Centro de Estudios de Consumo

PUBLICACIONES JURÍDICAS
http://centrodeestudiosdeconsumo.com

BIODISTRITOS, PAC E (IN)TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA ALIMENTARIO MÁS SALUDABLE Y SOSTENIBLE*

Ana Carretero García
Profesora Titular de Derecho civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 22 de febrero de 2023

Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea Naciones Unidas en la Agenda 2030[1], el número 12 se refiere expresamente a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (algo para lo que resulta imprescindible reducir la presión sobre los recursos naturales[2]).

Dentro de esas coordenadas, la Unión Europea (UE) ha planteado una serie de estrategias en consonancia con los compromisos asumidos a nivel internacional. Entre ellas, el Pacto Verde Europeo pone de manifiesto que la actual producción de alimentos no es sostenible porque contamina el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales (al mismo tiempo que una parte importante de los alimentos se desperdicia). Asimismo, alerta de que una alimentación de baja calidad contribuye a la obesidad y a numerosas enfermedades crónicas. Por ello insiste en la importancia de gestionar la transición hacia un sistema alimentario más

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances", dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado "Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible", con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.

[1] http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

[2] NACIONES UNIDAS, "Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios +2", Roma, 2023 (https://www.fao.org/newsroom/detail/as-unfss-2-closes--fao-reiterates-its-commitment-to-support-nations-in-accelerating-the-pace-of-transforming-agrifood-systems/es).

saludable y sostenible que permita hacer frente al cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad[3].

Respecto a las iniciativas incluidas en el Pacto Verde, cabe destacar especialmente la "Estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente"[4] y la "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas"[5]. Ambas tienen como finalidad reducir la huella ambiental y climática de los sistemas alimentarios de la UE y facultar a los consumidores para tomar decisiones informadas que les permitan optar por alimentos saludables y sostenibles (ámbito en el que los productos ecológicos juegan un papel fundamental).

Según los datos aportados por la Comunicación de la Comisión "Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica", la superficie dedicada a este tipo de agricultura ha aumentado casi un 66% en los últimos 10 años, pasando de 8,3 millones de hectáreas en 2009 a 13,8 millones de hectáreas en 2019, lo que representa el 8,5% de la "superficie agrícola utilizada" total de la UE[6]. No obstante, las estrategias antes mencionadas marcan como objetivo que, al menos el 25% de las tierras agrícolas de la UE se utilicen en agricultura ecológica hasta 2030, con el fin de que la ciudadanía valore cada vez más unos alimentos cuya producción genera beneficios en sentido amplio para toda la sociedad. Sin embargo, y de acuerdo con el Eurobarómetro publicado en octubre de 2020, sólo el 56% de los consumidores de la UE reconoce el logotipo ecológico de la UE (con diferencias significativas entre los Estados miembros, cuyos porcentajes oscilan entre el 30% y el 74%).

A la vista de esos datos, sería necesario tanto aumentar el grado de conocimiento de los productos ecológicos por parte de las personas consumidoras como estimular su demanda[7]. Para ello resulta imprescindible crear un marco de etiquetado de alimentos sostenibles que abarque los aspectos nutricional, climático, medioambiental y social que

[3] COM (2019) 640 final de 11 de septiembre de 2019.
[4] COM (2020) 381 final de 20 de mayo de 2020.
[5] COM (2020) 380 final de 20 de mayo de 2020.
[6] COM (2021) 141 final de 25 de marzo de 2021.
[7] El fomento del consumo de este tipo de alimentos (reduciendo por ejemplo los tipos del IVA aplicables a frutas y hortalizas ecológicas) ofrecería a los agricultores incentivos para convertirse a esta producción y aumentaría la oferta para los consumidores. Otra fórmula pasa por incrementar el uso de la contratación pública ecológica, de modo que en los procesos de licitación se preste especial atención a las pequeñas explotaciones agrarias y a las cadenas de suministro locales. En la Estrategia "de la granja a la mesa" también la Comisión se compromete a establecer criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles, con la finalidad de promover una alimentación sana y sostenible que incluya productos ecológicos en las escuelas y en las instituciones públicas.

permita a la ciudadanía optar por ellos. Se plantea así la posibilidad de incentivar la "certificación de grupo", un sistema que facilita a los pequeños agricultores compartir el coste y la carga administrativa de la certificación, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo[8].

