

Guillermo Aznar Prades

La venta directa de productos agroalimentarios en España y Francia



Colección
Hecho en los Pirineos. 1



Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Colección Hecho en los Pirineos. Número 1

© *Del texto, Guillermo Aznar Prades*

© *De la edición, Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Huesca Pirineos - Hautes-Pyrénées"*

Primera edición

Diseño editorial: David Adiego

Fotografía de portada: gpointstudio

**Agrupación Europea de Cooperación
Territorial "Huesca Pirineos - Hautes-Pyrénées"**

Porches de Galicia, 4

22002 Huesca (España)

Tel.: +34 974 294182

www.hp-hp.eu



Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
ISSN: 2531-1190

La venta directa de productos agroalimentarios en España y Francia

Estudio jurídico comparativo de la legislación que regula en Francia y España, en concreto en la Comunidad Autónoma de Aragón, la venta directa de productos agroalimentarios desde el productor al consumidor.

Edita:
Agrupación Europea de Cooperación Territorial
"Huesca Pirineos - Hautes-Pyrénées"

Índice

<i>Propósito</i>	6
<i>Prólogo</i>	9
<i>Introducción</i>	10
CANALES CORTOS DE DISTRIBUCIÓN Y VENTA DIRECTA	13
DEFINICIONES	13
TIPOS DE VENTA DIRECTA	15
ANÁLISIS DE LOS POTENCIALES IMPACTOS	16
CONSUMIDOR	16
PRODUCTOR	17
SOCIEDAD	17
<i>Fase descriptiva</i>	19
DERECHO COMUNITARIO	19
EL «PAQUETE HIGIENE»	20
El Reglamento (CE) nº 178/2002	20
Los Reglamentos (CE) 852/2004, 853/2004 y 854/2004	23
Guías de buenas prácticas de higiene	25
NORMATIVA SOBRE ETIQUETADO E INFORMACIÓN ALIMENTARIA	25
LA VENTA DIRECTA EN EL DERECHO ESPAÑOL	28
NORMATIVA ESTATAL	28
Registros administrativos	29
Etiquetado e información	29
Seguridad alimentaria	31
Venta a distancia	32
Venta ambulante	33
NORMATIVA AUTONÓMICA	34
Aragón	34
Cataluña	37
País Vasco	42
Comunidad Foral de Navarra	47
Castilla y León	49
La venta directa en otras Comunidades Autónomas	51
LA VENTA DIRECTA EN EL DERECHO FRANCÉS	53
DISPOSICIONES GENERALES	54
Fomento	54
Tributación	56
Higiene y seguridad alimentaria	56
<i>Productos de origen animal</i>	57
<i>Productos de origen no animal</i>	58
Precio, publicidad, información y defensa del consumidor	58

REGLAS ESPECIALES SEGÚN EL MODO DE VENTA	60
Venta no sedentaria	60
<i>Autorización de ocupación viaria</i>	60
<i>Autorización de urbanismo</i>	61
<i>Autorización comercial</i>	61
<i>Venta ambulante</i>	61
Eventos en la explotación	62
Los puntos de venta colectivos	62
OTROS TIPOS DE VENTA DIRECTA EN FRANCIA	64
Las AMAP	64
Los drive fermiers	65

Fase identificativa **67**

ANÁLISIS INTERNO	68
DISTINTOS ENFOQUES	70
FALTA DE ARMONIZACIÓN DE TÉRMINOS	72
DISTINTOS OBJETOS	72
FALTA DE ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS FLEXIBILIZADORAS DE HIGIENE	74
LA VENTA NO SEDENTARIA	74

ANÁLISIS EXTERNO	76
DIFERENCIAS FORMALES Y DE DESARROLLO NORMATIVO	76
LA VENTA NO SEDENTARIA	76
LA RESTAURACIÓN COLECTIVA	77
El papel del sector público	77
Restauración colectiva privada y venta al por menor	80

Propuestas de cambios en la normativa estatal y autonómica aragonesa **81**

A NIVEL COMUNITARIO	82
A NIVEL ESTATAL	82
A NIVEL AUTONÓMICO	85

PROPOSITIONS	88
NIVEAU COMMUNAUTAIRE	88
NIVEAU NATIONAL	89
NIVEAU DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES (L'ARAGON)	91

Bibliografía y documentación **94**

BIBLIOGRAFÍA	94
PÁGINAS WEB DE INTERÉS	95

Normativa **97**

LEGISLACIÓN COMUNITARIA	97
LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE ÁMBITO ESTATAL	98
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	99
LEGISLACIÓN FRANCESA	101
JURISPRUDENCIA CITADA	102

Propósito

Los Pirineos, particularmente su parte central donde están las cumbres más altas, han sido territorios con un mundo propio, consecuencia del aislamiento que representan las cumbres. Como en ninguna otra parte de la cadena montañosa, los Pirineos han sido una barrera física imponente. Esta circunstancia ha provocado que la relación entre los productores y los consumidores de alimentos se haya desarrollado por vías divergentes.

Mientras en Hautes-Pyrénées los mercados con venta directa de productos de huerta y corral se han mantenido y han sido – incluso en ciudades grandes – el lugar donde muchas personas hacían la compra habitual, en Huesca los mercados de estos productos casi han desaparecido y se limitan a ferias específicas organizadas que cuentan con aceptación pero no son la vía ordinaria del consumo de alimentos.

El desarrollo del turismo ha introducido un nuevo factor en la orientación de los mercados. Además de la población local, miles de clientes que se alojan en apartamentos turísticos se presentan como nuevos consumidores. Los visitantes también son nuevos clientes que se ven atraídos por los productos de calidad y que no pueden obtener en sus domicilios habituales. Los mercados se convierten, por tanto, en un elemento que mejora la capacidad de atracción de un valle o una localidad.

¿Por qué se han desarrollado de forma distinta la venta de alimentos en Huesca y Hautes-Pyrénées? Aunque ambos territorios están sometidos a la mismas normas de la Unión Europea, es evidente que la aplicación no es idéntica.

Este trabajo que realiza Guillermo Aznar es una comparación del conjunto de normas que regulan la venta del productor al consumidor que en el momento de realizarlo eran de aplicación de Hautes-Pyrénées y Huesca. Su rigor y sistemática nos ha llevado a publicar estas conclusiones para conocimiento de los investigadores y las personas interesadas en el desarrollo rural. Posteriormente a la finalización del trabajo, se ha aprobado la Ley de venta local de productos agroalimentarios en Aragón, que ha despejado algunas de las incógnitas que se evidencian en el estudio, aunque el Reglamento que la desarrolle deberá profundizar en los aspectos que la Ley así prevé.

El trabajo estaba previsto en el proyecto *Hecho en los Pirineos-Fait en Pyrénées*, en el marco del POCTEFA 2014-20 y está financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural. Le ha correspondido a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Huesca Pirineos – Hautes-Pyrénées” su ejecución.

Se trata, en definitiva, de un nuevo esfuerzo de la Unión Europea para difuminar las fronteras interiores, como la nuestra en los Pirineos centrales. Dos territorios que durante siglos vivieron de espaldas y que ahora han empezado a mirarse y comprenderse, pero todavía no han visto las oportunidades de negocio que les brinda el mercado del otro lado, en este caso para los productos agroalimentarios artesanos y el turismo gastronómico.

Pedro Salas

Director de la AECT

Huesca Pirineos – Hautes-Pyrénées

Listado de abreviaturas

- AECT:** Agrupación Europa de Cooperación Territorial
AECT HP-HP: Agrupación Europa de Cooperación Territorial Huesca Pirineos *Hautes Pyrénées*
AMAP: *Association pour le maintien d'une agriculture paysanne*
CCD: Canal Corto de Distribución
CE: Constitución Española
CGI: *Code Général des Impôts*
CRPM: *Code Rural et de la Pêche Maritime*
DUN: Declaración Única Agraria
GBPH: Guías de Buenas Prácticas de Higiene
HACCP: Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control
OCU: Organización de Consumidores y Usuarios
PVC: Punto de Venta Colectivo
RCE: Reglamento de la Comunidad Europea
RUE: Reglamento de la Unión Europea
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE: Unión Europea
VD: Venta Directa
VP: Venta de Proximidad

Prólogo

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial Huesca Pirineos *Hautes Pyrénées* (en adelante, AECT HP-HP) desea contratar un estudio jurídico comparativo de la legislación que regula en Francia y España, y en especial en la Comunidad Autónoma de Aragón, la venta directa de productos agroalimentarios desde el productor hasta el consumidor. En concreto se desea conocer los diferentes marcos normativos existentes para los pequeños productores tanto de alimentos frescos como elaborados, y la posibilidad de venta directa al consumidor final, a los centros de restauración, comedores colectivos, etc. sin la intervención de una empresa intermediaria.

Se tratará de analizar las distintas posibilidades de venta directa para los productores del sector agroalimentario, teniendo en cuenta las diferentes legislaciones. Se estudiarán las soluciones normativas tendentes a facilitar este tipo de ventas, que se den en el ámbito comunitario y en particular en España, Francia y la Comunidad Autónoma de Aragón, sin obviar otras Comunidades Autónomas limítrofes como Cataluña, Navarra, el País Vasco o Castilla y León.

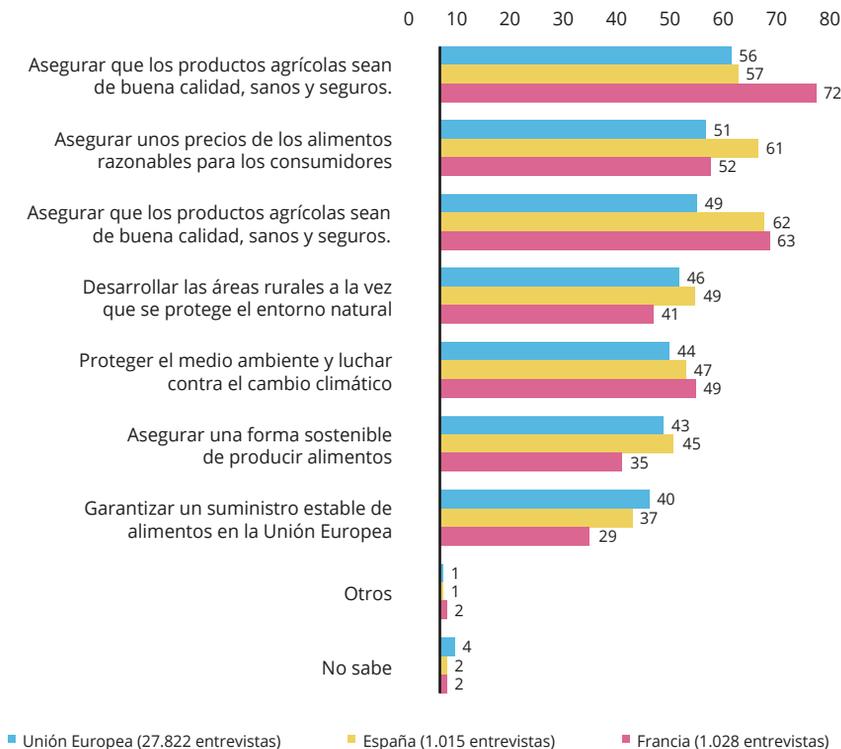
Entre los objetivos específicos, se desea conocer las distintas soluciones normativas para los tipos de venta directa existentes, en cada uno de los ámbitos territoriales que analizaremos; comparar dichas soluciones a fin de identificar analogías y diferencias que permitan tener una visión más amplia sobre el fenómeno; y finalmente, realizar una serie de propuestas que permitan dar apoyo a los productores que decidan optar por la venta directa.

Este informe jurídico comparativo forma parte de una de las acciones incluidas en el proyecto POCTEFA EFA 08/15 Hecho en los Pirineos-Fait en Pyrénées, acrónimo INSPYR, que ha sido aprobado a la AECT HP-HP por la Autoridad del Gestión del POCTEFA. Se informa de que el proyecto ha sido cofinanciado al 65% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del Programa Interreg V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA 2014-2020). El objetivo del POCTEFA es reforzar la integración económica y social de la zona fronteriza España-Francia-Andorra. Su ayuda se concentra en el desarrollo de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas a través de estrategias conjuntas a favor del desarrollo territorial sostenible.

Introducción

La mayoría de las instituciones de Derecho nacen de actos cotidianos que ulteriormente reciben un reconocimiento jurídico. El tema que tratamos de analizar no posee una naturaleza puramente jurídica, sino que se encuentra en el tránsito de lo económico a lo jurídico. Ha sido objeto de cuantiosos estudios económicos y empresariales, recibiendo menor atención desde una perspectiva jurídica.

