

# **DISCRIMINACIÓN POSITIVA COMO RECURSO CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL: LOS CANALES CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA<sup>(\*)</sup>(\*\*)**

MARCOS M. FERNANDO PABLO  
JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ

*SUMARIO: I. LA CONEXIÓN ENTRE LA MODERNIZACIÓN DEL DERECHO AGROALIMENTARIO Y LA REVITALIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES.– II. LA IMPORTANCIA CAPITAL DEL SECTOR AGROALIMENTARIO EN LA SOCIEDAD POST COVID-19: 1. Previsiones contempladas en materia agroalimentaria en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. 2. Hacia la transformación ambiental y digital del sector agroalimentario, componente esencial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede».– III. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA POSITIVA COMO MECANISMO PARA IMPULSAR LOS CANALES CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN EN LAS ÁREAS RURALES: 1. El régimen de la producción primaria y operaciones conexas. 2. La cuestión competencial en materia de agricultura y comercio de proximidad y su estrecha relación con la disparidad normativa territorial. 3. La nueva regulación de los canales cortos de comercialización agroalimentaria. El advenimiento de la discriminación normativa positiva como recurso contra la despoblación del medio rural.– IV. CONCLUSIONES.– V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.*

*RESUMEN:* El estallido de la crisis sociosanitaria provocada por la irrupción de la COVID-19 ha permitido evidenciar una vez más el carácter estratégico del sector agroalimentario, garantizando el acceso de la población a un suministro de alimentos estable en cantidad, precio y calidad. La industria agroalimentaria es además un sector clave para afrontar el reto demográfico y el equilibrio territorial entre las áreas rurales y urbanas, al tiempo que contribuye a equilibrar la balanza comercial del Reino de España. El presente estudio, más allá de detenerse en el análisis de la importancia capital que posee el sector agroalimentario para la dinamización de las economías locales, aspira a clarificar las ven-

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA CON FECHA 01/09/2021 Y EVALUADO FAVORABLEMENTE PARA SU PUBLICACIÓN EL 22/09/2021.

(\*\*) El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de I+D+i 2020 «La Despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial» (PID2020-11454RB-I00), dirigido por el Prof. Dr. Javier Esparcia Pérez, así como del Proyecto «Régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria como recurso de desarrollo rural (COADER) de la Universidad de Salamanca», dirigido por el Prof. Dr. Marcos M. Fernando Pablo.

tajas y potencialidades, así como las principales resistencias, que presenta un tratamiento jurídico-administrativo diferenciado en favor de los territorios rurales, como punta de lanza del nuevo modelo de desarrollo rural sostenible que está por llegar para afrontar el reto demográfico y paliar la sangría poblacional que padecen las áreas rurales; prestando especial atención al régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria.

*Palabras clave:* derecho agroalimentario; España vacía(da); reto demográfico; comercio de proximidad; discriminación normativa positiva.

*ABSTRACT:* The outbreak of the social and health crisis caused by COVID-19 has once again demonstrated the strategic nature of the agri-food sector, guaranteeing the population's access to a stable food supply in terms of quantity, price and quality. The agro-food industry is also a key sector to face the demographic challenge and the territorial balance between rural and urban areas, while contributing to balance the trade scale of the Kingdom of Spain. The present study, in addition to focusing on the analysis of the crucial importance of the agri-food sector for the revitalization of local economies, aims to clarify the advantages and potentialities, as well as the main obstacles, present in the differentiated legal and administrative treatment in favour of rural territories, as the spearhead of the new model of sustainable rural development that is to come in order to tackle the demographic challenge and alleviate the population drain on rural areas; paying particular attention to the legal regime for short food marketing channels.

*Key words:* agri-food law; emptied Spain; demographic challenge; proximity trade; positive regulatory discrimination.

## **I. LA CONEXIÓN ENTRE LA MODERNIZACIÓN DEL DERECHO AGROALIMENTARIO Y LA REVITALIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES**

En la Unión Europea (1) el sector agroalimentario es la principal actividad de la producción manufacturera, con un valor cuya cifra de negocios supera los 1.205.000 millones de euros, lo que representa algo más del 14% del consumo. En la actualidad, cuenta con 289.000 empresas que dan empleo a 4,24 millones de personas y donde las pequeñas y medianas empresas representan el 48,3% del total de cifra de negocio del sector alimentario y el 62,1% del conjunto de los puestos de trabajo (2).

---

(1) De conformidad con los datos que obran en poder de FOOD AND DRINK EUROPE (2020: 4), «Europe's food and drink industry is committed to generating sustainable growth by increasing value added up to 2,5-3,5% per year by 2025 and, for the time being, it is firmly on track».

(2) En efecto, uno de los rasgos distintivos de la industria agroalimentaria es que la misma está integrada mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas, junto con grandes grupos industriales españoles e internacionales. Vid. M.M. FERNANDO PABLO (2014: 168).

Hasta tal punto es así, que el 95,4% de dichas empresas son Pymes con menos de 50 empleados, y un 79,8% tienen menos de 10 trabajadores. En conjunto, 9 de cada 10 empresas son PYMES. Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020b: 1).

Como si de un paralelismo se tratara, en nuestro país (3), la industria agroalimentaria desempeña un papel clave (4) en el conjunto de los sectores económicos, ocupando el primer lugar en la rama industrial. Constituye, además, una pieza fundamental en la cadena alimentaria (5) al situarse como eslabón intermedio, aportando valor añadido a la producción primaria y siendo el principal consumidor del mercado agrario, imprescindible en muchas regiones de nuestro país, especialmente en el medio rural (6), siendo uno de los sectores esenciales que se erige como respuesta al reto demográfico (7) y como freno al agravado problema de despoblación que padecen buena parte de los territorios rurales (8).

---

(3) La industria alimentaria española ocupa el quinto puesto en valor de cifra de negocios con un 9,5%, tras Francia (16,4%), Alemania (15,4%), Italia (12,0%) y Reino Unido (11,9%).

(4) Según los últimos datos de Estadística Estructural de Empresas del INE, en España, la industria de alimentación y bebidas es la primera rama manufacturera del sector industrial, con 125.841,8 millones de euros de cifra de negocios lo que representa el 22,8% del sector industrial, el 21,5% de las personas ocupadas y el 18,9% del valor añadido.

(5) *Vid.* D. TERRÓN SANTOS (2018), obra colectiva que proporciona al lector una fidedigna información sobre las principales normas que regulan la industria agroalimentaria y su potencial económico.

(6) Como pone de relieve el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede» para la ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación, «el sector agroalimentario (...) es clave para afrontar el reto demográfico y el equilibrio territorial entre las áreas rurales y las urbanas, y contribuye además a equilibrar la balanza comercial de España, con unas exportaciones que superan los 53.700 millones de euros y un saldo positivo de 14.600 millones». *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020: 146).

(7) En efecto, como ya señalamos con objeto de una publicación anterior, «pese al retardo con que la agricultura española se moviliza en sentido moderno después de la segunda guerra mundial, lo cierto es que, incorporado el Reino de España a lo que es hoy la Unión Europea, las cifras económicas indican que ese sector, en su conjunto, es un factor económico importante, aunque no todo el espacio rural contribuya con igual peso. Según las mejores cifras de la pasada década, el 17% por ciento de las exportaciones del Reino de España (cuarto exportador agrícola de la UE, por detrás de Países Bajos, Alemania y Francia) corresponde a ese sector, que representa, además, el 2,8 del PIB. El mundo rural agroganadero es, por tanto, un importante agente económico, aun prescindiendo del porcentaje que, en esas cifras, le corresponda». *Vid.* M.M. FERNANDO PABLO (2020: 21).

(8) España es el país más despoblado del sur de la Unión Europea, únicamente el 5% de su población ocupa el 53% del territorio total. *Vid.* J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2019: 22).

La despoblación del medio rural es especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila, Burgos o Salamanca, en las que más del 90 por 100 de todos sus municipios tiene menos de 1.001 habitantes. Ligeramente mejor es la situación que se da en las provincias de Guadalajara, Palencia, Zaragoza, Valladolid, Segovia, Huesca, Cuenca y La Rioja, que presentan tasas que superan el 80 por 100 (FEMP, 2017). Es decir, en catorce provincias al menos ocho de cada diez municipios subsisten con menos de mil habitantes censados, lo que amenaza su supervivencia, dado no solo sus escuálidos censos sino el elevado envejecimiento de su población. Además, en algunos casos, como la Ibérica, que es un

Sentada esta importante premisa, es pertinente y pertinaz recordar que con fecha 14 de diciembre de 2019 entró en vigor el Reglamento (UE) 2017/625, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios [en adelante Reglamento de Control Oficial de la Cadena Agroalimentaria (9) –RCO–], aunque parte del mismo no será de aplicación hasta el 29 de abril de 2022, como se desprende de su art. 1.2.g).

Por su parte, el 21 de abril de 2021 se produjo la plena aplicación del Reglamento (UE) 2016/429, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal; mientras que el Reglamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales (10), despliega sus efectos normativos desde el pasado 21 de enero del año en curso. Estas importantes transformaciones del acervo comunitario representan un desafío sin precedentes para el Derecho interno en su conjunto y, en singular para la ordenación normativa en la materia de buena parte de las Comunidades Autónomas, lo que produce una afectación directa para el despliegue de la industria agroalimentaria en su compleción.

---

territorio montañoso que aglutina 1.632 municipios de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, la Comunidad Valenciana y La Rioja, más del 76 por 100 de las localidades son remotas, el 40 por 100 de los municipios superan como media los 50 años, y la densidad media de población es de 7,9 habitantes por km<sup>2</sup>. Esta zona, junto a Laponia, son los dos únicos territorios de la Unión Europea que registran densidades inferiores a 8 habitantes por km<sup>2</sup>. Todo ello conforme a los indicadores de los que dispone la Unión Europea en la actualidad (NUTS), a nuestro entender obsoletos y pendientes de revisión, puesto que la realidad del medio rural es bien distinta y mucho más alarmante. *Cfr.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018: 8).

(9) No debe olvidarse que la adopción de este novedoso instrumento jurídico trajo consigo un importante tsunami normativo, toda vez que promueve la modificación de los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, al tiempo que representa la derogación de otro importante conglomerado de normas comunitarias, entre las que se encuentran los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales).

(10) Esta norma representa la modificación de los Reglamentos (UE) n.º 228/2013, (UE) n.º 652/2014 y (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo y la derogación de las Directivas 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE y 2007/33/CE del Consejo.

Incluidas aquellas regulaciones autonómicas más avanzadas en la materia objeto de estudio, como pueden ser el Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor; la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón; la Ley del Principado de Asturias 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios; el Decreto 71/2020, de 9 de noviembre, por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria; o el Decreto 17/2021, de 24 de marzo, por el que se regula el suministro directo por titulares de explotaciones agrarias de pequeñas cantidades de productos primarios.

Ante esta tesitura, recientemente el Gobierno de España adoptó el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación (11). Dicho hito normativo supone un paso decisivo para transformar el régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria, situando a este sector económico como punta de lanza (12) ante el cambio de paradigma de las políticas públicas de desarrollo rural sostenible (13) que está por llegar.

---

(11) Dicha norma incorpora una serie de importantes transformaciones normativas que permitan dinamizar la economía local de las áreas rurales a través del despliegue, en su plenitud, de las múltiples posibilidades que el acervo comunitario en materia de seguridad y calidad alimentaria, más conocido como «paquete higiénico», otorga a los Estados miembros a la hora de modular los requisitos estructurales de los establecimientos, para poder seguir utilizando métodos tradicionales en la producción, o para responder a las necesidades de las empresas situadas en regiones con condicionantes geográficos particulares, lo que contribuye significativamente a facilitar el comercio de proximidad, sin que ello suponga menoscabo alguno de los objetivos de higiene contemplados en dichos reglamentos. *Vid.* J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2021: 282-283).