El fin es contribuir a que los agricultores obtengan una renta justa, garantizando la confianza y los intereses de los consumidores y favoreciendo los circuitos cortos de distribución y las producciones locales. Entre los objetivos que incluye el art.4 del Reglamento 2018/848, la letra f) se refiere expresamente a fomentar los circuitos cortos de distribución y las producciones locales en los territorios de la Unión. No obstante, es importante recordar que buena parte de los productos ecológicos recorren grandes distancias puesto que su distribución se realiza a través de canales convencionales con orientación exportadora, por lo que también se plantea el reto de articular cadenas de suministro de proximidad ecológicas que permitan un mayor acceso de la población a este tipo de alimentos y que aporten beneficios medioambientales y sociales a la ciudadanía europea en su conjunto.

Por su parte, la Comunicación "Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040" pone de manifiesto que la transición hacia métodos de producción ecológica, el desarrollo de cadenas de suministro cortas y la elaboración en el lugar de producción, de conformidad con la Estrategia "de la granja a la mesa" y el "Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica", pueden contribuir a reforzar el papel de los agricultores y aumentar sus ingresos[9].

Subraya también que, además de preservarse la importante función económica desempeñada por la agricultura, la silvicultura y la pesca, el hecho de desarrollar cadenas de suministro cortas y utilizar sistemas de etiquetado que reconozcan la calidad y variedad de los alimentos locales y tradicionales tendrá un efecto positivo sobre las economías locales, contribuyendo no sólo a preservar la autosuficiencia y la sostenibilidad de la producción alimentaria europea, sino también a conectar estos sectores con otras actividades locales con el objetivo de aumentar el atractivo turístico de ciertos territorios.

[8] DOUE L 150 de 14 de junio de 2018.
[9] COM (2021) 345 final de 30 de junio de 2021.

Surge así el **concepto de biodistrito**, entendido como zona geográfica en la que agricultores, ciudadanía, operadores turísticos, asociaciones y autoridades públicas celebran un acuerdo para la gestión sostenible de los recursos locales basado en principios y prácticas ecológicos, con el objetivo de maximizar el potencial económico y sociocultural de ese territorio. La Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica señala que cada biodistrito se establece en torno a consideraciones relativas al estilo de vida, la nutrición, las relaciones humanas y la naturaleza, dando lugar a un enfoque sobre la producción agrícola local más apreciada por los consumidores y, por tanto, con un valor de mercado superior[10].

En esta dirección, también el Parlamento Europeo se refiere a la importancia de apoyar el desarrollo de biodistritos (o ecorregiones) en los Estados miembros, ya que son de naturaleza multifuncional, promueven las cadenas de suministro cortas y generan sinergias entre agricultores, consumidores, empresas de transformación, minoristas, el sector de la hostelería, la restauración, las empresas culturales, etc. (remarcando que su éxito dependerá de la existencia de una fuerte integración regional y de la participación de las autoridades locales y regionales)[11].

El objetivo es impulsar un consumo más solidario con el mundo rural que, frente a la deslocalización, conlleve la "relocalización" de la alimentación y una relación más directa entre productores y consumidores a través de sistemas agrarios diversificados y sostenibles generadores de ventajas desde distintas perspectivas. ¿Pero existen medidas concretas en la dirección apuntada dentro de la Política Agraria Común (PAC)?
Ya en 2012, el propio Parlamento Europeo pidió a los Estados miembros que estimularan las iniciativas orientadas a incentivar la producción sostenible a pequeña y mediana escala vinculada a los mercados y al consumo local y regional (por sus beneficios desde el punto de vista medioambiental y su contribución a la estabilidad del sector primario). Asimismo, solicitaba que la PAC asignara la financiación necesaria para fomentar dicha estabilidad, por ejemplo, a través de la venta directa y los mercados locales (así como a través de medidas de promoción de la cadena de suministro corta o kilómetro cero); e instaba a los Estados miembros a velar por la participación de grupos de pequeños productores locales en los procedimientos de contratación pública, promoviendo, en particular, el consumo de fruta y productos lácteos en las escuelas[12].