En su opinión, ¿cuál de los siguientes deberían ser los principales objetivos de la Unión Europea en cuanto a la política agrícola y de desarrollo rural? (respuesta múltiple, en %)



Fuente: Eurobarómetro especial 440 «Los Europeos, la agricultura y la Política Agrícola Común (PAC)»; publicado en enero de 2016. Gráfico de elaboración propia.

En este primer epígrafe, se tratará de exponer de manera breve algunos datos que revistan especial interés, y que demuestren la trascendencia del tema.

A lo largo de las últimas décadas, se ha podido percibir que el formato comercial tradicional ha sido reemplazado por el modelo de la gran distribución, distanciando a los productores de los consumidores¹. Esta desconexión ha hecho que estos conozcan cada vez menos el origen de sus alimentos. En el otro lado de la balanza, los productores, en particular los de pequeña escala, han visto el valor añadido de los alimentos capturado por las grandes empresas agroalimentarias, procesadoras, minoristas y otros intermediarios. Y esto preocupa a los distintos agentes, tal y como lo atestigua el gráfico anterior. Los ciudadanos españoles, franceses y de la Unión Europea consideran esenciales en las políticas agrarias de la Unión aspectos como asegurar una retribución justa a los agricultores o el desarrollo del medio rural. De este modo, a medida que las grandes cadenas alimentarias copaban el mercado, se ha venido empleando un amplio elenco de nociones en los distintos debates académicos y políticos que ilustran una incipiente reorganización de las cadenas de suministro, cada vez más orientadas a reconectar a los proveedores con los consumidores. Así, han ido proliferando iniciativas para desarrollar sistemas alimentarios que incluyen los canales cortos de distribución, los sistemas alimentarios locales, las ventas directas y demás terminología que definiremos con posterioridad.

Con el fin de dar cobertura a tal fenómeno, y para ofrecer incentivos a este tipo de cadenas de suministro alimentario, numerosos Estados miembros de la Unión Europea han ido elaborando sus propios marcos jurídicos².

A nivel comunitario, este tipo de iniciativas se benefician de varios instrumentos de la política de desarrollo rural en el marco de las propuestas de la Política Agraria Común de 2020. En este sentido, el *Reglamento de la Unión Europea nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 noviembre de 2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios*, proclamó en su artículo 55 la

1. ESPAÑA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Hacia dónde camina la Alimentación Tendencias de Consumo y Comercialización. Canales alternativos de distribución alimentaria*, 2006.

ESPAÑA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Informe del consumo de alimentación en España*, Madrid, 2015.

2. Por ejemplo en Italia, *Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228; Decreto legislativo n. 99/2004; Legge 27 dicembre 2006, n. 296; Decreto Ministeriale 20 novembre 2007.*

necesidad de elaborar un informe por parte de la Comisión Europea sobre «la conveniencia de adoptar un nuevo sistema de etiquetado para la producción agrícola local y las ventas directas, con el fin de ayudar a los productores a comercializar su producción en el ámbito local. Dicho informe se centrará en la capacidad de los agricultores para añadir valor a sus productos mediante el nuevo etiquetado y tendrá en cuenta otros criterios, como la posibilidad de reducir las emisiones de carbono y los residuos mediante cadenas cortas de producción y distribución».

Germen de esta reorientación comercial en la agricultura, se celebró en Bruselas en abril de 2012 la Conferencia «*Local agriculture and short food supply chains*», en la que intervinieron varios miembros de la Comisión Europea y distintos responsables en materia de Agricultura y Desarrollo Rural. Se hizo patente el beneficio potencial de los canales cortos de comercialización, superando el prejuicio de que se trata de un sistema comercialización ineficiente cuyos productos están solo al alcance de los más pudientes. Se instó a las autoridades comunitarias a hacer uso de instrumentos políticos para facilitar el acceso a los mercados, así como reforzar los vínculos entre agricultores y consumidores y mejorar la aplicación de la legislación en materia de higiene en relación a las cadenas cortas de suministro de alimentos. A tal efecto, la Comisión Europea elaboró en el año 2013 un informe titulado «*Short food supply chains and local food systems in the EU*», recogiendo todas estas cuestiones, que irán apareciendo a lo largo de este trabajo.

CANALES CORTOS DE DISTRIBUCIÓN Y VENTA DIRECTA

DEFINICIONES

Antes de abordar en profundidad el tema, hay que aclarar algunos términos que se prestan a confusión. No existe una definición precisa de «venta directa», «canal corto de distribución» o «venta de proximidad» que sea de aplicación al amplio elenco de sistemas productivos y de distribución de alimentos en los Estados miembros de la Unión Europea.

En numerosos estudios se emplean indistintamente términos que no son realmente equivalentes. Ante esta situación, resulta importante entender estos conceptos de una manera flexible en función del contexto y territorio en el que se aplican.

Sin embargo, en este apartado se tratará de dar luz a las diferencias entre estas nociones. Para ello, nos acogeremos a lo dispuesto por la normativa y distintas monografías, de modo que cada concepto quede debidamente aclarado.

También llamado cadena corta, el canal corto de distribución (CCD) es una noción cuyo aspecto crítico es que el producto llega al consumidor con una información que «permite al consumidor establecer conexiones y asociaciones con el lugar de producción y, potencialmente conocer los valores de las personas involucradas y los métodos de producción empleados»³. De este modo, el número de intermediarios o la distancia que separa al productor del consumidor no son en principio una *conditio sine qua non*, sino más bien una consecuencia. En definitiva, comprende aquellos sistemas que generan alguna forma de conexión entre el consumidor de alimentos y el productor.

La legislación agroalimentaria de la Unión Europea definió por primera vez este concepto a través del *Reglamento UE n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural* (en adelante *RUE 1305/2013*). Su artículo 2.m las define como «una cadena de distribución en la que interviene un número limitado

3. COMISIÓN EUROPEA, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, Bruselas, 2013.

de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores».

El concepto es completado a su vez por el *Reglamento Delegado UE* nº 807/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014 que completa el RUE 1305/2013, e introduce disposiciones transitorias en su artículo 11 en el que plantea medidas para la cooperación y desarrollo de estos sistemas, destacando que para acceder a la ayuda a la creación y desarrollo de cadenas cortas en el artículo 35 del *RUE 1305/2013* contemplada, solo se tendrán en cuenta aquellas en las que no intervenga más de un intermediario entre productor y consumidor.

Vemos por tanto, que en la práctica el número de intermediarios debe ser uno, o idealmente nulo. Este es el caso francés, donde parece haber consenso en que el criterio clave se refiere al número de intermediarios entre el productor y el consumidor y que este número para la cadena de suministro corta debería ser de un máximo de uno. A efectos de este estudio, el CCD más relevante es la venta directa (VD). La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) la define como aquella venta que «un productor hace directamente al consumidor, ya sea en su propia explotación, en tiendas o mercados específicos o bien mediante sistemas de envío a distancia»⁴. Así, el principal elemento que caracteriza este sistema es la ausencia de intermediarios, de modo que la venta se efectúa usualmente cara a cara. Internet presenta oportunidades para una variante del comercio cara a cara, aunque hay que tener en cuenta en qué medida el comercio por internet puede reproducir la experiencia de compra.

Son muchas las maneras en que se puede materializar la VD, y varían entre un territorio y otro. Pueden clasificarse de distintas maneras. Si lo hacemos en función del consumidor final, podemos distinguir entre aquellas ventas efectuadas a particulares, o las hechas en favor de colectividades, como por ejemplo comedores escolares u hospitalarios en el marco de la contratación pública.

Por otro lado, podemos distinguir las según el punto de venta. En este sentido, se pueden destacar las efectuadas en la propia explotación, en los mercados de agricultores, en ferias de alimentos, o aquellas realizadas por internet.

4. OCU: <https://www.ocu.org/alimentacion/alimentos/informe/venta-directa-alimentos>, febrero de 2017

La venta de proximidad o local⁵ (VP) es aquella en la que los alimentos se producen, procesan y venden en un área geográfica restringida. Todavía no existe una definición legalmente acordada de la escala geográfica «local», pues ha de entenderse en relación con escalas geográficas más grandes, como regional, nacional o supranacional. La cuestión de dónde acaba el área local y comienza otra escala es subjetiva, dependiendo del contexto.

La ventaja de referirse a los CCD o a la VD en lugar de a la VP es que los primeros se centran en la naturaleza de la relación entre productor y consumidor, en lugar de atascarse en los intentos de acordar una definición de «local».

TIPOS DE VENTA DIRECTA

Como ya se ha dicho, son varias las formas que puede tomar la venta directa, pero se destacan las siguientes:

- Venta directa en la explotación: los productores comercializan sus productos en el mismo emplazamiento donde son producidos, lugar al que los consumidores se desplazan para adquirirlos.
- Mercados de productores: los productores ponen a la venta sus productos en ferias y mercados organizados por los Ayuntamientos y otras instituciones públicas o privadas.
- Tiendas de venta directa: varios productores tienen la posibilidad de asociarse para poner en común medios para vender conjuntamente sus productos.
- Grupos de consumo: en esta ocasión son los consumidores los que se asocian para comprar directamente a los productores y organizar el reparto. Al hacer pedidos periódicos de cierto volumen, son capaces de reducir el coste.
- Plataformas online: son páginas web donde los productores exponen y venden sus productos on-line sin intermediarios.
- Venta a restauración colectiva: el productor suministra directamente los alimentos a comedores colectivos, hospitales, geriátricos, etc.

5. COMISIÓN EUROPEA, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, Bruselas, 2013.

ANÁLISIS DE LOS POTENCIALES IMPACTOS⁶

CONSUMIDOR

Como hemos visto previamente, uno de los elementos que caracterizan la venta directa es la interacción entre productores y consumidores. Este fenómeno refuerza la confianza entre agentes desarrollando un sentido de comunidad que puede dar lugar a cambios conductuales: desde un vuelco en los hábitos alimenticios (con notables efectos en la salud pública), hasta una revisión de los hábitos de consumo.⁷

Se considera que una producción alimentaria es sostenible cuando permite asegurar la necesidad primaria y fundamental de alimentar a todos los seres humanos en cantidad y calidad, sin comprometer la capacidad de hacerlo en las generaciones venideras⁸. Y cada vez son más los ciudadanos que reclaman cordura en los actos de consumo. Frente a la proliferación de escándalos alimentarios, asistimos a una tendencia cada vez más acentuada de establecer un nexo social en las compras de alimentos: los consumidores desean conocer la procedencia del producto que adquieren.

En efecto, no hay que obviar el impacto negativo que tuvieron crisis alimentarias como la surgida en 2013 con la carne de caballo, o anteriores como con el aceite de colza. Para hacer frente a oscuros y complejos circuitos comerciales, que en ocasiones ocultan este tipo de actuaciones fraudulentas, los consumidores se vuelcan hacia otros medios de aprovisionamiento. Se busca la fácil trazabilidad del producto y un nexo social fundado en la idea de que conociendo al productor, se conoce la procedencia y calidad del producto.

Así, gracias a la venta directa, son capaces de obtener un producto del que conocen su origen, su historia y con cuyo productor se establece una relación de confianza. Además, como en muchos casos la oferta

6. BRESSO, M. «Local agriculture and short food supply chains»; CIOLOS, D. «Local farming and short supply chains: enhancing the local dimension of the Common Agricultural Policy»; DALLI, J. «CAP instruments that offer opportunities»; PLEWA, J. «Local agriculture and short food supply chains», Ponencias inaugurales de la Conferencia «Local agriculture and short food supply chains»: Bruselas, 2012.

7. Dictamen 2011/C 104/01 del Comité de las Regiones.

8. FRANCE, COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, *Rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires*, Paris, 2015.

se centra en productos estacionales, recién cosechados y que no han pasado por cámaras, la calidad y el sabor suelen ser óptimos.

PRODUCTOR

Poniéndonos en la piel de los productores, las ventajas parecen claras. Los agricultores son seducidos por este tipo de comercialización pues reduciendo el número de intermediarios y dependiendo en menor medida de la industria alimentaria y de las grandes superficies, poseen mayor libertad para fijar un precio conservando así un margen superior.

Además, desde una perspectiva productiva microeconómica, el contacto directo con el consumidor permite ajustar la oferta a la demanda. Como ejemplo, en la medida en que en este tipo de circuitos los productores están menos condicionados por obligaciones comerciales -como puede ser el calibre o la apariencia del producto-, no se ven incentivados a producir más de lo necesario para paliar el riesgo de tener una producción estéticamente defectuosa, aunque tenga unas condiciones organolépticas ideales.

Por el contrario, la venta directa exige competencias transversales, pues el productor integra verticalmente en su cadena de valor otras labores, como la comercialización y promoción de sus productos. Esto constituye una dificultad añadida por varias razones. Si el productor asume tales tareas, le puede suponer un coste de oportunidad derivado de su inexperiencia. En caso de optar por externalizar tales servicios, conllevaría un incremento en sus costes de producción.