(12) Esta idea que ahora enunciamos se refleja igualmente en la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo entre España y Portugal, suscrita con motivo de la XXXI Cumbre hispano-portuguesa celebrada en la ciudad de Guarda a finales de 2020, en la cual se establece la creación de un programa de desarrollo agroforestal y agroalimentario de los territorios transfronterizos que promueva sistemas sostenibles; y la puesta en marcha de un programa de recuperación sostenible e inclusivo de las aldeas despobladas para rehabilitar su tejido social y urbano. *Vid.* MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2020: 9).

(13) Existe una extensa bibliografía acerca de la génesis y evolución del desarrollo rural sostenible, concepto amplio y complejo que, en líneas generales, hace referencia al proceso de mejora de las condiciones de vida de la población rural a partir de acciones emprendidas en los ámbitos sociodemográficos, económicos, culturales y medioambientales;

En efecto, el comercio de proximidad necesita alcanzar jurídicamente el desarrollo suficiente para dar cuenta de este nicho de mercado (14), especialmente cuando la comercialización *ex situ* resulta ya ampliamente posible, como destacó el Parlamento Europeo, al solicitar la extensión de las Indicaciones Geográficas a productos artesanos, la relación entre un producto y el lugar donde ha sido fabricado es «esencial» para cierto nicho de mercado. En efecto, para cierto consumidor tiene un valor añadido la adquisición de productos, específicamente agroalimentarios, que expresen una vinculación a un origen.

Ante esta tesitura, el presente estudio tiene por objeto examinar las ventajas y potencialidades, así como las principales resistencias, que comporta el establecimiento de un tratamiento jurídico-administrativo diferenciado para las áreas rurales (15), prestando especial atención a la clarificación y modernización (16) del régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria, concebidos estos como una herramienta imprescindible al servicio de la dinamización de la economía local y la revitalización de las áreas rurales.

De igual forma, constituye parte indisoluble de la finalidad de este estudio la necesidad de iniciar una reflexión sosegada, huyendo de planteamientos apriorísticos, acerca de la conveniencia de impulsar la digitalización del sector agroalimentario (17), analizando los nuevos horizontes que plantea el desplie-

---

sino también el impulso de una auténtica política de desarrollo rural. Acerca de esta cuestión son especialmente interesantes los estudios de BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (1986); NOGALES NAHARRO, M.A. (2006); GONZÁLEZ REGIDOR, J. (2008); GONZÁLEZ BUSTOS, M.A. (2016); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2021), etc.

Sin embargo, es necesario *repensar* el actual modelo de intervención pública en las áreas rurales, el cual oscila entre el neocolonialismo normativo y la inacción de las Administraciones públicas, agudizando aún más la problemática del vaciamiento demográfico de los territorios rurales y dificultando dar una respuesta eficaz al reto demográfico. Ha llegado la hora de apostar, de forma decidida, por la articulación de instrumentos jurídicos que permitan combatir la despoblación de la ruralidad. *Vid.* J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2020a: 239).

(14) En torno al tratamiento del sector agroalimentario en el derecho de la industria alimentaria, más ampliamente, *vid.* M.M. FERNANDO PABLO (2018: 1-25).

(15) En esencia, la problemática de la España vacía(da) es «un problema de personas; un problema de territorios; un problema, en primer lugar, jurídico, pues a ese campo pertenece la regulación de las relaciones no solo entre personas, sino también entre poderes públicos y ciudadanos, y entre personas y medio». *Vid.* M.M. FERNANDO PABLO (2019: 12).

(16) En consonancia con lo establecido en las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, adoptadas mediante acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el 29 de marzo de 2019, a cuyo análisis nos referiremos inmediatamente a continuación.

(17) Con este propósito, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2019: 7), ha adoptado recientemente la Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural, iniciativa que pretende contribuir a «definir las líneas estratégicas y al diseño de las medidas necesarias para impulsar la transformación digital de los sectores

que del comercio online (18) (*e-commerce*) de productos de proximidad en las áreas rurales despobladas en la línea establecida por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede», presentado por el Gobierno de España el pasado 7 de octubre de 2020, al objeto de sentar las bases que guiarán la ejecución de los 72.000 millones de euros procedentes de los Fondos europeos hasta 2023, pilares esenciales sobre los que se producirá la movilización, en los próximos tres años, del 50% de los recursos con los que cuenta España gracias al instrumento Next Generation EU (19).

Esta última cuestión, vista por algunos con cierto escepticismo, considerada por otros como utopía, es ya una realidad tangible en el Boletín Oficial del Estado, como demuestra la flamante publicación, entre otras (20), de la Orden ICT/949/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo a mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización, y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (21).

---

agroalimentario y forestal y del medio rural. Su objetivo general es buscar la eliminación o reducción de las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes en la actualidad, contribuyendo así al liderazgo de un sector agroalimentario sostenible económica, social y medioambientalmente, y al poblamiento activo del medio rural, haciéndolo un lugar más atractivo, vivo, dinámico y diversificado, generador de riqueza y de empleo de calidad, con especial atención a jóvenes y mujeres».

(18) Un claro ejemplo de la importancia de fomentar el comercio digital de productos locales de las áreas rurales lo encontramos en la iniciativa Correos Market y la campaña #YoMeQuedo.

(19) Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020).

(20) Destacan igualmente la Orden ICT/950/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la Orden ICT/951/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las líneas de ayudas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas y se procede a su convocatoria en el año 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(21) La citada orden se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13.º de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en cuyo ámbito se incluye el comercio (y su fomento) en cuanto sector estratégico para la economía española. En este sentido, conviene recordar que, conforme a la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3), la competencia estatal sobre la base del artículo 149.1.13 CE tiene un «carácter transversal», de manera que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto, esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada

## II. LA IMPORTANCIA CAPITAL DEL SECTOR AGROALIMENTARIO EN LA SOCIEDAD POST COVID-19

El sector agroalimentario es un elemento estratégico en las áreas rurales desde el punto de vista de las economías locales (22). En efecto, la industria agroalimentaria se caracteriza por disponer de una amplia implantación en las regiones rurales, siendo especialmente significativas las actividades transformadoras (23) (elaboraciones artesanales locales, conserveras, etc.). Por tanto, resulta clave en el mantenimiento de las economías rurales (24), en tanto que complementa y potencia el sector primario, generando sinergias que aumentan la productividad y la renta rural (25).

Sin embargo, en la actualidad este importante recurso económico muestra una elevada tasa de vulnerabilidad, debido a factores relacionados con la cadena alimentaria (26), la rigidez de la demanda, la estacionalidad en el mercado o la heterogeneidad y asimetría en sus características internas. Igualmente, la actividad agraria afronta costes de producción crecientes, relacionados principalmente con los insumos, en particular los energéticos y los que responden a las exigencias en la producción, y una caída de los precios percibidos por las y los agricultores y ganaderos. Además, se enfrenta a importantes cambios en los hábitos y patrones de consumo y al envejecimiento de las

---

pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias», siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica.

(22) En solo cuatro décadas, nuestro país ha pasado de tener una economía de base agraria, débil y mal conectada con el resto del mundo, a tener una economía moderna y competitiva, con una tasa de apertura comercial superior a las de los países de nuestro entorno más cercano, y una pléyade de empresas líderes en sectores como el turismo, la construcción, el transporte, las energías renovables, la agroalimentación, la banca o la moda. *Vid.* OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2021: 35).

(23) Hablar de las actividades comerciales en el medio rural español es hablar del dinamismo territorial que ha caracterizado a este espacio en las últimas décadas, pues al igual que este, el comercio rural ha experimentado toda una serie de transformaciones socioeconómicas que han terminado por reconfigurarlo en profundidad. *Vid.* J. ESCRIBANO PIZARRO; J. ESPARCIA PÉREZ y J.J. SERRANO LARA (2015: 88).

(24) El Sistema Agroalimentario, entendido como el conjunto de actividades económicas, o fases, que permiten poner a disposición de los consumidores los alimentos producidos por el sector agrícola-ganadero, así como los transformados por la industria agroalimentaria, generó un Valor Añadido Bruto (VAB) de 107.719 millones de euros en 2018. Esta cifra representa el 9,9% del VAB total de la economía española, o lo que es lo mismo, el 8,9% del Producto Interior Bruto (PIB). *Vid.* MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020a: 1).

(25) *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018: 148).

(26) La noción jurídica «cadena alimentaria» ofrece una respuesta integradora a la regulación jurídica de la agricultura y la alimentación en general, permitiendo una vertebración dogmática de campos del conocimiento jurídico tradicionalmente cercanos, pero hasta ahora no integrados. *Vid.* PALMA FERNÁNDEZ, J.L. (2015: 1).

personas que trabajan, en su mayoría por cuenta propia en estas actividades, con una incorporación muy reducida de jóvenes (27) y un escaso acceso a la titularidad de las mujeres (28).

Con la finalidad de paliar todas estas debilidades y de blindar el potencial económico que posee el sector agroalimentario, especialmente desde el prisma de la dinamización económica de las áreas rurales y el fomento de la vertebración territorial, son varios los documentos programáticos elaborados por la Administración General del Estado que hacen alusión, de forma directa, al futuro de la industria agroalimentaria, cuyos pasajes más destacados se someten a evaluación inmediatamente a continuación.

## **1. Previsiones contempladas en materia agroalimentaria en la futura estrategia nacional frente al reto demográfico**

El 31 de marzo de 2021 asistimos a la conmemoración del segundo aniversario de una movilización memorable, propiciada por una muchedumbre venida desde las diferentes partes del Estado español que irrumpió en las calles de la capital de Madrid con la finalidad de denunciar, pancarta en mano, la constante discriminación y el abandono al que los poderes públicos habían sometido durante décadas a la España rural, frente a otra España que crece, prospera y concentra la práctica totalidad de los recursos e inversiones públicas. Surge así la Revuelta de la España Vacía, un movimiento capaz de visibilizar el hartazgo de la población rural y de transformar el sentimiento

---

(27) Conscientes de esta preocupante realidad, cada vez son más las Administraciones públicas que apuestan por la articulación de iniciativas que permitan potenciar el atractivo de las áreas rurales para los más jóvenes. Una clara manifestación de esta tendencia la constituye el Plan de Agricultura y Ganadería Joven de la Junta de Castilla y León, proyecto aprobado recientemente con una dotación presupuestaria de 300 millones de euros y un horizonte temporal hasta 2023, que persigue promover el acceso y la consolidación de la empresa agraria; el asociacionismo y la igualdad; la formación y el asesoramiento; la digitalización y la innovación; y por último, la apuesta por mejorar la imagen del sector a través de información y la sensibilización. *Vid. JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2021: 64).*

De igual forma, otras autonomías han apostado por la articulación de convocatorias y programas de subvenciones destinados a la incorporación de jóvenes a la agricultura y a la modernización de las explotaciones agroganaderas, como ocurre en el caso concreto del Gobierno de Aragón (Orden AGM/822/2021, de 2 de julio, por la que se realiza convocatoria extraordinaria de subvenciones en materia de modernización de las explotaciones agrarias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020, para el año 2021).

(28) *Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2021: 33).*

Acerca del papel que desempeñan las mujeres rurales en la búsqueda del ansiado desarrollo rural sostenible, y el protagonismo que estas desempeñan en el sector agrario, resulta de consulta obligada la obra de la Profa. Dra. María Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Barcelona, Atelier, 2020.

de agonía (29) y apatía latente en la mayor parte de los municipios rurales despoblados, en una ola de esperanza, inconformismo y anhelos de cambio necesario para revitalizar este preciado entorno (30).

