fuentes de distintas áreas a la del Derecho de la Unión Europea. Y ello

conlleve, inevitablemente, que el trabajo multiplique su extensión, lo que lo alejaría de los estándares propuestos y respondería a una finalidad distinta a la prevista.

2- Con las herramientas jurídicas de que se dispone a nivel europeo, la hipótesis debe contestarse afirmativamente...sobre el papel.

La observación efectuada para cada apartado en la conclusión anterior conduce a entender que, efectivamente, existe una previsión legislativa con respecto a la seguridad alimentaria. Por lo menos, ello es patente en sectores clave como son la agricultura, el agua y el desperdicio de alimentos, precisamente por tratar sobre los propios alimentos. Es en estos casos donde se observan literales propios en las normas jurídicas examinadas, y se contiene la expresión “seguridad alimentaria”, u otras sinónimas. El que no se disponga de una previsión expresa, como ya se mencionó en la introducción, no implica que no puedan preverse de manera bastante concluyente qué efectos tendrá sobre la seguridad alimentaria una determinada disposición, como se da en el caso de las normas comerciales y en el mercado único insertado en los mismos pilares fundacionales de la Unión Europea. De manera más difusa se puede apreciar en el caso de las normas relativas a igualdad de género e igualdad social, pero no debe olvidarse que su objeto se limita justamente a conseguir esta igualdad, en base a la que, posteriormente, se garantizaría que todas las personas salgan de la pobreza o del umbral de pobreza, lo que conlleve un refuerzo de la seguridad alimentaria desde el punto de vista social.

Así pues, se puede definir que sí, que existe una previsión legislativa de la seguridad alimentaria, si se examinan las principales normas de las áreas de mayor repercusión para la misma, y en todo caso podemos prever el impacto de otra normativa anexa o complementaria a la principal (no normas secundarias dentro de un mismo sector, sino normas de áreas distintas con efectos en la seguridad alimentaria). Por ejemplo, podemos afirmar que el nuevo Reglamento de la PAC y su política enfocada en la eficiencia y el control de las subvenciones tiene como objetivo, según se explicita, la seguridad alimentaria. También es cierto que la Directiva de Aguas y las Directivas complementarias relativas a su calidad tienen como finalidad obvia el asegurar unos caudales mínimos, y el Libro Blanco de adaptación al cambio climático textualiza estrategias para asegurarlos.

Luego, puede deducirse del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de la jurisprudencia que lo interpreta, que se prevé un mercado único favorecedor del libre comercio de bienes que provengan de otros Estados Miembros. Y esto se ha extendido, en cierta manera, gracias al GATT, y podrá tomar referencias bilaterales más específicas con otros acuerdos como el Acuerdo Económico Global CETA. En estas normas, o de sus políticas derivadas, no puede deducirse ni inferirse de la norma que esté pensada en clave de seguridad alimentaria, pero tampoco implica ningún riesgo el afirmarlo. Lo mismo se repetiría con el caso del desperdicio de alimentos y su Directiva de Residuos, así como su objetivo de ir paliando el mismo de cara a 2.030. Y corre la misma suerte la normativa de lucha contra la discriminación y en favor de la igualdad de género.

Ahora bien, el hecho de que exista una previsión normativa no significa que se entienda por cumplido el objetivo que con la norma se persigue. Existe aquí un carácter fundamental de la norma jurídica, y este es el de la eficacia. Las Directivas y Reglamentos examinados contemplan unos supuestos de hecho y unas consecuencias jurídicas. Pero desde el punto de vista puramente teórico, esta determinación de un supuesto y una consecuencia a él vinculado se concibe en el marco de la persecución de un determinado interés. Es la traslación entre lo que se quiere observar en el mundo fáctico y como esto se puede conseguir mediante la herramienta que es el Derecho. Así pues, si observamos la previsión normativa y nos preguntamos, ¿existe una regulación de la seguridad alimentaria? Podemos indicar que sí, al menos en las principales áreas. Ahora bien, ¿consigue la norma garantizar la seguridad alimentaria? Esto, habiendo enfocado la investigación desde una perspectiva a futuro, aún está por verse, porque un pronunciamiento prematuro significaría no ser capaces de encuadrar en el resultado la evolución de los diversos factores de la seguridad alimentaria que la componen, así como qué consecuencias terminan teniendo al fin los impactos del cambio climático. Pero, en clave de actualidad, analizando desde la lectura los instrumentos jurídicos vigentes, la jurisprudencia, los informes derivados de la aplicación de Directivas por parte de Estados Miembros, y el estatus quo en áreas como el desperdicio de alimentos y la consecución de objetivos en materia de igualdad, es obligatorio entender que la eficacia, la capacidad de generar el resultado pretendido por la norma, es un asunto distinto a la mera inclusión de la seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico. Y, vista la dificultad de completar los objetivos propuestos en las distintas áreas

examinadas de manera separada, es complicado entender que se conseguirá mantener la seguridad alimentaria en el mismo estatus que el actual en el futuro.

