

**La participación del derecho
en la construcción de sistemas alimentarios locales**

MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ

Doctoranda del Área de Derecho administrativo

Universitat de Lleida

Docente de Derecho agroalimentario

AgroParisTech

marta.munoz@udl.cat

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ

Profesora agregada de Derecho Administrativo

Universitat de Lleida

laura.salamero@udl.cat

I. PRESENTACIÓN

Este número monográfico de la *Revista Catalana de Derecho Ambiental* (RCDA) aborda el estudio del papel del Derecho en la articulación de sistemas alimentarios locales. Los sistemas alimentarios locales (SAL) nacen, auspiciados por la sociedad civil, como una alternativa al modelo agroalimentario actualmente dominante con la finalidad de constituir una solución a sus numerosas externalidades negativas.

A pesar de que no existe consenso acerca del concepto, los SAL pueden definirse en atención a su fin: la construcción, dentro de un marco territorial delimitado, de cadenas de distribución —desde la producción hasta el consumo final— de productos alimenticios que tiendan a la sostenibilidad ambiental, la viabilidad económica y la equidad social. Todo ello con un fuerte componente de participación ciudadana que se manifiesta a través de lo que se conoce como “democracia alimentaria”.

II. LA RAZÓN DE SER DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS LOCALES

El modelo agroalimentario dominante actual no es sostenible, pues genera numerosas externalidades negativas copiosamente analizadas por informes científicos de reconocido prestigio¹. Entre dichas externalidades destacan las sociales y las ambientales. En cuanto a las sociales, el mentado modelo, a pesar de caracterizarse por su capacidad productiva intensiva, paradójicamente, en ocasiones, impide la satisfacción del derecho a una alimentación adecuada, además de ser extremadamente injusto económicamente con los pequeños y medianos productores primarios, los eslabones más débiles de la cadena alimentaria, incapaces de controlar el precio de venta del resultado de su actividad productiva. Por su parte, en referencia a las numerosas externalidades ambientales negativas, un tercio del espacio terrestre está ocupado por la producción agrícola contribuyendo a la deforestación y a la pérdida de la biodiversidad; además el sector agroalimentario genera un tercio de las emisiones totales de gases de efectos invernadero. En definitiva, el referido modelo agroalimentario es uno de los responsables de la actual crisis ambiental, a la vez que una de sus víctimas.

De lo anterior se deduce que el modelo agroalimentario reinante no es capaz de perdurar en el tiempo sin agotar los recursos naturales o dañar gravemente al medio ambiente, además de generar inequidades, de modo que es necesario un cambio que alcance la producción, la transformación, la distribución y el consumo de alimentos. Existen múltiples propuestas y alternativas para paliar las mentadas externalidades negativas, de entre las que destacan los sistemas alimentarios locales (SAL).

Los SAL nacen del impulso de la sociedad civil —cooperativas de consumidores, asociaciones de pequeños productores, etc.— como una de las alternativas sostenibles al modelo agroalimentario actual, al basarse en la proximidad de la cadena alimentaria, erigida como uno de los tres parámetros clave de la sostenibilidad ambiental de los sistemas alimentarios (proximidad,

¹ Shukla, Priyadarshi et al. (2019): *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. IPCC. Willett, Walter et al. (2019): “Food in the Anthropocene: the EAT — Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems”, en *The Lancet*, núm. 10170. Springmann, Marco et al. (2018): “Options for keeping the food system within environmental limits”, en *Nature*, vol. 562, núm. 7728.

producción ecológica y estacionalidad de las cosechas)². Los SAL, a su vez, permiten acortar los canales de distribución, facilitando un mayor control en la puesta a disposición de sus productos al consumidor final y así, también, una justa retribución a productores y transformadores.