Esta histórica congregación vino precedida de importantes vientos de cambio en el seno de la Administración pública española, propiciados, en parte, por una variación sustancial, al menos sobre el papel, de la sensibilidad y de la percepción del fenómeno de la ruralidad en la Administración General del Estado. Así, el Consejo de Ministros aprobó, con fecha 29 de marzo de 2019, un importante Acuerdo sobre las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (31), adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Dichas Directrices plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos a través del trabajo de un grupo interministerial, incorporando la perspectiva demográfica en el análisis de las diferentes actuaciones sectoriales.

Con todo ello, las Directrices centran su atención en clarificar las tres cuestiones demográficas esenciales acordadas en la IV Conferencia de Presidentes (32), a saber: despoblación, envejecimiento y efectos de la pobla-

---

(29) Desde el año 2001 hasta 2018 han perdido población el 63% de los municipios españoles. La intensidad de las tasas de variación poblacional 2018-2001 por municipios, muestran que el 48,1% de los municipios han perdido entre el 10% y el 50% de la población. Y si nos centramos en la última década, desde 2011, 6.516 municipios están perdiendo población, es decir, el 80,2% de nuestros municipios. En los pequeños municipios, las pérdidas afectan a casi el 90% de los menores de 1.000 habitantes. Si a esto le añadimos que el 48,4% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, ratio que la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación (de ese 48,4%, el 83,5% son municipios de menos de 500 habitantes) obtenemos una foto fija alarmante de la problemática que padecen las áreas rurales. *Vid.* COMISIONADO DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO (2019: 6).

(30) En efecto, el 31 de marzo de 2021, se cumplió el segundo aniversario de la manifestación que tuvo lugar en Madrid y que congregó a decenas de plataformas ciudadanas de la «España Vacía» (EVA), llenando las calles de la ciudad con cerca de 100.000 personas que, como sociedad civil, reivindicaban la necesidad de poner fin a la situación de discriminación y abandono en la que los poderes públicos habían sumergido al medio rural durante décadas.

(31) En este sentido, recuérdese que el Gobierno de España aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento, y al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del desplazamiento territorial y de los efectos de la población flotante.

(32) El Presidente del Gobierno y los Presidentes de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, convinieron en la VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, afrontar los cambios demográficos que afectan a España, y, de forma concreta,

ción flotante. Asimismo, recoge un diagnóstico de las principales variables de población en España, presentado previamente a las Comunidades Autónomas.

De tal forma, los distintos ministerios que conforman el Gobierno de España incorporan una batería de actuaciones que se traduce en el esbozo de más de 80 medidas, referidas, principalmente, a jóvenes, mujeres, atención a la población rural, emprendedores, turismo, implantación de la Administración en el territorio o actividad económica; las cuales se agrupan, a su vez, en torno a siete objetivos transversales:

- a) Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020.
- b) Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.
- c) Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social.
- d) Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos.
- e) Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos.
- f) Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la respon-

---

acordaron las siguientes cuestiones: «1. Impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos. 2. Elaborar y desarrollar, por parte del Gobierno de España, y contando con la colaboración de las Comunidades Autónomas, las Ciudades con Estatuto de Autonomía y las Entidades Locales, una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante. 3. En dicha Estrategia, que debería estar aprobada en 2017, habrán de ser consideradas las conclusiones y recomendaciones de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España (creada en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado), las propuestas y recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio del Senado sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación de las zonas de montaña y, en su momento, las que emanen de la Comisión Especial de Estudio sobre la evolución demográfica. Y tendrá también en cuenta los trabajos del Foro de Regiones españolas con Desafíos Demográficos (FREDD) y el dictamen del Comité de las Regiones, así como aquellos otros que puedan aportar las distintas Administraciones autonómicas. 4. El Gobierno de España, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, en la medida de sus posibilidades, defenderán ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros».

sabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusión, en escenarios de oportunidades (33).

- g) Alinear las actuaciones estratégicas y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

En lo que respecta a las líneas de acción prioritarias (34), las directrices contemplan, en primer término, un conjunto de actuaciones orientadas a afrontar la despoblación de las áreas rurales, entre las que se encuentran garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad; mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento; y favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.

En segundo lugar, las directrices generales esbozan una serie de iniciativas prioritarias con las que se pretende dar respuesta al reto demográfico y afrontar los desequilibrios de la pirámide poblacional (35). En este sentido, se apuesta por fortalecer la coordinación de las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio; apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional; facilitar el desarrollo de iniciativas que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio; garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea; asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia; trabajar, en coordinación con la Unión Europea, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio; así como por facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

De igual forma, las directrices generales destinan buena parte de sus esfuerzos a gestionar los efectos que la población flotante (36) posee en los territorios rurales, orientando la actuación de los poderes públicos hacia la

---

(33) Los territorios rurales despoblados generalmente considerados como «territorios-problema» constituyen «territorios-oportunidad», ello supone que aún estamos a tiempo de recuperarlos si apostamos por sus posibilidades y se actúa políticamente con eficacia. *Vid. M. MOLINA IBÁÑEZ (2019: 153-170).*

(34) *Vid. J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2021a: 70-73).*

(35) El diagnóstico general no es suficiente cuando se pretende abordar un problema de semejante dimensión histórica, por ello es preciso delimitar la intensidad del fenómeno en las distintas provincias y territorios afectados, para calibrar mejor su posición actual y ajustar el tipo de políticas que deban llevarse a cabo. *Cfr. E. BANDRÉS y V. AZÓN (2021).*

(36) Durante demasiado tiempo la población flotante y el efecto que esta ocasionaba sobre la exigua actividad prestacional que el conjunto de las Administraciones públicas desplegaban en las áreas rurales ha pasado desapercibida, pese a constituir una de las características más destacables del paisaje de la España vaciada. *Cfr. S.A. BELLO PAREDES (2020: 112).*

prestación efectiva de servicios básicos para la población residente y flotante en todo el territorio, asegurando en todo momento el correcto dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

De esta forma, con la aprobación de las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, el Gobierno avanza en el cumplimiento del acuerdo de la Conferencia de Presidentes. Sin embargo, es urgente acelerar (37) las actuaciones conducentes a la aprobación y puesta en marcha efectiva de una auténtica Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que permita afrontar con eficacia los desafíos demográficos y los desequilibrios territoriales como una Política de Estado cohesionado y compartida por los diferentes actores implicados.

Asimismo, las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico también tienen una serie de importantes implicaciones decisivas para la materia objeto de estudio, en la medida en que estas Directrices configuran entre sus metas prioritarias impulsar la digitalización de los sectores agroalimentario, forestal y turístico, en una primera fase, así como la creación de nuevos modelos innovadores de actividad económica.

Para ello, la Administración General del Estado prevé fomentar la ejecución de la Estrategia para la digitalización del sector agroalimentario, forestal y del medio rural desarrollada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con la finalidad de facilitar la adaptación digital de estos sectores (38), y de promover la conversión de las zonas escasamente pobladas en territorios rurales inteligentes, vivos, dinámicos y poblados. A tal fin se ha consignado, dentro del Programa Nacional de Desarrollo Rural (39)(2014-2020) una partida presupuestaria que asciende a la cuantía de 57 millones de euros.

---

(37) Estas directrices, referidas a las actuaciones propias de la Administración General del Estado, se remitirán a las comunidades autónomas, ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de las entidades locales para su discusión junto con sus propias propuestas con el objetivo de presentar finalmente en la próxima Conferencia de Presidentes la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

(38) Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2019).

(39) De acuerdo con la política de desarrollo rural 2014-2020 de la Unión Europea, y conforme al marco competencial nacional, en España coexisten 18 PDR: el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y 17 Programas de Desarrollo Rural autonómicos (PDRs). Así, el PNDR 2014-2020 especifica las medidas (y submedidas) a llevar a cabo para cumplir con las prioridades establecidas por la política europea de desarrollo rural, entre las cuales destacan las siguientes: servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias; agroambiente y clima; agricultura ecológica; zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas; medidas forestales; inversiones de mejora de las explotaciones agrarias; infraestructuras públicas de regadío; transformación y comercialización de productos agrarios; instalación de jóvenes agricultores, etc. Vid. J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2021b: 89).

Estos compromisos se han visto reforzados con la adopción del Plan de Recuperación frente al Reto Demográfico «Pueblos con futuro» (40), adoptado el pasado 16 de marzo de 2021 por la Comisión Delegada para el Reto Demográfico, instrumento de planificación mediante el que se pretenden impulsar 130 políticas activas para luchar contra la despoblación, agrupadas en 10 grandes ejes, que supondrán una inversión de 10.000 millones de euros con la finalidad de reforzar el compromiso de las Administraciones públicas con la necesaria garantía de la cohesión territorial y social. Entre esta batería de actuaciones figuran numerosas referencias a la industria agroalimentaria, tales como la ejecución de los planes de acción de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario, forestal y del medio rural; la puesta en marcha de préstamos participativos para la creación y el crecimiento de las PYMES del sector agroalimentario; el impulso de proyectos piloto de inserción laboral a través de cooperativas y empresas de inserción en la industria agroalimentaria, etc.

## **2. Hacia la transformación ambiental y digital del sector agroalimentario, componente esencial del plan de recuperación, transformación y resiliencia «España puede»**

Se cumple un año desde la puesta en marcha efectiva del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea 2021-2027 (41) con la finalidad de promover un conjunto de importantes transformaciones para hacer frente a las consecuencias económicas adversas de la crisis de la COVID-19 (42), mediante el fomento de un conglomerado de medidas dirigidas especialmente a restablecer el empleo y la creación de puestos de trabajo; revitalizar el potencial del crecimiento sostenible; garantizar la continuidad de la actividad productiva de las pequeñas y medianas empresas; fomentar la investigación y la innovación; aumentar el nivel de preparación de la Unión frente a situaciones de crisis; garantizar una transición justa hacia una economía neutra, desde el punto de vista climático, o hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural (43).

---

(40) Vid. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021: 76).

(41) Vid. A.J. TAPIA HERMIDA (2021).

(42) Como consecuencia de las medidas de contención de la pandemia, la economía europea entró en una profunda recesión durante el ejercicio 2020, la mayor desde la Segunda Guerra Mundial. Según estimaciones de la Comisión Europea, la economía de la zona euro llegó a operar entre un 25% y un 30% por debajo de su capacidad durante el periodo de confinamiento más estricto. De esta forma, el PIB de la zona euro se contrajo un 6,8% en 2020. Estos datos contrastan con las previsiones de crecimiento económico del Banco de España, según las cuales, la economía española crecerá durante el año en curso el 6,2%, y estima que aumentará un 5,8% en 2022.

(43) Esta idea se desprende con clarividencia del art. 1.2 Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recu-

En lo que respecta a las cifras macroeconómicas, los fondos del programa Next Generation EU (NGEU) (44) se añaden a los 1.074.300 millones de euros del marco financiero plurianual (MFP) para crear un paquete conjunto de apoyo que asciende a un montante total de 1.824.300 millones de euros. Conforme a la información facilitada por las Instituciones comunitarias, el programa NGEU se canalizará por medio de la articulación de siete programas de gasto, los cuales revestirán tanto en forma de préstamos (360.000 millones) como la de subvenciones (390.000 millones) (45). El elemento de mayor cuantía del NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que representa cerca del 90% del importe total. En el caso de las subvenciones del MRR, 312.000 millones de euros, el 70%, debe comprometerse en los años 2021 y 2022 atendiendo a tres criterios: el nivel de desempleo entre 2015-2019, la inversa del PIB per cápita y el porcentaje de población de los diferentes Estados miembros. El restante 30% de las subvenciones del MRR se debe comprometer enteramente en 2023 (46).