3- No debe preocupar tanto el acceso físico o económico a los alimentos como el acceso social.

La fundamentación en que se basa la afirmación con la que se termina la conclusión anterior se basa en examinar los tres pilares que conforman la definición de seguridad alimentaria: se requiere un acceso físico, social y económico a los alimentos, de manera estable y fiable, y que éstos sean nutritivos y permitan el desarrollo de la persona.

El acceso físico, la mera presencia de alimentos, es algo que, desde el punto de vista jurídico, se trata de garantizar. Ello es así porque, con independencia del mayor o menor impacto que pueda tener el cambio climático, la investigación jurídica debe concluirse indicando que, en materia de agricultura y aguas y en materia de economía y comercio, la Unión Europea ha sentado una base sólida que permite la circulación de alimentos y agua a lo largo de su territorio. Difícil es de concebir un escenario en el que no habrá alimento. La previa situación de capacidad adquisitiva de sus ciudadanos, sus infraestructuras, el valor de su divisa, su capacidad comercial y presencia en acuerdos internacionales, llevan a pensar que mucho tendría que menguar su situación para que la realidad revierta algo que el propio ordenamiento de la UE ha conseguido establecer. Incluso aunque la capacidad productiva sea menor y no sirva para abastecer a la población, será entonces cuando la misma se complemente con la importación de alimentos de otras naciones con mayor capacidad. De la misma manera, siendo los EEMM parte de las naciones más desarrolladas del mundo, debe entenderse que la capacidad de adquirir estos alimentos, por lo general, no se verá muy alterada.

El problema recae en quién ostenta esta capacidad de adquisición, y en quién no. Es decir, el acceso social se determina por las barreras que puede encontrar una persona para acceder al alimento que él quiere dependiendo de su condición social. Y es aquí donde la Unión Europea, pese a la previsión legislativa ya comentada, más debe mejorar. Los indicativos consultados muestran que las Directivas aplicables para favorecer la igualdad en condiciones laborales, y las medidas aplicables contra la discriminación por razón de raza, sexo, edad, discapacidad o creencia religiosa, apenas han conseguido mejora. Cifras como las relativas al conjunto de la población en riesgo

de pobreza o ya bajo el umbral de la pobreza, los casos de discriminación y la disminución del poder adquisitivo de ciertos colectivos frente a otros estratos de población así lo demuestran. Existen otros factores, como la posibilidad de denunciar los hechos, aspecto al que normalmente se renuncia, la intervención de oficio de las autoridades competentes, las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las Directivas que regulan estos aspectos, o la falta de consenso entre Estados e incluso a nivel de las instituciones europeas, como se ha observado con la dificultad de tramitar una norma unificada respecto la discriminación.

Es por ello por lo que debe considerarse que el área donde más dificultades podría haber para mantener una cierta seguridad alimentaria es en las diferencias entre la propia población. Encontramos pues un fenómeno parecido al de la Europa de las dos velocidades, por las que se comparan ciertos países del sur y Este del continente con otros como Francia y Alemania, pero en este caso se daría dentro de cada Estado Miembro, sobre todo en los que se perciban mayores diferencias entre la población o más obstáculos en el acceso al mercado laboral o la contratación de bienes o servicios para ciertos colectivos. La capacidad de emancipar a estos colectivos, con el incremento de su capacidad económica a título personal, permitiría que existiese un nivel mínimo a la hora de adquirir alimentos y agua, y ello vendría no por conseguir el suministro en una determinada área, sino porque la vertiente social de la seguridad alimentaria se vería adquirida por una sociedad más igualitaria. En tal sentido, una norma unitaria como la propuesta, con mecanismos de ejecución compulsoria de sus disposiciones y un esquema de previsión de cumplimiento a seguir por los Estados Miembros sería la clave para asegurar la seguridad alimentaria en este sentido. Y, de nuevo, no se requeriría que se enfocara a la seguridad alimentaria para conseguir este determinado fin, y, a pesar de ello, la norma sería eficaz.

4- Se echa en falta una norma específica de seguridad alimentaria.

Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, a la vista de la complejidad no sólo del análisis, sino de la previsión de los efectos, que implica la regulación de la seguridad alimentaria a nivel de la Unión Europea, es recomendable la creación de una norma que no solamente trate el aspecto del acceso social, puesto que resulta complementario a lo que es necesariamente asegurar un flujo estable y fiable de alimentos y agua, sino

también cómo se asegurará el suministro de alimentos, qué compromisos se adoptan para la propia población de la UE, qué recursos se van a destinar...

La difusión normativa vigente y la falta de previsión ha obligado, para llevar a cabo esta investigación, a interpretar normativa muy diversa y exponer sus posibles efectos desde el punto de vista teórico en materia de seguridad alimentaria, condicionada aquélla al hecho de que se trata de averiguar si, en un futuro adverso, si las normas permanecieran inalterables se podría seguir hablando de seguridad alimentaria en la Unión Europea.

Atendiendo a esta complejidad y a los defectos encontrados, reforzaría más la postura actual el poder contemplar todos estos aspectos regulados en una norma. La mayoría de los objetivos relativos a alimentación (como el desperdicio de alimentos, con goles fijados hasta 2030) o de cambio climático (en función de la autoridad compromisaria y el tipo de objetivos, entre 2030 y 2050) se proyectan como mucho treinta años en el futuro, aunque algunos de ellos se han reiterado desde principios de siglo, o incluso antes. Es por ello que la hipotética fecha futura pero probable en que deberá hacerse algo en materia de seguridad alimentaria y desarrollo de resiliencia contra el cambio climático no queda tan lejos, y el momento de actuación es ahora. Y todo ello, se puede afirmar vista la evolución normativa a nivel UE prevista para resolver problemas que conciernen a más de un Estado Miembro, pero cuyos frutos son muy paulatinos y a veces imperceptibles si no se adopta una visión temporal lo bastante amplia. Por tanto, debe concluirse este trabajo indicando que, a la luz de los defectos que presenta la normativa vigente en materia de seguridad alimentaria, y la imprevisibilidad de un futuro con variables climatológicas, geopolíticas, económicas y sociales en juego, sería de lo más prudente cercar la por ahora estable situación de la seguridad alimentaria y explorar la opción de regularla como materia autónoma.

8 BIBLIOGRAFÍA

- ANDREE, P.; AYRES, J.; BOSIA, M.; MASSICOTTE, M.J. (editors). *“Globalization and Food Sovereignty: Global and Local Change in the New Politics of Food.”* University of Toronto Press. Toronto, Canadá, 2014.
- BALDOCK, DAVID; MOTTERSHEAD, DAVID: *“Towards an integrated approach to livestock farming, sustainable diets and the environment: challenges for the Common Agricultural Policy and the UK”*. Institute for European Environmental Policy. Febrero 2017.
- BARTLETT, O. The compatibility of Ireland’s Public Health (Alcohol) Bill with EU law. 13 de octubre de 2.018. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/10/the-compatibility-of-irelands-public.html>
- BORCH, A.; KJAERNES, U. *“Food security and food insecurity in Europe: An analysis of the academic discourse (1975–2013)”*. *Appetite*, Volum 103, pàgs. 137-147. Noruega, 1 de agosto de 2.016.
Fuente: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S019566631630126X?via%3Dihub>
- COMISIÓN EUROPEA. *“Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Cumplimiento de los compromisos políticos de la UE en materia de seguridad alimentaria y nutricional: Segundo informe biennal”*. Brusel·les, 6 de junio de 2.016.
Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0244&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. *“JRC MARS Bulletin Vol. 26 No 3 - Crop monitoring in Europe, March 2018”*.
Fuente: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/jrc-mars-bulletin-vol-26-no-3-crop-monitoring-europe-march-2018>

- EIBEL, D., Rokicka, E., Leaman, J. “*Welfare State at Risk: Rising Inequality in Europe*”. Ed. Springer. Springer International Publishing Switzerland, 2014.
- EU FOOD AND FARMING FORUM. “*Towards a Common Food Policy for the EU*”. Brusel·les, 29 y 30 de mayo de 2.018.
Fuente: <http://www.ipes-food.org/images/CoreDocs/Towards-a-Common-Food-Policy-for-the-EU.pdf>
- EUROPEAN COMMISSION – JOINT RESEARCH CENTRE. “*Challenges of Global Agriculture in a Climate Change Context*”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Fuente: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106835/jrc106835_agclim50_jrc_science_for_policy_report.pdf
- European Institute for Gender Equality (EIGE). Gender Statistics Database [Base de datos en línea]. <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs>
- EUROPEAN PARLIAMENT. Fact Sheets: Free movement of goods. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/38/free-movement-of-goods>
- HOUSE OF LORDS, European Union Committee. “*Adapting to Climate Change. EU Agriculture and Forestry Policy*”. Session 2009-2010.
Fuente: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldeucom/91/9102.htm>
- HÄRTEL, I.; BUDZINOWSKI, R. (editors). “*Food Security, Food Safety, Food Quality. Current challenges and developments in European Union Law*”. E. Nomos/Hart Publishings. 12 de gener de 2.017.
- MACMAHON, J.A.; CARDWELL, M.N. “*Research Handbook on EU Agriculture Law*”. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, Regne Unit, 2015.