[10] COM (2021) 141 final de 25 de mayo de 2021.
[11] Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre un Plan de acción de la UE para la agricultura ecológica (2021/2239 (INI)).
[12] "Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategia para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE" [2011/2175 (INI)].

Por su parte, la Nueva Agenda del Consumidor señala que la ciudadanía en toda Europa muestra un creciente interés en contribuir personalmente a la consecución de la neutralidad climática, a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, así como a la reducción de la contaminación del agua, el aire y el suelo. El reto consiste en aprovechar este potencial para cambiar hábitos de consumo con el fin de reducir nuestra huella ambiental en todos los ámbitos, incluido por supuesto el alimentario[13].

Como pone de relieve la Comunicación de la Comisión "Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos", la elección de dietas más sanas puede contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. De hecho, una fuerte disminución del consumo de productos animales destinados a la alimentación recortaría las emisiones en más de 30 millones de toneladas de aquí a 2030, por lo que indica que debe facilitarse a los consumidores la posibilidad de optar por alimentos y dietas sostenibles y saludables. Ello no solo ayudará al sector agrícola y alimentario a reducir las emisiones, sino que también mejorará la salud de los consumidores y reducirá los costes sanitarios para la sociedad, así como el desperdicio alimentario[14].

En este sentido, también los Planes Estratégicos de la PAC desarrollados por los Estados miembros deberían configurarse como elementos clave para mejorar la sostenibilidad económica y medioambiental del sector, destinando más recursos a reducir las emisiones de manera duradera. Además, es necesario alcanzar una menor dependencia de las materias primas y de los alimentos importados[15]. Por otro lado, para adoptar nuevos enfoques y llevar a cabo en la práctica opciones de consumo responsable, las personas consumidoras necesitan información fiable que les permita basar sus decisiones de compra en criterios de sostenibilidad. De ahí la importancia de prestar atención al etiquetado de los alimentos con el fin de conocer cuál es su origen y elegir los más cercanos al lugar de compra. En esta línea, sería especialmente útil contar con signos distintivos específicos para la comercialización local y las ventas directas con el objetivo de promover estos mercados y ayudar al sector a añadir valor a su producción.

[13] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible" [COM (2020) 696 final de 13 de noviembre de 2020].
[14] COM (2020) 562 final de 17 de septiembre de 2020.
[15] La Comunicación "Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis" pone de manifiesto que la cadena alimentaria de la UE tiene que hacer frente a algunas dependencias y vulnerabilidades, ya que, por ejemplo, el 76% de las harinas de semillas oleaginosas para piensos son importadas, mientras que la autosuficiencia del sector pesquero es sólo del 14% para las cinco principales especies consumidas (Consejo de la Unión Europea 13761/21 de 12 de noviembre de 2021).

Se supone que las distintas fórmulas englobadas en los canales cortos de comercialización ofrecen nuevas oportunidades, especialmente para los pequeños productores que llevan a cabo la venta directa y fomentan el comercio de proximidad. También que pueden ayudar a las zonas rurales, con altos índices de despoblamiento, contribuyendo a generar empleo y una economía no deslocalizada, capaz de crear sinergias con otros sectores como el agroturismo, el turismo rural y el cultural, al mismo tiempo que reduce las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del transporte de mercancías. Asimismo, se supone que existe una mayor concienciación y preocupación por la salud, la seguridad alimentaria y la calidad. Así como una mayor tendencia a consumir productos frescos, locales y de temporada porque cada vez se aprecia más el contacto directo entre productores y consumidores, se valora más la procedencia del alimento y se aprecia más la singularidad, la identidad y la diferenciación en contraposición a los productos más estandarizados que ofrecen las grandes cadenas de distribución.

Pero lo cierto es que no existe en el ámbito comunitario legislación específica sobre canales cortos de comercialización. El actual Reglamento (UE) 2021/2115 sobre los planes estratégicos que deben elaborar los Estados en el marco de la PAC simplemente menciona en sus considerandos 25 y 83 que, con el fin de apoyar una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la Unión para mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo, es necesario mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor, promoviendo las cadenas de suministro cortas y mejorando la transparencia del mercado; así como promocionar a través de ayudas las cadenas de suministro cortas y los mercados locales. También su art.6 y sus Anexos I y XIV hacen alusión al objetivo de mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor a través de organizaciones de productores, mercados locales, circuitos de distribución cortos y regímenes de calidad[16].

