

# La cadena soberana y próxima

ISABEL HERNÁNDEZ SAN JUAN

**SUMARIO:** 1. *Introducción.*–2. *Algunos ejemplos de regulaciones regionales y locales que persiguen el comercio de proximidad.*–3. *Bibliografía.*

## RESUMEN

*Considerando los avances en los sistemas de producción y comercialización de alimentos, los compromisos de la Unión Europea con el desarrollo sostenible y las nuevas demandas de la sociedad, el Pacto Verde de 2019 trazó una hoja de ruta para alcanzar la neutralidad climática en 2050 favoreciendo una economía sostenible e impulsando el uso eficiente de los recursos. En el transcurso de este camino, el 20 de mayo de 2020, se presentó la Estrategia de la Granja a la Mesa, basada en medidas para garantizar alimentos saludables, asequibles y sostenibles, incrementar la contribución del sector primario en combatir el cambio climático, proteger el medioambiente y preservar la biodiversidad, así como garantizar un rendimiento económico justo y la competitividad de la agricultura, elementos clave para lograr una transición del sistema alimentario europeo. Todas estas normativas, planes y estrategias, suponen nuevas oportunidades para cada interviniente de la cadena de valor alimentaria y, específicamente, para mejorar la posición de los agricultores que llevan a cabo venta directa, puesto que fomentan el comercio de proximidad y cercanía. Desempeñan un importante papel en las zonas rurales, en muchos casos afectadas por el despoblamiento, contribuyendo a generar una economía y empleo local que no se deslocalizan, y creando sinergias con otros sectores como el turismo rural o agroturismo y el cultural, a la par que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por transporte de mercancías. Camino a la soberanía alimentaria algunas comunidades autónomas y ayuntamientos españoles han elaborado algunos modelos regulatorios innovadores en esta materia.*

## ABSTRACT

*Considering the advances in food production and marketing systems, the European Union's commitments to sustainable development and the new demands of society, the 2019 Green Deal, a roadmap to reach climate neutrality by 2050, promote a sustainable economy and boost the efficient use of resources. The Commission presented the «farm to fork» strategy in May 2020, as one of the key actions under the European Green Deal, intends to shift the current EU food system towards a sustainable model, increase the contribution of the primary sector in combating climate change, protect the environment and preserve biodiversity, as well as ensure a fair economic return and competitiveness of agriculture, key elements to achieve a transition of the European food system. All these regulations, plans and*

*strategies bring new opportunities for every actor in the food value chain, and specifically to improve the position of farmers engaged in direct sales, as they promote proximity and local trade. They play an important role in rural areas, in many cases affected by population shrinking, helping to generate a local economy and employment that does not relocate, and creating synergies with other sectors such as rural tourism or agro-tourism and cultural tourism, while reducing greenhouse gas emissions generated by the transport of goods. Some Spanish regions and local authorities have developed some innovative regulatory models for food sovereignty.*

## PALABRAS CLAVE

*Cadena alimentaria. Canales cortos de comercialización. Distribución alimentaria. Soberanía alimentaria.*

## KEYWORDS

*Food chain. Short marketing channels. Food distribution. Food Sovereignty.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las denominadas *Alternative Food Networks* desarrolladas en el Tercer Régimen Agroalimentario<sup>1</sup> incluyen todas aquellas formas de producción, distribución y consumo de alimentos distintas del modelo productivista e industrializado dominante. Ello incluye desde productores ecológicos, a agricultores que venden directamente su producción al consumidor, producciones artesanales, producciones de calidad asociadas a Denominaciones de Origen o Indicaciones Geográficas Protegidas, *Slow Food*, «comercio justo», etc. Estas nuevas «cadenas» cuestionan algunos de los paradigmas del modelo dominante: se busca incrementar los ingresos de los productores por vías distintas de la intensificación de la producción, vuelven a establecer vínculos entre el productor y el consumidor (*re-connection*), y el producto y el territorio (*re-spatialization*<sup>2</sup>).

En este contexto surge la soberanía alimentaria, expresión ésta distinta a la de seguridad alimentaria o justicia alimentaria, pero en directa conexión. Se trata de un concepto emergente en cuya virtud las personas definen su propio alimento y su propio modelo de pro-

<sup>1</sup> Se dice que el primer régimen estaba caracterizado por el lento avance de la técnica bajo la agricultura preindustrial, el segundo abarcaría de la Revolución Agraria a la Agricultura Industrial, y por último la denominada revolución verde como planteamiento tecnológico de la agricultura actual, donde nos encontramos.

<sup>2</sup> SOLDEVILA LAFON, V., «Los regímenes agroalimentarios mundiales (“food regime”) y la seguridad alimentaria.» En Pons Rafols, X. (Ed.), *Alimentación y Derecho Internacional. Normas, instituciones y procesos*. Marcial Pons, 2013, pp. 385-410.

ducción de alimentos (como la agricultura y la pesquería), determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible. Se sugiere que la soberanía alimentaria es un concepto que promueve un modelo alternativo de agricultura, de políticas y prácticas comerciales que facilitan el ejercicio de los derechos de la población a la alimentación y la vida. Se reconoce el derecho a la soberanía alimentaria en algunas leyes nacionales; pero actualmente no hay consenso internacional a ese respecto.

Como ya ha destacado la doctrina: «el comercio de proximidad contribuye a mantener el tejido social, a detectar problemas de desatención o abandono y da servicio a colectivos vulnerables como ancianos y personas con movilidad reducida. Además, permite establecer unas relaciones económicas con los productores más justas y mantener vivo el entorno rural próximo, y reduce el uso del automóvil. Sin embargo, una regulación comercial diseñada tan solo desde la perspectiva de la competencia (horarios y días de apertura, prácticas comerciales permitidas con los proveedores, períodos de pago a proveedores...), con escasa consideración para la protección de otros intereses generales (descanso de los trabajadores, protección de los consumidores, calidad alimentaria...), dificulta la pervivencia del comercio de proximidad. La Comisión Europea, las autoridades de competencia y las grandes cadenas de distribución han recurrido todo tipo de normas y acuerdos con medidas que afectan a las grandes superficies. Los cambios en la legislación estatal operados desde 2012 han introducido previsiones para permitir la apertura en festivos de grandes superficies o la libertad de horarios, por ejemplo, con la categoría de zona da gran afluencia turística decretada centralmente, que puso fin a la resistencia de algunas comunidades autónomas, como el País Vasco<sup>3</sup>». Desde el punto de vista del urbanismo comercial o de la ordenación espacial del comercio o su impacto ambiental es innegable que existe una preocupación entre los objetivos del planeamiento urbanístico-comercial.

Sin embargo, hay otras ópticas desde donde puede reflexionarse sobre el comercio si lo que se comercializa, distribuye o vende son alimentos. Hay que recordar que no es hasta pasados 50 años de la creación de la Política Agrícola Común en 1962 cuando se produce en la compleja e intensa regulación de la PAC este giro o

<sup>3</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?» *Cuadernos de derecho local*, ISSN 1696-0955, Número 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), pp. 32-67, pp. 61 y 62.

la mirada de atención se focaliza en esta cuestión. Las propuestas de reforma de la PAC para después de 2013, adoptadas por la Comisión el 12 de octubre de 2011, previeron una serie de nuevas posibilidades para el desarrollo económico de la pequeña agricultura con una orientación hacia el mercado local. Sin embargo, los denominados canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario no poseen una clara y simple definición para un «alimento local» o un «canal corto de comercialización» que sea aplicable a la enorme diversidad de los sistemas de producción, fabricación, comercialización y distribución asociados con alimentos locales a lo largo de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. En su lugar, resulta de especial importancia asegurar que esos conceptos son interpretados con flexibilidad de acuerdo con el territorio y el contexto donde son aplicados. En la literatura se encuentran muy diversas definiciones de canales cortos, que van desde las concepciones más estrictas, que limitan el concepto a los canales directos entre el productor y el consumidor, hasta definiciones más amplias que admiten la intervención de otros agentes siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones<sup>4</sup>.