Tras el boceto de las líneas estratégicas iniciales de este ambicioso plan de reactivación y recuperación socioeconómica por parte de las Instituciones europeas, los diferentes Estados miembros acometieron una serie de importantes actuaciones orientadas a la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en los que se consignan los programas de reformas estructurales y proyectos de inversión para el período 2021-2023 (47) que cada Estado miembro contempla (48).

En este contexto, el Gobierno de España presentó con fecha 7 de octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede» (49), el cual se sustenta en cuatro ejes prioritarios, como son la transición

---

peración de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, publicado en el DOUE núm. 433, de 22 de diciembre de 2020. En torno a esta cuestión, más ampliamente, *vid.* J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2021c: 4).

(44) A pesar de ser una cuestión novedosa, existe ya una vasta bibliografía acerca de la gestión de los Fondos Next Generation, *vid.* CAMPOS ACUÑA, C. (2021); RIVERO ORTEGA, R. (2021); RASTROLLO SUÁREZ, J.J. (2021), etc.

(45) *Vid.* E. BANDRÉS MOLINÉ et al. (2020: 9-23).

(46) *Vid.* R. XIFRÉ (2020: 12).

(47) Los compromisos deben contraerse antes de finales de 2023 y los pagos deben realizarse antes de finales de 2026.

(48) Acto seguido la Comisión Europea evaluará estos planes sobre la base de un conjunto de criterios, entre los cuales destacan: coherencia con las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo; el refuerzo del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro; y su contribución efectiva a la transición ecológica y digital. *Vid.* J.I. CONDE-RUIZ (2020).

(49) El 16 de junio de 2021, la Comisión Europea procedió a la probación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por España, el cual representa un

ecológica (50), la transformación digital, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la cohesión social y territorial (51). Para ello, el Plan contiene 212 inversiones y reformas (52) divididas en diez grandes políticas «palanca o tractoras» (53) de reforma estructural, alineadas con las prioridades generales del NGEU, con la finalidad de incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación del tejido económico y social español (54), entre los que se encuentra, como no podía ser de otra forma, el sector agroalimentario.

Dentro de estas diez grandes políticas tractoras destaca, en primer término, el impulso de la vertebración y la cohesión territorial, bajo la etiqueta

---

montante total de 69.500 millones de euros en transferencias directas, que se podrán ampliar hasta más de 140.000 en créditos, si fuera necesario, hasta 2026. De conformidad con el informe emitido por la Comisión Europea, España ha establecido una estructura adecuada para implementar el Plan y garantizar su seguimiento eficaz. En conjunto, el texto estima que el sistema de control del Plan es adecuado para detectar y corregir la corrupción, el fraude o el conflicto de intereses.

(50) A este respecto, conviene señalar que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede» no solamente se inspira y elabora sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, sino que además contempla entre sus líneas directrices un apartado específico bajo la nomenclatura «España verde», con la finalidad de mitigar los enormes costes sociales y económicos, tanto para las economías domésticas como para empresas y presupuestos públicos (riesgos sanitarios y geoestratégicos) derivados de la crisis ambiental asociada al cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

(51) Estos ejes se concretarán en varios objetivos como, por ejemplo: digitalización de más de un millón de pymes, formación de más de 2,6 millones de personas en competencias digitales, extensión de la banda ancha al 100% de la población, despliegue eficaz del 5G, impulso de 165 destinos turísticos sostenibles, rehabilitación de más de un millón de viviendas, alcanzar una flota de 250.000 vehículos eléctricos, despliegue de más de 100.000 puntos de recarga y completar los corredores ferroviarios Atlántico y Mediterráneo.

(52) Buena parte de esas reformas se han comenzado a implementar por parte del Ejecutivo español durante el primer semestre del año en curso. España recibirá más de 19.000 millones de euros en 2021, de los que 9.000 corresponden a anticipos y 10.000 a hitos y objetivos ya cumplidos.

(53) Estas diez políticas palanca son: agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; infraestructuras y ecosistemas resilientes; transición energética justa e inclusiva; una Administración para el siglo XXI; modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas; pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del Sistema Nacional de Salud; educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; impulso de la industria de la cultura y el deporte; y modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

(54) Del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede» presentado por el Gobierno de España se desprende con claridad la necesidad de articular una respuesta que refuerce la cohesión económica, social y territorial, que resulte en una sociedad más justa, más solidaria y resiliente mediante el refuerzo del estado de bienestar, el sistema educativo, el impulso del empleo de calidad, un sistema fiscal justo, el cierre de brechas sociales y territoriales, el desarrollo del medio rural y la justicia intergeneracional.

«Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura» (55), la cual incorpora un conglomerado de medidas específicas para la España despoblada, con la finalidad de impulsar la innovación social y territorial y facilitar el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de los recursos endógenos (56).

De igual forma, dentro de esta primera política palanca se promueven un conjunto de actuaciones orientadas a potenciar la solidez del sistema agroalimentario, sector que ha jugado un papel fundamental durante la pandemia y que está llamado a ser imprescindible también en la dificultosa tarea de recuperación socioeconómica post COVID-19, lo que vendrá acompañado, necesariamente, de importantes transformaciones estructurales en el seno del propio sistema agroalimentario (57).

Con la finalidad de alcanzar estos ambiciosos objetivos, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede», establece tres componentes diferenciados que vehicularán las inversiones a implementar en los próximos años, como son:

A. *Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.* El objetivo fundamental de este componente es impulsar la descarbonización de la movilidad urbana, la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades.

---

(55) Representa una inversión de 14.407 millones de euros, o lo que es lo mismo, el 20,7% de los fondos gestionados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede». Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020a: 118).

(56) El componente medioambiental es una constante que vehicula la hoja de ruta del Gobierno de España para la modernización de la economía, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, iniciativas todas ellas con las que se pretende responder a los retos de la próxima década, y entre los cuales se encuentran, como no podía ser de otra forma, la transformación de los modelos de producción y consumo, la lucha contra el cambio climático a partir de la transición ecológica y la descarbonización, la revolución digital y la innovación, así como la promoción de la salud y el bienestar social, para alcanzar un crecimiento inclusivo, justo y sostenible a largo plazo, en la línea de las previsiones del ambicioso Pacto Verde Europeo. En torno a este último instrumento, más ampliamente vid. D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2020: 78-109).

(57) En este sentido, algunos autores señalan que «la era pospandemia incidirá estructuralmente en la evolución del sistema alimentario en curso desde muy diversos ángulos: en la demanda, al reforzar el aislacionismo social urbano e impulsar determinadas tendencias de consumo; en la oferta, al confirmar la seguridad alimentaria como bien público, revalorizar el papel estratégico del sistema agroalimentario, y enfatizar la resiliencia empresarial frente a los shocks; en la sostenibilidad, al convertir la transición energética y la economía verde como ejes de la reconstrucción económica; y, en fin, a nivel tecnológico, fomentando la expansión de la inversión en I+D+I y la aceleración de la economía digital». Vid. MASSOT MARTÍ, A. (2021: 66).

Para ello, se prevé el despliegue de un plan de choque con medidas dirigidas al propio tejido de la ciudad y a sus infraestructuras, así como a la potenciación y optimización del transporte urbano y metropolitano, sin olvidar el impulso a la electrificación de la movilidad y la mejora de la calidad del aire.

- B. *Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.* Este componente tiene como objetivos principales el impulso a la rehabilitación del parque edificado en España (58), en línea con la *Renovation Wave europea* (59), así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la activación de este sector y a la generación de empleo y actividad en el corto plazo.

Para ello, se implementará la Agenda Urbana Española, potenciando la vivienda en alquiler social e impulsando la actividad de rehabilitación y regeneración urbana como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario, lo que permitirá avanzar en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima, y de digitalización (60).

- C. *Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.* Consciente de que los sectores agroalimentario y pesquero juegan un papel fundamental en la gestión eficiente de los recursos naturales (61), en línea y como complemento de la nueva Política Agrícola

---

(58) Como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética significativamente superiores a las actuales que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020a: 145).

(59) En 2020 la Comisión Europea publicó una nueva estrategia para impulsar la renovación denominada «*A Renovation Wave for Europe – Greening our buildings, creating jobs, improving lives*». Esta estrategia tiene como objetivo duplicar las tasas anuales de renovación energética durante los 10 próximos años. Además de reducir las emisiones, estas renovaciones mejorarán la calidad de vida de las personas y contribuirán a crear multitud de empleos verdes adicionales en el sector de la construcción. Vid. COMISIÓN EUROPEA (2020).

(60) De forma adicional, se incluye un paquete dirigido específicamente a actuaciones en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, contribuyendo a abordar el Reto Demográfico desde la regeneración urbana y rural.

(61) Como insisten en subrayar precursores muy destacados, «la agricultura, la pesca y la ganadería, así como la actividad de obtención de alimentos, han sido desde siempre grandes aliadas del medio ambiente, contribuyendo, además de alimentar a las personas y a los animales, a crear una gran diversidad de paisajes, al mantenimiento de un buen número de especies naturales y a proteger unos ecosistemas variados y valiosos». Vid. D. FERNÁNDEZ DE GATA SÁNCHEZ, (2021: 2).

Común (62) (PAC), el Plan prevé un conjunto de reformas para mejorar la gestión de regadíos, de la ganadería y la revalorización de los suelos agrícolas (63), impulsando la digitalización (64) y las cadenas de valor verdes a lo largo de todo el ciclo de producción, distribución, consumo y reutilización. Asimismo, en línea con la nueva política europea de pesca, se prevé el desarrollo de la economía azul y la introducción de reformas tendentes a la explotación sostenible de los caladeros, la protección de la biodiversidad y de la riqueza de las zonas marinas (65).

Para ello, el Plan además de contemplar una serie de importantes inversiones que ascienden a un montante económico total superior a los 1.051 millones de euros, prevé un conjunto de importantes reformas jurídico-administrativas, entre las que se encuentran la modificación de la normativa reguladora (66) de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria para lograr un mejor equilibrio en el reparto de beneficios entre productores y distribuidores; el desarrollo y revisión del marco regulatorio en materia de sostenibilidad ambiental de la ganadería (67); la modernización del marco legislativo sobre la nutri-

---

(62) El proceso de elaboración de la nueva programación de la Política Agrícola Común ha sido objeto de multitud de estudios y análisis, entre los que destacan MASSOT MARTÍ, A. (2018); MASSOT MARTÍ, A. (2019); RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020a); RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020b), etc.

(63) La preocupación por aunar la potenciación del sistema agroalimentario y la maximización de los estándares de protección ambiental no es novedosa como pone de relieve DELGADO DE MIGUEL, J.F. (1992).

(64) Esta cuestión aparece de forma recurrente como objetivo compartido en diversos documentos programáticos de la Administración General del Estado, como pueden ser la Estrategia para la Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural o el Plan España Digital 2025. Especial interés reviste este último documento, el cual aboga abiertamente por la digitalización del sector primario y la industria agroalimentaria española, apostando por el refuerzo de la seguridad y trazabilidad alimentaria, la información al consumidor, y la adopción de modelos más productivos y sostenibles.

Para ello, la Administración General del Estado prevé impulsar un proyecto tractor en el sector agroalimentario que contemplará, entre otras actuaciones, la producción con foco en eficiencia productiva y logística, la mejora de la relación con el cliente y el impulso de una Industria Transformadora 4.0. Asimismo, se apostará por mejorar la trazabilidad, la seguridad alimentaria y la calidad e información al consumidor, así como la medición y el control de impactos ambientales mediante el uso de la tecnología, la interoperabilidad de los datos, o el fomento del emprendimiento en el territorio. *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020b: 59).

