

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de septiembre de 2024

**“SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL
CONTEXTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: UNA
APROXIMACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA A LA
ESTRATEGIA EUROPEA «DE LA GRANJA A LA MESA»”**

“FOOD SAFETY AND FOOD SOVEREIGNTY IN THE CONTEXT
OF GLOBAL- ADMINISTRATIVE LAW. A LEGAL-
ADMINISTRATIVE PERSPECTIVE ON THE EUROPEAN STRATEGY
«FROM FARM TO FORK»”

Autor: Juan José Rastrollo Suárez, Profesor Titular (Acreditado Catedrático) de
Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, [ORCID: 0000-0003-
0521-1045](https://orcid.org/0000-0003-0521-1045) *

Fecha de recepción: 11/06/2024

Fecha de aceptación: 01/07/2024

Fecha de modificación: 02/07/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00380>

Resumen:

A lo largo de este trabajo ponemos de relieve, en primer lugar, la dimensión jurídica y política que han ido alcanzando los conceptos de medio ambiente, agricultura y alimentación en la Unión Europea. En segundo lugar, analizamos la proyección última del principio de sostenibilidad en la política alimentaria a partir de la aprobación del Pacto Verde y la aprobación de la Estrategia “de la granja a la mesa”. Ello, nos sirve para ahondar en los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y su relación con la PAC y otras normas. Por último, revisamos en clave jurídico-administrativa como se ha materializado la

* Coordinator of the Virtual Institute for Sustainable Cities and Communities at the University of Salamanca (Proyecto EC2U)

puesta en marcha de la Estrategia en sus vertientes preventiva, de control y represiva.

Abstract:

The present work focuses, first of all, on the legal and political dimensions attached to the concepts of environment, agriculture, and nutrition in the European Union. Secondly, we analyze the projection of the sustainability principle in food policy since the approval of the European Green New Deal, and the development of the “Farm to Fork” strategy. On this basis, we examine the concepts of food safety and food sovereignty, and their relationship to the Common Agricultural Policy (CAP), and other norms. Finally, we discuss from a legal-administrative perspective how the “Farm to Fork” Strategy has been implemented in the areas of prevention, control, and punishment.

Palabras clave: Medio ambiente. Agricultura. Seguridad alimentaria. Soberanía alimentaria. De la granja a la mesa.

Keywords: Environment. Agriculture. Food safety. Food sovereignty. From farm to fork.

Índice:

1. Introducción
2. Las conexiones entre medio ambiente, agricultura y alimentación en la Unión Europea
 - 2.1. Medio ambiente
 - 2.2. Agricultura
 - 2.3. Alimentación
3. El Pacto Verde europeo como pórtico para el diseño de la Estrategia “De la granja a la mesa”
 - 3.1. La sostenibilidad como fundamento de las políticas alimentarias de la Unión Europea.
 - 3.2. La alimentación en el contexto del Derecho global: la necesidad de tener en cuenta el derecho a la soberanía alimentaria y su relación con las políticas de la Unión Europea.
4. Implicaciones jurídico-administrativas de la estrategia europea para garantizar una alimentación sostenible
 - 4.1. Prevención
 - 4.2. Inspección y control
 - 4.3. Régimen sancionador
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Index:

- 1. Introduction**
- 2. Connections between environment, agriculture and food safety in the European Union**
 - 2.1. Environment**
 - 2.2. Agriculture**
 - 2.3. Food safety**
- 3. The European Green Deal as a gateway for the design of the “farm-to-fork” strategy**
 - 3.1. Sustainability as the basis of the European Union's food policies**
 - 3.2. Feeding in the context of Global-administrative law: the need to take into account the right to food sovereignty and its relationship with the European Union's policies**
- 4. Legal-administrative implications of the European strategy to ensure sustainable food**
 - 4.1. Prevention**
 - 4.2. Inspection and control**
 - 4.3. Sanctions regime**
- 5. Conclusions**
- 6. Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

En 2022 el Eurobarómetro de seguridad alimentaria publicado por la Autoridad Europea en la materia (EFSA), reveló algunos aspectos muy interesantes sobre la actual relación de los europeos con los alimentos¹. Su precio, a consecuencia de la crisis inflacionista vivida en la Zona Euro, se evidenció como una de las principales preocupaciones de la población. Pero, además, conceptos como seguridad o soberanía alimentarias (que, por razones a las que haremos referencia más adelante, han sido una constante preocupación para la Unión Europea desde hace décadas), han alcanzado un renovado protagonismo. Según este indicador, alrededor del cuarenta por ciento de la población entrevistada, mostraba recelo respecto a cuestiones como la presencia de residuos de pesticidas en la comida, de antibióticos, hormonas y esteroides en la carne o de aditivos y preservantes artificiales en otros alimentos. Más allá del desvelo por la presencia de productos químicos, la salud animal destacó también como una de las preocupaciones principales.

¹ [Eurobarómetro de seguridad alimentaria de 2022](#) (consultado el 12 de enero de 2024).

Un año después, en 2023, la misma serie de encuestas² dejó en evidencia que, pese al incremento de precios que habían sufrido los alimentos, alrededor del sesenta por ciento estaba dispuesto a pagar más por productos respetuosos con el bienestar animal, toda vez que más del ochenta por ciento consideraba que el cuidado de los animales de granja en sus países no era el adecuado. Más del ochenta por ciento estaba a favor de que, o bien se impusieran las normas europeas a los países exportadores de animales a la Unión, o bien se mejorara el etiquetado en lo relativo a los cuidados y la forma de cría.

Los resultados de estos sondeos de opinión, dejan en evidencia como existe una considerable inquietud por lo que comemos y cómo se produce, así como por los efectos que tiene sobre la salud o el entorno y otras cuestiones conexas, como las relativas al bienestar animal.

Aspectos como los relacionados con la mejora de la alimentación o en el trato a los animales están, en el ámbito de la sociedad del riesgo y el Derecho administrativo global, afectados por cuestiones tan diversas como los conflictos bélicos, la necesidad de diseñar una estrategia internacional contra el cambio climático o las exigencias impuestas a la producción ante el imparable incremento de la población mundial. En este contexto, la política alimentaria en los países de la Unión Europea se encuentra en la actualidad condicionada por la Estrategia “de la granja a la mesa” (en adelante la Estrategia) que, ocupando un lugar central dentro del denominado Pacto Verde Europeo, tiene como principal finalidad asentar una política de producción y consumo basada en el principio de sostenibilidad.

A lo largo de este trabajo, nos proponemos poner de relieve, en primer término, la dimensión jurídica y política que han ido alcanzando los conceptos de medio ambiente, agricultura y alimentación desde la firma del Tratado de Roma en el entorno de la Unión Europea. Con este propósito, analizamos la evolución de su tratamiento legislativo a lo largo del tiempo a partir de distintos condicionantes económicos, sociales y políticos.

En segundo término, fijamos nuestra atención en la evolución que han tenido las políticas medioambientales europeas en su última etapa y en la directa relación que guardan, a partir de la aprobación del Pacto Verde, tanto con la política alimentaria como con el principio de sostenibilidad ambiental. Ello, nos sirve para ahondar en conceptos como los de seguridad alimentaria (desarrollada a nivel comunitario a partir de la política agrícola común –en

² [Eurobarómetro especial Attitudes of Europeans towards animal welfare de 2023](#) (consultado el 10 de junio de 2024)

adelante PAC— y las crisis alimentarias de las décadas de los ochenta y noventa) y soberanía alimentaria (concepción en principio marginal y vinculada a determinados movimientos sociales que, de forma paulatina, ha ido asimilándose por parte de organizaciones internacionales y del legislador, para terminar alcanzando cierta relevancia en el ámbito del Derecho administrativo global).

Por último, revisamos en clave jurídico-administrativa como se ha materializado la puesta en marcha de la Estrategia en sus vertientes preventiva, de control y represiva.

2. LAS CONEXIONES ENTRE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Evitar el levantamiento de barreras proteccionistas que puedan atentar contra la prevalencia del principio de libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios, ha supuesto un considerable revulsivo para la progresiva homogenización de políticas medioambientales a lo largo de las últimas décadas. Partiendo de esta premisa, podemos encontrar, en los ordenamientos de los países miembros, normativas e instrumentos equivalentes en ámbitos como la evaluación ambiental, las emisiones industriales, el tratamiento de los residuos o la prevención y lucha contra la contaminación del agua o acústica³.

El nacimiento de la PAC en la década de los cincuenta, estuvo en un principio, vinculada a la necesidad de garantizar el suministro estable de alimentos a los ciudadanos europeos. Con el paso del tiempo, su orientación fue modulándose, para incluir matices cada vez más relacionados con el respeto al medio ambiente. Desde hace décadas, el principio de desarrollo sostenible — especialmente orientado en los últimos tiempos la dinamización socio-económica de las zonas rurales— se ha convertido en uno de los principales parámetros sobre los que bascula esta política. Esta relación, resulta especialmente intensa después de la última reforma.

³ Véanse en este sentido las [Directivas 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente](#), y por la [Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente](#), [2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas](#), [2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano](#) o [2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental](#) (consultadas el 12 de junio de 2024).

En directa relación con lo anterior –además de por distintas razones que van desde la crisis climática a los conflictos bélicos o la creciente preocupación por la sanidad animal–, la política alimentaria sigue siendo uno de los principales ejes con los que se alinea el diseño de la política agrícola de la Unión. Ello se refleja claramente a partir de la PAC post 2023.

2.1. Medio ambiente

La lectura del Tratado de Roma pone en evidencia la vocación por la construcción de un marco económico común para los países miembros desde sus primeros artículos, en los que hace una referencia clara tanto al “establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros” (artículo 2), como a la eliminación de derechos y tarifas aduaneras, obstáculos a la libre circulación o el establecimiento de una política común en materia de transporte u orientada a evitar la ruptura de la libre competencia (artículo 3)⁴. Estas menciones, se repetirán después de manera sucesiva en los diferentes tratados que, década tras década, servirán de clave de bóveda constitucional para el posterior desarrollo de lo que podemos entender como Derecho administrativo común de la Unión Europea.

Para la construcción de este mercado, el Legislador europeo entendió imprescindible el establecimiento de una legislación homogénea en materia ambiental, que evitara que las políticas verdes de los diferentes países de la Unión, acabaran por convertirse en una barrera proteccionista que obstaculizara el objetivo establecido. Esta, acabaría por materializarse de forma especialmente intensa a partir de la década de los setenta, a consecuencia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972 (Fernández de Gatta Sánchez, 2008).

Además de una serie de principios, que irán desarrollándose a lo largo de los años (y que suponen un antecedente directo para la posterior aparición del de sostenibilidad, a partir del informe Brundtland de 1987, elaborado en 1987 para las Naciones Unidas), la Conferencia tuvo como resultado la aprobación de un plan de acción con una serie de recomendaciones. Entre ellas, podemos encontrar referencias concretas a las conexiones entre medio ambiente y

⁴ En un sentido similar, el último párrafo del artículo 115 del Tratado de Roma estableció que “Debe darse prioridad a las medidas que perturben lo menos posible el funcionamiento del mercado común y que tengan en cuenta la necesidad de acelerar, en la medida de lo posible, el establecimiento del arancel aduanero común”.

alimentación, que ponen de manifiesto la inquietud, a nivel institucional existía, ya entonces por la conexión medio ambiente y alimentación⁵.

Las referencias en los textos legales europeos, comienzan en este punto a intensificarse e incorporarse a los distintos Tratados que van sucediéndose desde el Acta Única de 1987 hasta el Tratado de Lisboa, en el que las menciones son múltiples y en relación a muy distintos aspectos⁶. Serán los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), los que concretan su competencia –modulada en algunos ámbitos con base en el principio de subsidiariedad así como por la necesidad de unanimidad en el seno del Consejo– en aspectos concretos, como los relativos a la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y recursos hídricos, el cambio climático o la elección de fuentes de energía, así como la estructura del abastecimiento energético.