III. UNA PROPUESTA CONCEPTUAL PARA EL CONCEPTO DE “SISTEMA ALIMENTARIO LOCAL”

La primera nota distintiva de los SAL es que abogan por circunscribir los distintos eslabones de la cadena alimentaria dentro de límites territoriales determinados y reducidos. Dicho con otras palabras, en un sistema alimentario local todos los actores de la cadena alimentaria han acortado las distancias geográficas que los separan, realizando sus actividades dentro de un espacio territorial más reducido. En este marco conceptual, deben realizarse varias precisiones. En primer lugar, el término “local” no se refiere al régimen jurídico local, ni a una división territorial que deba coincidir necesariamente con las administrativas. En segundo lugar, el término “local” en ocasiones se sustituye por el de “proximidad”, pero no son conceptos necesariamente sinónimos. Así, en determinados contextos el concepto de “proximidad” se refiere al acortamiento de la cadena de distribución, lo cual no se proyecta necesariamente en la localización de todos los agentes de la cadena en un mismo territorio. En tercer lugar, los SAL no deben entenderse como un instrumento al servicio del proteccionismo alimentario patrio, ni tampoco un mecanismo que aspire por la autarquía alimentaria. Se trata, en cambio, de una alternativa llamada necesariamente a coexistir con diferentes escalas alimentarias territoriales y con distintos modelos alimentarios. A partir de estos

² Garnett, Tara (2011): “Where are the best opportunities for reducing greenhouse gas emissions in the food system (including the food chain)?”, en *Food policy*, vol. 36, pp. S23-S32. Kneafsey, Moya Kneafsey et al. *Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics*. JRC scientific and policy reports, 2013, vol. 123, pp. 129. SAPEA. *A sustainable food system for the European Union*, 2020. Garnett, Tara (2008): *Cooking up a storm. Food, greenhouse gas emissions and our changing climate*, Guildford: Food Climate Research Network Centre for Environmental Strategy, University of Surrey. Edwards-Jones, Gareth et al. (2008): “Testing the assertion that ‘local food is best’: the challenges of an evidence-based approach”, en *Trends in Food Science & Technology*, vol. 19, núm. 5, pp. 265-274. Mundler, Patrick y Rumpus, Lucas (2012): “The energy efficiency of local food systems: A comparison between different modes of distribution”, en *Food policy*, vol. 37, núm. 6, pp. 609-615. Neira Pérez, David, et al. (2016): “Analysis of the transport of imported food in Spain and its contribution to global warming”, en *Renewable Agriculture and Food Systems*, vol. 31, núm. 1, pp. 37.

elementos, junto a otros esenciales, como la participación ciudadana y la democracia alimentaria, se intenta aportar una definición o concepto acotado de SAL que sirva para el marco del monográfico.

Así, entendemos aquí que un sistema alimentario local es aquel sistema alimentario que alberga dos elementos definitorios principales. De un lado, la proximidad física o territorial —que no administrativa— y la proximidad social entre los principales sujetos que interactúan en este sistema; es decir, productores, transformadores, distribuidores y consumidores. Dicha proximidad territorial o física es relevante en tanto que se entiende como un parámetro útil en aras a la construcción de sistemas alimentarios más sostenibles tanto desde la perspectiva ambiental, como la social y la económica. Además, la proximidad social concurre a la reducción de intermediarios entre el productor y el transformador con el consumidor final. De otro lado, define con carácter principal los sistemas alimentarios locales la posibilidad de participación de todos los sujetos implicados en el sistema en su definición, lo cual debe tender a su justicia y equidad, y a la mejor satisfacción del derecho a una alimentación adecuada³.

IV. LA JUSTIFICACIÓN DE LA RELEVANCIA DEL TEMA

En este monográfico, se toman como ejes para el análisis los mentados elementos definitorios más importantes de los SAL que pasan, de un lado, por su conexión con cuestiones de justicia y equidad, así como los distintos eslabones que integran la cadena, del otro. Esta mirada es novedosa, pues el estudio de los sistemas alimentarios locales o de proximidad tiende a poner el foco en los canales de distribución o, como mucho, en la producción. Ello permite que en el análisis se entrecrucen instrumentos y marcos normativos diversos: de Derecho público y privado; el marco europeo, nacional y autonómico; vinculados a la protección de la seguridad e higiene alimentaria, a la calidad, o a la protección de la cadena alimentaria y la proscripción de conductas desleales; a la ordenación del territorio; a la promoción de los

³ Paturel, Dominique (2020): “Reprendre la main sur l’alimentation passe par des processus démocratiques”, en *Revue européenne de droit de la consommation*, núm. 1, pp. 43-58. François Collart-Dutilleul, (2021): *Nourrir. Quand la démocratie alimentaire passe à table*, París: Les Liens qui libèrent.