(65) *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020a: 130).

(66) Nos estamos refiriendo, como no podía ser de otra forma, a la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

(67) Reformar que aspira a promover la renovación de los requisitos de ubicación, distancia, tamaño, condiciones sanitarias e infraestructuras de bioseguridad, medioambientales y de bienestar animal en las granjas, principalmente.

ción sostenible en los suelos agrícolas o la revisión de la normativa sobre contaminación de origen agrario.

Con todo ello se pretende seguir avanzando en los procesos de transformación y adaptación del sistema agroalimentario, con el firme propósito de dar una respuesta ágil y eficaz a los desafíos e interrogantes que plantea la globalización, la digitalización y el cambio climático, al tiempo que se mejora la respuesta de una industria vital para las áreas rurales que debe hacer frente a las necesidades de una población cada vez más concienciada con la producción sostenible y la calidad de los alimentos.

### **III. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA POSITIVA COMO MECANISMO PARA IMPULSAR LOS CANALES CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN EN LAS ÁREAS RURALES**

Como se ha puesto de relieve con anterioridad, la problemática de la España vaciada o, mejor dicho, el reto de revitalizar nuestro preciado medio rural es en esencia, como hemos tenido la oportunidad de reseñar en anteriores trabajos «un problema de personas; un problema de territorios; un problema, en primer lugar, *jurídico* (68), pues a ese campo pertenece la regulación de las relaciones no solo entre personas, sino también entre poderes públicos y ciudadanos, y entre personas y medio» (69).

Ciertamente, si detenemos nuestra atención en analizar la influencia que posee el universo de normas que componen nuestro corpus normativo (70), mediante las cuales se pretende ordenar la vida social y resolver los conflictos de la ciudadanía, observamos con pasmosa facilidad como el derecho positivo, el derecho vigente, está contribuyendo extraordinariamente a agravar aún más los problemas propios de la ruralidad (71), dificultando cualquier

---

(68) La expresión Estado de Derecho ha tenido en la historia un significado cambiante y polémico, no habiendo alcanzado hasta nuestros días un cierto consenso sobre los caracteres del modelo político que pretende presentar. Esta expresión fue utilizada por primera vez por ROBERT VON MOHL, según los teóricos más aclamados en torno a 1829. La mención a la cláusula del Estado de Derecho que aparece en el art. 1 CE fue tomada de la formulación literal de los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn. Los principios que integran esta cláusula del Estado de Derecho son tres: el principio de legalidad, el principio de tutela judicial efectiva y el principio de garantía patrimonial.

(69) Vid. M.M. FERNANDO PABLO (2019: 12).

(70) La importancia de esta cuestión ya fue analizada en profundidad en la primera década del siglo XXI por las instituciones europeas, cristalizando en el plan de acción de la Comisión de 2002, «simplificar y mejorar el marco regulador». Vid. COMISIÓN EUROPEA (2002).

(71) Ciertamente, el derecho positivo ha jugado un papel decisivo a la hora de reducir el valor de los territorios no urbanos, «tras las profundas alteraciones demográficas de todo un siglo, a la de proveedor de ocio para el mundo urbanita, suministrador de biodiversidad

intento de revitalización del medio rural y fomentando el fenómeno de la despoblación. Esta peligrosa tendencia a la que, por supuesto, tampoco escapa el Derecho agroalimentario, exige la adopción de importantes transformaciones normativas encaminadas a flexibilizar y adaptar el régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria, de tal forma que permita desplegar todo el potencial de una actividad económica que se presenta en nuestros días como un recurso imprescindible para combatir la despoblación de los territorios rurales.

## 1. El régimen de la producción primaria y operaciones conexas

Si por alimento se entiende «*cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados, entera o parcialmente, como si no*» (72), la mayor parte de la producción agroalimentaria que merezca tal calificación, en tanto no entra en la categoría de *nuevos alimentos* —en cuyo caso requeriría autorización previa expresa— podrá ser comercializada como alimento sin *autorización previa*, bien por tratarse de plantas o sus partes, bien por tratarse de animales y sus partes, o bien por ser resultado de procesos ya tradicionalmente utilizados en Europa antes de la fecha de 15 de mayo de 1997.

La intensidad de las obligaciones que en materia de higiene y seguridad alimentaria (73) se imponen sobre el operador, tanto al regular sus obligaciones de autocontrol de la seguridad e higiene, como desde el punto de vista de su sujeción a control oficial, son considerablemente menores en la *producción primaria*.

---

y parajes de naturaleza y valor medioambiental. Vivir del campo se transforma en una ocupación desarraigada, económicamente incierta (al menos en España, donde es patente que la política de conformación de la oferta agrícola-ganadera no ha evolucionado al ritmo de la demanda) y vitalmente discriminatoria: los territorios no han sido equipados para ofrecer el sustento de una residencia permanente, y su falta de servicios, sus carencias de equipamientos (por ejemplo, los culturales) su misma identidad, solo recientemente han comenzado a ser reivindicadas». Vid. M.M. FERNANDO PABLO (2021: 25).

(72) Definición contemplada en el art. 2.1 del Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

(73) Si bien es cierto que el análisis del comercio agroalimentario de proximidad constituía hasta fechas recientes una asignatura pendiente de abordar por parte del Derecho Administrativo, conviene reseñar una serie de estudios llevados a cabo por avezadas compañeras que, de forma precursora, se adentraron en el análisis de la seguridad alimentaria, cuestión estrechamente imbricada con la materia objeto de estudio en el presente trabajo. En este sentido, destaca RODRÍGUEZ FONT, M. (2007): *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Madrid, Marcial Pons.

En este sentido, el Reglamento (CE) 178/2002 en su art. 3.17) define la noción de producción primaria como *«la producción, cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio. Abarcará también la caza y la pesca y la recolección de productos silvestres»*.

Por otro lado, el Reglamento (CE) 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, define las operaciones conexas a la producción primaria como *«el transporte, el almacenamiento y la manipulación de productos primarios en el lugar de producción, siempre que no se altere su naturaleza de manera sustancial; el transporte de animales vivos, cuando sea necesario, y en el caso de productos de origen vegetal, productos de la pesca y animales de caza silvestre, las operaciones de transporte de productos primarios cuya naturaleza no se haya alterado de manera sustancial, desde el lugar de producción a un establecimiento»*.

De esta forma, los operadores que realicen su actividad exclusivamente en la producción primaria están sujetos, en materia de higiene y seguridad de los alimentos, a las normas generales de higiene [parte A del Anexo I del Reglamento (CE) 852/2004] y los requisitos específicos fijados en el Reglamento (CE) 853/2004 para determinados productos de origen animal. Entre las normas generales de higiene aludidas, se encuentran la protección contra cualquier foco de contaminación y, por tanto, el cumplimiento de las correspondientes disposiciones legislativas comunitarias y nacionales relativas a la adopción de medidas de control de la contaminación procedente del aire, del suelo, del agua, de los piensos, de los fertilizantes, de los medicamentos veterinarios, de los productos fitosanitarios y biocidas, y del almacenamiento, tratamiento y eliminación de residuos, así como las medidas zoonitarias y relativas al bienestar animal, limpieza de instalaciones, la adopción de medidas preventivas al introducir nuevos animales, además de la obligación de comunicación a las autoridades competentes de las sospechas de focos de enfermedades.

En cambio, si dichos operadores desarrollan su actuación en el sector de la producción primaria vegetal, las medias generales de higiene comprenden la limpieza y desinfección de las instalaciones, equipos, contenedores, cajas, vehículos y embarcaciones, al tiempo que se le exige la utilización de agua potable y el uso de fertilizantes y biocidas de conformidad con la legislación vigente. Adicionalmente, se le imponen ciertas obligaciones de documentación (registro) sobre la utilización de productos fitosanitarios y biocidas; el control y la comunicación de la aparición de plagas o de enfermedades que puedan afectar a la seguridad de los productos de origen vegetal y los resultados de todos los análisis pertinentes efectuados en muestras tomadas de plantas u otras muestras que tengan importancia para la salud humana.

Así, en la fase de producción primaria son exigibles, por una parte, las previsiones de los arts. 1 y 2 del Reglamento (CEE) 315/93, del Consejo, de 8 de febrero de 1993, relativas a la prohibición de poner en el mercado productos alimenticio que contengan contaminantes, esto es cualquier sustancia que no haya sido agregada intencionadamente al alimento en cuestión, pero que sin embargo se encuentra en el mismo como residuo de la producción, incluidos los tratamientos administrados a los cultivos y al ganado y en la práctica de la medicina veterinaria; en proporciones inaceptables para la salud pública. Y, por otra, las previsiones del Reglamento (CE) n° 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo.

Al servicio de la claridad normativa, siguiendo el mandato de la regulación comunitaria, se han elaborado numerosas «Guías de Buenas Prácticas» que permiten clarificar las obligaciones de los operadores, también en el caso concreto de la producción primaria. En este sentido, conviene destacar la publicada por la Administración General del Estado y titulada *Higiene de la producción primaria, operaciones conexas y fases posteriores de la cadena alimentaria* (74), así como la *Guía de buenas prácticas de higiene en la producción primaria agrícola* (75), siendo esta última fiel reflejo de las pautas contenidas en los documentos guía de la Unión Europea tendentes a clarificar que actuaciones disponen de la consideración de producción primaria y cual es su régimen jurídico aplicable. Las obligaciones generales de higiene incluyen la obligación de identificar los distintos orígenes del agua utilizada; realizar inspecciones visuales y olfativas periódicas del agua; respetar las restricciones en materia de uso de aguas reutilizadas y la prohibición de usar aguas residuales urbanas no tratadas para el riego de cultivos; la obligación de respetar los límites máximos de residuos y contaminantes y tratamientos fertilizantes, así como la necesidad de registro y limitaciones de los tratamientos fitosanitarios empleados, lo que se conoce como «Cuaderno de Explotación».

El régimen completo de la producción primaria, que incluye las medidas de autocontrol y control oficial que pesan sobre el operador cuando actúa exclusivamente en este ámbito, se contiene en España en el Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola. Con exclusión de las explotaciones que se destinan solamente a consumo doméstico, la norma citada impone a *todos los operadores*, tanto si se limitan a la producción primaria como si exceden la misma, las siguientes

---

(74) Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2015a).

(75) Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2015b).

obligaciones, (sin perjuicio de que, en el segundo caso deban cumplirse otras obligaciones adicionales): Inscripción en el Registro General de la Producción Agrícola (76) (REGEPA) que se crea por esa norma, y la sujeción al Programa Oficial de Control de la Producción Primaria, como parte de Programa Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (77).

Desde el punto de vista del productor, este puede optar, dado que el *autoconsumo* está excluido de este tratamiento jurídico, por mantener su actividad en el puro ámbito de la producción primaria y operaciones conexas o realizar operaciones posteriores en la cadena alimentaria, en cuyo caso el conjunto de obligaciones se incrementará sustancialmente.

La normativa comunitaria permite [arts. 1-3 del Reglamento (CE) 852/2004], y exige a los Estados miembros establecer, con arreglo a su derecho nacional, *las normas que rigen el suministro por el productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor*, como uno más de los mecanismos de flexibilización, una situación intermedia entre la producción primaria, y el autoconsumo y la comercialización de pequeño alcance de determinados productos primarios. La noción de producto primario, conforme al art. 2 del Reglamento CE 852/2004,

---

(76) De acuerdo con lo establecido en el art. 5.4 del Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación procedió a la creación de una aplicación informática para el intercambio de información sobre las inscripciones en el Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA). Esta aplicación permite la consulta del código de explotaciones registradas a partir de un documento identificativo (DNI/NIF/NIE) y viceversa. Más información disponible en: <https://bit.ly/3wwKGzw>.