La política ambiental de la Unión se perfila así definitivamente con una entidad propia, basándose en una serie de principios bien definidos: cautela, corrección de la contaminación en su fuente o “quien contamina paga”.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), irá perfilando y concretando estas aseveraciones legales a través de su

⁵ De esta manera la Recomendación 13 determinó que “los organismos de las Naciones Unidas dediquen especial atención a la prestación de asistencia para combatir la amenaza de la malnutrición humana que padecen muchas partes del mundo. Dicha asistencia habrá de abarcar la formación profesional y las actividades de investigación y desarrollo en cuestiones tales como las causas de la malnutrición, la producción en masa de alimentos de alto contenido proteínico y fines múltiples, las características cualitativas y cuantitativas de los alimentos habituales, y la inclusión de programas prácticos de nutrición”.

⁶ El artículo 2.3 hace referencia a que en el establecimiento del mercado interior la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado (...) en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

El artículo 10.A.2.d determina que “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de (...) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”

El artículo 10.a.2.f establece como otro de los fines de las políticas de la Unión el de “contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”.

El artículo 2.c.2.e identifica el medio ambiente como una de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.

Por su parte, el artículo 191 diseña la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente, estableciendo objetivos y las obligaciones en la materia tanto a nivel supranacional como de cada uno de los países.

jurisprudencia a lo largo de las décadas, dejando constancia de la intensa relación existente entre las políticas de la Unión y el medio ambiente⁷. Estas referencias se irán proyectando en el ámbito jurídico-administrativo de los distintos países de la Unión, a través de la homogeneización de las herramientas destinadas a la autorización, la inspección, el control y la sanción de aquellas actividades que pueden afectar al medio ambiente⁸. Y ello, no solo a partir de la aprobación de Directivas y Reglamentos, sino también de normas técnicas armonizadas, reglamentaciones y especificaciones comunes (Álvarez García, 2023).

Es preciso remarcar en este punto que, como se ha encargado de poner de manifiesto el TJUE, la normativa europea que impulsa este proceso de homogeneización no puede ser interpretada como una potestad ilimitada a favor de los Estados miembros para establecer instrumentos jurídico-administrativos de prevención cuando no estén nítidamente claros en cuanto a su contenido y dimensión. Como ha indicado la Sentencia de 22 de febrero de 2022 en relación con el asunto C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern e.V. contra Landkreis Rosenheim): “(...) la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que no está comprendida en su ámbito de aplicación una medida nacional que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece

⁷ En este sentido, haciendo un recorrido por algunas de sus resoluciones más destacadas, [la Sentencia de 13 de septiembre de 2005 en relación con el asunto C-176/03](#) (Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea) determinó que “la protección del medioambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartado 13; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 8, y de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, apartado 32). En este sentido, el artículo 2 CE enuncia que la Comunidad tiene por misión promover un «alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» y, a tal fin, el artículo 3 CE, apartado 1, letra l), prevé la aplicación de una «política en el ámbito del medio ambiente» (fundamento jurídico 41) y que “a tenor del artículo 6 CE, «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad», disposición que subraya el carácter transversal y fundamental de este objetivo” (fundamento jurídico 42).

⁸ En este sentido, podemos destacar la aprobación de normas como las Directivas 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de la [Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que impulsaron la homogeneización de la evaluación ambiental en la Unión](#), 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas o 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (consultadas el 12 de junio de 2024).

a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, pero sin establecer normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos”.

Más allá del análisis y la evolución de los pilares normativos sobre los que se asienta el Derecho medioambiental europeo, podemos destacar otros aspectos que dejan de manifiesto su relevancia en las políticas de la Unión, como la creación de la Agencia Europea del Medio ambiente o el impulso a la cooperación internacional en materia medioambiental, que dio lugar a la aprobación, entre otros, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, profundamente vinculada –como después veremos– a la Estrategia.

2.2. Agricultura

El artículo 3.d) del Tratado de Roma ya se refirió al establecimiento de una política común en materia de agricultura, cuestión a la que consagra los artículos 38 y siguientes. Como adelantamos, en su origen, esta política de signo marcadamente proteccionista tenía entre sus principales finalidades la garantía del abastecimiento a unos precios asequibles y el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas para agricultores y ganaderos (Fernández del Hoyo, 1994, Fernández Torres, 2014).

Su evolución a lo largo de los años estuvo marcada, en primer término, por una serie de consecuencias derivadas, precisamente, de su carácter “subvencional”. Entre ellas, la producción de excedentes o la necesidad de financiar exportaciones, con el consecuente perjuicio a países en vías de desarrollo a partir de la competencia desleal generada (Matthews, 2008, Boysen, Grinstead Jensen y Matthews, 2016). Entre las disfunciones provocadas a nivel interno, puede destacarse, además, la exigencia del “cheque británico”, que durante años supuso una compensación económica de la Unión al Reino Unido por no poder beneficiarse de PAC (Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, 2011).

El TFUE identifica la agricultura entre las competencias de la Unión en su artículo 2.c, a la que consagra el Título III (artículos 38 y siguientes). En este, más allá de hacer alusión a esta en el seno del mercado común (artículo 49), se enuncian una serie de objetivos que han de servir como parámetros para su desarrollo, como el incremento de la productividad agrícola, el fomento del progreso técnico asegurando el desarrollo racional de la producción, el empleo de factores de producción (y en particular de la mano de obra), la garantía de un nivel de vida equitativo a la población agrícola, la estabilización de los mercados o la garantía en cuanto a la seguridad de abastecimiento y suministros a precios razonables (artículo 39).

Si bien el peso porcentual de la misma se ha reducido a la mitad desde principios de la década de los ochenta (cuando llegó a representar el sesenta y seis por ciento) hasta la tercera década del siglo XXI, la PAC representa aún para el periodo 2021-2027 el no desdeñable porcentaje del treinta y uno por ciento en el presupuesto de la Unión (Negre, 2023). En este intervalo, más allá de tener como objetivo asegurar el suministro y la mejora de las condiciones de vida de los profesionales del sector, la PAC ha ido progresivamente ligándose al desarrollo de políticas medioambientales. Durante las más de dos décadas en las que la sostenibilidad ambiental lleva conectándose de forma progresiva con la PAC –tiempo en el que se ha puesto de manifiesto la dificultad que puede entrañar la consolidación de un modelo con estas características en el sur de Europa, y los problemas que supone entrelazarla con la dinamización socioeconómica en estas regiones (Arnalte Alegre, 2002)– se ha producido una modulación en torno al concepto de sostenibilidad, especialmente a partir de la denominada reforma Ciolos de 2013, que estableció el denominado “pago verde” o “*greening*”. Mediante este, se condicionó la recepción de un considerable porcentaje de las ayudas directas concedidas por la Unión al cumplimiento de ciertos objetivos de carácter medioambiental.

En sus inicios, la integración de objetivos ambientales en la PAC fue considerablemente criticada (Alons, 2017). Sin embargo, algunos informes prueban que la adopción de esta medida ha dado como resultado una mayor diversificación de cultivos, ha impulsado el mantenimiento de pastos tradicionales, ha favorecido la utilización del barbecho y de los cultivos fijadores de nitrógeno como superficies de interés ecológico y ha supuesto, en última instancia, una mejora de la biodiversidad⁹.

En su última versión, se articula en base en el desarrollo de una serie de planes estratégicos nacionales y a la consecución de una serie de objetivos, alguno de ellos consustanciales a la política agrícola desde su creación y otros, más novedosos, vinculados tanto al medio ambiente como a otros aspectos que convergen en la finalidad de impulsar la resiliencia y competitividad de la Unión Europea, apoyándose en parámetros de sostenibilidad (Oñate, Acebes y Olea,

⁹ Véase el informe “[Evaluation study of the payment or agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Report for the European Commission](#)” European Commission, Bruselas (consultado el 15 de enero de 2024) y, en el mismo sentido, el [Informe sobre la aplicación del pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente \(“pago verde o *greening*” de la Campaña 2020 del Fondo Español de Garantía Agraria \(consultado el 14 de enero de 2024\)](#)

2023). Además, después de su última reforma, la PAC se encuentra profundamente condicionada por la Estrategia¹⁰.

Entre los objetivos mencionados, se encuentran la garantía de una renta justa a los agricultores y su mejora de la posición en la cadena alimentaria, el aumento de la competitividad, la lucha contra el cambio climático, la protección ambiental, la preservación de paisajes y de la biodiversidad, el apoyo al relevo generacional, el mantenimiento del dinamismo de las zonas rurales, la protección de la calidad alimentaria y sanitaria o el impulso al conocimiento y la innovación. De hecho, la Estrategia, promueve un modelo de negocio ecológico que premia las prácticas respetuosas con el medio ambiente por los propietarios a través del pago de incentivos y la emisión de certificados de carbono negociable con el objeto de impulsar la eliminación y el almacenamiento de carbono a partir de la captura mediante suelos agrícolas¹¹.

Esta última reforma de la PAC, supuso también la puesta en marcha de un nuevo modelo de gobernanza articulada en torno a la nueva estructura del Consejo de Administración, que ha pasado de contar con 14 miembros especializados a incorporar representantes de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea la sociedad civil y la cadena alimentaria (Massot Martí, 2022).

2.3. Alimentación

Las políticas alimentarias en la Unión estuvieron vinculadas, desde sus inicios, además de a los conceptos anteriormente mencionados, a la noción de seguridad. No obstante, hasta la década de los ochenta, la legislación era "sectorial, fragmentaria y vertical" y regía el principio de reconocimiento mutuo (Borges, González Acebes y Muñiz Espada, 2014)¹².

¹⁰ En este sentido pueden consultarse la [Comunicación COM 2020/846: "Recomendaciones relativas a los Planes Estratégicos Nacionales de la Política Agrícola Común"](#) (consultado el 12 de junio de 2024)

¹¹ Véase en tal sentido la [Comunicación de la Unión Europea COM 2021/572 "Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030"](#) (consultado el 12 de junio de 2024)

¹² Un ejemplo del interés en primer término por homogeneizar y en segundo por vertebrar y homogeneizar la normativa lo encontramos en la aprobación primero de la [Decisión 76/791/CEE de la Comisión, de 24 de septiembre de 1976, relativa a la creación de un Comité científico de la alimentación animal](#), que posteriormente se sustituiría por la Decisión 97/579/CEE de la Comisión, de 23 de julio de 1997, por la que se establecieron Comités científicos en el ámbito de la salud de los consumidores y de la seguridad alimentaria. Esta última supuso la creación de un órgano consultivo denominado Comité científico de la alimentación animal (*Scientific Committee on Animal Nutrition*).

Si bien el concepto de seguridad alimentaria nace a mediados de la década de los setenta, ha evolucionado sustancialmente a lo largo del tiempo a partir de la reformulación de las distintas dimensiones que comporta (relativas a la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad)¹³. En un primer momento, se asimiló fundamentalmente al productivismo y a la disponibilidad de alimentos en un contexto de inflación y miedo a la sobrepoblación mundial¹⁴. Después, pasó a identificarse con la garantía del acceso físico y económico a estos. En última instancia, con conceptos como los de nutrición, sostenibilidad (de una forma más intensa) y ciudadanía alimentaria (Clay, 2003, Coates, 2013, Weingärter, 2005 o Bruonori, Avermaete, Bartolini, Brzezina, Grandó, Marsden, Mathijs, Moragues-Faus y Sonnino, 2020).

Los condicionantes para su progresiva asimilación en Europa, han sido particulares. En concreto, es preciso hacer mención a las diferentes crisis alimentarias acaecidas a lo largo de la década de los ochenta y los noventa (como la del aceite de Colza, la de las vacas locas o la de las dioxinas), que dieron lugar a la necesidad de superar la dispersión y establecer una legislación europea homogénea en materia de seguridad alimentaria en el seno de la entonces Comunidad Económica Europea, vinculada a la protección de la salud (Rebollo Puig, 1989, Franch Sager, 2002).