En Italia, los canales cortos de distribución y las diversas formas de venta directa de los productos alimentarios han sido objeto de estudio caracterizándose al recorrido de los incentivos de los canales cortos como poco claro. Por una parte, el Estado legisla a través de normas dirigidas a favorecer la venta directa, así como a promover la creación de mercados de agricultores y, por otra parte, impugna ante el Tribunal Constitucional italiano las iniciativas regionales, también dirigidas a sostener la producción local a través de distintos medios. Sobre estas normas regionales la Corte Constitucional (como en el caso Basilicata), retiene las iniciativas regionales encasilladas bajo la materia «defensa de la competencia», de competencia exclusiva del Estado, en lugar de bajo la materia «comercio» y «agricultura», ambas de competencia exclusiva de las Regiones<sup>5</sup>.

Los modernos sistemas alimentarios próximos o locales, según ha estudiado Muñoz Gómez, han sido impulsados por la sociedad civil como alternativa ecológica al sistema alimentario dominante. La crisis ambiental, así como el reconocimiento institucional de

---

<sup>4</sup> Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario. Observatorio de Precios de los Alimentos. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente. Accesible aquí.

<sup>5</sup> ALABRESE, Mariagrazia, «Sobre la legislación italiana para el fomento de la “cadena corta” en la venta de productos alimenticios». *Libro homenaje al profesor Guillermo Figallo Adrianzén. Estudios Jurídicos de Derecho Constitucional, Civil, Agrario y Procesal*. Coordinador: Guther Gonzales Barrón. Octubre 2017, pp. 355-367, pp. 362 y ss. sentencia de la Corte Costituzionale n. 209 de 2013, accesible aquí.

dichas alternativas alimentarias, han empujado al legislador francés, por ejemplo, a positivizar la relocalización alimentaria en el artículo 111-2-2 del Code Rural bajo el nombre de *projet alimentaire territorial*. Según el artículo L111-2-2 del Code Rural, el objetivo principal de los PAT (*Projets Alimentaires Territoriaux*) es implementar un sistema alimentario local; es decir, relocalizar la alimentación a través del asentamiento de todas las fases de la cadena alimentaria (producción, transformación, distribución y consumo) en un territorio de dimensiones reducidas<sup>6</sup>.

Más recientemente, Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, han destacado importantes transformaciones normativas que están permitiendo dinamizar la economía local de las áreas rurales a través del despliegue de las múltiples posibilidades que el acervo comunitario en materia de seguridad y calidad alimentaria, más conocido como «paquete de higiene», otorga a los Estados miembros a la hora de modular los requisitos estructurales de los establecimientos, para poder seguir utilizando métodos tradicionales en la producción, o para responder a las necesidades de las empresas situadas en regiones con condicionantes geográficos particulares, lo que contribuye significativamente a facilitar el comercio de proximidad, sin que ello suponga menoscabo alguno de los objetivos de higiene contemplados en dichos reglamentos. En síntesis, el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación, supone un paso decisivo hacia la modernización y transformación de un régimen jurídico, el de los canales cortos de comercialización agroalimentaria, olvidado por el conjunto de los poderes públicos, lo que permite situar a este sector económico como punta de lanza en el cambio de paradigma de las políticas públicas de desarrollo rural sostenible que está por llegar con la finalidad de revitalizar los territorios rurales despoblados<sup>7</sup>. Las medidas adoptadas contribuyen a reforzar el compromiso del Estado español en la consecución de varios de los objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sos-

<sup>6</sup> MUÑOZ GÓMEZ, Marta J., «La relocalización alimentaria: vector en la transición ecológica del derecho agroalimentario». *Revista General de Derecho Administrativo* 62 (2023)

<sup>7</sup> FERNANDO PABLO, Marcos M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., «Régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria como recurso contra la despoblación del medio rural». En el libro: Lorenzo-Mateo Bujosa Vadel (Dir.), C. A. Pacheco Fiorillo (Dir.), I. González Pulido (Coordinadora), W. Reifarh Muñoz (Coordinador), *La tutela jurídica de los alimentos ante el derecho ambiental. Derecho ambiental contemporáneo España/Brasil*. Granada, Comares, 2022, pp. 47-67, p. 67.

tenible y pretende dar respuesta a tres situaciones diferenciadas: por un lado, se establecen excepciones o adaptaciones para flexibilizar los requisitos recogidos en los reglamentos del paquete de higiene para determinados tipos de establecimientos y productos; por otro, se regulan actividades excluidas del ámbito de aplicación de estos reglamentos; y, por último, se establecen medidas que contribuyen a la correcta aplicación en España de la normativa de la Unión Europea<sup>8</sup>.

En España, algunos municipios han regulado mediante ordenanza los mercados de productores agroalimentarios, con una característica predominante, que es la de su desarrollo en espacios de dominio público municipal mediante instalaciones desmontables. Son los casos, por ejemplo, entre otros, de los Mercados del Agricultor del Cabildo de Tenerife, el Mercado Los Carros (Burgos), el Mercado de Santa Bárbara (Vitoria), el Mercado de Azpeitiko Azoka (Gipuzkoa), el Mercat agrari (Ciudadella, Islas Baleares), el Mercado Local Agroecológico (Zaragoza), el Mercado La Huerta (Málaga), el de Esplugues de Llobregat, etc. Sin duda se trata de un instrumento muy útil para garantizar la sostenibilidad del sistema alimentario, además de fomentar la agricultura de proximidad, las relaciones directas entre el productor y el consumidor, los buenos hábitos alimenticios y la protección del medio ambiente, que convendría impulsar mediante una regulación adecuada que conjugara los intereses generales de un sistema alimentario sostenible con los de los productores agroalimentarios de proximidad<sup>9</sup>. En este sentido, esa regulación debería garantizar que el objeto de la venta de estos mercados sean, principalmente, productos agroalimentarios, sin perjuicio de la realización de otras actividades relacionadas con dichos productos –entre otras, panaderías y restauración–, así como reconocer a los municipios una amplia facultad para su organización y gestión, en instalaciones fijas o desmontables, mediante gestión, directa o indirecta, por los

---

<sup>8</sup> *Op. cit.*: FERNANDO PABLO, Marcos, M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.,... p. 62. Por ejemplo: se establecen los requisitos para que los cazadores puedan suministrar pequeñas cantidades de carne de caza mayor silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, de manera que se ofrezcan garantías sanitarias suficientes; O los requisitos para la leche cruda destinada a la venta directa al consumidor, adicionales a los de los reglamentos del paquete de higiene, como son la exigencia de que el establecimiento esté autorizado e inscrito en el Registro General de Empresas Alimentarias y Alimentos, el cumplimiento de unos criterios microbiológicos, la presentación para la venta al consumidor envasada, determinadas menciones obligatorias en el etiquetado informando de la necesidad de someterla a tratamiento térmico y de conservarla entre uno y cuatro grados centígrados y ciertas limitaciones de su uso como materia prima: *op. cit.*: FERNANDO PABLO, Marcos, M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., ... p. 66.

<sup>9</sup> PRIETO ROMERO, C., «Los mercados de productores agroalimentarios: una nueva política municipal». En: «Acento Local». *Fundación Democracia y Gobierno Local*. Accesible, aquí.

ayuntamientos, en particular, a través de las organizaciones de productores, o cualquier otra fórmula organizativa que permita garantizar su gestión eficiente. Esa regulación debería garantizar que el objeto de la venta de estos mercados sea, principalmente, productos agroalimentarios, así como reconocer a los municipios una amplia facultad para su organización y gestión, en instalaciones fijas o desmontables, mediante gestión, directa o indirecta, por los ayuntamientos. Se ofrece así una nueva política municipal que conecta el sistema alimentario, los mercados y la salud pública, y que requiere, por supuesto, de los correspondientes acuerdos con el sector y del desarrollo de un modelo organizativo adecuado a las características de cada municipio.