(77) El Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA) es el documento que describe los sistemas de control oficial a lo largo de toda la cadena alimentaria en España, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final. El Plan es completo e integral, y describe las actuaciones de control oficial de las distintas Administraciones Públicas españolas en el ámbito de sus competencias. La existencia de dicho Plan es obligatoria en todos los Estados miembros de la Unión Europea, de acuerdo con el art. 109 del Reglamento (UE) 2017/625. Las competencias en el control oficial de la cadena alimentaria en nuestro país recaen a nivel central en los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; el Ministerio de Sanidad; el Ministerio de Consumo y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que ostentan un papel principalmente coordinador. Con la excepción de los controles en frontera, las competencias en la planificación y ejecución de los controles oficiales recaen en las comunidades autónomas.

Adicionalmente, es conveniente subrayar que, desde el 1 de enero de 2021, está en aplicación el cuarto Plan de control, denominado «Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025», que proporciona en España un marco sólido, estable y a la vez flexible, para la realización del control oficial sobre alimentos y piensos, donde administraciones públicas, operadores económicos y consumidores encuentren un referente para obligaciones y garantías.

comprende los productos de la producción primaria, incluidos los de la tierra, la ganadería, la caza y la pesca.

De conformidad con el *Documento de orientación sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n° 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios, comercio de proximidad y venta al por menor* (78), los productos primarios incluyen granos, frutas, verduras, hierbas, setas, y semillas germinadas, huevos, leche cruda (aunque los Estados pueden prohibir, como hacía el Reino de España, su venta al por menor directa por el productor), miel y moluscos bivalvos vivos. Con alguna especialidad, se exceptuaba la carne fresca, dado que el sacrificio excede la considerada producción primaria.

Esta comercialización de proximidad y a pequeña escala, era y es perfectamente posible. En este sentido, el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, excluye en su art. 2 de la obligación de inscripción en tal Registro a «*los establecimientos y sus empresas titulares en el supuesto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos para su venta o entrega in situ al consumidor final, con o sin reparto a domicilio, o a colectividades, así como cuando éstos suministren a otros establecimientos de estas mismas características, y se trate de una actividad marginal en términos tanto económicos como de producción, respecto de la realizada por aquéllos, que se lleve a cabo en el ámbito de la unidad sanitaria local, zona de salud o territorio de iguales características o finalidad que defina la autoridad competente correspondiente*». Y se añadía: «*[e]stos establecimientos deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto*».

Por otra parte, presta cobertura también a este comercio de proximidad en pequeña escala, el Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero, por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten *sin envasar* para la venta al consumidor final y a las colectividades, la comercialización de los alimentos *envasados en los lugares de venta a petición del comprador*, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor. Tal norma establece requisitos generales relativos a la información alimentaria (79) de los «*alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio*».

---

(78) Vid. COMISIÓN EUROPEA (2018).

(79) La información es necesaria para que los poderes públicos puedan llevar a cabo sus funciones de decisión y control, sobre todo en contextos en el que la acción preventiva y en particular la identificación de riesgos emergentes deviene en una auténtica necesidad. Vid. RODRÍGUEZ FONT, M. (2012: 197-198).

No solo los productos primarios, en sentido propio, pueden, de conformidad con el derecho comunitario, ser objeto de esta venta de proximidad. Tal posibilidad alcanza también a los supuestos de cierta transformación de productos primarios en la propia explotación. En efecto, el Documento adoptado por la Comisión Europea antes descrito, ejemplifica mediante la inclusión de una serie de supuestos concretos, la posibilidad de que los productores de queso que lleven a cabo las actuaciones de fabricación y comercialización íntegramente en la explotación de origen, no tengan la obligación de someterse por entero a las disposiciones contempladas en el Reglamento (CE) n° 853/2004, (en particular, a las obligaciones de registro y autorización), dado que no puede ignorarse que, en general, se excluye del ámbito del Reglamento la venta al por menor; y ello pese a que la fabricación de queso excede el ámbito de la producción primaria. La utilización de este criterio (*venta al por menor*) así como de la posibilidad otorgada a los Estados miembros de permitir la transformación en la explotación y de preservar los métodos tradicionales de producción para la venta pequeña escala, es el marco del pequeño comercio agroalimentario de proximidad.

## **2. La cuestión competencial en materia de agricultura y comercio de proximidad y su estrecha relación con la disparidad normativa territorial**

Como es sabido por todos, el art. 149.1.13.º de la Constitución Española, atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en cuyo ámbito se incluye el comercio —y su fomento—, toda vez que representa un sector estratégico para el impulso de la economía española (80).

La competencia estatal sobre la base del citado precepto tiene un «carácter transversal», de manera que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto, esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejerci-

---

(80) En España, como ya se ha señalado, el comercio representa el 12,6 por ciento del PIB a nivel nacional (datos Contabilidad 2019) y el 15,5 por ciento del total de los ocupados. Específicamente, y en lo que respecta al comercio minorista, supone el 12,8 por ciento del total de empresas existentes en nuestro país, representa el 14,1 por ciento del total de establecimientos, el 5,2 por ciento del PIB, el 10 por ciento del total de ocupados de la economía y el 58,2 por ciento del sector del comercio.

Es, por lo tanto, un componente de ordenación económica y social esencial de ámbito nacional, no sólo por las cifras, sino por su importancia en la vida cotidiana de multitud de municipios de tamaño medio y pequeño. Es un elemento clave en el desarrollo de nuestros pueblos y ciudades, actuando como vertebrador y dinamizador de la actividad social, económica y cultural, y favoreciendo la cohesión social, la sostenibilidad y afrontar el reto demográfico.

cio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias» (81), siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica.

Todo ello responde a la «necesaria coherencia de la política económica», que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos [de política económica global o sectorial] y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» (82). De esta forma, el título ampara todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza y forma de instrumentación, orientadas a garantizar la «unidad de mercado» (83) o la «unidad económica» (84).

En su seno, se enmarcan tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de la economía o referidos a la ordenación de un sector concreto, como aquellas acciones o medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de dichos ámbitos. Por ejemplo, líneas de ayudas, destinadas a impulsar los mercados locales y a facilitar su transición digital en el marco de la garantía de la unidad de mercado (85).

La competencia transversal del Estado concurre, en el caso que nos ocupa, con la atribución estatutaria de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura, ferias y comercio interior (arts. 148.1.12ª y 148.1.13ª CE). Por otro lado, conviene recordar que el artículo 25.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) contempla como competencia propia del municipio lo relativo a «*ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante*». Se trata de un ámbito, por lo tanto, en el que concurren títulos competenciales del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

Partiendo de esa concurrencia de títulos competenciales, hay que recordar que, como señaló el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (86), en

---

(81) Vid. STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3.

(82) Vid. STC 186/1988, FJ 2; más recientemente, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5.

(83) Vid. STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6.

(84) Vid. STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2.

(85) Sobre esta cuestión, reviste especial interés el estudio de CALONGE VELÁZQUEZ, A. (1989).

(86) Un análisis detallado de la polémica Sentencia puede verse en ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R. (2010).

relación con la competencia exclusiva recogida en el Estatuto de Cataluña sobre comercio y ferias, que ésta «no impide ni menoscaba el ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.13.º CE» (FJ 68).

Sentado lo anterior, conviene subrayar que la mayor parte de las Comunidades Autónomas han incluido en sus correspondientes Estatutos de Autonomía, como competencia exclusiva, alguna referencia expresa al «fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad» (87), «la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, con especial atención a la promoción, desarrollo y modernización del sector [del comercio]» (88), «la regulación y el desarrollo de la agricultura (89), la ganadería y el sector agroalimentario» (90), o previsiones vinculadas a «ferias y mercados no internacionales» (91). Esta tendencia se ha traducido, en última instancia, en la promulgación de distintos instrumentos jurídico-administrativos de carácter autonómico orientados a regular el comercio de proximidad, que difieren en intensidad y calidad normativa, lo que ha terminado por consolidar enormes contrastes en la dinamización de los canales cortos de comercialización agroalimentaria entre unas autonomías y otras:

- Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera.
- Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios.
- Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final.
- Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor.

---

(87) Vid. Art. 70.1.18º de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

(88) Vid. Art. 71.1.25º de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

(89) Según el artículo 148.1.7º CE, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción, han atribuido esta competencia a sus respectivas Comunidades Autónomas. Vid. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. (2010: 128). Igualmente relevantes, resultan los estudios de LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2003) y MUÑOZ MACHADO, S. (1981), entre otros.

(90) Vid. Art. 116.1.a) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(91) Vid. Art. 9.1.16 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- Decreto 76/2016, de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi.
- Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor.
- Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón.
- Decreto 201/2017, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios.
- Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears.
- Ley del Principado de Asturias 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios.
- Ley 4/2019, de 3 de abril, de Venta Local de Productos Agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria.
- Decreto 71/2020, de 9 de noviembre, por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria.
- Decreto 17/2021, de 24 de marzo, por el que se regula el suministro directo por titulares de explotaciones agrarias de pequeñas cantidades de productos primarios.

De esta forma, entre las normas autonómicas más avanzadas en materia de promoción de las cadenas cortas de distribución de productos agroalimentarios encontramos la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios en Aragón, instrumento que se caracteriza por regular y fomentar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón dos modalidades de venta local (92), como son la venta directa y la venta en canal corto de comercialización. La primera de estas modalidades se refiere a pequeñas cantidades de productos primarios o elaborados por un productor agrario o forestal, vendidas o suministradas directamente por este al consumidor final. Mientras que, en la segunda, el productor entrega dichos productos a un esta-

---

(92) Conforme a la regulación vigente, pueden ser objeto de venta local los productos agroalimentarios, en las cantidades máximas, que se establecen en la Orden DRS/398/2019, de 27 de marzo, detallando un catálogo pormenorizado de productos agroalimentarios y unidades.

blecimiento local, una empresa de mensajería o cualquier otra fórmula que se establezca, que solo puede venderlos o suministrarlos a un consumidor final.

En el otro extremo, encontramos instrumentos normativos raquíuticos, que se caracterizan por constituir un freno u obstáculo insalvable para el despliegue del comercio de proximidad. Este marcado carácter obstruccionista, capaz de lastrar la dinamización de las economías locales, se puede observar con facilidad en la Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula únicamente la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor. Como se desprende de la citada Orden, en el territorio de Castilla y León los productores solamente podrán suministrar «20 kg semanales de cada producto y proveedor en el caso de los productos vegetales, las setas y la miel y 5 kg semanales por proveedor para otros alimentos procedentes de la apicultura. En el caso de los huevos, se entenderá como pequeña cantidad el suministro de 20 docenas semanales por proveedor» (93).

Urge una regulación de mínimos que contemple la plena vigencia del régimen de excepciones previsto en el paquete higiénico de la Unión Europea, diseñado, entre otras cosas, para insuflar un hálito de vida al sector agroalimentario que pervive y subsiste en el seno de las comunidades rurales en riesgo de despoblación. Cual pueda ser el título competencial del Estado es dudoso, aunque se haya optado por utilizar las «*bases y coordinación general de la sanidad*» como si esta fuese la única perspectiva relevante.

### **3. La nueva regulación de los canales cortos de comercialización agroalimentaria. El advenimiento de la discriminación normativa positiva como recurso contra la despoblación del medio rural**

Con la finalidad de promover una serie de importantes transformaciones normativas que permitan dinamizar la economía local de las áreas rurales a través del despliegue, en su plenitud, de las múltiples posibilidades que el acervo comunitario en materia de seguridad y calidad alimentaria, más conocido como «paquete higiénico (94)», otorga a los Estados miembros a la

---

(93) A modo de ejemplo, y con la finalidad de mostrar la disparidad existente entre unos territorios y otros, la normativa castellano-leonesa permite suministrar a los productores locales la cantidad máxima de 12.480 unidades de huevos, cifra muy inferior a la contemplada en la Orden DRS/398/2019 de la Comunidad de Aragón, la cual contempla el suministro de 26.000 unidades al año del mismo tipo de producto agroalimentario.