En primer lugar, porque, paulatinamente, se irá tomando conciencia de que las políticas alimentarias, por su carácter y relevancia, debían dotarse de una dimensión, no solamente europea, sino global. En segundo lugar, porque, para articular esa nueva política alimentaria, el concepto de "trazabilidad" se convierte en clave, por asegurar la posibilidad de monitorizar los alimentos desde su origen hasta su destino final en manos del consumidor. De esta manera, además de las variables relacionadas con la agricultura y el medio ambiente, se introduce la relacionada con el consumo en su configuración legal.

No se tratará ya solo de asegurar el suministro de alimentos en un mercado común dentro de un entorno justo para los productores, sino de garantizar, además, que esos alimentos son seguros para los consumidores. Así, el Tratado de Maastricht hizo referencia, en primer término, a la incorporación del Título X, que en su artículo 129 mencionó la necesidad de que la Comunidad "contribuyera a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando la acción de los mismos" y a que "las exigencias en materia de protección de la salud" constituyeran un componente de las demás políticas

¹³ Concretamente durante la primera Conferencia Mundial sobre la erradicación del hambre y la malnutrición organizada por la ONU y celebrada en Roma en 1974.

¹⁴ En consonancia con el éxito de obras como *The population bomb* de P. R. EHRLICH.

de la Comunidad. Además, con el Título XI, introdujo la referencia a que la Comunidad habría de contribuir a que se alcanzara “un alto nivel de protección de los consumidores mediante (...) las acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada” (artículo 129 A.1.b).

El tratado de Ámsterdam, a su vez, incorporó la referencia a la necesidad de impulsar la “aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores”, basada “en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos” determinando, además, la necesidad de que Parlamento Europeo y Consejo procuraran la consecución de este objetivo “en el marco de sus respectivas competencias” (artículo 73 Q). El tratado de Lisboa, prosiguió ahondando en las referencias a la protección de consumidores y usuarios en la Unión Europea.

Con una dimensión global, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO), ha definido la seguridad alimentaria como aquella que se da “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”¹⁵.

Mención especial merece la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria de 2000 –a consecuencia de las crisis a las que hicimos referencia con anterioridad– mencionó la necesidad de crear un Organismo alimentario europeo independiente, como medio apropiado para garantizar “un nivel elevado de seguridad alimentaria”. Este, tendría como objeto formular dictámenes científicos independientes sobre aspectos vinculados a la seguridad alimentaria, la gestión de los sistemas de alerta, la comunicación y el diálogo con los consumidores sobre cuestiones sanitarias –y, particularmente, de seguridad alimentaria– y la creación de redes con entidades nacionales y organismos científicos. Además, estableció que “El establecimiento de un Organismo independiente debe ir acompañado de una amplia serie de medidas de otro tipo destinadas a mejorar y a dar coherencia al corpus legislativo que se aplica a todos los aspectos de la producción de alimentos, «de la granja al consumidor»”.

¹⁵ [FAO \(Food and Agriculture Organization\): Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 al 16 de noviembre, Roma, 1996](#) (consultado el 8 de agosto de 2023).

El Reglamento 78/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecieron los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fijó los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, suponiendo un punto de inflexión (Franch Sager, 2002, García-Bustelo Martínez y De León Arce, 2023, Oanta, 2008 o Bobillar Sáenz, 2013). La norma, reconoció como objetivos generales a perseguir por la legislación alimentaria europea los de “lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas”, así como los de “proteger los intereses de los consumidores, incluidas unas prácticas justas en el comercio de alimentos, teniendo en cuenta, cuando proceda, la protección de la salud y el bienestar de los animales, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente” (artículo 5.1).

Entre las funciones de la EFSA, se recogieron la elaboración de dictámenes, el desarrollo de metodologías uniformes para la determinación del riesgo alimentario, el apoyo científico y técnico a la Comisión, el encargo de estudios científicos, la búsqueda, recopilación, cotejo, análisis y resumen de datos científicos y técnicos, la identificación de riesgos emergentes, el establecimiento de un sistema de redes interconectadas, la asistencia científica y técnica en crisis a la Comisión, la transmisión de información al público o la formulación de conclusiones y orientaciones de forma independiente (artículo 23 Reglamento 78/2002). Son múltiples las actividades impulsadas por la Autoridad en el marco de sus funciones en relación a la implementación de la Estrategia¹⁶. Además, cabe destacar que el Reglamento definió la trazabilidad como “la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia dedicada a ser incorporada en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo” (artículo 3.15).

Por su parte, la jurisprudencia del TJUE ha sido prolija en sentencias relativas a la seguridad alimentaria, poniendo de manifiesto, no solamente lo relevante de esta cuestión dentro de las políticas de la Unión, sino el trascendente alcance que la legislación europea en la materia tiene a la hora de condicionar las de los países miembros. Así, ha tenido la ocasión de pronunciarse en relación a aspectos tan diversos como la no consideración en el ámbito de aplicación del Reglamento 258/97 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios de los animales enteros destinados a ser consumidos como tales (STJUE de 1 de octubre de 2020 -asunto C-526/19-, Entoma SAS contra *Ministre de*

¹⁶ Sirvan como ejemplo del asesoramiento científico a la Comisión en relación a la creación de perfiles nutricionales los informes “[Scientific advice related to nutrient profiling for the development of harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling and the setting of nutrient profiles for restricting nutrition and health claims on foods](#)” (consultado el 3 de agosto de 2023) o “[Welfare of pigs on farm](#)” (consultado el 3 de agosto de 2023).

l'Économie et des Finances y Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation), la obligación del explotador de empresa alimentaria de justificar la declaración que utilice en relación a las propiedades nutricionales y saludables de los alimentos mediante pruebas científicas generalmente aceptadas y basadas, en la medida de lo posible, en elementos objetivos que cuenten con un consenso científico suficiente (STJUE de 10 de septiembre de 2020 -asunto C-363-19-*Konsumentombudsmannen* contra Mezina AB en petición de decisión prejudicial planteada por *Stockholms tingsrätt*) o la definición y diferenciación de los conceptos de “complemento alimenticio” y “alimento para usos médicos especiales” (STJUE del 2 de marzo de 2023 -asunto C-760/21-).

3. EL PACTO VERDE EUROPEO COMO PÓRTICO PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA “DE LA GRANJA A LA MESA”

El Pacto Verde Europeo (en adelante PV), se configura desde 2019 como estrategia europea de crecimiento, tomando el relevo de la Estrategia Europa 2020. Lo hace con base en determinados parámetros fuertemente vinculados a la protección del medio ambiente, combinando la construcción de una sociedad justa, integradora, equitativa y próspera, con el fomento de una economía moderna, competitiva y eficiente que no genere emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050. Se encuentra plenamente alineada con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (en adelante ODS) y, de hecho, se articula como parte de la estrategia de la Comisión para su implementación en el territorio de la Unión Europea (Martínez Dalmau, 2022, Pérez de las Heras, 2020, García Luiola, 2023).

Más allá de transformar ciertos sectores productivos de la Unión, el PV pretende hacer competitiva la industria alimentaria a nivel global, articulando una serie de estrategias relacionadas con el respeto al medio ambiente. Además, de forma indirecta, supone el impulso a una política proteccionista. Ello, en la medida en que la adaptación a las exigencias de sostenibilidad por parte de los países en vías de desarrollo (requisito imprescindible para acceder a los mercados europeos), se revela muy difícil de cumplir. Estos, profundamente dependientes del sector primario, tienen en los mercados europeos sus principales socios importadores y, en buena medida, su mayor posibilidad de desarrollo a corto plazo. Volvemos, de esta manera, a una situación hasta cierto punto asimilable a la generada por la PAC a lo largo de los años, solo que en esta nueva etapa la política europea se escuda en la necesidad de impulsar una producción agrícola sostenible a nivel global (Matthews, 2008, Boysen, Grinsted Jensen y Matthews, 2016).

Esta circunstancia, pone de manifiesto la necesidad de incluir en la Estrategia medidas para impulsar el crecimiento económico de estos países, que tradicionalmente han surtido de sus productos a Europa, bien a través del fomento de la agricultura y la ganadería sostenibles en origen o bien a través de otros mecanismos compatibles con la sostenibilidad y con los ODS que – conviene no olvidarlo– hacen referencia a cuestiones como el fin de la pobreza (1), el hambre cero (2) o la reducción de las desigualdades (10).

Las medidas comprendidas en el PV mencionan aspectos tales como el clima, el suministro y uso eficiente de la energía, la transformación industrial, el fomento de la economía circular, la eliminación de la contaminación y de las sustancias tóxicas, la preservación y el establecimiento de ecosistemas y biodiversidad el fomento de la transición a una movilidad sostenible e inteligente. Dentro de estas medidas, se encuentra también el impulso a la estrategia, que se define como la consecución de un sistema alimentario “justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente”. Ello es así porque, para la consecución de los objetivos establecidos en el PV, resulta imprescindible modular la política europea en relación al consumo de productos agrícolas dentro de un marco común europeo, pues “es indiscutible que ni el actual modo de producción agrícola ni los actuales modelos de consumo son coherentes con los objetivos del Pacto Verde y requieren una adaptación” (Henning y Witzke, 2021).

Para alcanzar esta finalidad la Estrategia, tal y como se articuló en el PV, se plantearon una serie de retos:

El primero, convertir a los alimentos europeos –a partir de su consideración como “seguros, nutritivos y de calidad”– en referente mundial de sostenibilidad alimentaria. En relación a este aspecto, el PV argumenta que, la necesidad de alimentar a una población mundial en continuo crecimiento, hace imprescindible evitar el efecto nocivo que esto tiene sobre el medio ambiente y, al mismo tiempo, asegurar la calidad alimentaria suficiente para evitar la ligazón entre los productos consumidos, la obesidad y el cáncer. El segundo, impulsar, a través del uso de nuevas tecnologías y avances científicos, nuevas oportunidades para los operadores en la cadena de valor (y particularmente de los agricultores) dentro de un mercado que, cada vez más, demanda alimentos sostenibles. El tercero, proyectar sobre la PAC y el Fondo Marítimo y de Pesca, la estrategia para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad, de tal manera que, como mínimo, el cuarenta por ciento del presupuesto global de la primera y el treinta por ciento del segundo se vinculen a la consecución de esos objetivos. El cuarto, reducir el uso de plaguicidas químicos, abonos y mediante la legislación e incrementar la agricultura ecológica a partir de la promoción de prácticas innovadoras. El

quinto, lograr una economía circular focalizada en aspectos como el transporte, el almacenamiento, el envasado y el tratamiento de residuos alimentarios en torno a parámetros de sostenibilidad. Dentro de este, se identificó la necesidad de combatir el fraude alimentario y promover la investigación, así como la de impulsar el cumplimiento de la legislación y la identificación de nuevos piensos y productos alimentarios innovadores. Por último, se alude a la necesidad de promover el consumo de una alimentación saludable y sostenible.

Ello, mediante distintos mecanismos, que van desde la prohibición de alimentos importados que no cumplan la normativa medioambiental, hasta el fomento de medidas encaminadas a reducir el despilfarro, pasando por el fomento de medios digitales para informar a los consumidores sobre su origen, valor nutricional y huella medioambiental.

Como resultado de las referencias contenidas en el PV, la Comisión presentó la Estrategia en mayo de 2020, a las que siguieron unas conclusiones en octubre de ese mismo año. En las mismas destacó, como ejes principales del proyecto que se acordó desarrollar, los de asegurar –acompañadamente al objetivo de neutralidad climática establecido para 2050– alimentos suficientes y asequibles, ingresos justos para los productores primarios y una agricultura competitiva a nivel global (Hazekamp y Dorfman, 2021). El sentido de la Estrategia no puede entenderse en toda su magnitud sin hacer una lectura conjunta con la “[Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas](#)”, a la que hace referencia la Comunicación COM (2020) 380.