productos alimenticios locales; a la prestación de servicios públicos, a la liberalización de determinados sectores económicos; y suma y sigue. Aportar esta visión de conjunto es una de las características innovadoras de la aproximación jurídica que se propone en la recopilación de trabajos que sigue. Junto a lo anterior, en cuanto a la justificación de la relevancia del Derecho en la construcción de los SAL, es preciso destacar que, si bien los sistemas alimentarios locales han sido objeto de la atención de sociólogos, antropólogos, agrónomos y economistas en nuestro país, y por juristas en otros países, incluso llegando a ser regulados como tales en algunos ordenamientos jurídicos —como, por ejemplo, el francés—, en nuestro contexto se les ha prestado escasa atención desde la doctrina jurídica. Es preciso así reflexionar sobre el papel que el Derecho está llamado a desempeñar en la construcción de sistemas alimentarios locales en nuestro ordenamiento jurídico. Son muy diversas las esferas desde las que el Derecho puede ser relevante no solo por su papel como instrumento para la formalización jurídica de los SAL, su fomento e impulso o su protección, sino también como eventual obstáculo para su establecimiento y correcto funcionamiento.

V. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ESTRUCTURA DEL MONOGRÁFICO

Así, con esta compilación monográfica autores y coordinadoras pretendemos, con carácter principal, poner de manifiesto la relevancia del Derecho en la construcción de los SAL y, junto a lo anterior y de forma específica, el objetivo es realizar un análisis sistemático y crítico de los instrumentos jurídicos más relevantes capaces de contribuir a la articulación de SAL en España, así como en otros marcos jurídicos⁴. Podría considerarse, entonces, como tercer objetivo, la incorporación de una aproximación desde otros ordenamientos jurídicos para permitir cierta visión comparativa.

⁴ No todas las instituciones jurídicas susceptibles de análisis se incluyen en la propuesta, pero creemos que sí aquellas que han sido menos estudiados hasta ahora y que tienen un mayor potencial para la consecución de este objetivo. Así, por ejemplo, no se incluye ningún trabajo específicamente dedicado al análisis del marco político y legislativo europeo, en particular la *Estrategia de la Granja a la Mesa*, la nueva PAC o la también nueva regulación europea de la producción orgánica. Tampoco se incorpora en el monográfico la perspectiva del desarrollo rural, al que se vinculan figuras sumamente interesantes como el contrato territorial o los grupos de acción local. Como estos temas son objeto de estudio pormenorizado y abundante por la doctrina, se dejan de un lado en el monográfico.

El primer objetivo del monográfico —poner de manifiesto la relevancia del Derecho en la construcción de los SAL— se orienta a mostrar las razones por las cuales las ciencias jurídicas deben interesarse por los sistemas alimentarios locales. El interés del Derecho por los sistemas alimentarios locales se fundamenta en la justicia —entendida en los términos de Rawls⁵— que de ellos se deriva. En este sentido, los sistemas alimentarios locales se entienden como instrumentos capaces de contribuir la sostenibilidad de la cadena alimentaria desde las tres vertientes que con la Declaración de Estocolmo de 1972 se asocian a este concepto: la sostenibilidad medioambiental, la económica y la social⁶. Partiendo de esta premisa, el Derecho no puede ser, ni es, ajeno a esta realidad. Así, las imbricaciones del Derecho en la construcción de estos sistemas alimentarios son palmarias; en ocasiones porque es un instrumento necesario para, por ejemplo, proteger y tutelar las tierras agrícolas, especialmente las urbanas y periurbanas, necesarias para la producción de alimentos; en otras, porque la regulación deviene un impedimento para que, por ejemplo, pequeños productores o transformadores puedan operar en un marco extremadamente rígido en relación con las exigencias de seguridad e higiene alimentarias.

Respondiendo a los objetivos fijados, el monográfico se integra por siete trabajos, a través de los cuales se desgranar algunos elementos definitorios y distintivos de los sistemas alimentarios locales, además de analizar diferentes instrumentos jurídicos relevantes para la construcción de sistemas alimentarios locales, tomando como referencia la propia cadena alimentaria.