SOCIEDAD

Este sistema de venta puede desempeñar un importante papel en la revitalización y regeneración económica de zonas rurales, cada vez más despobladas. La proliferación de cinturones alimentarios alrededor de las grandes urbes, garantiza el aprovisionamiento de las mismas, pero también preserva una dinámica solidaria entre las ciudades y la zona rural.

La experiencia muestra que repercuten en el mantenimiento del empleo local, especialmente en las zonas rurales. Más allá de los empleos directos generados en las explotaciones, se aprovechan

sinergias con otros sectores como el turístico. De este modo, se intuye que una mayor proporción de valor añadido se mantiene localmente. Los canales habituales exponen a los agricultores a una competencia globalizada a menudo más productiva, potenciando la exclusión de los pequeños productores locales. Sin embargo, el impacto trasciende de lo económico. Los ciudadanos tenemos un férreo lazo con los productos tradicionales y la gastronomía de nuestro entorno. El poder de las grandes cadenas de distribución favorece la aparición de productos cada vez más estandarizados⁹, poniendo en riesgo la identidad y cultura gastronómica de cada país o región.

Existe un vivo debate sobre el efecto ambiental de la venta directa. Por un lado parece evidente que localizar la producción y la comercialización en un mismo punto reduce drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero por el mero hecho de eliminar el transporte de las mercancías: a menor distancia, menor huella de dióxido de carbono. Además, aunque no sean sinónimos, la venta directa está íntimamente ligada a la producción ecológica. Multitud de agricultores están comprometidos con la producción orgánica, que es indudablemente el método productivo más respetuoso con el medio ambiente, pues en definitiva, prohíbe el uso de productos fitosanitarios –pesticidas, abonos químicos, etc.-. Respeta el equilibrio biológico, preserva las fuentes acuíferas, conserva la fertilidad de los suelos y favorece la biodiversidad animal y vegetal al cultivar especies rústicas mejor adaptadas al entorno.

Sin embargo, los estudios tienden a demostrar que ni la venta directa ni lo «local» son una característica suficiente para asegurar tales beneficios. «Local» o «corto» no son necesariamente mejores, aunque la importancia de los valores éticos y la mayor aceptación de las prácticas ambientalmente responsables son elementos de facto a favor de un impacto positivo de los CCD en la Unión Europea.

9. FUERTES, C. *El sector agroalimentario europeo*, Madrid, sin fecha.

Fase descriptiva

DERECHO COMUNITARIO

La Unión Europea fue construida sobre el principio fundador de la libre circulación de personas, capitales, servicios y mercancías, principio que irriga la legislación comunitaria. Bajo esta idea, no es posible discriminar un producto por provenir de otro Estado miembro.

La legislación europea en materia de higiene y etiquetado nutricional es incontestablemente una garantía de elevado nivel de calidad alimentaria. La reglamentación sanitaria viene determinada por una serie de prescripciones contenidas en el denominado «Paquete de Higiene», constituido por una serie de reglamentos, que son básicamente:

- El Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.
- El Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios.
- El Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal
- El Reglamento (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.
- El etiquetado y la información alimentaria, quedan reguladas mediante el Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que más adelante también se sintetizará.

EL «PAQUETE HIGIENE»

El Reglamento (CE) nº 178/2002

Dentro del acervo comunitario, los reglamentos son instrumentos de derecho derivado de vocación unificadora y directamente aplicables en todos los Estados miembros sin necesidad de transposición. El *Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria* (en adelante *RCE 178/2002*) constituye la disposición comunitaria de contenido más general sobre seguridad en la agroalimentación.

Mediante esta norma, se dibujan los principios y requisitos generales que regirán la restante legislación alimentaria, fijando además los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. En su primer artículo podemos hallar el ámbito de aplicación material, es decir, las situaciones jurídicas reguladas por la presente norma. En él se establece que será de aplicación «a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos» quedando expresamente excluidas «la producción primaria para uso privado» y la «preparación, manipulación o almacenamiento domésticos de alimentos para consumo propios».

Conforme al artículo 6 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*, la Unión dispone de competencias para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en distintas materias. Este Reglamento responde a algunos de los ámbitos competenciales enumerados en el mencionado artículo, como puede ser la protección y mejora de la salud humana. Así se desprende del apartado primero del artículo 5 del presente Reglamento, en el que se establece que la legislación alimentaria deberá garantizar el aseguramiento de un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas.

Como previamente hemos introducido, el origen del desarrollo de las libertades de circulación se inicia con la libre circulación de mercancías. No se concebiría la UE que hoy en día conocemos sin la Unión Aduanera. De este modo, se trata de eliminar cualquier restricción u obstáculo al comercio interior. Restricciones que en ocasiones pueden ser completamente evidentes –véase, un arancel- y que en otras no lo son tanto. Y estas son las que toman más relevancia en términos jurídicos.

En este sentido, la célebre Sentencia del Tribunal de Justicia europeo de 11 de julio de 1974 conocida como Sentencia Dassonville¹⁰ marcó una amplísima interpretación del término «restricción». Así, se considera restricción al comercio interior «toda reglamentación de los Estados miembros susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente el comercio intracomunitario». Jurisprudencia posterior aclara que dicha reglamentación abarca desde verdaderas disposiciones legales, hasta meras prácticas administrativas¹¹. En esta línea se pronunció el legislador europeo mediante la aprobación de este Reglamento, estableciendo en el artículo 5.2, que la legislación alimentaria europea tratará de favorecer la libre circulación de alimentos reduciendo obstáculos comerciales. La vocación unificadora no hace sino eliminar disparidades legislativas que puedan favorecer las mercancías provenientes de países con legislaciones sanitarias más laxas.

Estos dos objetivos son completados por una serie de principios generales: el análisis del riesgo, el principio de cautela, la protección de los intereses de los consumidores, la consulta pública y la información al público.

En cuanto al primero, se establecerán procesos de análisis de riesgos (artículo 6) constituidos por tres fases consecutivas: la determinación del riesgo –basada en pruebas empíricas, y efectuada de manera independiente, objetiva y transparente-, la gestión del mismo –teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la fase anterior, y en particular los dictámenes de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, por este Reglamento constituida, y mencionada en el capítulo III-, y la comunicación.

En ocasiones, tras evaluar la información de que se dispone, persiste cierta incertidumbre científica, pese a que se observa la posibilidad de que se puedan producir efectos nocivos para la salud. En estos casos toma presencia el principio de cautela contenido el artículo 7. Así, en espera de información más concluyente, se podrán adoptar medidas que aseguren la protección de la salud siempre y cuando sean proporcionadas y no restrinjan el comercio interior más allá de lo necesario, por lo cual serán revisables en función de la naturaleza del riesgo y de la complejidad de la información adicional necesaria. Por otro lado, se establece un elenco de requisitos generales de la

10. Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1974, asunto 8/74.

11. Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1993, asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91. Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2003, asunto C-322/01.

legislación alimentaria contenidos en la Sección Cuarta del Capítulo I del Reglamento. Serán brevemente analizados aquellos destinados a regular la alimentación humana, por lo que los relativos al sector agropecuario o a la alimentación animal, serán obviados.

El artículo 14 contiene el requisito de seguridad alimentaria. Interpretando este a *sensu contrario*, solo se comercializarán alimentos que sean seguros, entendiendo que un alimento no es seguro cuando es nocivo o no apto para el consumo humano.

Por el artículo 16, se establece el principal requisito en términos de presentación de los alimentos, por el que sin perjuicio de disposiciones más específicas, se establece que toda la información ofrecida no debe inducir a error a los potenciales consumidores.

Los explotadores de empresas alimentarias se asegurarán, de que los alimentos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria pertinentes a los efectos de sus actividades y verificarán que se cumplen dichos requisitos (artículo 17). Se delega en los Estados miembros el deber de velar por el cumplimiento de la legislación alimentaria, y mantendrán a tal fin un sistema de controles, medidas y sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria. Asimismo, el artículo 19 establece otras responsabilidades para los explotadores: retirar del mercado cualquier alimento que no cumpla todos los requisitos de seguridad, recuperar los productos suministrados que no cumplan dichos requisitos o colaborar con las autoridades. Las responsabilidades aquí contenidas se aplican sin que obste a la existencia de responsabilidad civil (artículo 21).

Finalmente, a tenor del artículo 18, los explotadores de empresas alimentarias deberán poder garantizar la trazabilidad de sus productos, es decir identificar a cualquier persona que les haya suministrado un alimento, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento.

Cabe señalar la importancia que poseen las cláusulas definitorias en toda normativa, y más aún en esta, de marcado carácter general. De hecho, como veremos a continuación, son varias las normas que se remiten a este y otros reglamentos de la Unión Europea para definir los principales conceptos en ellas contenidos. Así pues, en sus artículos 2 y 3 encontramos una serie de definiciones, de las cuales destacamos para nuestros intereses las siguientes:

- «Alimento: sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no.

- Empresa alimentaria: toda empresa pública o privada que, con o sin ánimo de lucro, lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos.
- Explotador de empresa alimentaria: las personas físicas o jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control.
- Comercio al por menor: la manipulación o la transformación de alimentos y su almacenamiento en el punto de venta o entrega al consumidor final;
- Producción primaria: la producción, cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio. Abarcará también la caza y la pesca y la recolección de productos silvestres.
- Consumidor final: el consumidor último de un producto alimenticio que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil en el sector de la alimentación».

Los Reglamentos (CE) 852/2004, 853/2004 y 854/2004

No podemos tratar las normas de higiene que dimanan de la Unión Europea sin mencionar el *Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004* (en adelante, *RCE 852/2004*), *Reglamento (CE) n° 853/2004 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal* (en adelante, *RCE 853/2004*), y el *Reglamento (CE) n° 854/2004 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano* (en adelante, *RCE 854/2004*).

El primero de ellos (**RCE 852/2004**) establece las normas generales destinadas a los operadores de empresa alimentaria en materia de higiene de los productos alimenticios. Sin embargo, el presente Reglamento señala dos aspectos a recalcar.

En primer lugar, el artículo 1.2.c de esta disposición, excluye de su ámbito de aplicación material «el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final».

En segundo lugar, y a colación de lo anteriormente expuesto, se señala en el apartado siguiente del mismo artículo (1.3) que «los Estados miembros establecerán, con arreglo a su derecho nacional,

normas que regulen las actividades a que hace referencia la letra c del apartado 2. Estas normas nacionales deberán garantizar la realización de los objetivos del presente Reglamento».

Por su parte, el *RCE 853/2004* establece las normas específicas destinadas a los operadores de empresa alimentaria en materia de higiene de los alimentos de origen animal (tanto transformados como sin transformar). Sus disposiciones vienen a completar las establecidas por el *RUE 852/2004*.

De nuevo, se señala que dicho reglamento no será de aplicación a (art 1.3.c, d y e):

- «el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final;
- el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y lagomorfos¹² sacrificados en la explotación al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente dicha carne como carne fresca al consumidor final;
- el suministro directo por parte de los cazadores de pequeñas cantidades de caza silvestre o de carne de caza silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final».

Dejando de nuevo la regulación de esta materia a los Estados miembros, siempre conforme a los objetivos del presente Reglamento (artículo 1.4).

Por último, el *RCE 854/2004* complementa al *RCE 852/2004* estableciendo normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano. Se aplica únicamente a las actividades y personas a las que se aplica el *RCE 853/2004*.

En definitiva, dichos reglamentos dejan a los Estados miembros la regulación de estas actividades con arreglo a su derecho nacional, y fundamentan la conveniencia de regular mediante legislación nacional la protección de la salud pública en este tipo de suministro por la

12. Diccionario de la Real Academia Española: «Dicho de un mamífero: Semejante a los roedores, de los que se diferencia por poseer dos pares de incisivos superiores en lugar de uno; p. ej., el conejo o la liebre».

estrecha relación entre el productor y el consumidor. Según la citada normativa comunitaria, los requisitos relativos al sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control, deben ser suficientemente flexibles para poder aplicarse en todas las situaciones, incluidas las pequeñas empresas. La flexibilidad también es conveniente para poder seguir utilizando métodos tradicionales en cualquiera de las fases de producción, transformación o distribución de alimentos, en relación con los requisitos estructurales de los establecimientos. No obstante, la flexibilidad no debe poner en peligro los objetivos de higiene de los alimentos.

Guías de buenas prácticas de higiene

Las guías están diseñadas para ayudar a los profesionales del sector agroalimentario a salvaguardar la seguridad de los alimentos. Los Reglamentos que componen el «Paquete Higiene» fomentan el desarrollo de guías de buenas prácticas de higiene (en adelante, GBPH) y aplicación de los principios HACCP (Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control).

La versión completa y validada de una GBPH también tiene la ventaja de ser un documento de referencia considerado en los controles oficiales de los profesionales de la cadena alimentaria, como se recuerda en el artículo 10 del *Reglamento (CE) n.º 882/2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales*.