También, debemos enlazar su contenido con la política económica impulsada por la Unión Europea tras la crisis sanitaria y los fondos *Next Generation*, lo que a su vez debe conectarse con el presupuesto a largo plazo 2021-2027 y el marco financiero plurianual. Esta política, está orientada al fomento de inversión en infraestructuras y capacidades digitales, en coherencia con los objetivos climáticos y ambientales de la Unión. La finalidad planteada es la de provocar “una ola de renovación a gran escala” entre otros ámbitos, en los de “energías renovables y soluciones de hidrógeno limpio, en transporte limpio, en alimentos sostenibles y en una economía circular inteligente tiene un enorme potencial para conseguir que la economía europea crezca”¹⁷.

¹⁷ Véase en este sentido la Comunicación COM (2020) 424 “[El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa](#)”, consultada el 12 de junio de 2024). Como reflejo de esta conexión la Comisión incrementó el presupuesto destinado al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en 15.000 millones de Euros (Véase en este sentido la [Comunicación COM 220/456 “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”](#), consultada el 12 de junio de 2024).

En particular, en el ámbito agroalimentario, sus principales implicaciones regulatorias se materializan en el Plan de Acción de la UE «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» de mayo de 2021, el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) no 401/2009 y (UE) 2018/1999 (conocido como "Ley Europea del Clima") o la Comunicación "objetivo 55". Todas ellas, se articulan en torno al objetivo de lograr la neutralidad climática en el año 2050 (Massot Martí, 2022).

3.1. La sostenibilidad como fundamento de las políticas alimentarias de la Unión Europea

En términos jurídicos, el concepto de sostenibilidad está condicionado por la definición que de la misma encontramos en el informe Brundtland de 1987, al que hicimos referencia en páginas anteriores. Este, determinó que "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas". Este axioma, viene a proyectarse en tres esferas: la primera, económica (implicando la necesidad de impulsar un crecimiento equitativo y responsable), la segunda, medioambiental (fomentando el consumo racional de recursos, la conservación del medioambiente y la lucha contra su deterioro) y la tercera, social (al suponer, además, la garantía de condiciones de vida dignas para todas las personas) (Rastrollo Suárez y Ferraro, 2022).

Además, se plasma en el artículo 45.2 de la Constitución Española (en adelante CE) cuando, dentro del precepto dedicado al medio ambiente, se hace un llamamiento expreso a los poderes públicos para que velen "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva" (Martín Mateo, 1988). El Tribunal Constitucional ha identificado directamente esta referencia con "el "desarrollo sostenible", equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título "Nuestro futuro común", encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas" (Sentencias 64/1982 de 4 de noviembre o 102/1995 de 26 de junio del Tribunal constitucional, entre otras).

Este principio, se ha convertido en transversal dentro del ordenamiento y se ha proyectado, después, en múltiples normas referidas a muy distintas materias, que van desde la contratación pública (al hablar el artículo 201 de la Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público de las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral), al Derecho urbanístico (al hablar la

Disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de criterios mínimos de sostenibilidad), pasando por la normativa en materia de comunicaciones (al hablar el artículo 55 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones de “Infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios”), minas (al hablar la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas de la regulación de los aprovechamientos), medicamentos (al hablar el artículo 87 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios del uso racional de medicamentos en las oficinas de farmacia) o sector energético (a través de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética), solo por poner algunos ejemplos. No obstante, quizá las normas más específicas en la materia, que requieren una mención expresa, son las leyes 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

En el ámbito agroalimentario, podemos destacar normas como las leyes 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria o el Real Decreto 199/2017, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación.

Más recientemente, podemos encontrarnos referencias textuales a la Estrategia, como la que aparece en la exposición de motivos de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera cuando, al hacer referencia al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, determina que este “se adopta en el marco del Pacto Verde Europeo que tiene entre sus objetivos prioritarios el de garantizar la economía azul y reforzar el papel de los océanos y el sector pesquero en la lucha contra el cambio climático y en el cual se encuadra la Estrategia «De la granja a la mesa» con una serie de medidas aplicadas a la agricultura, ganadería y el sector pesquero, para garantizar una cadena alimentaria más equilibrada, a través del fomento de la pesca sostenible”.

En el ámbito europeo, la modulación en torno al concepto de sostenibilidad de la Estrategia, viene predeterminada por la aprobación de una serie de normas previas e instrumentos del ámbito del *soft law*. En este sentido, tenemos que desatacar la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación

comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016, sobre soluciones tecnológicas para una agricultura sostenible en la Unión, el Reglamento 2019/1381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la transparencia y la sostenibilidad de la determinación o evaluación del riesgo en la UE en la cadena alimentaria o el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente, de 11 de mayo de 2020, *The European environment-state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe*.

La Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2021 sobre una estrategia agrícola para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, concreta definitivamente el contenido de la Estrategia, si bien para materializarse requiere de una colaboración decidida con los países miembros.

De su lectura, puede deducirse claramente su relación con el concepto de sostenibilidad:

En primer término, al referirse a la “Necesidad de acción”, pone de manifiesto que las políticas derivadas de la estrategia, deben partir de evaluaciones de impacto que hagan referencia a objetivos cuantitativos, alcanzables, realistas y transparentes y a las conexiones entre estas evaluaciones y los conocimientos científicos. De esta manera, se pone en evidencia la relación directa que existe entre el criterio científico y la adopción de políticas encaminadas hacia la sostenibilidad, que debe entenderse como objetivo en el ámbito alimentario para empresas, consumidores y productores y, en torno a la cual, es precisa la construcción de planes estratégicos relacionados con la materia.

En segundo término, al incorporar el apartado “Construyendo la cadena alimentaria que funciona para los ciudadanos, los trabajadores, los productores, los distribuidores y el medio ambiente”, alude a muy distintos aspectos, como la necesidad de modificar, progresivamente, la legislación en materia de plaguicidas, de garantizar el bienestar animal y el suministro de alimentos, de luchar contra el cambio climático y evitar la desertización o de favorecer la utilización de energías renovables. Dentro del primer aspecto (en el camino de conseguir una agricultura más sostenible), hace una alusión expresa a la necesidad de establecer procesos de evaluación, autorización y registro de vía rápida para plaguicidas no químicos de bajo riesgo. También, destaca la necesidad de contar con una cadena de suministro robusta –especialmente después de la crisis sanitaria motivada por la Covid-19–, hace referencia a la necesidad de evitar el desperdicio y la pérdida de alimentos por sus consecuencias ambientales y climáticas, y alude a la necesidad de luchar contra el fraude alimentario y de garantizar el control en toda la cadena alimentaria.

Todo esto guarda una directa relación con el concepto *One Health* que pretende armonizar y optimizar la salud de personas, animales y ecosistemas a partir del impulso a la vigilancia y control de enfermedades aprovechando la supervisión y monitorización de los vínculos estrechos de interdependencia que existen entre todos ellos. Se trata, en definitiva, de coordinar la salud de personas, animales y ecosistemas para obtener una ventaja global en términos sanitarios que beneficie a todos los seres vivos (Mayor Zaragoza, Fariñas Guerrero, Vega García, 2019).

En tercer término, al introducir el apartado “Habilitando la transición”, menciona la necesidad de que el cambio proyectado se apoye, en buena medida, en las PYMES y los pequeños y jóvenes agricultores (especialmente en las mujeres), como sujetos protagonistas. También, hace hincapié en el uso de sistemas eficaces de conocimiento e innovación agrícola (AKIS) y sistemas de asesoramiento agrícola como instrumentos de referencia. Por ello, alude a la exigencia de que la inversión europea para llevar a cabo esta transición se enfoque, fundamentalmente, en estos colectivos y métodos a través de los planes estratégicos nacionales para la implementación de la política agrícola común.

En último término, con la incorporación del apartado “Promover la transición global”, destaca el papel de la Unión como referente internacional en materia de alimentación, por la relevancia de su mercado y sus cuatrocientos cincuenta millones de consumidores, lo que puede servir como incentivo para influir en las normas adoptadas por los socios comerciales de la Unión e incrementar, en ámbitos externos a esta, la relevancia del concepto de sostenibilidad. En tal sentido, destaca la posición que le corresponde para contribuir al objetivo de garantizar –en el marco de la salvaguarda de los derechos humanos (Aragão, 2018) – alimentos a una población mundial creciente, en un contexto de rápido crecimiento, cambio climático y escasez de recursos. En este entorno, se refiere a la necesidad de evitar importaciones que contraríen el espíritu de la legislación promovida en el marco de la Estrategia (haciendo una mención concreta a varias auditorías realizadas por la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea y a otras investigaciones de organizaciones no gubernamentales según las cuales no se garantizaba la trazabilidad completa de los caballos vivos procedentes de Argentina enviados al mercado de la Unión). También, a la necesidad de evitar todo experimento estructural con animales en los que su participación no sea indispensable.

La Estrategia está, además, fuertemente conectada con el impulso a la seguridad alimentaria y a la resiliencia en situaciones de crisis, al impulsar medidas destinadas a adaptar en este sentido los sistemas alimentarios. Ello, ante riesgos

como los conflictos geopolíticos, la pérdida de biodiversidad o la crisis climática.

No obstante, podemos obviar en este punto las críticas que ha levantado su puesta en marcha. Según algunos informes, las medidas que supone su adopción y que implican, como veremos, la reducción en el uso de fertilizantes, antimicrobianos y plaguicidas, pueden incidir directamente en la bajada de producción y el incremento de costes de la producción alimentaria (Beckman, Ivanic, Jelliffe, Baquedano y Scott, 2020). Algunos estudios, pronosticaron que la implementación de la estrategia supondría una disminución de los volúmenes producidos por cultivo de entre el diez y el veinte por ciento, llegando incluso al treinta por ciento en relación a ciertos cultivos como las manzanas –siendo la disminución especialmente intensa en el ámbito de los cultivos perennes– lo que implicaría el decrecimiento significativo en la producción de determinados bienes como el vino, las aceitunas y el lúpulo y el cambio en el comercio internacional, en la medida en que disminuyeran las exportaciones y se incrementaran (llegando incluso a doblarse) las importaciones de la Unión Europea (Bremmer, González-Martínez, Jongeneel, Huiting y Stokkers, 2021)¹⁸.

A ello hay que sumar las limitaciones a la producción que también implica el progresivo establecimiento de limitaciones en relación al nivel de producción agrícola y ganadero, que venía dándose con anterioridad a partir de la, cada vez más estrecha, vinculación de la PAC a los objetivos ambientales.

Con respecto a esta situación, diferentes informes han planteado distintos efectos económicos adversos posibles, como la necesidad de establecer medidas proteccionistas para proteger a los productores europeos ante el incremento del coste de producción que supone la adopción de las medidas de la Estrategia o la posibilidad de que terceros países –a consecuencia de estas medidas y del incremento de precios–, decidan reducir la importación de productos europeos (Schiavo, Le Mouël, Poux, Aubert, 2021). Los peores resultados aparejados a estas posibles consecuencias se proyectarían, además, sobre los países en vías de desarrollo. De esta manera, se ha puesto de relieve que, en buena medida, el éxito de la Estrategia dependerá, de la aplicación de técnicas innovadoras en el sector agroganadero (y del grado de desarrollo que tengan), así como de del grado de seguimiento que, no solo dentro sino también fuera de la Unión Europea, tengan las prácticas que impulsa.

¹⁸ Sobre otros efectos de la Estrategia en relación a las medidas que prevé, puede consultarse “[Green Deal 2030 targets and agricultural production studies. Bruselas: Factsheet, Bruselas: Comisión Europea](#)”Factsheet, Bruselas, 2021” (consultado el 17 de enero de 2024).