(94) Nos estamos refiriendo, como no podía ser de otra manera, al Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la

hora de modular los requisitos estructurales de los establecimientos, para poder seguir utilizando métodos tradicionales en la producción, o para responder a las necesidades de las empresas situadas en regiones con condicionantes geográficos particulares, lo que contribuye significativamente a facilitar el comercio de proximidad, sin que ello suponga menoscabo alguno de los objetivos de higiene contemplados en dichos reglamentos; el Gobierno de España adoptó recientemente el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación (95).

Las medidas adoptadas en el citado Real Decreto, además de contribuir a reforzar el compromiso del Estado español en la consecución de varios de los objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (96), adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, pretende dar respuesta a tres situaciones diferenciadas: por un lado, se establecen excepciones o adaptaciones para flexibilizar los requisitos recogidos en los reglamentos del paquete de higiene para determinados tipos de establecimientos y productos; por otro, se regulan actividades excluidas del ámbito de aplicación de estos reglamentos; y, por último, se establecen medidas que contribuyen a la correcta aplicación en España de la normativa de la Unión Europea.

De manera adicional, la norma objeto de estudio es una apuesta decidida por la integración, simplificación y adaptación de la normativa nacional sobre higiene de los alimentos que se encuentra dispersa en diversos reales decretos,

---

Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, establece el marco de regulación de la Unión Europea en materia de seguridad alimentaria. Dicha norma es complementada por el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; el Reglamento (CE) n.º 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; y el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, entre otras.

(95) Como señala acertadamente el Consejo de Estado, en su Dictamen 468/2020, «el proyecto (...) se enmarca en un contexto más amplio, mediante el que la Unión Europea y el Reino de España pretenden, en el ámbito del mercado único, establecer los criterios específicos para regular el comercio intracomunitario en la producción, transformación y distribución de alimentos destinados al consumo humano, garantizando la supresión de los obstáculos al comercio y contribuyendo a la creación del mercado interior, al tiempo que se garantiza un elevado nivel de protección de la seguridad alimentaria». Vid. CONSEJO DE ESTADO (2020).

(96) Vid. J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2020b: 127-146).

la mayoría de ellos anteriores a los reglamentos del paquete de higiene (97), y que ahora se derogan.

De esta forma, el capítulo II, recoge una serie de excepciones o adaptaciones para flexibilizar los requisitos establecidos en los reglamentos europeos del paquete de higiene para determinados tipos de establecimientos y productos.

En este sentido, el art. 4 establece el sistema de concesión de excepciones para la producción de alimentos con características tradicionales, de acuerdo con el procedimiento de comunicación simplificado previsto en el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 2074/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005. Estos alimentos, elaborados mayoritariamente en regiones con dificultades geográficas especiales, forman parte del patrimonio cultural, hecho que justifica la necesidad de establecer un sistema armonizado a nivel nacional para la concesión de excepciones y para su comunicación a la Comisión Europea.

Adicionalmente, en el caso de pequeños mataderos, incluidos los mataderos móviles, y aquellos que solo faenan animales sacrificados de urgencia fuera de los mataderos, el art. 5 de la norma establece ciertas medidas de flexibilidad específicas, permitiendo excepciones y adaptaciones estructurales y de funcionamiento adecuadas a su pequeño tamaño, con la finalidad de adaptar las exigencias normativas en materia de seguridad y calidad alimentaria a la realidad funcional de este tipo de establecimientos.

Asimismo, a tenor del art. 6 del Real Decreto, se permite el sacrificio de aves de corral y caza de granja fuera del matadero, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; la evisceración parcial de determinados ungulados, aves y lagomorfos siempre que se cumplan ciertas condiciones —art. 7—. Por otra parte, se permite el transporte de patas de ungulados desde un matadero sin desollar, lavar o depilar, haciendo uso de la habilitación establecida mediante el Reglamento (UE) n.º 1137/2014 de la Comisión, de 27 de octubre de 2014, por el que se modifica el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la manipulación de determinados despojos de animales destinados al consumo humano —art. 9—. Al mismo tiempo, se establece una marca sanitaria de dimensiones más reducidas, utilizándose un sello de 4,5 cm de anchura y 3 cm de altura, en el caso de corderos, cabritos y lechones, teniendo en cuenta el tamaño de estos animales —art. 10—; se

---

(97) Como insisten en señalar precursores muy destacados, «el principio de seguridad jurídica postula eliminar del ordenamiento lo que se ha dado en llamar por el Consejo de Estado “chatarra normativa”: restos o conjuntos de normas en vigor cuyos contenidos y realidades sobre las que se proyectan han sido claramente superados, conviniendo simplemente su eliminación del sistema jurídico para facilitar la mejor comprensión y eficacia de éste». Vid. PALMA FERNÁNDEZ, J.L. (2013).

autoriza el uso de leche de rebaños que no cumplen determinados requisitos de sanidad animal en determinadas condiciones, así como el uso de leche que no cumple determinados criterios de células somáticas o gérmenes, siempre y cuando se cumplan una serie de garantías sanitarias adicionales tales como la realización de tratamientos térmicos, el establecimiento de amplios procesos de maduración de productos derivados lácteos, etc. —art. 12—. Finalmente, se establecen criterios más flexibles en cuanto a la temperatura de transporte de la carne para la producción de productos específicos —art. 16—.

Adicionalmente, se establecen los mismos requisitos de higiene para el sacrificio de los animales lidiados y de los animales que por su peligrosidad no puedan ser trasladados a matadero que para los animales sacrificados de urgencia fuera del matadero, añadiéndose para los primeros una serie de requisitos adicionales, teniendo en cuenta las características particulares de estos sacrificios, al tiempo que se procede a la derogación del Real Decreto 260/2002, de 8 de marzo, por el que se fijan las condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de carnes de reses de lidia.

Además, se regula la posibilidad de que la autoridad competente autorice el corte de las canales de cerdos domésticos y de caballos antes de conocer los resultados del análisis para la detección de triquinas —art. 14—, y se dispone en qué condiciones puede concederse dicha autorización, haciendo uso de lo establecido en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1375 de la Comisión, de 10 de agosto de 2015, por el que se establecen normas específicas para los controles oficiales de la presencia de triquinas en la carne.

Se establecen, ex art. 15, las condiciones en las que la autoridad competente puede autorizar excepcionalmente, y caso por caso, que los mataderos y los establecimientos que produzcan carne picada, preparados de carne y carne fresca de aves de corral en pequeñas cantidades sean eximidos de la aplicación de las frecuencias de muestreo establecidas en el Reglamento (CE) n.º 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, de acuerdo con la previsión establecida en el mismo.

Por su parte, el capítulo III centra sus esfuerzos en la regulación de algunas actividades excluidas del ámbito de aplicación de la normativa de la Unión Europea en materia de higiene, relativas al consumo doméstico privado y al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de determinados productos al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final, o lo que es lo mismo, establece una avanzada ordenación del comercio de proximidad, llenando un vacío normativo que hasta la fecha lastaba la plena efectividad de la regulación comunitaria de sanidad y calidad alimentario. En este punto, conviene señalar que la normativa comunitaria permite y exige a los Estados miembros

establecer las normas que rigen el suministro por el productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor —art. 1.3 del Reglamento (CE) 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios—.

De esta forma, el Real Decreto regula el sacrificio de ungulados domésticos para consumo doméstico privado en términos similares a los establecidos en el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, debiendo las autoridades competentes determinar las condiciones para su realización, teniendo en cuenta el cumplimiento de las disposiciones en relación con los subproductos y el bienestar de los animales —art. 18—. Debido al riesgo que supone la triquinosis, en el caso de especies sensibles a la triquina (porcina y equina), incluidas las de caza destinadas al autoconsumo, se deberán someter a un análisis de detección de triquina antes de su consumo, utilizando alguno de los métodos establecidos en los capítulos I y II del anexo I y, en su caso, en el anexo III del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1375 de la Comisión, de 10 de agosto de 2015.

También se establece que los requisitos de higiene para la producción primaria de alimentos deben ser, en todos los casos, iguales a los requisitos mínimos previstos en los reglamentos del paquete de higiene. Este planteamiento permitirá, además, que los productores primarios comercialicen sus productos sin ningún tipo de limitación geográfica.

Asimismo, el art. 19 regula los requisitos para el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y lagomorfos sacrificados en la explotación al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente dicha carne al consumidor final que, de acuerdo con el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, quedaban restringidos al consumo doméstico privado, con excepción de las aves destinadas a la producción de foie gras. Ahora, gracias a la mejora considerable de las condiciones higiénicas que han experimentado en los últimos años las explotaciones de aves de corral y lagomorfos se permite esta nueva actividad sin que ello suponga en modo alguno una disminución del nivel de exigencia en lo que a cuestiones de higiene de las explotaciones se refiere, siempre que se reúnan una serie de requisitos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del «paquete de higiene comunitario».

De igual forma, se establecen los requisitos para que, en determinados casos, los cazadores puedan suministrar pequeñas cantidades de carne de caza mayor silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, de manera que se ofrezcan garantías sanitarias suficientes.

Finalmente, el capítulo IV, incorpora un conglomerado de medidas tendientes a garantizar la correcta aplicación en España del Reglamento (CE) n.º

178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, de los reglamentos del paquete de higiene, y del Reglamento (CE) n.º 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiiformes transmisibles.

Así, se regulan los requisitos para la evisceración de las piezas de caza silvestre en el campo y la posterior obtención de su carne en establecimientos de manipulación de caza —art. 21—, teniendo en cuenta que la correcta gestión de los animales abatidos facilitará la obtención posterior de una carne en mejores condiciones sanitarias y que, además, la correcta gestión de los subproductos tendrá una incidencia directa en el control de enfermedades que afectan a los animales y a las personas.

También se permite que los propios cazadores puedan realizar entregas directas a los establecimientos de manipulación de caza para su inspección sanitaria y posterior comercialización, estableciendo unos requisitos que aseguren alcanzar los objetivos de seguridad previstos en los reglamentos de higiene —art. 22—. Con ello, se favorece el aprovechamiento de piezas de caza silvestre cobradas en ciertas modalidades, que en la actualidad no están siendo objeto de comercialización, optimizando con ello el aprovechamiento de los recursos cinegéticos.

De igual modo, se amplía el ámbito de comercialización de la carne de ungulados domésticos sacrificados de urgencia fuera de los mataderos, atendiendo a los requisitos establecidos en el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

En relación con la información alimentaria, y conforme al art. 25 del Real Decreto, se exige que determinados tipos de carne lleven un rótulo en el que se indique que los productos han de cocinarse antes de su consumo.

Así mismo, el art. 27 del Real Decreto establece una serie de requisitos para la leche cruda destinada a la venta directa al consumidor, adicionales a los de los reglamentos del paquete de higiene, como son la exigencia de que el establecimiento esté autorizado e inscrito en el Registro General de Empresas Alimentarias y Alimentos, el cumplimiento de unos criterios microbiológicos, la presentación para la venta al consumidor envasada, determinadas menciones obligatorias en el etiquetado informando de la necesidad de someterla a tratamiento térmico y de conservarla entre uno y cuatro grados centígrados y ciertas limitaciones de su uso como materia prima.