Estas guías son especialmente útiles para las empresas, aunque su seguimiento es voluntario, por lo que constituyen únicamente un instrumento puesto a disposición de los agricultores. Una guía no validada, o una versión profesional abreviada, puede tener un interés en términos profesionales, no obstante, no son reconocidas por la Administración¹³.

NORMATIVA SOBRE ETIQUETADO E INFORMACIÓN ALIMENTARIA

El etiquetado nutricional es otro de los aspectos regulados en el seno de la Unión. El **Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo**

13. Lista de guías validadas en Francia http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/liste_gbph_francais_publies_avril2016.pdf, marzo de 2017

y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, entró en vigor en diciembre de 2014.

Tras la normativa sanitaria, constituye la primera barrera de protección de los intereses de los consumidores estableciendo los principios generales, requisitos y responsabilidades que rigen la información alimentaria y, en particular, el etiquetado de los alimentos.

Se aplica a los operadores de empresas alimentarias, en todas las etapas de la cadena, y especialmente «a todos los alimentos destinados al consumidor final, incluidos los entregados por las colectividades y los destinados al suministro de las colectividades» (artículo 1.3). Así, «los alimentos destinados a ser suministrados al consumidor final o a las colectividades irán acompañados de información alimentaria conforme al presente Reglamento» (artículo 6).

El objetivo primario (artículo 3) no es otro que perseguir la protección de los intereses y la salud de los consumidores finales, proporcionando una base sólida para que tomen sus decisiones con conocimiento de causa. La información contenida (artículo 9) se referirá en esencia a la denominación, composición –ingredientes y en algunos casos se especificará la cantidad de los mismos- y cantidad neta del producto, su duración, modo de conservación y empleo especial –si lo hubiere-, la razón social del operador alimentario, y características nutricionales. Todo este contenido se detalla con mayor precisión a lo largo de la norma, y en especial en los artículo 17 y siguientes.

Sin perjuicio de los requisitos de información establecidos en el artículo 9, en el caso de alimentos envasados ofrecidos para la venta mediante comunicación a distancia (artículo 14), la práctica totalidad de la información alimentaria obligatoria estará disponible antes de que se realice la compra y en el momento de la entrega. Los contratos llevados a cabo de esta manera, serán regulados por lo dispuesto en la *Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997 relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia*.

Por último, cabe destacar que respecto a las materias específicamente armonizadas por el presente Reglamento, los Estados miembros no pueden adoptar ni mantener medidas nacionales salvo que lo autorice el Derecho de la Unión. Por el contrario, los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales sobre las materias no específicamente armonizadas por el presente Reglamento. En todo caso, dichas medidas no pueden suponer en ningún momento una barrera, de modo que se coarte la libre circulación de mercancías.

TABLA 1: Legislación comunitaria aplicable

NORMATIVA	ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL	ASPECTOS CLAVE
<i>Reglamento (CE) n° 178/2002</i>	Principios y requisitos generales de la legislación alimentaria	Aplicable a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos
<i>Reglamento (CE) n° 852/2004</i>	Normas generales en materia de higiene de los productos alimenticios	No aplicable para la venta directa. Remisión al ordenamiento de los Estados miembros
<i>Reglamento (CE) n° 853/2004</i>	Normas específicas en materia de higiene de los alimentos de origen animal	No aplicable para la venta directa. Remisión al ordenamiento de los Estados miembros
<i>Reglamento (CE) n° 854/2004</i>	Normas específicas para de controles oficiales de los productos de origen animal	No aplicable para la venta directa. Remisión al ordenamiento de los Estados miembros
Dictamen 2011/C 104/01	Sistemas de alimentos locales	Beneficios de los sistemas de alimentos locales y recomendaciones políticas
Directiva 97/7/CE	Protección de los consumidores en materia de contratos a distancia	Información en los contratos a distancia
Reglamento (CE) n° 1169/2011	Información alimentaria facilitada al consumidor	Se aplica a los operadores de empresas alimentarias, en todas las etapas de la cadena, y especialmente, siempre que el alimento esté destinado al consumidor final

Elaboración propia

LA VENTA DIRECTA EN EL DERECHO ESPAÑOL

NORMATIVA ESTATAL

Si bien la normativa comunitaria delega en cada Estado miembro para realizar su propia adaptación del «Paquete de Higiene» relativo a la venta directa de productos agroalimentarios, esta apenas está desarrollada en España y se constata, en líneas generales, una necesidad de adaptación.

La *Constitución Española* (en adelante, *CE*), cúspide del ordenamiento jurídico español, confiere a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva de la regulación en materia de agricultura y ganadería (art. 148.1.7º), y ferias interiores (art. 148.1.12º).

El Estado tiene competencia exclusiva sobre legislación mercantil y civil, sin perjuicio de las especificidades intrínsecas de cada una de las Comunidades Autónomas, que tienen la potestad de conservar, modificar y desarrollar sus propios derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan (art. 149.1.6º y 8º).

En este sentido, actualmente solo cuentan con una legislación específica algunas Comunidades Autónomas, mientras que otras como Aragón, están proyectando diferentes regulaciones que serán publicadas previsiblemente a corto o medio plazo.

Así, van surgiendo paulatinamente nuevas disposiciones legales de ámbito autonómico, unas relativas al fomento de este fenómeno, otras acerca de los requisitos específicos de seguridad e higiene, y varias sobre sistemas de acreditación de este tipo de comercialización.

La normativa estatal confiere, en su ámbito competencial, un marco armonizador sin restar potestades a las Comunidades Autónomas. A continuación, se expone parte de la normativa que, sin regular específicamente la venta directa, influye en esta, para posteriormente hacer lo propio con la legislación en esta materia, de algunas Comunidades limítrofes a la aragonesa, o próximas a la frontera franco-española, en particular Aragón, Cataluña, País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Registros administrativos

Cabe hacer alusión al *Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos*, que en su artículo 2.2 excluye de la obligación de inscripción en tal Registro a «los establecimientos y sus empresas titulares en el supuesto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos para su venta o entrega *in situ* al consumidor final, con o sin reparto a domicilio, o a colectividades, así como cuando estos suministren a otros establecimientos de estas mismas características, y se trate de una actividad marginal en términos tanto económicos como de producción, respecto de la realizada por aquéllos, que se lleve a cabo en el ámbito de la unidad sanitaria local, zona de salud o territorio de iguales características o finalidad que defina la autoridad competente correspondiente».

Añade que estos establecimientos deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto, que deberían permitir dar cobertura legal a la venta directa de los productos artesanos elaborados por las explotaciones ganaderas y agrícolas de nuestro país y como complemento y diversificación de sus actividades. Han pasado por tanto seis años desde su entrada en vigor, y pocas son las Comunidades Autónomas que han venido dando cobertura a este tipo de venta mediante la creación a tal efecto de Registros autonómicos.

Etiquetado e información

La Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios aprobada por el *Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio*, se aplica al «etiquetado de los productos alimenticios destinados a ser entregados sin ulterior transformación al consumidor final, así como a los aspectos relativos a su presentación y a la publicidad que se hace de ellos y que en esta Norma se regulan». Se aplica de igual modo «a los productos alimenticios destinados a ser entregados a los restaurantes, hospitales, cantinas y otras colectividades similares».

Al amparo de lo establecido en el considerando 48 del ya mencionado *RUE 1169/2011*, los Estados miembros siguen teniendo derecho a regular la información sobre alimentos no envasados. Además, el artículo 44 del mismo Reglamento, hace mención a las medidas nacionales relativas a este tipo de alimentos, imponiendo determinadas indicaciones, y dejando las restantes a discreción de los Estados miembros, que podrán exigir el resto de menciones a que se refieren los artículos 9 y 10. Por otro lado, otorga la potestad a los

Estados miembros para establecer medidas nacionales que regulen los medios que pueden utilizarse para presentar estas menciones y, en su caso, su forma de expresión y presentación.

En este contexto se publica a través del *Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero*, la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor. Se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13º y 16º de la *CE*, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía, así como sobre las bases y coordinación general de la sanidad, respectivamente.

Se persigue a través de esta disposición la mejora de la información alimentaria que se facilita a los consumidores como base para lograr un alto nivel de protección, mientras se persigue cierta flexibilidad que dé respuesta a las diferentes modalidades de suministro de los alimentos. Se desarrollan los requisitos relativos a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, y de los alimentos envasados en los lugares de venta a petición del comprador o envasados para su venta inmediata, conforme a la facultad otorgada por el mencionado artículo 44 del Reglamento. Asimismo, se establecen los requisitos de información aplicables a estos alimentos cuando se comercializan mediante comunicación a distancia, teniendo en cuenta las peculiaridades asociadas a este tipo de distribución.

Para los alimentos que se presenten sin envasar y los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, la información alimentaria obligatoria comprenderá al menos la denominación del alimento, las menciones a las que se refiere el artículo 9.1.c, la cantidad de un ingrediente, el grado alcohólico de la bebidas espirituosas y demás disposiciones contempladas por la restante normativa. Estas indicaciones se deben presentar por escrito en etiquetas adheridas al alimento, o en carteles situados próximos a él, de manera que la información sea fácilmente accesible.

La información alimentaria obligatoria de los alimentos que se envasen por los titulares del comercio al por menor para su venta inmediata en el establecimiento, deberá figurar en el envase o etiqueta unida al mismo, y deberá incluir, sin perjuicio de aquellos otros requisitos que establezcan las disposiciones específicas correspondientes para cada alimento en particular, las indicaciones contempladas en los artículos

9 y 10 del *RUE 1169/2011*, salvo la información nutricional. Siempre que quede asegurada la información del comprador, el etiquetado de bolsas y otros envases que permitan a simple vista una identificación normal del producto y contengan frutas, hortalizas, tubérculos o frutos secos, como mínimo, deberá indicar la denominación del alimento acompañada, la cantidad neta y la identificación del operador de la empresa alimentaria. Finalmente, cabe reseñar que en la venta mediante comunicación a distancia de alimentos no envasados, se estará a lo expuesto en el artículo 14 del *RUE 1169/2011*.

Seguridad alimentaria

Con la organización territorial diseñada en la *CE*, se posibilita la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias en materia de sanidad, reservando para el Estado la regulación de las bases y la coordinación general de la misma.

Así, con la aprobación de la *Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución*, el conjunto de las Comunidades Autónomas ha ido asumiendo las competencias de desarrollo normativo y ejecución de las materias relacionadas con la seguridad alimentaria.

No obstante, el Estado ha elaborado en el desarrollo de sus prerrogativas la *Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición*, que tiene por propósito el establecimiento de un marco legal básico y común aplicable al conjunto de las actividades que integran la cadena alimentaria. La ley se inserta en un marco jurídico descentralizado de modo que se desarrolla sobre la base de la coordinación entre administraciones y se inspira profundamente en los objetivos, fines, principios y garantías contenidos en el *RCE 178/2002* y demás reglamentos de higiene y control oficial que en el apartado anterior se han descrito.

Su Disposición final quinta habilita al Gobierno para que desarrolle reglamentariamente esta Ley en el ámbito de sus competencias. De este modo se publicó el 16 de enero de 2015 el *Real Decreto 9/2015, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola*.

El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, trata de establecer y consensuar medidas de higiene armonizadas a nivel nacional. En particular, se fijan cuáles son las explotaciones agrícolas que deben cumplir con las obligaciones de higiene fijadas

en la normativa comunitaria y las medidas que deben respetar los agricultores titulares de las mismas. Del mismo modo, se crea el Registro General de la Producción Agrícola, como instrumento para el cumplimiento de la normativa comunitaria y para reforzar los sistemas de trazabilidad existentes.

Por otro lado, el *Real Decreto 640/2006 de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios*, establece que la autoridad competente podrá autorizar el suministro directo, por parte del productor, de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final, en determinadas condiciones¹⁴. Y es en este punto donde las Comunidades Autónomas toman las riendas de la regulación de la venta directa.

Se entiende como autoridad competente el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para el establecimiento de los requisitos básicos en materia de control e higiene alimentaria, intercambios con países terceros y comunicaciones con los restantes Estados miembros y la Comisión Europea, y los órganos que determinen las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla para el desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales e intercambios nacionales y comunitarios.

Venta a distancia

Con respecto a la venta *on-line* y a distancia se cuenta a nivel nacional con la siguiente normativa:

- Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, reformada por Ley 47/2002, de 19 de diciembre, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de contratos a distancia, y para la adaptación de la Ley a diversas Directivas comunitarias.
- Real Decreto 1906/1999, de 17 de diciembre, por el que se regula la contratación telefónica o electrónica con condiciones generales.
- Ley 34/2002, de 11 julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

14. Artículo 3.1 del RD 640/2006: «La autoridad competente podrá autorizar el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, excepto:

a) leche cruda; b) moluscos bivalvos vivos; c) productos para los que así lo determine su normativa específica».