3.2. La alimentación en el contexto del Derecho administrativo global: la necesidad de tener en cuenta el derecho a la soberanía alimentaria y su relación con las políticas de la Unión Europea

El concepto de soberanía alimentaria está directamente relacionado con la creación de “sistemas alimentarios socialmente justos y medioambientalmente sostenibles” (Desmarais, 2018:193). Surge como reacción a las políticas tendentes a la liberalización de mercados agrícolas y ganaderos en la década de los noventa desde el ámbito de la sociedad civil. Concretamente, es el movimiento internacional Vía Campesina, creado en Bélgica en mayo de 1993, el que empezó a acuñar el término a partir de la Declaración de Roma de 1996 “soberanía alimentaria: un futuro sin hambre”.

La entidad, ya entonces, agrupaba a distintas asociaciones agrarias de diferentes zonas del planeta, tanto europeas –Coordinadora Campesina Europea (CPE)–, como de América Central –Asociación de Organizaciones Agrarias Centroamericanas (ASOCODE)–, del Sur –Coordinadora Latinoamericana de organizaciones campesinas (CLOC)– y del Norte, que venían manteniendo relaciones desde la década de los ochenta. Su finalidad principal era luchar contra un modelo agrícola neoliberal así como reivindicar el papel del campesinado tradicional y su diversidad en el sector primario.

La Declaración de 1996, recogió la definición de soberanía alimentaria como “el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos respetando la diversidad productiva y cultural”, identificándola como una “precondición de la seguridad alimentaria genuina”. A partir de esta definición, vinculó el concepto a otras cuestiones, como la consideración de la alimentación como un derecho humano, el impulso a la reforma agraria, la preservación de los recursos naturales, la reorganización del comercio de alimentos y la limitación y regulación de determinadas instituciones –como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– en el marco de la globalización, la paz social o el control democrático.

Por su origen y el contexto en el que surgió y ha venido desarrollándose, la idea ha estado tradicionalmente vinculada al comunitarismo, concibiéndose como un derecho de pueblos o comunidades y articulándose desde una lógica de enfrentamiento al sistema económico capitalista (Desmarais, 2018:199). Sin embargo, como veremos a continuación, el concepto ha ido evolucionando y pasando a ser asumido por instrumentos de *soft law* e incluso normas, tanto a nivel estatal como europeo.

En primer término, podemos destacar que el derecho a la soberanía alimentaria está vinculado en buena medida al derecho a la alimentación, tal y como este se encuentra conceptualizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Ello, en la medida en que la Observación General 12 vincula la protección del derecho a la alimentación a que los gobiernos "aprueben y hagan cumplir las leyes para evitar que personas u organizaciones poderosas vulneren el derecho a la alimentación", regulando "a los agentes no estatales, incluyendo las empresas o individuos que puedan poner en peligro el derecho a la alimentación de otras personas" (Riches, 2018:79, Ziegler, Golay, Mahon y Way, 2011).

Podemos encontrar referencias a la soberanía alimentaria:

En el organigrama del Gobierno de las Islas Baleares, que contó con la Dirección General de Políticas para la Soberanía Alimentaria hasta 2023, cuando comenzó a llamarse Dirección General de Calidad Agroalimentaria y Producto local. Entre sus funciones con trascendencia jurisprudencial, estuvo el incoar un expediente sancionador contra la empresa Ibifood por publicitar y comercializar un queso como “queso manchego” sin que perteneciera a esta denominación de origen (Sentencia 717/2022 de 12 de diciembre de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 2 de Palma de Mallorca).

En el organigrama del Gobierno de las Islas Canarias, que cuenta con una consejería desde 2023 denominada de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria.

En la Resolución de 16 de febrero de 2023, que dispuso la publicación del “Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Soberanía Alimentaria”, que a lo largo de tres bloques incorpora una serie de ejes estratégicos, ejes transversales, programas y acciones orientados a favorecer la transición a un modelo agroalimentario sostenible y resiliente.

En la aprobación del “Pacto Estatal de Soberanía alimentaria, la educación ambiente y la sostenibilidad del territorio”, impulsado por la Plataforma Intervegas, de la que forman parte muchas asociaciones agrarias.

En el ámbito de la Unión Europea hay que destacar, en primer término, la relación que existe entre las nociones de seguridad alimentaria (preocupación de la Unión Europea desde sus orígenes, como hemos visto en páginas anteriores) y soberanía alimentaria, pese a tratarse de conceptos diferenciados. En este sentido, cabe recordar que –como indicamos anteriormente– entre los objetivos a los que se ligó la PAC desde su prístina configuración en el Tratado de Roma, están tanto la garantía del abastecimiento a precios asequibles, como

el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas para agricultores y ganaderos. No obstante, entre otras diferencias, es preciso destacar que, mientras el de soberanía alimentaria se configura desde sus orígenes como un derecho de pueblos o comunidades a definir su política agrícola con base en determinados parámetros, el de la seguridad alimentaria se concibe como un derecho de las personas a acceder a los alimentos en determinadas condiciones en una situación de libre mercado (Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013 y Jarosz, 2014)¹⁹.

Como ocurre en el ámbito estatal, la referencia a la soberanía alimentaria, pese a no ser habitual, ha pasado a incorporarse a algunos documentos legales en la Unión Europea. Así, la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, sobre el papel de la política de desarrollo ante la pérdida de biodiversidad en los países en desarrollo, en el contexto de la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 (2020/2274(INI)), alude a la Recomendación de la FAO a la Unión Europea para impulsar la soberanía alimentaria de los países en vías de desarrollo²⁰. A su vez, la Resolución sobre las propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la reconstrucción y la recuperación tras la crisis de la COVID-19: «La UE debe guiarse por el principio de ser considerada como una comunidad con un destino común» sobre la base del trabajo del Subcomité sobre la Recuperación y reconstrucción después de la COVID-19, indicó expresamente que el pacto verde tendría que “preservar el modelo agrícola europeo basado en la calidad y la sostenibilidad” y debería promover “la soberanía alimentaria de la UE en un espíritu de solidaridad entre las diversas formas de agricultura europea y la integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales” (5.3.7).

¹⁹ Véase sobre las diferencias entre ambos conceptos <https://viacampesina.org/es/seguridad-soberania-alimentaria/>, (consultado el 8 de agosto de 2023).

²⁰ Concretamente en su Considerando 40, hace referencia a que “(...) según la FAO, en torno a un tercio de los alimentos mundiales se pierde o desperdicia, y aproximadamente un tercio de los alimentos cosechados se pierde en su transporte o en la cadena de transformación; insta a la UE y a sus Estados miembros a promover prácticas que reduzcan la pérdida y el desperdicio de alimentos en todo el mundo, y a salvaguardar los derechos de los países en desarrollo a la soberanía alimentaria como medio para lograr la seguridad nutricional, la reducción de la pobreza y unas cadenas mundiales de suministro y unos mercados locales y regionales inclusivos, sostenibles y justos, prestando especial atención a la agricultura familiar, con el fin de garantizar el suministro de alimentos asequibles y accesibles; pide, en este sentido, que se otorgue prioridad a la producción y el consumo locales que apoyen la agricultura a pequeña escala, beneficien en particular a las mujeres y a los jóvenes, propicien la creación de empleo local, garanticen precios justos para los productores y consumidores y reduzcan la dependencia de los países respecto a las importaciones y la vulnerabilidad, en particular de los países en desarrollo, frente a las fluctuaciones internacionales de los precios”.

La relación entre la Estrategia y la soberanía alimentaria, alcanzó una importancia renovada a partir de la invasión rusa de Ucrania, que supuso la limitación de las exportaciones de productos agrícolas del país a Europa y al resto del mundo. En este contexto, se quiso cuestionar la compatibilidad de la soberanía alimentaria con la Estrategia, en la medida en que plantea la reducción de uso de fertilizantes y pesticidas o la limitación de la tierra agrícola destinada para la agricultura orgánica) (García Jiménez, 2018)²¹.

Estos cuestionamientos, no variaron la posición de la Unión Europea en lo relativo al desarrollo de las políticas alimentarias planteadas al amparo del Pacto Verde²². La polarización política en Europa encontró de esta manera, tanto en la Estrategia como en el diseño de un sistema alimentario sostenible en el seno de la Unión, otro campo de batalla.

4. IMPLICACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA GARANTIZAR UNA ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE

En el contexto de la Estrategia, se prevé como norma de referencia el futuro Reglamento en relación a un sistema alimentario sostenible de la Unión Europea (originariamente previsto para el último trimestre de 2023), que pretende integrar el concepto de sostenibilidad en las políticas europeas relacionadas con la alimentación, estableciendo principios y objetivos generales, modulando la actuación de los participantes en el sistema alimentario de la Unión e incorporando referencias sobre etiquetado, criterios para la adquisición pública de alimentos, la gobernanza o el monitoreo sobre el sistema alimentario. El Reglamento, supondría el marco legislativo general para garantizar la conexión entre las políticas alimentarias sostenibles en la Unión Europea.

También, hay que destacar la aprobación del Plan de Contingencia de la Unión Europea sobre abastecimiento y seguridad alimentaria en la Unión, previsto por la Estrategia y contenido en la Comunicación COM (2021) 689 final. Este, concretó la creación del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA), concebido como grupo de expertos a convocar para impulsar la coordinación de los agentes responsables

²¹ Véase en este sentido la [pregunta parlamentaria E-001423/2022](#) planteada por el representante de la extrema derecha francesa Jordan BARDELLA a la Comisión (consultado el 8 de agosto de 2023).

²² Como indicó en la [respuesta a la pregunta anterior](#) Janusz WOJCIECHOWSKI, Comisario de Agricultura de la Comisión Europea en respuesta a la pregunta anterior (consultado el 8 de agosto de 2023).

en las respuestas a crisis alimentarias “en caso de acontecimientos o riesgos excepcionales, imprevisibles y a gran escala —ya sean endógenos o exógenos a la cadena alimentaria—, que puedan amenazar el suministro o la seguridad alimentaria de la UE”.

Las acciones que identificó dentro de su ámbito de actuación, se clasifican en distintos ámbitos como son el de la prospectiva, la evaluación de riesgos y el seguimiento (a través de estudios, el análisis de cuadros de indicadores, el uso de nuevas tecnologías y la consolidación de una red proactiva de corresponsales) y el fomento de la coordinación, la cooperación y la comunicación (mediante el intercambio de información, el desarrollo de recomendaciones y la relación con la comunidad internacional).

Más allá de la adopción del Reglamento y el Plan antes mencionados, la Estrategia supone la puesta en marcha de una serie de acciones de manera coordinada, que cuentan con un régimen normativo diferenciado expresado a través de distintos instrumentos. Sirvan de ejemplo, en España, la aprobación de normas como la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas o la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera, ambas con referencias a la Estrategia.

A lo largo de los siguientes epígrafes, nos proponemos exponer, a partir de la clasificación de las medidas relacionadas con los objetivos de la Estrategia y de forma no exhaustiva, las consecuencias jurídico-administrativas de su adopción. Existen más instrumentos normativos en España de aquellos a los que nos referiremos que entroncan con algunos de los conceptos analizados en el trabajo (alimentación sostenible, comercio de proximidad, soberanía y democracia alimentaria, bienestar animal...), sin embargo nos centramos en algunos que, entendemos, pueden dar una perspectiva general de las reformas que se están produciendo y que guardan una especial relación con la Estrategia.

4.1. Prevención

La prevención, en el marco de la Estrategia, se extiende a muy diversos ámbitos, que van desde el uso de plaguicidas y productos fitosanitarios al bienestar animal, pasando por la comercialización alimentaria o el tratamiento de procesados. No obstante, haremos especial hincapié en acciones concretas sobre el etiquetado que se han impulsado desde el ámbito de la Unión Europea.

En primer lugar, cabe destacar la propuesta sobre un Reglamento regulador del etiquetado obligatorio armonizado sobre propiedades nutritivas en la parte frontal de los envases, con el fin de que los ciudadanos puedan optar por

alimentos saludables y sostenibles, que originariamente fue previsto para el cuarto trimestre de 2022. La normativa previa se contiene en el Reglamento (UE) no 1169/2011 sobre el suministro de información alimentaria a los consumidores (Reglamento FIC), que entró en vigor de 13 de diciembre de 2014. Este, estableció la necesidad de llevar a cabo una presentación homogénea de alérgenos para alimentos y cierta información nutricional sobre alimentos procesados preenvasados.