Los atributos generales vinculados con la responsabilidad ambiental y social admiten múltiples denominaciones: Km 0, Local, Producto de proximidad, Comercio justo, Sin intermediarios, Reciclable, Biodegradable, Compostable, que son diferentes a los atributos vinculados a reclamos comerciales o tendencias de consumo: Natural, Artesano, Casero/Rústico Tradicional, Fresco, Vegetariano/Vegano, Kosher, Halal. Los atributos Km 0, en cuanto a la base legal de dicho atributo, podemos decir que no existe legislación general que regule de forma directa el mismo. De forma parcial, algunas Comunidades Autónomas (Comunidad Valencia, Navarra o Cataluña) han regulado, dentro del ámbito de sus competencias, requisitos vinculados a la venta de productos de proximidad, aplicables a las empresas ubicadas dentro de sus territorios. Por otro lado, no pueden confundirse con aquellos otros productos locales bajo el paraguas de una IGP (Indicación Geográfica Protegida) o DOP (Denominación de Origen Protegida) están regulados, de forma general, por el Real Decreto 267/2017, y de forma específica por los correspondientes pliegos de condiciones. Esas pocas normativas autonómicas que recogen la proximidad lo hacen afirmando que los productos se producen y procesan en un radio de distancia entre el productor y consumidor relativamente cercano o próximo. La mayoría de los colectivos y administraciones asumen que los productos de proximidad o Km 0 no superan el radio de 100 Km entre la producción y la venta. Este criterio no es general, con lo que se recomienda comprobar los criterios definidos en la Comunidad Autónoma donde se ubica la empresa productora. Las características intrínsecas a este tipo de productos son:

- Más frescos y con mayor vida útil no transcurrida en el momento de la compra.

- Mayor confianza del consumidor por cercanía a su origen.
- Modelos de consumo que reducen las emisiones contaminantes (por transporte).
- Fomentan la economía local, conectando a productores y consumidores de un mismo territorio.

Europa ha ido avalando las cualidades de las explotaciones locales y de cadena corta, donde defiende que «contribuyen a la verdadera reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> y respaldan la idea de creación de alimentos de calidad, de temporada, frescos y locales que responden a las expectativas medioambientales, climáticas y sociales». Pero ¿existen sellos o certificados vinculados a este atributo? No existe un sello único que identifique este tipo de productos. Las Comunidades Autónomas que han regulado sobre esta cuestión pueden fijar sus distintivos o sellos para identificar los productos que cumplen con las normas en la comunidad en cuestión<sup>10</sup>.

¿Cuáles son los requisitos de uso? En aquellas Comunidades Autónomas donde exista normativa al respecto, se deberán respetar los requisitos que se recojan en la misma. En caso de no existir normativa, se deberán respetar el principio de veracidad de la información facilitada al consumidor en base a la definición y características definidas. En el caso de productos bajo una IGP o DOP, se deberán respetar los requisitos definidos en el correspondiente pliego de condiciones<sup>11</sup>.

## 2. ALGUNOS EJEMPLOS DE REGULACIONES REGIONALES Y LOCALES QUE PERSIGUEN EL COMERCIO DE PROXIMIDAD

Las novedades más destacables en el comercio de proximidad de productos agroalimentarios que pueden considerar que superan

---

<sup>10</sup> Por otro lado, si el producto está bajo una IGP o DOP se utilizará el sello correspondiente (si así lo prevé el pliego de condiciones). Se pueden consultar todas las IGP y DOP en la web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

<sup>11</sup> Libro blanco de atributos diferenciados de producto, elaborado por la AECOC: Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores. Versión 1 de julio 2019. Informe accesible, aquí.

la venta directa prevista en la ordenación del Comercio minorista de la ley de comercio de 1996<sup>12</sup> son las que siguen:

## NAVARRA

Es la Comunidad Autónoma con una normativa más novedosa, no ya solo por su reciente fecha<sup>13</sup>, sino por avanzar en la mejora de su regulación anterior de 2010. La misma exposición de motivos de la vigente explica que Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regulaba en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera fue una norma pionera en España, ya que tenía como objetivo principal mejorar la renta de dichas explotaciones y, por ende, la viabilidad del sector primario. Transcurrida más de una década desde la publicación de la Ley Foral 8/2010, considerando los avances en los sistemas de producción y comercialización de alimentos, los compromisos de la UE con el desarrollo sostenible y las nuevas demandas de la sociedad, resulta conveniente derogar dicha ley foral y su normativa de desarrollo, así como dictar una nueva, acorde con las tendencias actuales. La norma establece, de forma clara y precisa, conceptos como producción primaria y transformada, ingrediente primario o canal corto de comercialización, que ayudarán a comprender mejor el ámbito de aplicación, y determina las condiciones que deben cumplirse para que la actividad comercial agroalimentaria pueda ser considerada como de cercanía, diferenciando entre venta directa, aquella que requiere del contacto entre la agricultora o agricultor, ganadera o ganadero con quienes consumen, y venta de proximidad, donde está permitida la participación de una sola intermediación entre ambas partes.

Con la finalidad de contribuir al desarrollo de las zonas rurales, la norma foral distingue y define lo que es un canal corto de comercialización agroalimentaria, empresa de comercio electrónico de alimentos, establecimiento de comercio al por menor, grupo de consumo, mercados municipales y mercadillos, persona intermediaria y venta de proximidad<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Ver artículo 35 la veracidad de la oferta de la venta directa. Recordemos que esta legislación no excluye los alimentos, y que existe cierta fragmentación en otras legislaciones estatales como la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

<sup>13</sup> Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo, de canales cortos de comercialización agroalimentaria (BON de 21 de marzo de 2023).

<sup>14</sup> Ver artículo 3 de la Ley foral 5/2023, de 9 de marzo, de canales cortos de comercialización agroalimentaria. Boletín Oficial de Navarra núm. 57, 21 de marzo de 2023. Condiciones para la consideración de comercialización agroalimentaria en canal corto.

Asimismo, entre los fines del artículo 2 de la ley navarra de 2023 se encuentran el permitir un aprovechamiento directo del producto en origen disminuyendo los gastos derivados del proceso de traslado, intermediación y comercialización de dichos alimentos, mediante la promoción de los circuitos cortos y directos de comercialización gestionados por los agricultores y las agricultoras y por los ganaderos y las ganaderas, a la vez que se atiende la actual demanda social en aumento de productos locales, de procedencia conocida y de temporada, que, con una menor huella ecológica, atiende un mercado valorado y creciente en la sociedad con precios justos para toda la cadena, desde los agentes productores hasta las personas consumidoras. Garantizar una información correcta, adecuada y suficiente a las personas consumidoras que opten por adquirir productos agroalimentarios, de forma que se aumente la confianza en el origen de los productos y en un modelo de comercialización de cercanía. Fomentar el conocimiento y la valoración de la ciudadanía respecto a los productores del sector agroalimentario por su aportación a la conservación del medio natural, el suministro de alimentos seguros, sostenibles y de calidad, así como al mantenimiento de la población en las zonas rurales. Contribuir a la mitigación del cambio climático por los beneficios ambientales que genera la venta de proximidad. Ayudar en la reducción del desperdicio alimentario y al consumo responsable, al acortar la cadena de distribución y reducir la manipulación y almacenamiento de alimentos. O favorecer la consolidación del turismo rural y agroturismo, así como a la restauración y hostelería relacionada con los productos agroalimentarios de cercanía.

Las condiciones a las que deberán ajustarse la comercialización para considerarse de venta directa o de venta de proximidad son distintas, admitiendo la de proximidad la intervención de intermediario y la directa no, aunque las dos requieren de inscripciones en los debidos registros y como requisito común a ambas que sea realizada la venta en el territorio de Navarra o a una distancia máxima de la explotación de la persona productora agroalimentaria de 100 kilómetros<sup>15</sup>.