- Ley 44/2006 de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
- Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Venta ambulante

La *Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista* regula en sus artículos 53¹⁵ a 55 la venta ambulante, que en la práctica, si bien no es sinónima de venta directa es una de las modalidades más habituales por las que esta se ejerce.

La venta ambulante, se distingue de la sedentaria en que se realiza fuera de un establecimiento comercial permanente. Únicamente puede llevarse a cabo en mercados fijos, periódicos u ocasionales así como en lugares instalados en la vía pública para productos de naturaleza estacional.

Los Ayuntamientos tienen la facultad de otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales, de acuerdo con sus normas específicas. La duración de las mismas estará delimitada y el procedimiento para la selección entre los posibles candidatos deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad y, en concreto, la publicidad adecuada del inicio, desarrollo y fin del proceso.

Quienes ejerzan el comercio ambulante deberán tener expuesto en forma fácilmente visible para el público sus datos personales y el documento en el que conste la correspondiente autorización municipal, así como una dirección para la recepción de las posibles reclamaciones.

15. El artículo 53 fue declarado inconstitucional, salvo en su inciso inicial, por la STC 124/2003, de 19 de junio, por entender que invadía competencias autonómicas.

NORMATIVA AUTONÓMICA

Aragón

A fecha de hoy, está pendiente de publicación el *Anteproyecto de Ley de venta directa de productos agroalimentarios en Aragón*. Este ha sido redactado –provisionalmente– en el marco que dimana del *Estatuto de Autonomía de Aragón*, y en particular de lo dispuesto en su artículo 71. El apartado 17º de este artículo atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, que comprende en todo caso, la regulación del sector agroalimentario y de los servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal y la seguridad alimentaria y el desarrollo integral del mundo rural. También es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el comercio, que comprende la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, conforme al párrafo 25º, y el consumo, que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios, de acuerdo con el apartado 26º.

Es por todo ello que el anteproyecto de esta ley prevé el desarrollo reglamentario de normas específicas para la venta directa, y en especial en materia de higiene, seguridad y calidad agroalimentaria, que se adecúen a la ubicación –usualmente el medio rural– y al reducido tamaño de las instalaciones en las que suele tener lugar. La flexibilidad es por tanto un principio fundamental a la hora de establecer medidas y requisitos higiénicos y sanitarios, de modo que se garantice una seguridad y calidad máxima sin generar costes desproporcionados para los explotadores.

Por otro lado, otro aspecto fundamental contenido en esta norma es la creación de un sistema de registro e identificación de aquellos productores que se adhieran a esta modalidad de comercialización.

Para poner fin a esta breve introducción, cabe recordar que la *Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de calidad alimentaria*, regula en Aragón la artesanía alimentaria como una figura de calidad diferenciada, pero que parece ajena a las oportunidades que surgen de la venta directa de la producción agrícola y ganadera. Por otra parte, la *Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón*, excluye expresamente de su ámbito de aplicación las ventas directas de productos agropecuarios en estado natural. Dadas las peculiaridades de la venta que regula esta ley, y en concreto, su escasa relevancia comercial, en la exposición de motivos se considera que conviene ampliar la exclusión a la venta directa de productos que el productor elabore directamente.

La presente Ley tendrá por objeto el fomento de la venta directa, el establecimiento de un sistema de acreditación voluntaria al que se podrían someter los productores agrarios que practiquen este tipo de venta, y establecer una serie de condiciones en materia de higiene y seguridad alimentaria.

El artículo 3 define la venta directa como una «transferencia a título oneroso o gratuito, de productos agroalimentarios de producción propia o de elaboración propia, realizada por un productor agrario o una agrupación de productores agrarios, directamente al consumidor final y sin la intervención de ningún intermediario». Con esta última aclaración, se excluye del ámbito de aplicación del presente Anteproyecto de Ley, los CCD donde sí cabría un intermediario que mediase entre el productor y el consumidor.

En el mismo artículo, se establece una lista *numerus clausus*, donde no parece haber interpretación extensiva, de los lugares donde pueden efectuarse tales ventas, a saber:

- En la propia explotación,
- En establecimientos de los que sean titulares el productor o la agrupación,
- En ferias y mercados locales.

De este modo, quedan excluidos otros formatos y lugares de venta teóricamente considerados como puede ser la venta directa a distancia. El ámbito de aplicación aparece recogido en el artículo 4. En él se establece que podrán optar por comercializar sus productos mediante venta directa los productores agrarios. Las explotaciones e instalaciones de los productores y agrupaciones de productores deberán situarse en territorio aragonés, sin perjuicio de lo que ulteriormente pudiera establecerse en convenios con otros territorios.

Sólo podrán efectuar venta directa los productores agrarios y las agrupaciones de productores agrarios que cumplan los principios de identificación, seguridad alimentaria y trazabilidad, ya explicados en el *RUE 178/2002*. La regulación del etiquetado, la presentación y la publicidad de los productos en venta directa, tanto envasados como a granel, se remite igualmente a las exigencias establecidas en la normativa comunitaria o estatal aplicable y vigente.

El aseguramiento de la seguridad e inocuidad de los productos agroalimentarios elaborados o comercializados mediante venta directa, así como la trazabilidad de los mismos, corresponde a los

productores agrarios y a las agrupaciones en aquellos aspectos que les atribuye la normativa general agroalimentaria.

Al amparo de los reglamentos comunitarios anteriormente mencionados (*RUE 852/2004*, *RUE 853/2004* y *RUE 854/2004*), este Anteproyecto de Ley se remite a nuevas disposiciones que el Gobierno de Aragón establecerá para la aplicación de los requisitos de higiene y seguridad; requisitos que deberán respetarse en todas las etapas del proceso y que versarán no solo sobre los productos mismos, sino también sobre las condiciones de las instalaciones, las cantidades máximas autorizadas y demás circunstancias.

Además de las obligaciones ya mencionadas, para poder acogerse a la venta directa, los productores agrarios y sus agrupaciones deberán cumplir una serie de requisitos:

Inscribirse en el Registro de Explotaciones Agrícolas de Aragón o en el Registro General de Explotaciones Ganaderas.

Identificar como venta directa exclusivamente la de los productos de producción propia o de elaboración propia, sin perjuicio de la venta simultánea de otros productos siendo lo más relevante que no se induzca a confusión a los consumidores finales.

Cumplir en sus explotaciones la normativa vigente sobre requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que establece la normativa comunitaria.

Disponer, en su caso, de las necesarias condiciones de equipamiento, limpieza y funcionamiento para desarrollar la actividad de elaboración con garantías sanitarias.

Garantizar el cumplimiento de los principios generales de higiene y aplicar las prácticas correctas de higiene que resulten aplicables según el artículo 6 de esta ley.

Presentar la declaración responsable (Tras la Directiva *Bolkestein*¹⁶, muchas de las reformas estatales autonómicas han consistido en sustituir las licencias por otras formas de intervención más ligeras. En las declaraciones responsables, el interesado se limita a manifestar ante la autoridad competente que va a realizar una actividad sujeta a declaración responsable disponiendo de la documentación acreditativa y comprometiéndose a mantener los requisitos exigibles. Mediante las comunicaciones previas, se pone en conocimiento del órgano competente la actividad que va a realizarse manifestando reunir los requisitos para ello).

16. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Comunicar el resto de datos que se establezca reglamentariamente, a efectos de su inscripción como productores en el Registro de venta directa de Aragón.

El artículo 8 expone la intención del Gobierno de Aragón (y demás administraciones públicas en sus respectivos ámbitos territoriales) de promover la venta directa en un contexto local. Para facilitarla, se insta a las autoridades a que colaboren con los productores que se acojan a este sistema de venta, para elaborar guías de buenas prácticas higiénicas y sanitarias.

Por otro lado, se prevé la creación de un registro público de naturaleza administrativa y de inscripción gratuita. Denominado Registro de venta directa de Aragón, sus finalidades básicas serán informativas y de publicidad, y en especial permitirán disponer de un censo de productores y agrupaciones que vendan directamente al consumidor su propia producción, además de ofrecer información, protección y defensa a los consumidores y usuarios.

El control y supervisión por las distintas autoridades, ejercidos en el ámbito de sus funciones –materia agraria, salud pública y consumo-, quedan a expensas de un desarrollo reglamentario previsto en el artículo 11.

Por último, siguiendo la estructura usual de una norma, el artículo 12 establece el régimen sancionador, exponiendo que «los incumplimientos de las obligaciones establecidas en esta ley se tipificarán y sancionarán en cuanto constituyan infracciones administrativas previstas en la normativa propia de seguridad y calidad alimentaria, salud pública y consumo».

Cataluña

El marco derivado del artículo 116 en relación con el 110 del *Estatuto de Autonomía de Cataluña*, atribuye a la *Generalitat*, en el ámbito de sus competencias exclusivas, la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva para establecer políticas propias en materia de agricultura, ganadería y pesca.

En este contexto se desarrolló por el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural (DAAM) y otras consejerías de la *Generalitat*, el *Decreto 24/2013 de 8 de enero de acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios*. Esta disposición constituye un desarrollo de la *Ley 18/2001 de 31 de diciembre de orientación agraria*, que señala entre sus principales líneas de actuación «potenciar las alternativas económicas y la diversificación de las actividades, especialmente las de transformación y venta directa

de los productos artesanales [...] a fin de incrementar las posibilidades de creación de puestos de trabajo y la generación de nuevas rentas» (artículo 6.f) y dar prioridad a «iniciativas de fomento de la transformación agroindustrial que comporte más participación de los productores en los valores añadidos de los productos» (artículo 16.f). El *Decreto 24/2013* responde a la demanda del sector agrario catalán de obtener por parte de las Administraciones públicas, un reconocimiento expreso de lo que denominan «venta de proximidad».

En el mismo sentido se pronunció el Parlamento de Cataluña en 2010, adoptando la *Resolución 671/VIII* sobre el mundo agrario, cuyo apartado V insta al Gobierno a persistir en la promoción y la diferenciación de los productos agroalimentarios catalanes; a intensificar las campañas de información a los consumidores para favorecer el comercio de proximidad; a fomentar el impulso de sistemas y canales de venta que permitan acortar la distancia entre productores y consumidores, priorizando la venta directa a los consumidores, potenciando y evidenciando los conceptos de proximidad y sostenibilidad.

Este régimen complementa el marco normativo vigente en materia de modernización de las explotaciones agrarias, que también considera como actividad agraria la venta directa de la producción propia de los agricultores ya sea en su explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes.

Tal y como se desprende del primer artículo del *Decreto 24/2013*, este tiene por objeto regular la acreditación voluntaria de los productores o agrupaciones de productores agrarios que venden la producción propia o sus productos de elaboración propia directamente a los consumidores o a establecimientos minoristas y de restauración. Este sistema de acreditación voluntaria tiene como objetivo la promoción de la venta de proximidad, que no ha de impedir seguir con la venta de proximidad a aquellos sujetos que no se adhieran; es decir, esta acreditación es facultativa.

A diferencia de lo explicado en el capítulo introductorio del presente estudio, el concepto de venta de proximidad aquí considerado no contempla un elemento espacial, sino que se trata del término más general que engloba tanto la VD como los CCD; es decir, se define la venta de proximidad como la que «se realiza en favor del consumidor o consumidora final, directamente -VD- o mediante la intervención de una persona intermediaria -venta en circuito corto o CCD-, por parte de los productores o agrupaciones de productores agrarios».

Este precepto se aplica del mismo modo a la VD y a los CCD (artículo 3), guardando ciertas especificidades para este último caso, quedando

excluidos del ámbito de aplicación de esta disposición los productos recolectados en el medio natural y el autoconsumo de la producción propia así como de los productos de elaboración propia.

Los productores son responsables de la seguridad de los productos que producen o elaboran y deben velar para que sean inocuos. Deben cumplir, en todas las etapas de la producción, transformación, envasado, transporte y venta de sus productos, los requisitos de la normativa correspondiente que afecte a sus actividades.

Los productores tienen que disponer, aplicar y mantener sistemas de autocontrol adecuados, de acuerdo con la actividad que realizan. En este sentido, los productores pueden optar por utilizar las guías de buenas prácticas de higiene (GBPH)¹⁷, documento elaborado a petición de la *Generalitat* de Cataluña y revisado por el grupo de autocontrol de la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, donde están representados:

- Agencia de Protección de la Salud
- Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural
- Agencia de Salud Pública de Barcelona
- Agencia Catalana del Consumo
- Departamento de Medio Ambiente y Vivienda
- Departamento de Innovación, Universidades y Empresa
- Federación de Municipios de Cataluña
- Asociación Catalana de Municipios y Comarcas

En el caso de la venta en circuito corto, los productores deben identificar a cualquier establecimiento al que hayan suministrado sus productos agroalimentarios y deben tener esta información a disposición de las autoridades competentes si estas la solicitan.