Concretamente, se ha planteado que la revisión de esta norma suponga el establecimiento de un etiquetado común y obligatorio, presente en la parte frontal de todos los envases y que, a resultas de su aplicación, se incrementen las obligaciones de información por parte del productor en relación la procedencia de los distintos productos y se revisen las normas relativas a las fechas de caducidad y consumo preferente. También, la introducción de previsiones similares en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo.

La homogeneización del etiquetado en la Unión Europea, tal y como se ha planteado, tiene una doble dimensión: además de contener información de carácter nutricional, deberá referencia a información en relación a la sostenibilidad del producto, de tal manera que se incorpore información que haga mención de aspectos climáticos, ambientales y sociales. Este ámbito no es nuevo dentro del mercado de la Unión, en la medida en que, desde hace años, vienen existiendo diferentes sistemas de certificación, que son también indicadores de la sostenibilidad de los bienes consumidos, como la agricultura ecológica, las indicaciones geográficas protegidas, las denominaciones de origen o las especialidades tradicionales garantizadas.

Como desarrollo de lo anterior, debemos destacar la aprobación del Reglamento Delegado (UE) 2023/2429 de la Comisión, de 17 de agosto de 2023, por el que se completa el Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a las normas de comercialización para el sector de las frutas y hortalizas, determinados productos procedentes de frutas y hortalizas transformadas y el sector de los plátanos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) 1666/1999 de la Comisión y los Reglamentos de Ejecución (UE) 543/2011 y (UE) 1333/2011 de la Comisión.

A través del mismo, se establece la necesidad de hacer referencia al país de origen de plátanos y otros productos hortofrutícolas en el etiquetado, con el objeto de promocionar que los consumidores tengan en cuenta la sostenibilidad en sus elecciones de compra. Además, se persigue limitar el desperdicio y la

pérdida de alimentos pues, aunque en el etiquetado se ha pretendido armonizar la norma de los plátanos con el *Códex Alimentarius* y la referencia al país de origen es en todo caso obligatoria, se prescinde de la presentación de un mínimo de cuatro dedos por cada mano o manojo (sin contar con que se permite la aplicación de normas nacionales a los Estados en relación con su propia producción). Por otra parte, se establecen excepciones concretas vinculadas a evitar el desperdicio en relación con aquellos productos que, sin cumplir los estándares de comercialización establecidos por la Unión Europea, pero siendo aptos para el consumo humano, puedan ser distribuidos en redes locales.

En tal sentido, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia un marco de etiquetado de alimentos sostenibles que permita a los consumidores optar por alimentos sostenibles», llegó a una serie de conclusiones que conviene reseñar. En primer término, que debería adoptarse “un enfoque integral que contemple la sostenibilidad de la producción y el consumo, y no solo de los propios alimentos”. En segundo término, que el desarrollo de proyectos piloto por parte de los minoristas europeos ya había dado lugar a una serie de reflexiones que cabría tener en cuenta²³. En tercer término, que los productos de proximidad y las cadenas de distribución pueden relacionarse con la sostenibilidad alimentaria (Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, 2021). Por último, que la sensibilización en torno a la sostenibilidad alimentaria, puede favorecer el consumo de determinados alimentos (como las frutas de temporada) rápidamente perecederos (evitando, a su vez, el desperdicio).

Se establece, además, la necesidad de vincular la revisión normativa al “Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer”. En este sentido, se plantea la necesidad de obligar a la incorporación de indicaciones en relación a la lista de ingredientes y una declaración nutricional en relación a las bebidas alcohólicas²⁴.

²³ Concretamente, identificó como algunas de las conclusiones provisionales extraídas que “la percepción de los productos etiquetados tiende a ser más positiva que la de los productos no etiquetados, aunque con escasa influencia en la decisión de compra; las reacciones positivas proceden sobre todo de las personas más jóvenes; en ocasiones, el uso de un sistema de calificación provoca confusión con el sistema Nutriscore; por último, los consumidores desean que la información se muestre en el envase (y no solo en la etiqueta del precio). Entre las cuestiones clave figuran la credibilidad del sistema de evaluación (independiente y con base científica), la claridad de la información (comprensibilidad), el empleo de un enfoque lo más armonizado posible en todo el sector y la transparencia («aclarar» en lugar de «simplificar», por ejemplo, mediante un código de barras respaldado por información pertinente)” (4.8).

²⁴ Véase en relación a este aspecto la [Comunicación COM 2021/141 sobre el “Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica”](#), en la que se identifican como acciones de la comisión a partir de este año con la finalidad de conseguir este objetivo la asignación de un presupuesto reforzado para ampliar el conocimiento de los productos ecológicos por los

En el ámbito de la prevención y la promoción es preciso además hacer una mención especial a la labor desarrollada por distintos legisladores autonómicos, a través de normas como la Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar de Andalucía, el Decreto 39/2019, de 17 de mayo, sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Illes Balears, el Decreto 229/2008 de 25 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, por el que se declara Bien de Interés Cultural la Dieta Mediterránea, el Decreto Foral 3/2019, de 16 de enero por el que se establecen medidas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, el Decreto 25/2019, de 14 de junio, para promover una alimentación saludable en todos los centros educativos y sanitarios de La Rioja y en organismos pertenecientes a la administración autonómica o el Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat.

4.2. Inspección y control

La Estrategia, supone el robustecimiento de los controles de la Unión Europea en muy distintos ámbitos, que van sucediéndose a lo largo de toda la cadena agroalimentaria (ya que uno de sus principales objetivos es el de favorecer una mejora en su monitorización). Estos, se extienden a aspectos como piensos, fitosanitarios, plaguicidas, bienestar animal, producción ecológica o sistemas de certificación. Las competencias en esta materia, les corresponden a las distintas autoridades nacionales. No obstante, su ejercicio se encuentra modulado por una legislación europea reorientada a la consecución de las finalidades previstas por la Estrategia.

En este sentido, tenemos que destacar, en primer término, la propuesta de revisión del Reglamento 1831/2003 sobre los aditivos en la alimentación animal a fin de reducir el impacto medioambiental de la ganadería. A través de la norma, se estableció un procedimiento estándar para autorizar los aditivos para alimentación animal y se concretaron reglas para su etiquetado, su salida al mercado y su uso.

Respecto a esta, se abrió un periodo de consultas en 2021, siendo los principales ámbitos en los que se planteaba la modificación los relativos a la autorización,

consumidores y estimular su demanda, la intensificación de su promoción en mercados en expansión, la divulgación sobre las oportunidades de exportación aprovechando la red de acuerdos de libre comercio y acuerdos de equivalencia y la estimulación de su visibilidad a través de premios.

el etiquetado y el uso de los aditivos para la alimentación animal. Desde que se postuló su modificación, se han venido impulsando modificaciones legislativas en la materia, como la derivada de la aprobación del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/255 de la Comisión de 6 de febrero de 2023 relativo a la renovación de la autorización de la naringina como aditivo para piensos para todas las especies animales y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n° 870/2012.

Además, hay que destacar 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, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales).

En segundo término, debemos hacer mención de la revisión de los Reglamentos para facilitar productos fitosanitarios que contengan sustancias activas biológicas. A raíz de la misma, se produjo la aprobación del Reglamento (UE) 2022/1440 de la Comisión de 31 de agosto de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 284/2013 en lo que se refiere a la información que debe presentarse en relación con los productos fitosanitarios y a los requisitos específicos sobre datos aplicables a los productos fitosanitarios que contienen microorganismos, así como el Reglamento (UE) 2022/1438 de la Comisión de 31 de agosto de 2022 por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los criterios específicos para la aprobación de sustancias activas que son microorganismos.

Estos, aluden expresamente en su considerando segundo a los objetivos de la norma y su vinculación a la Estrategia y determina que, para alcanzarlos, “es necesario especificar los requisitos sobre datos relativos a los productos fitosanitarios que contienen microorganismos teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos más recientes, que han evolucionado significativamente”, materia a la que se encuentra consagrado. Además, indica la necesidad de tener en cuenta las evidencias en relación con el surgimiento de

nuevos conocimientos científicos relacionados con la capacidad de resistencia de los microorganismos “para transferir genes de resistencia a los antimicrobianos a otros microorganismos que son patógenos y aparecen en ambientes europeos, que puede afectar a la efectividad de los antimicrobianos utilizados en la medicina humana o veterinaria” en conexión, también, con lo determinado con la Estrategia. Como consecuencia de lo anterior, la norma hace más específicos y ajustados al conocimiento científico actual los requisitos sobre datos.

Al respecto hay que destacar, además, el establecimiento de un registro de uso de productos fitosanitarios establecido por el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/564 de la Comisión de 10 de marzo de 2023, por lo que se refiere al contenido y el formato de los registros de productos fitosanitarios mantenidos por usuarios profesionales de conformidad con el Reglamento (CE) 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. A partir de este, se establece la obligación de que todo usuario profesional de productos fitosanitarios registre cada utilización que haga de estos en formato electrónico, utilizando un formato legible por máquina. Además, se establece expresamente la obligación de facilitar sin demora injustificada la información relativa con esta cuestión a la autoridad competente cuando sea requerida.

En tercer término, el objetivo planteado por la estrategia en relación a la reducción en un cincuenta por ciento del uso y riesgo de plaguicidas químicos para 2030. La utilización adecuada de estos productos no es una preocupación nueva en la Unión Europea, como demostró la adopción de la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. En virtud de este objetivo, se abrió un periodo de consultas en 2021. Es preciso destacar que el Parlamento ha elaborado una propuesta de Reglamento a partir del cual se derogaría la Directiva 2009/128/CE.

En relación a esta materia, hay que tener en cuenta, tanto la existencia de distintos Planes de Acción Nacionales sobre el uso sostenible de productos fitosanitarios (el último hasta 2024), como la relevancia que han ido alcanzando los indicadores de riesgo armonizado cuyos datos deben publicar los distintos países europeos desde la aprobación de la Directiva (UE) 2019/782 de la Comisión, de 15 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al establecimiento de indicadores armonizados de riesgo.

Además, hay que reseñar que, como hemos indicado en páginas precedentes, la Estrategia pretende proyectarse hacia dentro y hacia fuera de la Unión, por lo

que la misma aludió expresamente a la necesidad de tener en cuenta “los aspectos ambientales al evaluar las solicitudes de tolerancias en la importación para sustancias plaguicidas que han dejado de estar aprobadas en la UE, respetando al mismo tiempo las normas y obligaciones de la OMC”²⁵.

En cuarto término, la mejora del bienestar animal incluyendo lo relativo a su transporte y sacrificio. Esta modificación legislativa en relación a la normativa que ya existe –como el Reglamento 1099/2009 del Consejo de 24 de septiembre de 2009 relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza–, se articularía en relación al impulso a la garantía de las libertades animales reconocidas por la Directiva 98/58/CE del Consejo de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas y el Convenio Europeo para la Protección de los animales en explotaciones ganaderas (libertad de hambre y de sed, libres de molestias, libres de dolor, heridas y enfermedades, libertad de expresar un comportamiento normal y libertad de miedo y angustia).

Hay que destacar la aprobación en España del Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, que actualizó la normativa relativa a cuestiones tan diversas como la autorización y registro de transportistas, medios de transporte y contenedores, documentos exigidos, formación y el registro de personas, obligaciones de transporte y puntos de salida autorizados de la Unión Europea. Además, debemos reseñar que la PAC también ofrece incentivos destinados a este fin.