Descendiendo con más detalle a los trabajos que integran este monográfico, en el primero, pergeñado por el Dr. Pol Cuadros, profesor de Filosofía del Derecho

⁵ Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press. Para Rawls, todos los ciudadanos han de tener un igual derecho a participar en el proceso democrático con la finalidad de establecer un sistema de cooperación, empresa de la sociedad, para promover el bien de todos aquellos que toman parte de él. La teoría de justicia social *rawlsiana* se aplica a la democracia alimentaria y a los sistemas alimentarios locales, al ser éstos últimos un espacio de participación ciudadana en el cual no sólo se promueve la seguridad alimentaria y adecuada distribución de los alimentos sino también la racionalidad del uso de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. DuPuis, Melanie, Lindsey Harrison, Jill y Goodman, David (2011): "Just food", en *Cultivating food justice*. MIT Press, pp. 283-307. Bréger, Thomas (2014): *Penser une démocratie alimentaire*, vol. II, Inida.

⁶ Requier-Desjardins, Denis, Denis Sautier, y Jean-Marc Touzard (2007): "Dossier Systèmes agroalimentaires localisés", en *Économies et sociétés*, núm. 29, pp. 1465-1484. Rochefort, Gabrielle et al. (2021): "A Rapid Review of Territorialized Food Systems and Their Impacts on Human Health, Food Security and the Environment", en *Nutrients* vol. 10, núm. 13, pp. 3345.

en la Universidad de Lleida, se abordan algunos conceptos esenciales en la comprensión de los sistemas alimentarios locales y su objetivo principal y rasgo distintivo esencial: la satisfacción del derecho a la alimentación, de un lado y, del otro, la integración de la voz de la ciudadanía en su diseño y construcción, a través del análisis de los conceptos de “democracia alimentaria” y “soberanía alimentaria”. El mérito del trabajo es la confrontación de tres conceptos — derecho a la alimentación, soberanía alimentaria y democracia alimentaria— explicando sus contenidos y sentidos, tan íntimamente imbricados, pero sin confundirlos, destacando su papel en la construcción de los SAL. El segundo trabajo, elaborado por Oriol Berenguer, activista y abogado experto en temas alimentarios, discurre sobre la capacidad de los SAL de contribuir a una mejor protección del derecho humano a una alimentación adecuada (DAA); para ello, toma como base para su análisis el marco conceptual elaborado por el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales en su Observación nº 12, relativa a la disponibilidad, acceso, aceptabilidad y sostenibilidad, para argumentar que la efectividad del DAA necesita de la incorporación del fomento público de los SAL en las obligaciones de las administraciones⁷. Estos dos primeros trabajos tienen un claro contenido introductorio, vinculado a uno de los dos elementos definitorios de los que partimos en la aproximación del concepto de SAL en este monográfico.

Avanzando a lo largo de la cadena alimentaria, en el tercer trabajo, la pluma de la Dra. Reyes Marzal, profesora titular de Derecho administrativo en la Universidad de Valencia, nos acerca a los instrumentos de ordenación y planificación del territorio orientados a la protección de tierras agrícolas, en especial las urbanas y periurbanas, para facilitar la existencia de SAL. Se piensa pues, en el primer eslabón de la cadena alimentaria, la producción. La autora, después de una presentación de los distintos mecanismos de Derecho urbanístico capaces de servir a la construcción de sistemas alimentarios locales, poniendo de manifiesto su natural encaje con otras figuras propias del derecho ambiental y del derecho agrario, analiza un situación que le resulta próxima: la Huerta Valenciana, como uno de los más destacados ejemplos en

⁷ Observación General núm. 12. E/C.12/1999/5 12 de mayo de 1999.

España del uso de los instrumentos de ordenación y planificación del territorio para la protección de tierras agrícolas.

Siguiendo este recorrido por la cadena alimentaria, en el trabajo elaborado por la Dra. Isabel Hernández San Juan, profesora contratada de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III, se presta atención a la distribución de alimentos a través de canales cortos o de proximidad. La profa. Hernández realiza un extenso repaso por el marco normativo estatal y, sobre todo, autonómico que regula el comercio de proximidad, para luego estudiar las implicaciones que la digitalización puede tener en estos particulares espacios comerciales: si bien las plataformas digitales pueden ser un revulsivo para el comercio alimentario local o de proximidad, la autora resalta algunos de los riesgos que la digitalización puede suponer para los consumidores.