Como hemos mencionado previamente, a lo largo del articulado de esta disposición se perciben ciertas diferencias en la regulación de la VD y CCD. En cuanto a los lugares de venta de los productos de proximidad, esta disparidad surge de la propia definición de cada uno de los conceptos. Por un lado, en la venta directa no existen intermediarios, por lo que únicamente se puede realizar en la propia explotación, en agrotiendas de las agrupaciones de productores agrarios, en mercados locales, en ferias-mercados o en otros lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes (art 6.1).

17. CATALUÑA, *Guía de prácticas correctas de higiene para la venta de alimentos en mercados no sedentarios y ferias.*

Por otro lado, la venta en circuito corto se puede realizar en establecimientos minoristas, agrotiendas de las agrupaciones de productores agrarios que actúan como intermediarias, en establecimientos de turismo rural y en establecimientos de restauración, incluidos los establecimientos de restauración colectiva, siempre que esta venta se ajuste a los criterios establecidos en este Decreto (art 6.2).

La venta directa y la venta en circuito corto se pueden efectuar también a distancia, cumpliendo lo que establecen el artículo 14 del *Reglamento 1169/2011, de 25 de octubre, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor*, la *Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña*, o bien de forma ambulante de acuerdo con lo que establece la normativa vigente sobre comercio interior.

Aquellos que quieran obtener la acreditación regulada en el presente Decreto -recordamos que es facultativa- tienen que cumplir una serie de requisitos.

En primer lugar, deben registrarse en el «sistema integrado de datos de explotaciones agrarias en Cataluña» los datos de la explotación donde se producen los productos objeto de venta de proximidad (en el caso de las agrupaciones de productores agrarios este requisito lo deben cumplir sus miembros).

En segundo lugar, se debe comunicar la adhesión a dicho sistema mediante la declaración única agraria (DUN), que pueden presentar las personas titulares de explotaciones agrarias y las agrupaciones de productores agrarios ante el departamento competente en materia de agricultura y alimentación, de acuerdo con el procedimiento y condiciones que se establece al efecto anualmente mediante una orden del consejero o de la consejera competente que regula esta declaración. En ella se deben hacer constar que los productos que comercialicen directamente al amparo de la acreditación proceden de la explotación de la que son titulares o han sido elaborados con materias primas principales procedentes de esta.

En el plazo de 15 días desde el día de la presentación de la DUN, se entregará al solicitante un documento de acreditación de adhesión al sistema de venta de proximidad. Mientras no se disponga de esta acreditación los interesados pueden identificar los productos y los puntos de venta únicamente con el que se deben descargar de la web, e identificará los productos objeto de la venta de proximidad. La acreditación y el logo se deben exhibir de acuerdo con lo que establece el artículo 10.

El cumplimiento de los requisitos referidos anteriormente se entiende sin perjuicio de la obligación de cumplir aquellos contemplados en la normativa aplicable en cada caso –tanto el propio *Decreto 24/2013*, como la normativa específica propia del producto que se comercializa-. En concreto nos referimos a los requisitos de registro y autorización, seguridad alimentaria e higiene, etiquetado e información a los consumidores, comercio interior y de consumo...

En el documento de acreditación, cuyo modelo se establece en la web¹⁸, se hace constar el nombre, número de identificación fiscal y la dirección de las personas titulares (ya lo sean de explotaciones agrarias o de agrupaciones de productores agrarios), la relación de productos que se ofrecen y que cumplen los requisitos de la venta de proximidad, y la fecha de otorgamiento de la acreditación.

Para identificar los lugares y productos objeto de venta de proximidad, se debe exhibir la acreditación y logo en un lugar visible, ya sea en el lugar de venta o en el etiquetado del producto (sin perjuicio de las demás menciones a las que obliga la normativa en cuanto a la información y el etiquetado). Sin embargo, en los casos en que las personas que realicen la venta directa o los intermediarios que efectúen la venta en circuito corto comercialicen otros tipos de productos junto con los que son objeto de venta de proximidad, los productos acreditados como de venta de proximidad se deben identificar con el logo y se tienen que separar convenientemente del resto de productos con el fin de no confundir al consumidor de modo que los pueda identificar debidamente y con facilidad.

Cuando la persona acreditada efectúe la venta a distancia debe constar una reproducción de la acreditación y del logo correspondiente en toda la información precontractual documentada y, si dispone, en la web correspondiente.

Los mercados de productos agroalimentarios integrados en su totalidad por sujetos acreditados de acuerdo con este Decreto pueden sustituir la exhibición de las acreditaciones individuales por una global con el logo, a exhibir en el mercado o en sus accesos.

La acreditación tiene una validez indefinida siempre que se cumplan las condiciones que dan lugar a su obtención y las obligaciones exigidas en este Decreto.

En caso de producirse cualquier modificación en la acreditación de una persona titular o de una agrupación de productores agrarios,

18. GENERALITAT DE CATALUÑA www.gencat.cat, febrero de 2017

esta se debe comunicar al departamento competente en materia de agricultura y alimentación a través de la DUN, se modifican los datos correspondientes de la base de datos que se regula en el artículo 12 y entrega, en el plazo de 15 días, a la persona interesada, una nueva acreditación en la que queda reflejada la modificación efectuada.

La acreditación de la venta de proximidad se puede dejar sin efecto por renuncia de las personas o agrupaciones acreditadas, por inexactitud, falsedad u omisión de los datos, o cuando se compruebe que se incumple cualquiera de los requisitos de obtención y obligaciones exigidas en este Decreto o la utilización indebida de la acreditación y el logo. La resolución –contra la que cabe recurso de alzada- que deja sin efecto la acreditación de la venta de proximidad comporta que la persona beneficiaria tiene que poner fin a cualquier forma de uso de esta acreditación.

Salvo en el caso de la renuncia, la revocación de la acreditación implica no poder volver a ser beneficiarias hasta pasados 3 años a contar desde la fecha en la que adquiera firmeza la correspondiente resolución.

Las autoridades competentes en materias de agricultura y alimentación, salud, consumo y comercio serán las encargadas de verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a cada uno de los ámbitos de sus respectivas competencias, teniendo la potestad de realizar en cualquier momento los controles y las inspecciones que consideren oportunas a fin de garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones inherentes a dicha acreditación.

País Vasco

Con la aprobación en 1979 del *Estatuto de Autonomía de Guernica*, la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha ido dotando, a través de sus instituciones y órganos forales, de distintos instrumentos normativos con el fin de desarrollar sus propias políticas.

Como sabemos, la configuración del Estado Español dota a las Comunidades Autónomas de distintas prerrogativas. Diversas materias son atribuidas bien como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, bien como de desarrollo legislativo y/o ejecución de la legislación estatal dentro del territorio autonómico.

El propio texto estatutario vasco, recoge dichas potestades en sus artículos 10, 11 y 12 respectivamente. En lo que refiere a la materia que nos ocupa, es decir, agraria y alimentaria, el Estatuto de Autonomía asume como exclusivas las competencias de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía (apartado

25 del artículo 10); la de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (apartado 9 del artículo 10); o la de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza, y pesca fluvial y lacustre (apartado 10 del artículo 10) sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la CE.

En el ejercicio de las competencias citadas, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha venido dotándose de documentos estratégicos con el objetivo de planificar y ordenar su actividad. Toma especial relevancia la actividad agraria desarrollada en el espacio rural, que convierte a este en protagonista a la hora de vertebrar el territorio, asumiendo la Administración la responsabilidad de actuar sobre este espacio y la actividad en él llevada a cabo, de manera sostenible. Y en este contexto surge la *Ley 17/2008 de Política Agraria y Alimentaria*, a la cual se acude en primer lugar, a falta de normativa específica relativa a venta directa.

Gracias a ella, el legislador vasco dispone de un marco regulador estable que plasma los principios inspiradores que en adelante guiarán la acción política de la Administración en el sector agrario y alimentario, fijando los principales fines, objetivos y líneas de actuación. De esta manera, se persiguen dos propósitos. De un lado, queda materializada la planificación de la actividad de fomento de la Administración. De otro, los intereses de la ciudadanía, en tal que agente económico y como beneficiaria última de la actividad agraria y alimentaria, quedan debidamente salvaguardados.

La Ley pretende desmarcarse de instrumentos que emplean criterios exclusivamente productivistas, ajenos a las distintas funciones que aúna el espacio rural. La sostenibilidad se convierte en un pilar para afrontar los desequilibrios estructurales, copando simultáneamente las expectativas de un consumidor cada vez más concienciado por este tema, y que no renuncia a recibir un producto de calidad y seguro. La presente Ley se estructura en nueve títulos antecedidos de un título preliminar, que tiene como objeto «establecer los principios inspiradores que han de servir para definir la política agraria y alimentaria vasca, así como clarificar el marco institucional de referencia para los agentes sectoriales y la ciudadanía». Delimita el ámbito de aplicación en sus artículos 2 y 3, que se circunscribe al sector agroalimentario en sus distintas fases: desde la producción, a la comercialización.

La actividad agraria tiene, entre otros, el fin de proveer de alimentos tanto a humanos como a animales. De ahí que cobre especial relevancia este sector. Tras incluir algunas definiciones de interés en

el artículo 4, algunas de ellas coincidentes con las que emanan de la normativa supranacional, se establecen los fines de la política agraria y alimentaria vasca, entre los que se pueden destacar la mejora de las estructuras agrarias, el apoyo a explotaciones viables, la diversificación, la promoción y comercialización de productos agroalimentarios seguros y de calidad, así como la mejora de las prácticas que fomenten la vertebración sectorial.

Las líneas de actuación de la política vasca quedan desarrolladas en los títulos I a VI de la Ley. El primero, titulado «*de la explotación agraria*» recoge las directrices que tienen por objeto potenciar las funciones económicas de la actividad agraria, de entre las cuales resaltamos la contenida en el apartado d del artículo 8: «el fomento de alternativas económicas y de la diversificación en la actividad agraria de la explotación, con especial incidencia en la transformación y venta directa de productos propios». Se priorizan determinadas actuaciones y se señalan las obligaciones que recaen sobre los titulares de la explotación en el artículo noveno.

Siguiendo con los epígrafes que interesan a efectos del presente estudio, el título III «*de la producción agraria*» establece los principios generales de la producción agraria, que incluye entre otras subcategorías, la producción agrícola y ganadera. Tienen en común los principios de sostenibilidad del suelo, la seguridad sanitaria de la producción con fines alimentarios y la salvaguarda de la producción artesanal (artículo 23), esta última desarrollada reglamentariamente por el *Decreto 126/2012 de 3 de julio, sobre la producción artesanal alimentaria de Euskadi* (en adelante *Decreto 126/2012*), que un poco más adelante analizaremos. Del mismo modo, los artículos 23, 24 y 25 recogen el fomento de los programas que potencien la producción integrada, ecológica y de calidad, y las buenas prácticas de higiene.

En el cuarto título se consagra la priorización de la participación del sector productor en los procesos de transformación y comercialización agroalimentaria. Llevando por título «*de la transformación y comercialización agraria*», se definen los principios de identificación, seguridad alimentaria y trazabilidad, en consonancia con lo previsto en el *RUE 178/2002*. Este título tiene un capítulo quinto dedicado a la promoción y comercialización de productos agroalimentarios. Cabe destacar el artículo 64, por el que se atienden prioritariamente los proyectos de comercialización orientados al fortalecimiento del sector en la cadena de valor (artículo 64.1.b) y a la promoción de los CCD (artículo 64.1.c), así como el artículo 65 sobre mercados y ferias locales.

Para claudicar con una vista general de esta Ley que nos permita conocer el tratamiento recibido por el sector agroalimentarios a efectos de la VD y los CCD, es digno de mención el noveno de la presente Ley, a través del cual se regula la intervención administrativa en el sector. Este último título recoge la competencia para la gestión de las ayudas, establece el otorgamiento de autorizaciones y licencias, así como el ejercicio de las funciones de inspección, control y sanción para garantizar que se alcanza el objetivo perseguido por la norma.

Vista a grandes rasgos la estructura de esta *Ley 17/2008*, trataremos de profundizar en aquellos aspectos que revistan mayor interés para este estudio. Como hemos dicho previamente, no existe en la actualidad normativa específica en esta Comunidad Autónoma que regule la VD o los CCD. Sin embargo, es cierto que algunos artículos aluden estos sistemas de distribución. Especial relevancia toma el artículo 56 relativo a la autorización sanitaria. Por él, se estima que todos los productores alimentarios serán objeto de un registro sanitario, con la excepción de los productores artesanales.