También se armonizan los requisitos exigibles a las comidas testigo en los establecimientos de comidas preparadas. El Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas, establece que las autoridades competentes, en determinados casos, podrán exigir a los res-

ponsables de los establecimientos elaboradores de comidas preparadas que dispongan de comidas testigo. Con la finalidad de dar cumplimiento a este mandato, el art. 30 del Real Decreto dispone que *«los operadores económicos que elaboren comidas preparadas para ser consumidas en lugares como residencias de mayores, centros de día, comedores escolares, escuelas infantiles, hospitales, o campamentos infantiles y medios de transporte, o cuando las elaboren en comedores colectivos, como comedores de empresa o por encargo para grupos de al menos cuarenta comensales (bodas, comuniones, etc.), deberán disponer de comidas testigo, que representen las diferentes comidas preparadas servidas a los consumidores, para posibilitar la realización de los estudios epidemiológicos que, en su caso, sean necesarios»*.

En síntesis, el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación, supone un paso decisivo hacia la modernización y transformación de un régimen jurídico, el de los canales cortos de comercialización agroalimentaria, olvidado por el conjunto de los poderes públicos, lo que permite situar a este sector económico como punta de lanza en el cambio de paradigma de las políticas públicas de desarrollo rural sostenible que está por llegar con la finalidad de revitalizar los territorios rurales despoblados (98).

#### IV. CONCLUSIONES

Como se puesto de relieve en las líneas precedentes la industria agroalimentaria es un vector económico decisivo para la pervivencia y la revitalización de las comunidades que se asientan en los territorios rurales despoblados. Esta idea contrasta extraordinariamente con la ordenación normativa que el Reino de España ha impuesto a esta realidad económica y social durante un lapso de tiempo excesivamente largo, lo que ha provocado el establecimiento y la consolidación de numerosos impedimentos jurídico-administrativas, los cuales han adoptado, por lo general, la forma de prolongados e insufribles trámites burocráticos que lejos de garantizar la completa y plena aplicación del acervo comunitario en materia de calidad y seguridad alimentaria, han supuesto la aparición de un obstáculo insalvable para la promoción del comercio de proxi-

---

(98) Como afirma el Consejo de Estado en su Dictamen 468/2020, «son varios los intereses en liza. Por una parte, los de los productores y recolectores de alimentos que pretenden seguir usando los métodos tradicionales; por otra parte, los de las empresas de tratamiento y transformación y, por otra, los de los consumidores. Corresponde a las Administraciones públicas tratar de encontrar un equilibrio entre todos ellos, en busca del interés general, con la intervención de las autoridades sanitarias, las competentes en materia de consumo y las responsables en materia de agricultura y ganadería, entre otras». *Vid.* CONSEJO DE ESTADO (2020).

midad y el desarrollo de innovadores proyectos personales y profesionales en las áreas escasamente pobladas de la geografía española.

Esta tendencia constituye una manifestación más del pernicioso efecto que una exorbitada (des)regulación de la realidad rural y una excesiva intervención administrativa, pensada desde una órbita urbanita y capitalina que parte del total desconocimiento de la problemática que padecen los habitantes de los territorios rurales, provoca en la acentuación de los procesos de abandono y olvido de estas extensas regiones, dificultando otorgar una respuesta efectiva al reto demográfico que permita a su vez alcanzar un modelo de desarrollo territorial cohesionado y sostenible a medio y largo plazo.

Sin embargo, tras la adopción del Real Decreto 1086/2020 todo apunta a que se aproximan importantes vientos de cambio y que el establecimiento de novedosas formulas normativas tendentes al establecimiento de un régimen jurídico diferenciado en favor de los territorios rurales despoblados, con el firme propósito de insuflar un hálito de vida a estas sociedades, ha venido para quedarse.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario (2010): Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad, Cizur Menor, Thomson Reuters – Aranzadi, 345 pp.
- BANDRÉS, Eduardo y AZÓN, Vanessa (2021): *La despoblación de la España Interior*, Funcas, Madrid.
- BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo; GADEA, Lola; SALAS FUMÁS, Vicente y SAURAS, Yolanda (2020): «España y el Plan Europeo de Recuperación», *Cuadernos de Información Económica*, 277, pp. 9-23.
- BELLO PAREDES, Santiago A. (2020): «Castilla y León vacía (vacuada): esperando a Ulises», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 13, pp. 10-130.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel (1986): «Ordenación del territorio, planificación y gestión de las áreas de montaña», *Revista de Estudios Andaluces*, 6, pp. 65-74.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio (1989): «El principio de unidad de mercado en la Constitución Española de 1978», en Gómez-Ferrer Morant, R. (Coord.), *Libro homenaje a Villar Palasí*, Madrid, Civitas, pp. 177-196.
- CAMPOS ACUÑA, Concepción (Dir.) (2021): *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*, Madrid, Wolters Kluwer.

- COMISIÓN EUROPEA (2020): *A Renovation Wave for Europe – Greening our buildings, creating jobs, improving lives*, [COM/2020/662 final].
- (2018): *Documento de orientación sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n° 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios comercio de proximidad y venta al por menor*, Bruselas.
  - (2002): *Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»* [COM(2002) 278 final].
- COMISIONADO DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO (2019): *Directrices generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, Madrid.
- CONDE-RUIZ, José Ignacio (Coord.) (2020): *Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del Next Generation EU Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- CONSEJO DE ESTADO (2020): *Dictamen 468/2020, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea, en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación*, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2021): *Informe sobre un medio rural vivo y sostenible*, Madrid.
- (2018): *Informe sobre el medio rural y su vertebración social y territorial*, Madrid.
- DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco (1992): *Derecho Agrario Ambiental, Propiedad y Ecología*, Pamplona, Aranzadi, 648 pp.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (2021a): *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 304 pp.
- (2021c): «Discriminación normativa positiva como herramienta contra la despoblación de las áreas rurales. El comercio de proximidad», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 9, 1, pp. 282-287.
  - (2021d): «La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Retrospectivas de futuro», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, pp. 1-44.
  - (2021b): «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 53, pp. 73-120.
  - (2020a): «El agotamiento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural», en Fernando Pablo, M.M. y Domínguez Álvarez, J.L.

- (Dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y Medio Rural*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 217-243.
- (2020b): «Objetivos de desarrollo sostenible, igualdad de género y despoblación: una respuesta desde las administraciones públicas», en Figueuelo Burrieza, Á. y Del Pozo Pérez, M. (Dirs.), *(Des)igualdad y violencia de género: el nudo gordiano de la sociedad globalizada*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 127-146.
  - (2019): «La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 6, pp. 21-36.
- ESCRIBANO PIZARRO, Jaime; ESPARCIA PÉREZ, Javier y SERRANO LARA, José Javier (2015): «El comercio en los espacios rurales valencianos: caracterización, funciones, problemáticas y estrategias de actuación», *Cuadernos geográficos*, vol. 54, 1, pp. 87-112.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2017): *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2021): «El régimen de la Unión Europea sobre la incidencia ambiental en el sector alimenticio y la seguridad alimentaria», *Diario La Ley*, 9889, pp. 1-24.
- (2021): *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, Salamanca, Ratio Legis, 10ª edición.
  - (2020): «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101, pp. 78-109.
- FERNANDO PABLO, Marcos Matías (2021): «La patología jurídica de lo rural en la Europa de la neutralidad climática», en Domínguez Álvarez, J.L., *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 25-38.
- (2020): «¡Faltan cabezas!: una nota sobre derecho público y ruralidad», en Fernando Pablo, M.M. y Domínguez Álvarez, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y Medio Rural*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 19-27.
  - (2019): «Devolver el alma a los pueblos: el encuentro “Rural Renaissance”», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, 2, pp. 11-13.
  - (2018): «El tratamiento del sector agroalimentario en el derecho de la industria alimentaria», en TERRÓN SANTOS, D. (Dir.), *Estudios de Derecho Agroalimentario*, Granada, Comares, pp. 1-25.
  - (2014): «La Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, 1, pp. 168-169.

- FOOD AND DRINK EUROPE (2020): *Annual Report 2021*, Bélgica.
- GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles (2020): *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Barcelona, Atelier, 2020.
- (2016): «Desarrollo territorial y urbano sostenible», en Fernando Pablo, M.M. (Dir.), *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Madrid, Tecnos, pp. 19-35.
- GONZÁLEZ REGIDOR, Jesús (2008): «Medio rural y medio ambiente: por un desarrollo rural sostenible», *Ambienta*, 73, pp. 28-33.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2021): *Plan Agricultura y Ganadería Joven*, Valladolid.
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, (2003): «El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2, pp. 431-472.
- MASSOT MARTÍ, Albert (2021): «Globalización, transiciones climática y digital y crisis pandémica en los sistemas agroalimentarios: implicaciones para las políticas públicas», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 257, pp. 61-130.
- (2019): «La PAC y la lucha contra el cambio climático», *Cuadernos de Derecho para Ingenieros*, 51: Política Agrícola Común, pp. 187-221.
  - (2018): «Hacia la PAC a 27: la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2017 y su contexto», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 250, pp. 15-91.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2020a): *Agrinfo n° 30. Contribución del Sistema Agroalimentario a la Economía Española 2018*, Madrid.
- (2020b): *Informe anual de la industria alimentaria española, periodo 2019-2020*, Madrid.
  - (2019): *Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural*, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2015b): *Guía de buenas prácticas de higiene en la producción primaria agrícola*, Madrid.
- (2015a): *Higiene de la producción primaria, operaciones conexas y fases posteriores de la cadena alimentaria*, Madrid.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021): *Plan de recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico*, Madrid.
- (2020): *Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo*, Guarda.
- MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes (2019): «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en Farinós Dasí, J.; Ojeda Rivera, J.F. y Trillo Santamaría, J.M. (Coords.), *Geografías para un Estado posmoderno*, Barcelona, Geocrítica.

- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1981): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura», *Agricultura y Sociedad*, 21, pp. 265-332.
- NOGALES NAHARRO, María Ángeles (2006): «Desarrollo rural y desarrollo sostenible. La sostenibilidad ética», *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, 55, pp. 7-42.
- OFICINA DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2021): *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid.
- PALMA FERNÁNDEZ, José Luis (2015): «La noción “cadena alimentaria” como concepto jurídico integrador de la actividad agroalimentaria», *Diario La Ley*, 8548.
- (2013): «Chatarra normativa y Derecho alimentario: el caso de las reglamentaciones técnico-sanitarias», *Diario La Ley*, 8157.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020a): *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede»*, Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020b): *Plan España Digital 2025*, Madrid.
- RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (Dir.) (2021): *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.) (2021): *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Salamanca, Ratio Legis.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2020a): «Hacia un salto disruptivo verde: El potencial de los montes ante el green new deal y la nueva PAC 2021-2027», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 47, pp. 23-69.
- (2020b). «Periodo 2021-2027 post COVID (nuevo pacto verde, “Next Generation EU y la nueva PAC”): ¿hacia una “nueva ruralidad” en Europa y en España?», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 54, 341, pp. 135-192.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola (2012): «Redes de alerta alimentaria y su articulación en la estructura territorial del Estado», *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 15, pp. 197-240.
- (2007): *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Madrid, Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel (2010): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 312, pp. 127-179.

- TAPIA HERMIDA, Alberto Javier (2021): «El plan de inversión que cambiará Europa y España en el próximo sexenio: el instrumento de recuperación de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España», *La Ley Unión Europea*, 88, pp. 1 y ss.
- TERRÓN SANTOS, Daniel (Dir.) (2018): *Estudios de Derecho Agroalimentario*, Granada, Comares.
- XIFRÉ, Ramón (2020): «El plan NGEU en España: retos estructurales y revisión de propuestas», *Cuadernos de Información Económica*, 279, pp. 11-22.