El Gobierno de Navarra desarrollará un distintivo o logotipo para facilitar la identificación e información de los operadores u operadoras y productos inscritos en el registro de los canales cortos de comercialización agroalimentaria. Dicho distintivo podrá utilizarse, mediante un sistema de señalización, en el acceso de los

---

<sup>15</sup> Ver artículo 4 de la Ley foral 5/2023, de 9 de marzo, de canales cortos de comercialización agroalimentaria. Boletín Oficial de Navarra núm. 57, 21 de marzo de 2023. Condiciones para la consideración de comercialización agroalimentaria en canal corto.

locales, las carreteras y cruces de caminos o en las proximidades, de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente. Siendo dicho distintivo compatible con marcas de calidad existentes, como las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas protegidas, las certificaciones de producción ecológica, o los alimentos artesanos<sup>16</sup>.

## CATALUÑA

La comunidad autónoma catalana también diferencia en su ordenación entre venta de proximidad o venta directa:

*a)* Venta de proximidad: venta de productos agroalimentarios, procedentes de la tierra o de la ganadería y/o resultado de un proceso de elaboración o de transformación que se realiza en favor del consumidor o consumidora final, directamente o mediante la intervención de una persona intermediaria, por parte de los productores o agrupaciones de productores agrarios. La venta de proximidad incluye la venta directa y la venta en circuito corto.

*b)* Venta directa: la realizada directamente por los productores o agrupaciones de productores agrarios en favor del consumidor o consumidora final, sin la intervención de persona intermediaria. En el caso que realice la venta una persona jurídica distinta del productor o la productora, esta persona no se considera persona intermediaria siempre que esté participada en más del 50 % por el propio productor o productora<sup>17</sup>.

*c)* Venta en circuito corto: la realizada por los productores o agrupaciones de productores agrarios en favor del consumidor o consumidora final, con la intervención de una persona intermediaria.

*d)* Agrupación de productores agrarios: cualquier tipo de entidad asociativa reconocida en derecho de productores agrarios, que vende tanto los productos de producción o producción y elaboración de sus asociados productores, como los productos producidos y elaborados por la agrupación con los productos aportados por sus asociados productores, siempre que los asociados productores sean titulares de una explotación cuyos datos consten en el sistema inte-

<sup>16</sup> Ver artículo 11 de la Ley foral 5/2023, de 9 de marzo, de canales cortos de comercialización agroalimentaria. Boletín Oficial de Navarra núm. 57, 21 de marzo de 2023.

<sup>17</sup> Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios. Publicado en DOGC núm. 6290 de 10 de enero de 2013. Inciso final de la letra b) del artículo 2 introducido por la letra a) del artículo 2 del Decreto 254/2019, 3 diciembre, por el que se modifica el Decreto 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios («D. O. G. C.» 5 diciembre).

grado de datos de explotaciones agrarias de Cataluña que gestiona el departamento competente en materia de agricultura y alimentación. A estos efectos también se consideran como agrupación de productores agraria las cooperativas agrarias y las sociedades agrarias de transformación.

Se ha elaborado una guía para la venta de proximidad de los productos agroalimentarios y agrarios que va ya por la tercera edición a fin de aportar una idea clara sobre cómo hacer correctamente la venta de proximidad para que los productores agroalimentarios catalanes puedan aprovechar plenamente esta oportunidad y complementar y mejorar su renta de explotación<sup>18</sup>. Se estructura en tres bloques temáticos: Requisitos comunes relacionados con la acreditación de productos agroalimentarios y agrarios, requisitos específicos para la venta de proximidad de los productos agroalimentarios y requisitos específicos para la venta de proximidad de los productos agrarios.

## BARCELONA

En el ámbito local, la ciudad de Barcelona ha transformado el suelo urbanizable en agrícola para proteger su «huerta». El plan urbanístico de Barcelona y la ciudad colindante de Montcada i Reixac contienen el proyecto denominado AgroVallbona<sup>19</sup> y sus regidoras lo califican como «tesoro» porque las ciudades no pueden vivir de espaldas al campo, cuando se necesitan, vinculando la histórica finca «La Polvorosa» a la economía social y solidaria, a la alimentación kilómetro 0 y a la soberanía alimentaria<sup>20</sup>. El Ayun-

<sup>18</sup> La Guía tiene fecha de 2020 y puede verse aquí. Es un documento elaborado por iniciativa de la Agencia de Salud Pública de Cataluña y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación actualizado a raíz de la modificación del Decreto 24/2013 mediante la publicación del Decreto 254/2019, de 3 de diciembre, que ampara la acreditación voluntaria de la venta de proximidad. Esta ampliación viene dada por la adición del concepto agrario en el ámbito de la venta de proximidad y por la modificación del concepto de persona intermediaria; por tanto, sueldo ante la Guía para la venta de proximidad de los productos agroalimentarios y agrarios.

<sup>19</sup> «Un nuevo modelo de barrio basado en la agroecología urbana y la alimentación sostenible», afirman las administraciones catalanas implicadas en la preservación de La Ponderosa (el suelo es propiedad de Renta Corporación y de Adif). Es lo más llamativo de un plan que afecta a la periferia de la periferia de Barcelona: Vallbona (en el distrito de Nou Barris) es un barrio encajonado entre una veintena de carriles de vías rápidas, el río Besòs y las vías del tren a su paso por Montcada, pendientes de soterrar. Ver noticia: aquí.

<sup>20</sup> El proyecto AgroVallbona busca mejorar y preservar el patrimonio de los barrios de Vallbona y Can Sant Joan de Montcada i Reixac. La Ponderosa es una finca de casi siete hectáreas de huertos en el barrio de Vallbona de Barcelona, siendo la última parcela de tierra agrícola en suelo urbano y el Ayuntamiento se dispone a blindarla para que no se pueda construir. El suelo sobre el que se asientan las lechugas, zanahorias, perejil, garbanzos y otras hortalizas es urbanizable sobre el planeamiento. De hecho, a finales de la déca-

tamiento de Barcelona, así, ha instado una modificación del Plan General Metropolitano para recalificar de suelo urbanizable a no urbanizable y de uso agrario las 6,4 hectáreas de la Ponderosa, la última gran finca agrícola de la ciudad, y así garantiza el mantenimiento de su secular huerta. Por el momento y, según la información urbanística accesible en la web de urbanismo de la ciudad, hemos tenido conocimiento que la Finca La Ponderosa se encuentra mencionada como espacio agrario o agrícola de interés ambiental en el anexo de las fichas de los ámbitos de centralidad metropolitana no ordenados del documento de aprobación inicial del Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, remitiendo al instrumento urbanístico que corresponda para su ulterior desarrollo y protección<sup>21</sup>.

Por su parte, Aragón, para el comercio, los servicios de proximidad y los multiservicios rurales establece que:

«Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma promoverán las medidas necesarias para impulsar el comercio de proximidad como motor de la economía rural, a través del mantenimiento y consolidación de su estructura mediante la creación de economías de escala y la generación de sinergias con otros sectores de la actividad.

La Comunidad Autónoma impulsará, en colaboración con las entidades locales, las asociaciones empresariales y las Cámaras de Comercio, planes comarcales de dinamización del comercio rural en las zonas rurales con riesgo demográfico que contemplen las necesidades y medidas necesarias a adoptar para garantizar el acceso de todos los municipios, mediante el impulso a los servicios de proximidad, multiservicios rurales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización.

El departamento competente en materia de comercio fomentará las acciones de refuerzo de los multiservicios rurales como servicios agrupados de proximidad en las poblaciones que queden desabastecidas. Se facilitarán las medidas necesarias para el apoyo de proyectos relacionados con la digitalización, la logística o la prestación de servicios básicos<sup>22</sup>.»

---

da de 2000 se llegó a aprobar inicialmente (pero no definitivamente) convertirla en un nuevo barrio con 2.000 pisos. Ahora, el gobierno de la alcaldesa Ada Colau impulsa una modificación de planeamiento para que el suelo pase de equipamiento metropolitano (sin un techo a construir definido) a no urbanizable de uso agrícola.