En quinto término, la consecución de que al menos un veinticinco por ciento de las tierras agrícolas de la Unión Europea se dediquen a la agricultura ecológica y que se incremente significativamente la acuicultura ecológica a partir de futuras directrices. Este objetivo, se concreta en buena medida a través de las acciones previstas por el “Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica” (que se edifica sobre distintos pilares como la promoción del consumo –dentro del cual se prevén acciones formativas en centros escolares, la utilización para este fin de la contratación pública ecológica, la garantía de la trazabilidad o la prevención del fraude a partir de la colaboración público-privada–, el aumento de la producción –dentro de la

²⁵ Ello se tiene en cuenta en los pronunciamientos del Parlamento Europeo que pueden afectar a esta materia, de lo que podemos encontrar ejemplo en la [Resolución de 27 de abril de 2021, sobre el proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifican los anexos II, III y IV del Reglamento \(CE\) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo](#) por lo que respecta a los límites máximos de residuos de aclonifeno, acrinatrina, *Bacillus pumilus* QST 2808, clorantraniliprol, etirimol, lufenurón, pentiopirad, picloram y *Pseudomonas* sp., cepa DSMZ 13134 en determinados productos (D070113/03 – 2021/2590(RPS)).

PAC, debemos destacar los eco-regímenes, a los que se asigna de 2023 a 2027 al menos el veinticinco por ciento del presupuesto para pagos directos, pero además hay que destacar actividades en materia de información, certificación, investigación e innovación²⁶– o la mejora de la sostenibilidad –a través de medidas como la promoción de la mejora del bienestar animal, promover el uso de semillas ecológicas y la reducción de la huella de carbono del sector o la reducción en el uso de plástico, agua y energía) o en la Estrategia sobre Biodiversidad, que tiene como finalidad garantizar la protección jurídica de, al menos, el treinta por ciento de la superficie terrestre y el treinta por ciento de la marina en el territorio de la Unión e incorporar corredores ecológicos en el marco de la creación de la Red Transeuropea de Espacios Naturales.

La producción ecológica se encuentra sometida a procedimientos de control en virtud de lo establecido por el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios. Este, identifica como Autoridades de control ecológico a las organizaciones administrativas públicas “para la producción ecológica y el etiquetado de productos ecológicos de un Estado miembro a la que las autoridades competentes hayan atribuido, en su totalidad o en parte, sus competencias”. Más allá de las directrices generales establecidas por la Dirección General de la Industria Alimentaria perteneciente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en España son las comunidades autónomas las competentes en la supervisión de la producción ecológica.

Como manifestación de lo anterior, cabe traer a colación el contenido del Real Decreto 695/2022, de 23 de agosto, por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia, consecuencia directa tanto de la referencia como valor comunitario al bienestar de los animales en el artículo 13 del TFUE como de diversas normas en el ámbito del derecho privado (Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil) sobre el régimen jurídico de los animales.

Especial mención en materia de responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador merece también el Título IX de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que supone la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por

²⁶ Ejemplos en este sentido son la utilización de la cadena de bloques o la creación de los “ecodistritos”.

la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (en adelante, Directiva (UE) 2018/851), con las modificaciones que introdujo a la Directiva marco de residuos (Salamero Teixidó, 2022).

Por último, es preciso hacer referencia a que la Estrategia plantea la modificación a nivel europeo de los tipos de IVA para poder utilizarlos de forma específica en torno a la consecución de determinados fines, como en apoyo a la comercialización de frutas y verduras ecológicas. Así en algunos países de la Unión Europea los productos con un sello de calidad europeo como el de Agricultura Ecológica pueden estar exentos.

4.3. Régimen sancionador

La puesta en marcha de todas las medidas anteriormente revisadas implica, en la medida que supone –en la mayor parte de los casos– la modificación de la legislación aplicable, la revisión del régimen sancionador previsto.

En relación al etiquetado, se hará precisa la necesidad de adaptar el régimen sancionador a las determinaciones de un futuro Reglamento regulador del etiquetado obligatorio armonizado que, como hemos indicado, previsiblemente avanzará en la homogeneización de un etiquetado en la Unión Europea que suponga una mayor transmisión de información en relación a dos ámbitos: el nutricional y el de la sostenibilidad del producto consumido. En este sentido, el propio Reglamento 2018/848 ya establece que los Estados habrán de articular medidas y regular las sanciones que puedan ser necesarias para evitar la utilización fraudulenta de las indicaciones a las que la norma hace referencia (artículo 41.3).

En el caso de España, la complejidad radica en que el establecimiento de este régimen, anteriormente contenido en el Título III de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, le corresponde en buena medida a las comunidades autónomas (en todo aquello que exceda de la competencia básica estatal reconocida por el artículo 149.1.13 CE en relación con las relativas a la ordenación general de la economía, la agricultura y sector agroalimentario, incluyendo cuestiones relativas a los principios generales del régimen sancionador y la clasificación de las sanciones, como indicó expresamente la Sentencia del TC 142/2016, de 21 de julio).

En materia de alimentación animal, implicaría la revisión del régimen sancionador actualmente comprendido en las leyes 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición y 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, modificando la tipología de las sanciones a partir de aspectos relativos la autorización, el etiquetado y el uso de aditivos.

En relación a los productos fitosanitarios, es la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal la que contempla el régimen sancionador, que se vio considerablemente endurecido –en conexión con la normativa europea que anteriormente mencionamos– a partir de lo determinado por la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas. Este está condicionado una necesidad de actualización constante, a partir de las revelaciones generadas por conocimientos científicos y técnicos sobre la presencia en la misma de microorganismos y su capacidad para transferir genes de resistencia antimicrobianos a otros microorganismos patógenos.

En el ámbito del uso de plaguicidas, hay que destacar que la Directiva 2009/128/CE se adaptó al ordenamiento jurídico español a partir de lo determinado por los Reales Decretos 1702/2011, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, y 1311/2012 por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, conteniendo este último su régimen sancionador en el Capítulo XIII (que ha sido recientemente modificado en muchos apartados por el Real Decreto 92/2024, de 23 de enero, por el que se modifican diversos reales decretos relativos al sector de frutas y hortalizas, vitivinicultura y apicultura, y a la regulación de diferentes aspectos del ejercicio de la actividad agraria y de la gestión de la Política Agrícola Común). Este régimen sancionador debe estar, como indicamos con anterioridad, condicionado por la consecución de un resultado, como es la reducción en un cincuenta por ciento del uso y riesgo de plaguicidas químicos para 2030.

En relación al bienestar animal, es el Capítulo VI del Real Decreto 990/2022 el que establece un régimen sancionador acorde a las exigencias de la Unión Europea. Es preciso ahondar, a través del mismo, en la efectiva protección de la defensa de las libertades animales (libertad de hambre y de sed, libres de molestias, libres de dolor, heridas y enfermedades, libertad de expresar un comportamiento normal y libertad de miedo y angustia).

Especial mención merece, además, el Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal, y se modifican varios reales decretos, que además de mejorar el sistema sancionador, plantea en la disposición adicional tercera la creación de una Mesa de coordinación sobre bienestar y protección de los animales mantenidos con fines agrarios y para la acuicultura.

Respecto a la agricultura ecológica, como autoridades de control ecológico en relación al control y la supervisión, son también las comunidades autónomas las encargadas tanto de aprobar el régimen sancionador a través de su legislación autonómica como de sancionar, si bien en ningún caso deben hacerlo a través de entidades privadas (que si ejercen funciones de certificación en algunas comunidades autónomas, como Andalucía –a partir de su integración en el Sistema de Información de la Producción Ecológica en Andalucía o SIPEA–, Castilla-La Mancha y Castilla y León). Lo contrario, significaría una vulneración de la determinación contenida en el artículo 25. 2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”²⁷.

A nivel estatal, diversas normas han hecho referencia al régimen sancionador en directa conexión con las determinaciones contenidas en la normativa de la Unión Europea. Es el caso de la Ley 1/2024 de la calidad alimentaria de Galicia (artículos 87 a 116).

5. CONCLUSIONES

Medio ambiente, agricultura y alimentación son materias que llevan dentro del ámbito de acción de la Unión Europea casi desde su nacimiento. Sobre estas, se han desarrollado diversas políticas atendiendo a intereses cruzados (como la seguridad alimentaria, la garantía de los derechos de los consumidores o la mejora en la situación de los productores). Estos, a su vez, convergen en una de las principales finalidades perseguidas desde su creación: la consecución de un mercado común en el que rijan las libertades de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

El de sostenibilidad, lleva tiempo siendo un principio transversal en la evolución legislativa de los ordenamientos estatal y europeo. Este, se proyecta sobre las dimensiones económica, medioambiental y social. Por lo tanto, también sobre la política alimentaria. Su relevancia es especialmente intensa en la PAC post 2023.

²⁷ Sobre el tratamiento del principio de Legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador pueden consultarse, entre otras, las sentencias 24/2004, de 24 de febrero, 332/2005, de 15 de diciembre, 12/2018, de 8 de febrero, 135/2018, de 13 de diciembre o 121/2021, de 2 de junio.

En el contexto del Derecho administrativo global y la sociedad del riesgo y el marco de distintos conflictos bélicos y crisis sanitarias y medioambientales –que convive con un incesante incremento de la población mundial–, la preocupación por la alimentación –fundamentalmente en relación a la garantía de abastecimiento y el control de precios–, ha alcanzado una renovada importancia. La Estrategia “De la granja a la mesa”, en el marco del PV se articula como un condicionante directo de la política alimentaria en los países de la Unión Europea, alineándose directamente con la Agenda 2030 y los ODS. De hecho, se articula como parte de la estrategia de la Comisión para su implementación.

Pretende, esencialmente, garantizar la proyección del principio de sostenibilidad a lo largo de la cadena alimentaria. Además, tiene una relación directa con el concepto *One Health* que pretende optimizar la salud de personas, animales y ecosistemas a partir de la supervisión y monitorización de los vínculos estrechos de interdependencia que existen entre todos ellos.

Ello tiene implicaciones jurídico-administrativas que planean en materia de licencias y autorizaciones, control e inspección y régimen sancionador y, en relación a ámbitos tan diversos como la certificación sobre el origen y el contenido de los alimentos, el bienestar animal, el uso de plaguicidas y productos fitosanitarios o la lucha contra el desperdicio de alimentos (Armengol Rosinès, Salamero Teixidó, Plana Farran, 2020). Además, afecta transversalmente a la legislación europea en aspectos muy variados que se concretan en ámbitos que van desde la contratación pública (a partir de la promoción de la contratación pública ecológica), hasta la modificación de PAC.

De esta manera, la adopción de la Estrategia supone un incremento de la complejidad. Por ejemplo, implica la necesidad de incrementar la información proporcionada a través del etiquetado de alimentos (que debe ofrecer información sobre la sostenibilidad de los productos o su valor nutricional) o la de reformular con más habitualidad los parámetros con base en los que realizan los controles y se articulan las sanciones, en la medida en que se hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta conocimientos científicos y técnicos sobre la presencia en la misma de microorganismos y su capacidad para transferir genes de resistencia antimicrobianos a otros patógenos. Ello, requiere repensar, reforzar y posiblemente rediseñar los entes encargados de ejercer potestades administrativas a lo largo de la cadena alimentaria, para garantizar el cumplimiento de los fines establecidos por la Estrategia, que persigue en última instancia incrementar las garantías para el consumidor. Esta labor, se hace especialmente compleja en entornos descentralizados y no puede ni debe derivar directa o indirectamente en el trasvase del ejercicio de potestades administrativas del entorno público al privado.

A consecuencia de su implementación –y de manera similar a lo que supuso la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020– supone, más allá de un instrumento para impulsar un desarrollo económico basado en parámetros de sostenibilidad ambiental dentro del sector a nivel interno, un intento de diferenciarla e impulsar la sostenibilidad a nivel global.

No obstante, como han indicado distintos informes, conviene no perder de vista que ello puede tener consecuencias indeseadas tanto dentro como fuera de la Unión. El incremento de costes para la producción, el aumento del precio de productos agrícolas y la bajada en la productividad, son algunos de los problemas que pueden plantearse al sector agrario europeo. También para terceros países, muchos en vías de desarrollo, que abastecen a la Unión, en tanto no sean capaces de cumplir los parámetros exigidos. Estos, basan su crecimiento en buena medida en el sector primario por lo que, si lo que en última instancia se pretende es favorecer que también estos países tengan un desarrollo equilibrado y acorde con los ODS, sería esencial promocionar en origen la articulación de medidas equivalentes a las exigidas en el seno de la Unión, en lugar de bascular entre la limitación y el fomento de importaciones en relación a productos que no cumplan los parámetros que si se exigen a los productores europeos.