Sin embargo, la norma no especifica qué se entiende por cadenas de suministro cortas o circuitos de distribución cortos, ni incluye una definición al respecto. Algo que resulta especialmente llamativo si tenemos en cuenta que el Reglamento 2021/2115 derogó, a partir del 1 de enero de 2023, el Reglamento 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), cuyo art.2.1.m) sí definía a la

[16] Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º1305/2013 y (UE) n.º1307/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021).

cadena de distribución corta como aquélla en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores[17].

Asimismo, el Reglamento delegado (UE) 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completaba el Reglamento (UE) nº1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)[18], limitaba la ayuda prevista en el art.35.2 del Reglamento 1305/2013 a cadenas con no más de una intermediación entre producción y consumo.

Por su parte, el Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021[19], establece un nuevo texto para el art.23, apartado 11, del Reglamento (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, en virtud del cual los Estados miembros podrán fomentar, en particular, la compra local o regional, los productos ecológicos, las cadenas de distribución cortas o los beneficios ambientales, incluido el envasado sostenible, así como, si procede, los productos reconocidos en virtud de los regímenes de calidad establecidos en el Reglamento (UE) 1151/2012[20]. Asimismo, podrán valorar la posibilidad de dar prioridad en sus estrategias a las consideraciones relativas a la sostenibilidad y el comercio justo.

Pero no contamos con normas que sustituyan a las derogadas, así que parece que para el derecho comunitario son suficientes las facultades potestativas contempladas por el Reglamento 2021/2117 para los Estados miembros, así como las excepciones previstas en el denominado paquete de higiene para la venta directa. Respecto a este último punto, hay que señalar que los Reglamentos (CE) 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, excluyen de sus respectivos ámbitos de aplicación el suministro directo de pequeñas cantidades de

[17] DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.
[18] DOUE L 227 de 31 de julio de 2014.
[19] Que modifica los Reglamentos (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021).
[20] DOUE L 343 de 14 de diciembre de 2012.

algunos productos primarios por parte del agente productor a la persona consumidora final o a establecimientos locales de venta al por menor, dejando también en manos de los Estados miembros la regulación de este tipo de actividades con arreglo a su derecho nacional.

Por lo que respecta al etiquetado, ya el art.55 del Reglamento (UE) 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios instaba a adoptar un nuevo sistema de etiquetado para la producción agraria local y las ventas directas con el objetivo de ayudar a las personas productoras a comercializar sus productos.

En esa misma dirección, también el PE pidió a la Comisión que presentara propuestas legislativas dirigidas a diseñar una etiqueta indicativa de la "producción agrícola local y las ventas directas" con el fin de promover este tipo de mercados y ayudar a los agricultores a añadir valor a sus productos (ante la constante presión ejercida sobre los productores primarios para producir de manera cada vez más barata). Asimismo, considera que una mejor información al consumidor sobre las características del modelo de producción europeo, y mayores esfuerzos en la promoción de estos alimentos, podrían mejorar el acceso a nichos de mercado dispuestos a recompensar económicamente los esfuerzos adicionales de los agricultores y ganaderos nacionales. Por ese motivo, es conveniente que se dé la posibilidad de que las personas consumidoras identifiquen el origen de los alimentos[21].

Pero lo cierto es que los alimentos de proximidad carecen de certificación legal y de símbolos propios que los identifiquen a nivel comunitario y nacional (como sí sucede, por ejemplo, en el caso de signos distintivos de calidad alimentaria como Denominaciones de Origen Protegidas, Indicaciones Geográficas Protegidas, Especialidades Tradicionales Garantizadas, Agricultura Integrada o Agricultura Ecológica).

De modo que, a pesar de todas las recomendaciones y de las numerosas alusiones a las distintas ventajas con las que tanto desde el punto de vista de la salud, como desde una perspectiva de sostenibilidad económica, social y ambiental cuentan los canales cortos de comercialización, a la UE y a muchos países miembros todavía les queda mucho camino por recorrer más allá de las múltiples declaraciones de buenas intenciones.

[21] Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 2014, sobre "Crisis alimentaria, los fraudes en la cadena alimentaria y el control al respecto" [2013/2091 (INI)].