<sup>21</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya el pasado 12 de abril de 2023. Anuncio sobre aprobación inicial del Plan director urbanístico metropolitano, PDUM.

<sup>22</sup> El artículo 65 de la ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón. Boletín Oficial de Aragón núm. 72 de 17 de abril de 2023, así lo establece en 3 apartados.

## CASTILLA-LA MANCHA

El Decreto 71/2020, de 9 de noviembre, por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria. Diario Oficial de Castilla la Mancha de 13 de noviembre de 2020.

Los fines del decreto previstos en el artículo 2 letra b) son: permitir un aprovechamiento directo del producto en origen disminuyendo los gastos derivados del proceso de traslado, intermediación y comercialización de dichos alimentos, mediante la promoción de los circuitos cortos y directos de comercialización gestionados por las y los agricultores y ganaderos/as, a la vez que se atiende la actual demanda social en aumento de productos locales, de procedencia conocida y de temporada, que, con una menor huella ecológica, atiende un mercado valorado y creciente en la sociedad con precios justos para toda la cadena, desde los agentes productores hasta las personas consumidoras.

El artículo 4. 1 letras r) y s) el reglamento manchego distingue entre venta directa y venta en canal corto:

r) Venta directa: La venta de productos agroalimentarios de producción o de elaboración propias, realizada directamente a la persona consumidora final por un agente productor agrario, o una agrupación.

s) Venta en canal corto de comercialización: La venta o suministro de productos agroalimentarios, de producción o elaboración propia, realizada por un agente productor agrario o agrupación, a través como máximo de un único intermediario, sea este un establecimiento local o una empresa de mensajería.

Entre las modalidades de venta establece el artículo 5.1 b):

b) Modalidad de canal corto de comercialización:

i) Con un intermediario/a como máximo.

ii) A través de un local habilitado al que le suministre directamente el agente productor.

iii) Venta *on line* (a través de Internet) salvo las excepciones del artículo 6.3.

Y el artículo 5.2: «...la utilización de los productos propios primarios o transformados, en establecimientos de restauración o turismo o comercio minorista que sean propiedad del mismo agente productor agrario, será permitida y será considerada como venta directa o venta en canal corto de comercialización...»

## CANARIAS

La estrategia canaria de soberanía alimentaria de 2023<sup>23</sup> contempla diferentes medidas en el eje de actuación sobre comercialización, transformación y asociacionismo, los canales cortos de comercialización de productos agrarios, pesqueros y acuícolas. Impulsa la compra de productos locales de proximidad para la restauración colectiva en centros de titularidad pública (comedores colectivos de Administraciones públicas, hospitales, colegios, universidades, etc.). Esta acción requiere, entre otros aspectos, regular los criterios de adjudicación, las condiciones de ejecución y prescripciones técnicas de los contratos apoyándose en las cláusulas sociales y medioambientales de la Ley 9/2017 de contratos del sector público, en la que se da prioridad a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o a la innovación. En este sentido, debe considerarse el Proyecto GOSA (Grupo Operativo Supra Autonómico Alimentación Pública Sostenible 4.0) que busca promover el abastecimiento de alimentos ecológicos de proximidad en la restauración colectiva pública como estrategia para la sostenibilidad agraria y ambiental. Asimismo, debe considerarse la disposición adicional 10.<sup>a</sup> («Disposiciones generales en materia de contratación pública ecológica») del Anteproyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias (documento de 1 de diciembre de 2021), actualmente en tramitación. La metodología que sigue esta estrategia es la de la planificación estratégica participativa, alejándose por este motivo del modelo normativo de la planificación, teniendo el objetivo de promover participativamente la elaboración de políticas públicas agroalimentarias.

Es importante señalar que el texto canario se percata de que la legislación canaria de calidad agroalimentaria no contempla la restauración y la hostelería, dos sectores relevantes en la región por la actividad turística, cosa que sí hace la ley estatal (Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, recientemente modificada por Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria), que amplía la definición de cadena alimentaria incluyendo las actividades de hostelería y restauración de gran tamaño por volumen de facturación. A efectos de la Comunidad Autónoma se señala la importancia del sector turístico y la Estrategia Canaria

---

<sup>23</sup> Resolución de 16 de febrero de 2023, que dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Soberanía Alimentaria. BOC núm. 042. Miércoles, 1 de marzo de 2023.

de Soberanía Alimentaria no solo considera como su ámbito de actuación la producción, transformación y comercialización de alimentos, sino igualmente su consumo, de ahí que sean agentes relevantes los vinculados a la hostelería y la restauración, a la comunidad educativa (comedores y servicios de catering), y en general toda la ciudadanía canaria como consumidora de alimentos.

Por su parte, la ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria<sup>24</sup> de Canarias, previó en el artículo 4 letra ñ) que a los 18 meses de su entrada en vigor desarrollaría el concepto de «operadores de pequeña escala en el mercado»: definidos en la ley como aquellos operadores cuyo volumen de producción y comercialización no exceda de una cantidad recogida en la norma de desarrollo, dependiendo de la actividad y el producto agroalimentario. El Gobierno de Canarias trabaja en dicho desarrollo reglamentario como se indica en el proyecto de decreto<sup>25</sup> y, así, el informe de la iniciativa normativa elaborado por el Instituto de Calidad Agroalimentaria señala que el sector no ha manifestado opinión, y, «(...) No teniendo conocimiento de reivindicaciones efectuadas a este respecto por el sector, el área técnica de este Instituto ha realizado varias propuestas de regulación, la última de las cuales, que se entiende da respuesta al mandato parlamentario señala: «...se ha intentado buscar una fórmula que relacione actividad, producto y aspectos económicos. Para la deducción de la fórmula se ha tenido en cuenta la variabilidad de los precios de los distintos productos agroalimentarios en la actividad concreta, lo que necesariamente tiene que influir en la consideración del operador de pequeña escala. Se han considerado también los aspectos económicos para determinar la repercusión económica que puede tener el producto en el operador. Es una fórmula dinámica e intemporal de tal forma que cuando se aplique se obtenga un resultado actualizado y además puede ser aplicada para cualquier producto agroalimentario en cualquiera de las etapas de la cadena alimentaria<sup>26</sup>».

Así, y a los efectos de la aplicación del artículo 4 letra ñ) de la Ley territorial 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria, tendrá la condición de operador de pequeña escala en el mercado aquel operador cuyo volumen de comercialización por producto no

<sup>24</sup> Publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 76, de 22/04/2019, BOE núm. 110, de 08/05/2019. Entrada en vigor: 23/04/2019.

<sup>25</sup> Proyecto de decreto por el que se desarrolla el artículo 4 letra ñ) y las disposiciones adicionales séptima y novena de la ley 6/2019 de 9 de abril, de calidad agroalimentaria. Accesible, aquí.

<sup>26</sup> Informe que emite el Instituto canario de calidad agroalimentaria como promotor de la iniciativa normativa por la que se da cumplimiento al mandato parlamentario establecido en el artículo 4 letra ñ) y disposiciones adicionales séptima y novena de la ley 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria. Accesible, aquí.

supere, en el año de que se trate, la cantidad resultante de aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{CMP} = 5xI/P$$

Siendo:

- CMP: la cantidad máxima de producto (en kilos, en litros o en cualquier otra unidad en la que venga expresado el precio) y para una actividad concreta.
- I: El valor en vigor del IPREM<sup>27</sup> (en euros) en 12 pagas.
- P: El precio medio del producto para la actividad concreta. El precio medio del producto para la actividad concreta será:
  - a) El precio medio con el que el operador ha comercializado su producto en la fase que corresponda (producción, distribución, venta al final...) y correspondiente al ejercicio anterior al que se calcula el CMP.
  - b) Si el operador no hubiera tenido actividad en el año anterior, se utilizará el precio medio de lo comercializado correspondiente al año en curso para la actividad concreta.