Por su parte, en este mismo contexto, conectando con todo lo anterior pero incorporando matices de extraordinaria relevancia, resurge con fuerza –a nivel en primer término político y social y, con una proyección creciente, también en el ámbito legislativo– el concepto de soberanía alimentaria. Este, más allá de conectarse con las preocupaciones en torno al abastecimiento, reivindica el tratamiento singular de la alimentación y de todo lo que la rodea (desde su producción hasta su comercio), como una cuestión directamente vinculada a la dignidad humana.

Por todo lo anterior convendría reflexionar sobre la necesidad de repensar el contenido y la plasmación jurídico-administrativa de la Estrategia y ser flexibles en relación a su aplicación y posible modificación, en aras de limitar los posibles efectos adversos que puede generar su implementación sin ser permanentemente monitorizada y contrastada.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONS, G. Environmental policy integration in the EU’s common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy* 11, vol. 24, 2017 (disponible en internet en

<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085>) (consultado el 12 de junio de 2024)

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. Los instrumentos normativos reguladores de las especificaciones técnicas en la Unión Europea: un breve ensayo de identificación de nuevas fuentes del derecho. *Revista General de Derecho Administrativo* 64, 2023.
- ARAGÃO, A. "Los alimentos como derecho humano y la protección del medio ambiente: perspectivas para un nuevo siglo" en GARCÍA URETA, A. M. y BOLAÑO PIÑEIRO, M. C.: *Nuevas perspectivas del derecho ambiental en el siglo XXI* Madrid: Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 77-99.
- ARMENTOL ROSINÈS, M. T., SALAMERO TEIXIDÓ, L. y PLANA FARRAN, M. "El desperdicio de alimentos como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español", *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, vol. 11, 2020.
- ARNALTE ALEGRE, E. V. PAC y desarrollo rural. Una relación de amor-odio" en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* 803, 2002, pp. 45-60.
- BECKMAN, J., IVANIC, M. JELLIFFE, J. L., BAQUEDANO, F. G. y SCOTT, S. *Impactos en la economía y en la seguridad alimentaria por la reducción de insumos agrícolas en el marco de las estrategias "Del campo a la mesa" y de biodiversidad, en virtud del Pacto Verde de la Unión Europea*", Washington DC: Servicio de Investigaciones Económicas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, 2020
- BREMMER, J., GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, A., JONGENEEL, R., HUITING, H. y STOKKERS, R. Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level, Wageningen University & Research, 2021 (disponible en <https://edepot.wur.nl/555349>) (consultado el 16 de enero de 2024).
- BOMBILLAR SÁENZ, F. M. Estructura, organización y funciones de la administración de la Unión Europea en materia de salud pública: Dos ejemplos: La Agencia Europea de Medicamentos y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria en PÉREZ GÁLVEZ, J. F. y BARRANCO VELA, R. (Dir.): *Derecho y salud en la Unión Europea*, Comares: Granada. 2013.

- BOYSEN, O, GRINSTED JENSEN, H. y MATTHEWS, A. "Impact of EU agricultural policy on developing countries: a Uganda case study", *The Journal of International Trade & Economic Development* 3, vol. 25, 2016, pp. 377- 402. DOI:[10.1080/09638199.2015.1069884](https://doi.org/10.1080/09638199.2015.1069884) (consultado el 12 de junio de 2024)
- BOURGES, L. A., GONZÁLEZ ACEBES, B. y MUÑIZ ESPADA, E. Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 64, Segunda Época, 2014, pp. 7 - 32.
- BRUNORI, G., AVERMAETE, T., BARTOLINI, F., BRZEZINA, N., GRANDO, S., MARSDEN, T., MATHIJS, E., MORAGUES-FAUS, A. y SONNINO, R. Small farming and food and nutrition security. *Innovation for Sustainability (Research in Rural Sociology and Development, Vol. 25)*, Emerald Publishing Limited, Bingley. 2020. pp. 19 - 38.
- CLAY, E. Food Security: Concepts and Measurement, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages Rome, 11-12 July 2002. (Chapter 2 de Trade Reforms and Food Security: conceptualising the linkages), FAO: Roma, 2003.
- COATES, J. Build it back better: Deconstructing food security for improved measurement and action. *Global Food Security* 3, Vol. 2, 2013, pp. 188 – 194 (disponible en internet en <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.05.002>) (consultado el 12 de junio de 2024)
- DESMARAIS, A. A. Soberanía alimentaria: algunas ideas iniciales y cuestiones para la investigación. en REBATO OCHO, E., LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.): *Derecho a una alimentación adecuada y despilfarro alimentario*, Tirant lo blanch: Valencia, 2018. pp. 193-208.
- EHRlich, P. R. *The population bomb*, Nueva York: Ballantine books, 1968.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 13. 2008. pp. 15 – 47.
- FERNÁNDEZ DEL HOYO, J.J. *La política agraria común y sus reformas*, Ramón Areces: Madrid, 1994.

- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas. *Revista de Derecho de la Unión Europea* 26, 2014. pp. 17 – 40.
- FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria. *Revista Aragonesa de Administración Pública* 57, 2021. pp. 253 - 280.
- FRANCH SAGUER, M. La seguridad alimentaria: las agencias de seguridad alimentaria, *Revista de Administración Pública* 159. 2002. pp. 315 - 340
- GARCÍA JIMÉNEZ, A. La protección jurídica y administrativa de las abejas. *Actualidad Jurídica Ambiental* 80, 2018.
- GARCÍA LUPIOLA, A. Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética. *Cuadernos Europeos de Deusto* 68, 2023. pp. 33 - 67. (disponible en internet en <https://doi.org/10.18543/ced.2697>) (consultado el 12 de junio de 2024)
- GARCÍA-BUSTELO MARTÍNEZ, M. y DE LEÓN ARCE, A. Análisis institucional de la seguridad alimentaria en la Unión Europea: Las Agencias de seguridad alimentaria. *Estudios sobre consumo* 67, 2003, pp. 65 – 89
- GORDILLO, G. y MÉNDEZ JERÓNIMO, O. (*Seguridad y soberanía alimentaria*, FAO: ROMA, 2013, Roma, (disponible en internet en <https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>, (consultado el 8 de agosto de 2023)
- HAZEKAMP, A. y DORFMANN, H. (2020) *Informe A9-0271/2021 sobre una Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente (2020/2260(INI))*, disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0271_ES.html, consultado el 13 de agosto de 2023.
- HENNING, C. y WITZKE, P. *Economic and Environmental impacts of the Green Deal on the Agricultural Economy: A Simulation Study of the Impact of the F2F Strategy on Production, Trade, Welfare and the Environment based on the CAPRI-Model*, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel & Euro Care, Grain Club, Kiel, 2021, (disponible en <https://vakbladvoedingsindustrie.nl/storage/app/media/Rapporten/R>

[APPORTEN%202021/VOE-2021-OKT-KIEL.pdf](#)) (consultado el 16 de enero de 2024).

HERNÁNDEZ SAN JUAN, I. "La cadena soberana y próxima", GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., JORDANO FRAGA, J. LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.): *Observatorio de políticas ambientales 2023*, Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, 2023, págs. 621-647

JAROSZ, L. Comparing food security and food sovereignty discourses, *Dialogues in Human Geography* 2, vol. 4., 2014, 212-217. DOI:[10.1177/2043820614537161](https://doi.org/10.1177/2043820614537161) (consultado el 12 de junio de 2024)

LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN, J. La agricultura española en la nueva PAC post 2013. Entre una UE indefinida y unos mercados globales", *Mediterráneo económico* 20. 2011. pp. 255 -273.

MARTÍN MATEO, J. R. "La calidad de vida como valor jurídico", *Revista de Administración Pública* 117, 1988, pp. 51-70. (disponible en internet en <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-117-septiembrediciembre-1988/la-calidad-de-vida-como-valor-juridico-2>) (consultado el 12 de junio de 2024)

MARTÍNEZ DALMAU, R. El giro egocéntrico en Naciones Unidas y en la Unión Europea: la Agenda 2030 y el pacto verde europeo en MARTÍNEZ DALMAU, R. (Dir.): *La lucha contra el cambio climático y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza: sinergias de la cooperación mediterránea: Actas del congreso celebrado en la Universitat de València los días 29 y 30 de junio de 2022*, Pireo: Valencia, 2022

MASSOT MARTI, A. Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política Agrícola Común post 2023. Un análisis institucionalista en *Economía agraria y recursos naturales* 2, vol. 22, 2022. pp. 5-29.

MATTHEWS, A. "The European Union's Common Agricultural Policy and Developing Countries: the Struggle for Coherence", *Journal of European Integration* 3, Vol. 30, 2008, pp. 381-399. <https://doi.org/10.1080/07036330802141998> (consultado el 12 de junio de 2024)

- MAYOR ZARAGOZA, F., FARIÑAS GUERRERO, F. y VEGA GARCÍA, S.: *One health. Cambio climático, contaminación ambiental y el impacto sobre la salud humana y animal*. Zaragoza: Amazing Books.
- NÈGRE, F. “La financiación de la PAC”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2023*, 2023, (disponible en internet en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac#:~:text=Mientras%20que%20a%20principios%20de,para%20este%20período%202021%2D2027>, consultado el 13 de agosto de 2023) (consultado el 10 de junio de 2024)
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática. Retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”, *Revista Española de Derecho Internacional* 72, 2020, pp. 117 – 141.
- RICHES, G. Alimentos desechados para personas que padecen hambre: caridad corporativa alimentaria, solidaridad crítica y derecho a la alimentación en REBATO OCHO, E., LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.): *Derecho a una alimentación adecuada y despilfarro alimentario*, Tirant lo blanch: Valencia, 2018, Pp. 61-88
- OANTA, G. A. Las agencias europeas de tercera generación y su papel en la evaluación de los riesgos alimentarios para el consumidor comunitario. El caso de la autoridad europea de seguridad alimentaria” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.) *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons: Madrid, 2008, pp. 523 - 540
- OÑATE, J. J., ACEBES, P. y OLEA, P. P. “Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez” en *Ecosistemas. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente* vol. 32, Extra 1, 2023. Disponible en <https://doi.org/10.7818/ECOS.2495> (consultado el 13 de enero de 2024).
- RASTROLLO SUÁREZ, J. J. y FERRARO, A. E. Un nuevo urbanismo para Europa: los fondos europeos de recuperación y su proyección en el futuro de las ciudades. *Actualidad jurídica ambiental* 123, 2022. Disponible en <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00182> (consultado el 12 de junio de 2024).

REBOLLO PUIG, M. *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP: Madrid, 1989.

SALAMERO TEIXIDÓ, L. “La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular”, *Revista Aragonesa de Administración Pública, Extra 21*, 2022 [Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril)], págs. 181-216.

SCHIAVO, M., LE MOUËL, CH., POUX, X. y AUBERT, P.-M. “Reaching the Farm to Fork objectives and beyond: impacts of an agroecological Europe on land use, trade and global food security”, *Policy Brief*, IDDRI – INRAE, 2021 (disponible en [https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202107-PB0621-TYFA%20World 1.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202107-PB0621-TYFA%20World%201.pdf)) (consultado el 16 de enero de 2024).

WEINGÄRTER, L. “The Concept of Food and Nutrition Security” en KLENNERT, K. (Ed.): *Achieving Food and Nutrition Security: Actions to Meet the Global Challenge*, InWEnt, Starnberg, 2005, pp. 1-28

ZIEGLER, J., GOLAY, C., MAHON, C. y WAY, S.-A. *The Fight for the Right to Food: Lessons Learned* Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2011