- MACMAOLÁIN, C. “*EU Food Law. Protecting Consumers and Health in a Common Market*”. Ed. Hart Publishing. Oxford, Regne Unit, 2.007.
- MYLONA, K.; MARAGKOUidakis, P.-A.; BOCK, A.-K.; WOLLGAST, J.; LOURO CALDEIRA, S.; ULBERTH, F. “*Delivering on EU Food Safety and Nutrition in 2050 - Future challenges and policy preparedness*”. Luxemburg, 2016.

Fuente: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/delivering-eu-food-safety-and-nutrition-2050-future-challenges-and-policy-preparedness>

- PAILLARD, S.; DORIN, B.; LE COTTY, T.; RONZON, T.; TREYER, S.. “*Food Security by 2050: Insights from the Agrimonde Project*”. European Foresight Platform. Setembre de 2.011.

Fuente: http://www.foresight-platform.eu/wp-content/uploads/2011/10/EFPP-Brief-No.-196_Agrimonde.pdf

- RAYNER, TIM; JORDAN, ANDREW. “*Climate Change Policy in the European Union*”. Oxford Research Encyclopedias. Agosto 2.016.

Fuente: <http://climatescience.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228620.01.0001/acrefore-9780190228620-e-47#>

- VERNILE, S. “*Law and Agroecology. Crossing the Boundaries Between Natural, Social and Legal Sciences*”. Pàgines 422 a 437. Editorial Springer. 2015.

- WALLS, H.L.; CORNELSEN, L.; LOCK, K.; SMITH, R.D. “*How much priority is given to nutrition and health in the EU Common Agricultural Policy?*” Food Policy, Vol. 59., pàgines 12-23. Febrer 2.016.

Fuente: a través de base de dades Elsevier, portal web ScienceDirect. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919215001451?via%3Dihub>

- WISE Freshwater. The Water Information System for Europe. [Portal web con recursos legislativos y de política de aguas a nivel UE]. <https://water.europa.eu/freshwater>
- ZHRNT,V. “*Food Security and the EU’S Common Agricultural Policy: Facts against fears*”. Brusel·les, Ecipe Working Paper 1/2011.
Fuente: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/food-security-and-the-eus-common-agricultural-policy-facts-against-fears.pdf>

Legislación:

- Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (1998). Diario Oficial L-330 de 5 de diciembre, páginas 32 a 54.
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (2000). Diario Oficial L-327, de 22 de diciembre, páginas 1 a 73.
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000). Diario Oficial L-180, de 19 de julio. Páginas 22 a 26.
- Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (2004). Diario Oficial L-373, de 21 de diciembre, páginas 37 a 43.
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (2006). Diario Oficial L-204, de 26 de julio, páginas 23 a 36.

- Directiva (UE) 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (2015). Diario Oficial L.-260, de 7 de octubre, páginas 6 a 17.
- Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (2018). Diario Oficial L-150, de 14 de junio, páginas 109 a 140.
- *General Agreement on Tariffs and Trade* (1994). 15 de abril de 1.994.
- Legislación y políticas calificadas por la Comisión Europea como de adaptación al cambio climático: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en
- Reglamento (CE) 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE (2008). Diario Oficial L-218, de 13 de agosto, páginas 21 a 29.
- Reglamento (UE) n ° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1698/2005 del Consejo (2013). Diario Oficial L347 de 20 de diciembre, páginas 487 a 548.
- Reglamento (UE) n ° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n ° 637/2008 y (CE) n ° 73/2009 del Consejo (2013). Diario Oficial L-347, de 20 de diciembre, páginas 608 a 670.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957).

- Tratado de la Unión Europea (1992). Diario Oficial de las Comunidades Europeas C191, 29 de julio, páginas 1 a 112.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012). Diario Oficial de la Unión Europea C326, de 26 de octubre, páginas 47 a 390.
- Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (1997). Diario Oficial C-340, de 10 de noviembre, páginas 1 a 144.