## LA LAGUNA (CANARIAS)

Otro ejemplo, en este caso de un municipio insular, es el caso del Ayuntamiento de La Laguna (Provincia de Tenerife). Ha elaborado la Estrategia de La Laguna de Fomento de la Soberanía Alimentaria, la Educación Ambiental y la Sostenibilidad del Territorio, como una iniciativa del Área de Desarrollo Rural, Agrario, Ganadero y Pesca del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna<sup>28</sup>. Dicho Plan de acción municipal de Fomento de la Soberanía

<sup>27</sup> Donde IPREM es el indicador público de renta de efectos múltiples fijado en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Es un índice que sirve como referencia, legalmente prevista, para conceder subvenciones y ayudas públicas y para poder acceder al subsidio por desempleo.

<sup>28</sup> Dicha estrategia tiene sus cimientos en la adhesión del Ayuntamiento de La Laguna en 2018 al Pacto Estatal por la Soberanía Alimentaria, la Educación Ambiental y la Sostenibilidad del Territorio (conocido como Pacto InterVegas), firmado en Granada en 2015 con el objetivo de recuperar los espacios agrarios de alto valor cultural desde los principios de la soberanía alimentaria. Otros municipios canarios como los de La Orotava, Valle Gran Rey, Breña Alta, o Los Llanos de Aridane, se han adherido al Pacto InterVegas. InterVegas es una Plataforma Estatal, asentada en todos los territorios autonómicos, que defiende la protección y dinamización de los suelos agrarios vivos y fértiles, la producción agraria sostenible, la agricultura familiar, la labor de la Educación Ambiental y patrimonial y la construcción colectiva de la soberanía alimentaria. InterVegas agrupa un amplio número de asociaciones, plataformas, colectivos y personas procedentes del mundo agrario, científico-técnico, educativo, administrativo y del activismo social. Buscan recuperar las relaciones entre el campo y la urbe; garantizar una soberanía alimentaria; el derecho a una alimentación saludable; la conservación de los bienes comunes y de los paisajes agrarios.

Alimentaria, la Educación Ambiental y la Sostenibilidad del Territorio del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en Tenerife ha articulado ya su plan municipal estableciendo para la parte de distribución y comercialización las medidas del gráfico más abajo. El documento, que incluye una propuesta de plan de acción, es el resultado de un proceso participativo desarrollado durante los años 2020 y 2021 y en él han tomado parte diferentes sectores y colectivos del municipio, con el fin de obtener una visión global sobre cómo transitar hacia un sistema agroalimentario municipal más sostenible.



## VITORIA-GASTEIZ

El Plan de acción municipal 2017-2025 de la estrategia agroalimentaria de Vitoria-Gasteiz, cuyo marco institucional, es el de la aprobación el día 30 de enero de 2017, por el Ayuntamiento Pleno de la Declaración de adhesión al documento «Bases para la construcción de un sistema agroalimentario sostenible para Vitoria-Gasteiz» y al «Pacto de política alimentaria urbana de Milán», pasando a ser una de las ciudades firmantes del mismo.

Dicho plan incorpora una serie de medidas para lograr los objetivos propuestos como son el impulso a la demanda de productos ecológicos y de proximidad a través de la contratación pública con la implementación de la «Instrucción para la contratación socialmente responsable y sostenible del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz» en las

compras y contrataciones municipales. La alimentación ecológica y de proximidad en los comedores de las escuelas infantiles municipales. La adecuación de la normativa urbanística al desarrollo de las prácticas agroalimentarias sostenibles en el municipio de Vitoria-Gasteiz, La coincidencia en el tiempo de la elaboración del Plan de Acción Municipal 2017-2025 de la Estrategia Agroalimentaria de Vitoria-Gasteiz y la revisión que se está realizando del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) constituye una excelente ocasión para analizar todas aquellas cuestiones que, sin suponer un menoscabo de las condiciones ambientales, paisajísticas y de calidad de los suelos del municipio, han podido resultar desincentivadoras a la hora de potenciar la actividad del sector primario en la matriz agrícola de Vitoria-Gasteiz. Aspectos tales como distancias a suelo urbano/urbanizable, parámetros constructivos, aprovechamientos o la posibilidad de asociar actividades de primera transformación de productos agropecuarios a las explotaciones agrícolas son algunas de las cuestiones a abordar por esta acción.

La ciudad de Valladolid<sup>29</sup>, señala, para el comercio minorista sostenible un plan de apoyo al comercio de proximidad. La temporalización para la ejecución de este Plan será de dos años desde su aprobación y se acometerá conforme a los planes de acción anuales que se establezcan y que serán presentados para su información y conocimiento ante los órganos de coordinación y seguimiento del mismo. Los medios económicos necesarios para el desarrollo del Plan serán los previstos anualmente en los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Valladolid para el desarrollo de las medidas que éste comprenda. El presupuesto podrá variar anualmente en función de la disponibilidad presupuestaria y de las modificaciones que puedan sufrir las acciones previstas. Contendrá los gastos de personal dedicado específicamente al Plan, la aplicación presupuestaria definida en el programa presupuestario del Área competente en la materia, complementándose con los gastos correspondientes a otras Áreas, que, con un criterio de transversalidad, tienen objetivos vinculados con el comercio de proximidad.

El objetivo central sería la creación del Observatorio del comercio minorista de proximidad, cuyos indicadores de evaluación adaptados al comercio local de proximidad y desagregados por sexo serían, los estudios de mercado, estudios sectoriales, convenios de colaboración y los agentes que aportan la documentación sobre este particular. Es esencial ordenar la acción municipal que afecta a la actividad comercial de la ciudad, integrando las actuaciones concretas de su competencia (urbanismo comercial, accesi-

---

<sup>29</sup> El plan integral de apoyo al comercio de proximidad del ayuntamiento de Valladolid.

bilidad, movilidad, ocupación de vía pública, etc.), logrando así una mayor eficacia en la toma de decisiones que pueden afectar al sector.

## MADRID

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid ha aprobado la nueva Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible 2022-2025 (EASSM 22-25) que actualiza y amplía la anterior que cubría el periodo 2018-2020. La nueva estrategia propone medidas encaminadas al fomento de sistemas alimentarios sostenibles que garanticen alimentos saludables y accesibles a toda su población, a la par que apoyen la economía local y los productos de proximidad, protejan la biodiversidad y reduzcan el desperdicio alimentario, todos ellos elementos clave de la calidad de vida y la sostenibilidad urbana. La Estrategia avanza en el trabajo llevado a cabo hasta ahora y plantea un desarrollo más ambicioso y transversal, ya que es fruto de más de un año de consultas a los distintos agentes sociales y económicos y ha sido elaborada conjuntamente entre 8 de las áreas de Gobierno implicadas en su ejecución. El Área Delegada de Internacionalización y Cooperación que dirige Santiago Saura, como impulsora de la Estrategia, ha trabajado en coordinación con todas las áreas participantes en línea con las recomendaciones del Pacto de Milán, del que Madrid forma parte desde 2015 y, por lo tanto, en sintonía con lo que ya vienen trabajando 220 ciudades de todos los continentes. Integra y articula proyectos y medidas de las distintas Áreas del Ayuntamiento, con un total de más de 50 medidas a desplegar en los próximos años. La EASSM 22-25 abarca un horizonte temporal de cuatro años (del 2022 al 2025) y se concreta en dos planes bianuales de acción 22-23 y 24-25 que se pondrán en marcha en los 8 ejes que se contemplan, entre todos, también en la distribución y abastecimiento de los alimentos y la producción y transformación sostenibles.