La producción artesanal alimentaria, definida en el *Decreto 126/2012* como «la actividad de manipulación y transformación de productos agrarios realizada por agricultores y ganaderos a partir de las materias primas principales obtenidas en sus explotaciones», suele relacionarse con la venta directa. No obstante, conviene deslindar ambos conceptos pues la regulación de esta producción tanto en la *Ley 17/2008* como en el *Decreto 126/2012*, no se limita a las ventas directas efectuadas en la propia explotación o realizadas por el propio productor en mercados y ferias locales tradicionales, sino que se contempla igualmente a la comercialización efectuada «mediante intermediarios». Hay que tener en cuenta que la VD hace referencia a un sistema de comercialización, mientras que la producción artesanal es un sistema productivo. De este modo, además de no poseer normativa específica, observamos que el enfoque del legislador vasco es bien distinto al de otras Comunidades Autónomas.

Como hemos visto anteriormente, la normativa comunitaria contempla la posibilidad de flexibilizar las normas aplicables a las pequeñas empresas, siempre y cuando no se menoscabe la calidad y la higiene de los productos comercializados. Es por ello que la producción artesanal, gozará de la exención contemplada en el artículo 56.2. Por el pequeño tamaño de la explotación, el titular puede realizar con mayor facilidad un control de los procesos, asumiendo la responsabilidad de la calidad sanitaria de sus materias primas y productos. En el caso vasco, el

Departamento de Sanidad y Consumo, será el órgano garante que velará por que estas medidas flexibilizadoras no vayan en detrimento de seguridad. Así, cada producto artesanal tendrá su propia Norma Técnica que regirá la manera en que se produce, manipula, elabora, transforma y envasa, y recogerá, en especial, los requisitos-higiénico-sanitarios para el producto en cuestión, tal y como informa el artículo 5 del *Decreto 126/2012*.

Aún con todo, el legislador vasco publicó el *Decreto 76/2016 de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi*, aplicable a la producción artesanal (artículo 2.1). La aplicación de la adaptación, puede tomar distintas formas (artículo 5): Concediendo exenciones, Permitiendo adaptaciones de algunos requisitos, y Excluyendo algunas actividades del ámbito de aplicación de los Reglamentos en materia de higiene.

Finalmente, regula de manera sintética el contenido de las Normas Técnicas (artículo 6).

Volviendo al *Decreto 126/2012*, -aplicable a la producción artesanal alimentaria de *Euskadi*- consta de 35 artículos agrupados en siete capítulos y tiene, entre otras, la finalidad de potenciar los CCD a través de la venta directa y el comercio minorista de modo que permitan el contacto directo con los consumidores.

Como hemos dicho, este Decreto aborda de manera algo superficial el fenómeno de los CCD y la VD, pues apenas los toma en consideración desde una perspectiva bien distinta. Pese a todo, resulta interesante efectuar un breve análisis de la disposición visto el nexo que existe entre la VD y la producción artesanal. El artículo 6 recoge los requisitos de la producción artesanal vinculada a la explotación agraria, cabiendo destacar que las actividades de «producción, manipulación, elaboración, transformación o envasado» se efectúen en la misma explotación, con materias primas que provengan principalmente de la misma, y bajo declaración responsable o comunicación previa.

La determinación de las personas artesanas corresponde al Registro de Productores Artesanales previsto en la *Ley 17/2008*, y regulado con mayor profundidad en este reglamento (artículos 8 a 18). Se trata de un registro público de naturaleza administrativa, único para todo el territorio autonómico y cuya inscripción -voluntaria- determina el derecho obtener y hacer uso del distintivo de calidad y las menciones que se regulan en el propio Decreto.

Las funciones de vigilancia y control de la producción artesanal alimentaria quedan reservadas a las administraciones públicas, repartiéndose entre las direcciones con competencias en materia de salud pública y de control de los distintivos de calidad. Sin embargo, la normativa contempla adicionalmente la colaboración de entidades de carácter privado. Así, la solicitud de inscripción en el Registro de Productores Artesanales desencadena una sumisión al control de la actividad a las prescripciones del Decreto y de las correspondientes Normas Técnicas.

El Decreto se adhiere a la tendencia general de apostar por los distintivos de calidad, el cual podrá ser utilizado exclusivamente por los productores artesanales debidamente inscritos en el Registro de Productores, y que cumplan con la normativa vigente. La titularidad del distintivo se reserva a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 23) y para su protección se prevé la correspondiente inscripción en el Registro de Patentes y Marcas de la Oficina Española de Patentes y Marcas.

Finalmente, en el Capítulo VI del Decreto se crea el Consejo Vasco de la Producción Artesanal Alimentaria, órgano colegiado adscrito al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, con funciones de consulta y colaboración en materia de producción artesanal alimentaria y cuyo principal rol es la de elaboración y modificación de las normas técnicas.

Comunidad Foral de Navarra

La Comunidad Foral de Navarra fue una de las primeras Comunidades Autónomas en regular específicamente la venta directa de productos agroalimentarios.

La transformación en los centros de producción tiene gran arraigo en Navarra y en este contexto se publicó la *Ley Foral 8/2010 de 20 de abril por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera*. Posee un marcado carácter de fomento de la venta directa y de la elaboración y la producción agroalimentaria, ligada a las explotaciones agrarias y ganaderas -registradas en el Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra-, y así lo demuestran los distintos fines que emanan del artículo 1:

- «La mejora de las estructuras agrarias, orientada a obtener rentas agrarias y ganaderas dignas para las personas que ejerzan la agricultura y precios justos para las personas consumidoras.

- La creación y fomento de explotaciones o empresas agrarias, ganaderas y alimentarias viables y sostenibles.
- Asegurar la continuidad de las explotaciones del sector primario como instrumento básico del desarrollo económico en el medio rural, manteniendo sistemas más ligados a los recursos locales y como instrumento para la pervivencia del máximo número de personas en la agricultura familiar.
- Permitir obtener un valor añadido adicional de las explotaciones agrarias y ganaderas que permita la pervivencia de las mismas.
- Propiciar la generación de empleo, la incorporación de nuevos jóvenes agricultores y la estabilidad del mismo.
- Poder competir nuestros agricultores y ganaderos en las mismas condiciones que ya lo hacen en otras Comunidades europeas donde esta regulación lleva años funcionando.
- Desarrollo de una gama de productos “diferenciados” en cuanto a calidad y salud y aceptación de los mismos, que atienda un mercado valorado y creciente en la sociedad.
- Potenciar los circuitos cortos y directos de comercialización que permita un aprovechamiento directo del productor y el comprador, por la disminución de los gastos derivados del proceso de traslado, intermediación y comercialización de dichos alimentos».

El ámbito de aplicación material expuesto en el artículo 2, es la ordenación de las producciones artesanas agroalimentarias ligadas a la actividad agraria y ganadera.

Para poder acceder al sistema de VD, los titulares de explotaciones agrarias deberán inscribir estas en el Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, disponer previamente de Licencia de Actividad y Apertura de las instalaciones (en virtud de la *Ley Foral 4/2005*, cuando esta lo exija) y cumplir los demás requisitos de la normativa vigente, y en especial los relativos a las condiciones agrarias y medioambientales. Además, solo podrán transformar los productos que provengan de su propia explotación

Los titulares de explotaciones agrarias y ganaderas que quieran formar parte de las explotaciones ligadas a la venta directa y o a la transformación de sus productos, deberán cumplir los principios de identificación (artículo 6), seguridad alimentaria (artículo 7) y trazabilidad (artículo 8) mencionados en el *RUE 178/2002*.

Esta disposición distingue entre tres modalidades de venta directa. La primera de ellas es la situación en la que se encuentran los productores que comercializan la totalidad de su producción mediante venta

directa al consumidor final, bien sea en sus explotaciones, bien sea en mercados y ferias (artículo 10). La segunda es aquella caracterizada por realizar parte de la venta directa a través de un intermediario (artículo 11). La tercera y última es la venta directa que dispone de la marca avalada del Registro Sanitario, gozando así de permiso sanitario de venta en la Unión Europea (artículo 12).

Todas ellas tienen una serie de características comunes como son disponer del equipamiento exigido por la normativa europea vigente, garantizar el cumplimiento de los principios de higiene, y poner en marcha un sistema de control de riesgos y una guía de buenas prácticas higiénicas (contemplada en el artículo 14).

En su Disposición Transitoria Única, la Ley recoge que el Gobierno de Navarra desarrollará reglamentariamente conforme a la normativa europea (*RUE 852/2004*, *RUE 853/2004* y *RUE 854/2004*) distintos sistemas de control de riesgos, seguridad y calidad alimentaria en materia de VD. A esto responde el *Decreto Foral 107/2014 de 12 de noviembre* que a continuación analizamos.

Este decreto, escaso en su contenido, incluye como novedad la creación del censo de operadores agroalimentarios de venta directa en Navarra (artículo 6), en el que figurarán los agentes que deseen ejercitar la venta directa, previa inscripción en el Registro pertinente, ya sea el de Explotaciones Agrarias, o el de Empresas Artesanales. Mediante este censo, se pretende mantener una lista pública y actualizada de explotaciones agrarias y empresas artesanales a fin de facilitar a consumidores y productores el intercambio mediante venta directa. El artículo séptimo recoge el procedimiento de gestión del censo, desde la iniciación a instancia del interesado mediante solicitud y declaración responsable, a la tramitación y posterior revisión.

Por último, según se desprende del artículo 8, las explotaciones que operen bajo este régimen deberán realizar una declaración de actividad que recogerá, entre otras cuestiones, «la relación de productos catalogados como de producción primaria objeto de venta directa en su explotación», los vehículos que van a transportar los productos comercializados en venta directa, «la ubicación de las instalaciones de preparación y/o disposición para la venta o entrega de producto a los consumidores», y «el equipamiento e instalaciones para limpieza, clasificación, exposición y venta de los productos ofrecidos en venta directa».

Castilla y León

Como se ha dicho hasta ahora, los Reglamentos europeos que componen el «Paquete Higiene» excluyen de su ámbito de aplicación el suministro

directo de pequeñas cantidades de alimentos a establecimientos de venta al por menor. Además, el *Real Decreto 640/2006* establece medidas para la correcta aplicación de los mencionados Reglamentos, así como normas para algunos aspectos que no regulan los mismos. Su artículo 3 señala que la autoridad competente podrá autorizar el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, excepto leche cruda, moluscos bivalvos vivos, y productos para los que así lo determine su normativa específica.

La *Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León*, incluye como una de las actuaciones dentro de la prestación de la salud pública del Sistema Público de Salud de Castilla y León, la promoción de la seguridad alimentaria y entre los objetivos de esta actuación el velar por el cumplimiento de la legislación sobre seguridad alimentaria. En su artículo 21, se señala que corresponde a la consejería de sanidad la organización y gestión de los recursos necesarios para la consecución de los objetivos que comprende la prestación de salud pública.

De conformidad a todo ello, la Comunidad de Castilla y León elaboró la *ORDEN SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor*, que tiene por objeto «autorizar y regular la comercialización por parte del productor de pequeñas cantidades de determinados productos alimenticios a establecimientos de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, incluyendo la restauración colectiva, los restaurantes y otros servicios alimentarios similares».

Por ella, se autoriza a los establecimientos de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, el poder proveerse de pequeñas cantidades de productos alimenticios de forma directa. Solo se autoriza para este tipo de suministro los productos primarios agrícolas y forestales de origen vegetal, los huevos y la miel y otros alimentos procedentes de la apicultura. Por primera vez, nos encontramos en el artículo 3.2.a con una descripción detallada de lo que se considera «pequeñas cantidades» a efectos de la aplicación de esta norma¹⁹.

19. Artículo 3.2.a de la Orden SAN/1175/2014: «Se considerarán como pequeñas cantidades 20 Kg semanales de cada producto y proveedor en el caso de los productos vegetales, las setas y la miel y 5 Kg semanales por proveedor para otros alimentos procedentes de la apicultura. En el caso de los huevos, se entenderá como pequeña cantidad el suministro de 20 docenas semanales por proveedor».

En definitiva, a diferencia de lo analizado hasta ahora, esta orden presenta tres rasgos distintivos: por un lado, limita su ámbito de aplicación al suministro directo de establecimientos de venta al por menor; por otro, expone detalladamente lo que se consideran «pequeñas cantidades» para cada uno de los productos autorizados; finalmente, estos productos autorizados, no incluyen alimentos de origen animal.