Siguiendo en la fase de distribución alimentaria, el trabajo de Marta J. Muñoz Gómez, docente de Derecho agroalimentario en AgroParisTech y doctoranda del Área de Derecho administrativo de la Universidad de Lleida, aborda el papel de la compra pública como instrumento de fomento de la proximidad alimentaria. El objeto central de análisis reside en determinar, de un lado, la legalidad y, del otro, la eficacia ambiental de la cláusula de proximidad en los procesos de contratación pública como instrumento para fomentar que los servicios públicos alimentarios —comedores escolares, cantinas de hospitales, etc.— sirvan alimentos de proximidad, sin vulnerar las reglas básicas de la libre competencia que rigen en la contratación.

Finalmente, los consumidores, protagonistas del eslabón final de la cadena alimentaria, son el centro de atención del trabajo de la Dra. Ana Kapala, catedrática de Derecho, en la *Wrocław University of Environmental and Life Sciences*. En su artículo la profa. Kapala intenta desentrañar cómo las indicaciones de calidad más destacadas de los productos alimenticios, las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas, contribuyen a la construcción de SAL en tanto que informan o comunican al consumidor de forma certera sobre el origen del producto —en comparación con otras referencias en la etiqueta respecto del lugar de origen o país de procedencia de los productos y sus ingredientes.

Completa el monográfico una visión comparativa, con la incorporación del análisis de otros ordenamientos jurídicos próximos que también han mostrado

una particular preocupación por la proximidad alimentaria: Francia e Italia. Inicialmente, estaba prevista la inclusión en este monográfico de un trabajo del Dr. Pierre-Étienne Bouillot, *professeur junior* de Derecho privado en la *Université de Pau et des Pays de l'Adou*, que por motivos ajenos al Prof. Bouillot, a las coordinadoras y a la Revista, no ha podido ser incluido en este número de junio de 2024, pero que esperamos que el lector pueda paladear en el próximo número de la RCDA. Completa esta dimensión internacional el estudio de la Dra. Giuliana Strambi, investigadora en Derecho agrario del Consejo Nacional de Investigación de Italia, se centra en los distritos alimentarios (*food districts*) como una fórmula para la gobernanza de sistemas alimentarios locales de predicamento legal estatal y regional en Italia. El aditamento al monográfico de dos trabajos centrados en el estudio de modelos y fórmulas legales extranjeras no ofrece un análisis de Derecho comparado en sentido estricto, pero sí persigue permitir a los lectores abrir ventanas a otros modelos y avanzar hacia dicho estudio comparativo.

VI. APUNTES FINALES

Por último, es preciso agradecer a todos los autores y autoras su implicación y esfuerzo en la preparación de este monográfico, así como la acogida que tuvo por parte de la Revista la propuesta que presentamos. Sin la confluencia de todas estas voluntades e intereses comunes, el monográfico no habría sido posible.

Tampoco podemos dejar de mentar que la propuesta se forma en el marco del proyecto de investigación PID2019-107212RA-I00, titulado «Salud Pública en Transformación: Desinformación, Alimentación y Cambio Climático (Proyecto SPenT)», financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia, y cuya investigadora principal es la Dra. Laura Salamero Teixidó. El Proyecto finalizó en diciembre de 2023, pero este monográfico debe considerarse un resultado del mismo.

Además, dentro de dicho proyecto nacional, este monográfico queda vinculado a la Jornada Jurídica dedicada a este tema —cuyo título fue: “Alimentación y tutela medio ambiente: la participación del Derecho en la construcción de sistemas alimentarios locales”—, celebrada el día 4 de mayo de 2023 en la

Universidad de Lleida. Cuatro de los autores del monográfico participaron en dicha Jornada como ponentes.

Y, por último, pero no por ello menos importante, es menester destacar que Marta J. Muñoz, coordinadora del monográfico y miembro del Proyecto SPenT, está actualmente a punto de defender su tesis doctoral la cual, bajo la dirección de la Profa. Laura Salamero, versa precisamente sobre “El principio de proximidad en derecho agroalimentario. La construcción jurídica de la transición agroecológica”.