Algunas de las novedades más significativas de esta Estrategia tienen que ver con dos proyectos del Eje de Producción: Barrios Productores y Bosque Metropolitano. Gracias a Barrios Productores, ya en 2022 se habrán acondicionado más de 20 hectáreas con 72 parcelas que producen 400 toneladas de verduras y frutas bajo un modelo agroecológico. Esta superficie irá progresivamente en aumento hasta superar las 70 hectáreas y 85 nuevos proyectos en 2025. El Bosque Metropolitano es una infraestructura verde de 75 kilómetros que circunvalará Madrid y es uno de los proyectos clave de la Estrategia Urbana. Este proyecto incluye la protección de

suelos agrarios fomentando su orientación hacia producciones ecológicas; es más, se prevé contar con instalaciones operativas al servicio de la producción primaria y accesibles a los proyectos de pequeña escala desarrollados en el término municipal.

Concretamente y, en lo referente a la Promoción de alimentos de cercanía en los comercios de proximidad, el Plan madrileño prevé un resultado del aumento del número de puestos de la red de mercados y de establecimientos de comercio minorista que ofrecen alimentos de proximidad (diferenciando alimentos de la Comunidad de Madrid, de un radio de 100 km y de España) o/y ecológicos. La descripción del objetivo es la difusión y fomento de la presencia de alimentos de cercanía en el pequeño comercio, integrándolos en campañas de apoyo a estos establecimientos, que dan vitalidad a la ciudad y contribuyen a los objetivos de los planes de movilidad sostenible<sup>30</sup>.

Entre los puntos clave se pueden subrayar los siguientes: la campaña «Al mercado andando» y la dinamización en mercados como referentes para el apoyo al comercio de proximidad; la promoción en los mercados municipales de productos locales (alimentos de España) tanto dirigida a los consumidores finales como a los propios comerciantes de los mercados, para facilitar la venta directa por los productores a través de los puestos de los mercados municipales madrileños. La oferta alimentos de producción sostenible de la región en los barrios, contribuye a reducir desplazamientos innecesarios si se hace en el pequeño comercio reforzando los circuitos cortos que den visibilidad a alimentos de proximidad y ecológicos. Se refuerza y se aumenta la visibilidad del programa de Mercamadrid de fomento de alimentos de temporada y locales «Alimentos A, alimentos de primera».

---

<sup>30</sup> También destacan otras medidas nuevas como la puesta en marcha del Madrid Food Innovation Hub (para fomentar el emprendimiento económico en la materia), el avance en la sostenibilidad del transporte de alimentos que disminuirá el número de furgonetas contaminantes y el número de viajes que hacen desde Mercamadrid a los puntos de distribución en la ciudad, los numerosos proyectos piloto de reducción del desperdicio alimentario y la recuperación de residuos con la nueva planta de compostaje de del Parque Tecnológico de Valdemingómez. Como parte de la gobernanza de la nueva estrategia, se incorpora de entrada un cuadro de mando e indicadores para disponer referencias medibles y objetivas. Esta herramienta permite generar visualizaciones avanzadas para comprender las distintas dimensiones de las políticas alimentarias y asegurar su cumplimiento (puntos clave, programas municipales asociados, grupos objetivo a los que impacta, horizonte temporal entre otros aspectos) e incluye un mapa de relaciones entre medidas para identificar sinergias entre las diferentes áreas del Consistorio. También se consolidan y amplían los espacios de coordinación y encuentro: entre departamentos, con las Juntas Municipales, con la Academia y con la ciudadanía y el tejido social y económico (a través del nuevo Foro Alimentario), y a través de la participación en redes estatales e internacionales. Puede consultarse el Plan y la Estrategia madrileños al completo, aquí.

Entre las acciones desarrolladas: la realización de un catálogo de comercios con productos de la región y alimentos ecológicos; la difusión entre el pequeño comercio del catálogo de productores de la región, el desarrollo de herramientas y recomendaciones para mejorar la visibilidad de alimentos de kilómetro 0 en tienda (por ejemplo, mediante esquina eco-local); la formación al pequeño comercio en aprovechamiento de la potencial demanda de marca de calidad; o el lanzamiento de una campaña en redes de difusión de mercados y comercios con oferta de alimentos locales.

## ANDALUCÍA

El Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor<sup>31</sup>.

La venta directa de los productos agrarios, procedentes de la agricultura o de la ganadería, así como de los productos forestales, desde la persona productora o recolectora a la consumidora tiene, desde siempre, gran arraigo en Andalucía y sigue siendo una actividad en alza debido a la necesidad de diversificación y complementación de rentas que tienen las familias rurales, especialmente las de personas agricultoras y ganaderas. A la anterior necesidad se une la tendencia a recuperar el sistema tradicional de comercialización, es decir, el tipo de venta directa que potencia una relación más estrecha entre las partes y que a la vez resulta un instrumento eficaz de fomento de la producción agraria y forestal, particularmente de las pequeñas explotaciones multifuncionales, al tiempo que permite el acceso a mercados de productos de gran calidad obtenidos de manera tradicional, especies y variedades vegetales autóctonas o utilizando sistemas de cultivo o cría tradicionales.

La Comunidad andaluza vio necesario desarrollar una regulación de la venta directa y el suministro gratuito vinculado a la misma de los productos primarios por la persona productora a la consumidora final, por lo que elabora este Decreto para generar el marco normativo que permita establecer las obligaciones de las personas titulares de las explotaciones, las condiciones que deben reunir los productos y las garantías de seguridad y calidad que permita el desarrollo económico de esta actividad.

---

<sup>31</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 210 de 02/11/2016

Así, la norma se estructura en cuatro Capítulos, a través de los cuales se desarrolla el régimen administrativo y el sistema de información de la venta directa, el primero de los cuales aborda las cuestiones generales de dicho régimen, como son el objeto del Decreto, su ámbito de aplicación y las definiciones de aquellos conceptos que se repetirán a lo largo de la norma. Por su parte, el Capítulo II se destina a establecer las condiciones de la venta directa, empezando por la necesidad de que exista una comunicación previa al inicio de la actividad, pasando por las obligaciones de las personas productoras, recolectoras y los propios titulares de las explotaciones, los requisitos que deben cumplir los productos primarios, hasta llegar a la presentación y etiquetado de los mismos. A través del Capítulo III se desarrolla el Sistema de Información de venta Directa de Productos Primarios en Andalucía (SIVDA) con la finalidad de sistematizar y homogeneizar la información sobre vendedores de dichos productos, y finalmente el Capítulo IV regula la inspección relativa a la producción primaria tanto en el ámbito de las explotaciones agrarias como los terrenos forestales, así como el régimen sancionador aplicable. Por último, el Decreto se complementa con dos Anexos, el primero de los cuales relaciona los productos primarios y las cantidades máximas que se autorizan en venta directa por productor y año, y el segundo se corresponde con el modelo de comunicación que han de presentar los interesados antes de realizar la actividad de venta directa.

## SEVILLA

Ordenanza municipal reguladora de la gestión de los mercados de abasto municipales de Sevilla<sup>32</sup>: Los mercados de abastos de Sevilla siguen siendo el referente en la distribución de productos frescos y de calidad, favorecen el comercio de proximidad y el arraigo de la oferta de productos de km 0, sin obviar su papel en el relevo generacional, activo importante en los tiempos actuales para la generación y mantenimiento de empleo, estableciéndose además relaciones de confianza entre comerciantes y clientes en un entorno reducido pero con una dimensión suficiente como para poder considerarlo un lugar de encuentro en la vida social del barrio.

---

<sup>32</sup> Aprobada por el Excmo. Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el 26 de enero de 2023, y publicada en el B. O. P. de Sevilla, número 24 de 31 de enero de 2023.

## VALENCIA

La Ley de la Huerta de Valencia, aprobada el 22 de febrero de 2018 reconoce la función social de la Huerta, «relevante al favorecer el desarrollo del sector agrario, la soberanía alimentaria, el bienestar de las personas y el uso sostenible del territorio» y prevé una serie de elementos fundamentales a desarrollar, como el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia<sup>33</sup>. El Plan de acción territorial está aplicando y ejecutando la Ley de la Huerta de Valencia, como explica en el preámbulo, y, además, se encarga de subrayar que la Huerta es un espacio emblemático que genera una producción agraria de proximidad que permite disponer a la población del área metropolitana de Valencia de productos hortofrutícolas de alta calidad con costes reducidos de transporte y, por lo tanto, con menores emisiones de gases de efecto invernadero. Esta producción agraria se ve favorecida por un suelo de muy alta capacidad agrológica, el cual es un recurso natural escaso en la Comunitat Valenciana, donde solamente el tres por ciento de su superficie ostenta este potencial edafológico, crucial en la definición de las estrategias de seguridad alimentaria de largo plazo, y soporte del sector agroalimentario, en el que nuestro territorio cuenta con grandes ventajas competitivas y ha sido uno de los sectores económicos más resilientes frente a la crisis económica.

En el ámbito municipal, la Estrategia Agroalimentaria Municipal de Valencia (EAV2025) aprobada en sesión plenaria de 25 de octubre de 2018 por unanimidad de los grupos políticos representados, es por lo tanto un objetivo del Consejo alimentario Municipal trabajar en este sentido. Y expresa literalmente en la línea estratégica 6 la planificación alimentaria territorial:

«Programa 6.1 Colaborar e incidir en la construcción de estrategias supramunicipales desde el punto de vista bioregional para la inclusión de una perspectiva agroalimentaria.

Acción 6.1.1 Garantizar una perspectiva de sostenibilidad agroalimentaria en las estrategias y planes de acción en el ámbito metropolitano.

---

<sup>33</sup> Todo el PAT (Plan de Acción Territorial) de la Huerta de Valencia puede consultarse aquí. Diario oficial de la Generalitat valenciana núm. 8448 / 20 de diciembre de 2018 donde se publicó el Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia.

Acción 6.1.2 Colaborar en la implementación del Pla de Desenvolupament Agrari i la creació del Consejo de l'Horta, previstos en la Ley de l'Horta.

Programa 6.2 Estudiar la introducción de criterios de calidad agroalimentaria en las estrategias y documentos de planificación urbana municipal.

Acción 6.2.1 Estudiar la inclusión de criterios de alimentación sostenible en el Pla General de Ordenación Urbana<sup>34</sup>.»

Continuando en el escalón territorial local valenciano, encontramos la Ordenanza municipal reguladora de los mercados de distrito del ayuntamiento de Valencia<sup>35</sup>, establece en su artículo 8 la denominada «Tira de contar» que, atendiendo al derecho tradicional y consuetudinario de los agricultores y agricultoras de la Huerta de Valencia, da acceso a espacios municipales de venta directa, en los mercados de distrito y puede autorizar un número de puestos determinados para la venta temporal o también denominado: Tira de contar, en paradas del mercado que se encuentren vacantes o en zonas próximas y habilitadas expresamente a este efecto. La concejalía con competencias en mercados establecerá el procedimiento de autorización, acceso y funcionamiento de estas Tiras de contar mediante resolución específica de la misma. La concejalía con competencias en agricultura llevará a cabo su supervisión y control. Los puestos de la Tira de contar se podrán adjudicar a los agricultores y agricultoras que acudan a vender, directamente y sin intermediación, los frutos de sus cosechas propias. La condición de agricultor/a será requisito imprescindible para el ejercicio de la venta y será justificada de la manera que el procedimiento de acceso determine. En la ciudad de Valencia los mercados municipales continúan cumpliendo una importante función, diferenciada y con un alto grado de especialización en la alimentación de calidad. Estos mercados favorecen el comercio de proximidad, en el que se adquiere producto fresco y de la zona y se establecen relaciones de confianza con la clientela. Esta especial interacción y relación que surge en los mercados se considera propia y única de estos espacios y constituye un valor o principio que todo ayuntamiento debe fomentar. Los mercados municipales, además, contribuyen a la consecución de una ciudad compacta y más sostenible pues facilitan la compra de diversas categorías de productos en un espacio físico relativamente reducido, evitan desplazamientos innecesarios,

<sup>34</sup> Puede consultarse el documento en su integridad, aquí.

<sup>35</sup> Aprobada por acuerdo de: 26 de abril de 2018 y publicada en el B. O. P.: 17 de mayo de 2018. Aplicable a partir de: 8 de junio de 2018.

propician una movilidad de proximidad y, por lo tanto, reducen los costes medio ambientales asociados.

No obstante, ha sido objeto de análisis e informe de la Comisión de Defensa de la Competencia de esa comunidad autónoma. Se reconoce por esta Autoridad que se trata de una institución histórica, que positiviza un derecho consuetudinario de los agricultores valencianos, relativo a su producción agrícola y comercialización de proximidad. Sin embargo, recuerda, que la misma se debe regular y desarrollar de forma que no altere, de forma incompatible con la competencia, el funcionamiento de los mercados de abastos, pues se produciría un perjuicio en el buen funcionamiento del mercado que afectaría negativamente al bienestar de los consumidores, interés jurídico último protegido por la legislación de competencia. El mantenimiento y desarrollo de la susodicha institución, esto es, la «Tira de contar» se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto, entronca con el objetivo 2 titulado «Hambre cero» y el 12 «Producción y consumo responsable», que se concretan en las buenas prácticas en la agricultura y el comercio de proximidad. Específicamente este último principio -el comercio de proximidad, y su gestión en el caso de los productos de la huerta de Valencia, se realiza a través de la venta directa del agricultor al consumidor, a través de los mercados de venta directa. Las leyes 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia y 3/2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana regulan también ciertos aspectos que afectan a la tira de contar y a la organización de mercados de productos agrícolas<sup>36</sup>.

Dicho lo anterior, estos objetivos y las medidas dirigidas a obtenerlos no se pueden adoptar al margen de las consideraciones de la libre competencia en los mercados, algo que subraya el propio legislador valenciano. De esta forma, ha de citarse el artículo 6 de la Ley de comercio autonómica, donde se compilan los principios por los que se ha de regir la actividad comercial, que ha de respetar, en cualquier caso, y como no podría ser de otra forma, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la lealtad de las transacciones comerciales y los derechos de los consumidores, de forma que sea compatible con la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y el patrimonio artístico y cultural.

---

<sup>36</sup> Informe sobre la solicitud de AMAFRUVA de emisión de informe de la comisión de defensa de la competencia, sobre el reglamento de la tira de contar de junio de 2021. Elaborado por Dña. Carmen Rodilla Martí, D. Carlos Gómez Asensio y D. José Miguel Corberá Martínez. Valencia, a 10 de noviembre de 2022. La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, en la fecha y con la composición expresada, siendo Ponente D. Carlos Gómez. Asensio, emitió el informe sobre el Reglamento de la tira de contar de Merca Valencia de junio de 2021.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

- ALABRESE, M., «Sobre la legislación italiana para el fomento de la “cadena corta” en la venta de productos alimenticios». *Libro homenaje al profesor Guillermo Figallo Adrianzén. Estudios Jurídicos de Derecho Constitucional, Civil, Agrario y Procesal*. Coordinador: Guther Gonzales Barrón. Octubre 2017, pp. 355-367.
- FERNANDO PABLO, Marcos M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., «Régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria como recurso contra la despoblación del medio rural». En el libro: Lorenzo-Mateo Bujosa Vadel (Dir.), C. A. Pacheco Fiorillo (Dir.), I. González Pulido (Coord.), Walter Reifarh Muñoz (Coord.), *La tutela jurídica de los alimentos ante el derecho ambiental. Derecho ambiental contemporáneo España/Brasil*. Granada, Comares, 2022, pp. 47-67.
- MUÑOZ GÓMEZ, Marta J., «La relocalización alimentaria: vector en la transición ecológica del derecho agroalimentario». *Revista General de Derecho Administrativo* 62 (2023).
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?» *Cuadernos de derecho local*, ISSN 1696-0955, Número 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), pp. 32-67.
- PRIETO ROMERO, C., «Los mercados de productores agroalimentarios: una nueva política municipal». En: «Acento Local». *Fundación Democracia y Gobierno Local*. Accesible, aquí.