La venta directa en otras Comunidades Autónomas

- Andalucía: *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; y Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria en Andalucía.*
- Islas Baleares: *Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears*
- Galicia: *Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final.*
- Región de Murcia: *Guía para facilitar los autocontroles sanitarios en establecimientos de pequeña capacidad.*
- Comunidad Valenciana: *Orden núm. 16/2015, de 27 de mayo por la que se regula las condiciones de higiene de la producción primaria de los productos agrarios para la venta directa al consumidor y venta en circuitos cortos de comercialización.*

La siguiente tabla resume la legislación específica aplicable, relativa a la venta directa en distintas Comunidades Autónomas:

TABLA 2: Legislación aplicable sobre venta directa de productos agroalimentarios

CCAA	LEGISLACIÓN APLICABLE	ÁMBITO
Andalucía	<i>Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria en Andalucía (artículos 3.g, 7 y 14)</i>	Venta directa de productos artesanos, etiquetado
	<i>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</i>	Venta directa, régimen administrativo y sistema de información
Islas Baleares	<i>Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears (Título VI, Capítulo VI)</i>	Fomento venta directa
Galicia	<i>Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final</i>	Venta directa de productos artesanos, acreditación
Murcia	<i>Guía para facilitar los autocontroles sanitarios en establecimientos de pequeña capacidad</i>	Higiene
Valencia	<i>Orden núm. 16/2015, de 27 de mayo por la que se regula las condiciones de higiene de la producción primaria de los productos agrarios para la venta directa al consumidor y venta en circuitos cortos de comercialización</i>	Higiene

Elaboración propia

LA VENTA DIRECTA EN EL DERECHO FRANCÉS

La soberanía alimentaria fue inscrita en el derecho francés gracias a la *Ley de 13 de octubre de 2014 d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt*²⁰, disposición que recoge en particular una idea de arraigo territorial de la producción. Para concretar este objetivo, la Ley creó los denominados *projets alimentaires territoriaux*, elaborados con la participación del conjunto de ciudadanos de cada territorio.

El aprovisionamiento alimentario francés ha estado tradicionalmente basado en los canales cortos hasta la Segunda Guerra Mundial. Fueron desplazados progresivamente durante las Treinta Gloriosas, periodo comprendido entre mediados de los años cuarenta y mediados de los setenta, caracterizado por un fuerte crecimiento económico y apertura internacional.

Fueron pocos los agricultores que, conscientes de la pérdida de autonomía en sus prácticas agrónomas, mantuvieron la venta directa tradicional como la venta en la explotación o mercados y ferias locales. Paulatinamente reaparecieron los circuitos cortos en los años setenta, bajo distintas formas, y se asentaron de nuevo en la sociedad francesa a principios de los años noventa, gracias sobre todo al apoyo de las *Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne* (en adelante, AMAP).

A día de hoy, los canales cortos de distribución están lejos de representar una mera realidad anecdótica, pues se adhieren a este tipo de comercialización casi una quinta parte de los productores franceses. Explotaciones que por otra parte, se caracterizan por ser de tamaño modesto, e intensivas en mano de obra.

La legislación francesa en esta materia es en su forma muy distinta a la española. El país galo es un Estado en el que el poder legislativo queda mucho más centralizado, de ahí que no exista el reparto competencial que hay en España. Además, la regulación está diseminada entre distintos Códigos o *Codes* en lugar de ser regulada por una o un conjunto de disposiciones específicas.

Así, se tratará de exponer el marco normativo general contemplado en la legislación francesa desde distintas perspectivas:

20. LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

- Fomento
- Tributación
- Higiene y seguridad alimentaria
- Defensa de los consumidores

DISPOSICIONES GENERALES

Fomento

Michel Barnier, Ministro de Agricultura y Pesca francés entre 2007 y 2009 trató, durante su mandato en la cartera, de desarrollar los circuitos cortos de comercialización a través de un plan de acciones políticas que derivó en una propuesta de catorce medidas agrupadas en cuatro ejes. A tal efecto, dijo «los circuitos cortos, que vuelven a aportar una relación entre los consumidores y los agricultores, contribuyen al desarrollo de la agricultura sostenible y el consumo responsable. Tienen un importante potencial de desarrollo para la recuperación de la producción, crear puestos de trabajo y establecer una nueva “gobernanza alimentaria” en todos los territorios. Este es el significado del plan de acción y los catorce pasos que he descrito hoy en día, que se redujo en cada región»²¹.

Como prolongación de distintas sesiones de debate²² el Ministro de Agricultura y Pesca creó un grupo de trabajo que reunió a distintos actores con el objetivo de proporcionar un informe de situación y hacer propuestas para desarrollar estos métodos de comercialización agrícola. Sobre la base de este trabajo «*Rapport du groupe de travail “circuits courts de commercialisation”*» publicado en marzo de 2009, Michel Barnier adoptó un plan de acción de 14 medidas estructuradas en torno a cuatro ejes:

- Mejorar el conocimiento de los circuitos cortos y difundirlos
- Adaptar la formación de los agricultores a las exigencias propias de los circuitos cortos de distribución

21. « *Les circuits courts, qui recréent du lien entre les consommateurs et les agriculteurs, contribuent au développement d'une agriculture durable et d'une consommation responsable. Ils recèlent un potentiel de développement important permettant de mieux valoriser les productions, de créer des emplois et de mettre en place une nouvelle “gouvernance alimentaire” à l'échelle des territoires. C'est le sens du plan d'action et des 14 mesures que j'ai présentées aujourd'hui et qui seront déclinées dans chacune des régions* ». Michel Barnier, Ministre de l'agriculture et de la pêche Plan d'action pour développer les circuits courts

22. *Assises de l'Agriculture, discussions du Grenelle de l'environnement.*

- Fomentar la participación de los agricultores en los circuitos cortos
- Organizar mejor los circuitos cortos.

Creó a tal fin un comité de seguimiento de la aplicación de estas medidas, que entre otras funciones tenía la de asesorar en el proyecto de Ley de modernización de la agricultura y la alimentación, anunciado por el entonces Presidente de la República francesa, Nicolas Sarkozy. De este modo, se publicó la *LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, y posteriormente la *LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* que insertó en el *Code rural et de la pêche maritime* -Código Rural y de la Pesca Marítima francés (en adelante *CRPM*)-, su libro preliminar. En particular en su artículo L1.I.9º, estableció que la política en favor de la agricultura y de la alimentación, en sus dimensiones internacional, europea, nacional y territorial, tiene entre otras finalidades, la de fomentar el anclaje territorial de la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, incluida la promoción de los canales cortos de comercialización²³.

Del mismo modo, el programa nacional para la alimentación – *Programme National pour l'Alimentation*- constituye un instrumento del Ministerio de agricultura y agroalimentación francés, que alienta el desarrollo de los CCD y la proximidad geográfica entre los productores, transformadores y consumidores. En el apartado III del artículo L1 del *CRPM*, prevé especialmente acciones en favor de este tipo de comercialización en el seno de la restauración colectiva²⁴.

Profundiza el artículo L111-2-2 del *CRPM* añadiendo que estos proyectos alimentarios, mencionados en el artículo L1.III, serán elaborados conjuntamente entre los distintos agentes territoriales, respondiendo al objetivo de estructurar la economía agraria poniendo en marcha un sistema alimentario basado en la territorialidad, a fin de incentivar el consumo de productos comercializados mediante circuitos cortos, con particular relevancia de la producción ecológica.

23. « La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : d'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine ».

24. « Le programme national pour l'alimentation encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs. Il prévoit notamment des actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture biologique ».

Tributación

La comercialización por venta directa de los productos que provengan de la explotación, es en principio un acto que se sitúa en la prolongación normal de la actividad agrícola. En consecuencia, los beneficios obtenidos de este modo son considerados como agrarios. Este principio no se ve desvirtuado por el hecho de que el productor emplee métodos comerciales para ejercer la venta. Esta asimilación de la venta directa a una actividad agraria se extiende al impuesto sobre el valor añadido, en francés *TVA*.

Así se desprende por un lado del artículo L311-1 del *CRPM* «*sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. [...] Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles. Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret*».

La misma línea interpretativa se desprende del artículo 63 del *Code Général des Impôts* -Código Tributario francés (en adelante, *CGI*)- «*Sont considérés comme bénéfiques de l'exploitation agricole pour l'application de l'impôt sur le revenu, les revenus que l'exploitation de biens ruraux procure soit aux fermiers, métayers, soit aux propriétaires exploitant eux-mêmes*».

Sin entrar en el análisis de las consecuencias que tendría estar sometido a un determinado régimen (por ejemplo, el que emana del artículo 75 del *CGI*), ni en las distintas posibilidades que existen en la forma societaria que adopte el productor/vendedor, hay que señalar que existen ciertas especificidades.

Higiene y seguridad alimentaria

El *Arrêté* de 9 de mayo de 1995 que regulaba la higiene de los alimentos provistos directamente al consumidor (*réglementant l'hygiène des aliments remis directement au consommateur*), constituyó en su momento una de las normas de referencia aplicables a la venta directa de productos

alimentarios. Esta norma fue derogada en lo que respecta a los productos de origen animal con la publicación del *Arrêté de 21 de diciembre de 2009 relativo a las reglas sanitarias aplicables a las actividades de comercio al por menor, almacenaje y transporte de productos de origen animal o que los contengan (relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant)*, para serlo igualmente respecto de los productos vegetales tras la aprobación del *Arrêté de 8 de octubre de 2013 relativo a las reglas sanitarias aplicables a las actividades de comercio al por menor, almacenaje y transporte se aplica a los productos que no sean de origen animal o que contengan productos de este tipo (relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits et denrées alimentaires autres que les produits d'origine animale et les denrées alimentaires en contenant)*.

Estos dos decretos, vistos los Reglamentos que constituyen el denominado «Paquete Higiene» de la Unión Europea, vienen a completar lo ahí expuesto, especialmente en materia de restauración colectiva, suministro directo, transporte y almacenaje.

Cabe señalar, que se entiende por suministro directo toda cesión a título gratuito u oneroso, realizada por el productor de un producto alimentario a un consumidor final (artículo 2.c de ambos decretos).

Por restauración colectiva se entiende a una actividad de restauración fuera del domicilio (*hors foyer*) caracterizada por la provisión de comidas a una colectividad de consumidores regular, ligada por acuerdo o contrato (artículo 2.d de ambos decretos).

Productos de origen animal

El *Arrêté de 21 de diciembre de 2009 aplicable a los productos de origen animal o que los contengan*, se fundamenta en los artículo L231-5 y R231-13 del CRPM.

A tenor del *RUE 853/2004*, se entiende por productos de origen animal los alimentos de origen animal, incluidas la miel y la sangre, los moluscos bivalvos vivos, los equinodermos vivos, los tunicados vivos y los gasterópodos marinos vivos destinados al consumo humano, y otros animales destinados a ser preparados con vistas a suministrarlos vivos al consumidor final. Se aplica del mismo modo a los alimentos que contengan productos de origen animal.

Esta norma recoge las exigencias en distintas materias relacionadas con los productos de origen animal, y en especial sobre temperaturas

de conservación, almacenaje, transporte, disposiciones particulares para los establecimientos de restauración colectiva, y para el suministro directo, prestando especial atención a todo lo relativo a la prevención de encefalopatías espongiformes.

Productos de origen no animal

Por su parte, el *Arrêté de 8 de octubre de 2013* se aplica a los productos que no sean de origen animal o que contengan productos de este tipo. Entre otros aspectos, regula en su anexo I las exigencias en términos de temperaturas para la conservación de estos productos (ya sean refrigerados, congelados o calientes); en el segundo de sus anexos, establece una serie de disposiciones particulares aplicables a los establecimientos de restauración colectiva.

Finalmente, recoge otras pautas para los establecimientos de suministro directo. En este sentido, se establece que el desembalaje de los productos alimentarios destinados a ser porcionados, o cuyo servicio se efectúa conforme el cliente/consumidor hace su pedido, se efectuará de manera que se mantengan unas condiciones higiénicas óptimas que no contaminen el producto. Toda la información obligatoria que identifique el producto debe mantenerse expuesta mientras el producto no se haya vendido por completo.

Precio, publicidad, información y defensa del consumidor

El artículo L112-1 del Código de Consumo francés -*Code de la consommation*- establece que todo vendedor de productos debe informar por cualquier medio apropiado sobre el precio y las condiciones de venta. La venta directa no está eximida de tal obligación. En virtud del artículo L581-1 del Código Medioambiental -*Code de l'environnement*-, todos tienen derecho a difundir información e ideas por vía de la publicidad, *enseignes*²⁵ y *pré-enseignes* conforme a las normas vigentes. Junto a los demás apartados (entre L581-1 y L581-45), además de los artículos contenidos en la parte reglamentaria del Código (artículos R581-1 a R581-88) se trata de fijar las reglas aplicables a la publicidad insignias y pre-insignias visible en la vía abierta a la circulación pública.

Se entiende por publicidad toda inscripción, forma o imagen destinada a informar al público o atraer su atención. Las insignias son una forma de publicidad insertada en un inmueble y relativa a la actividad que en

25. Marca distintiva que señala el lugar donde se sitúa un comercio

él se ejerce, mientras que una pre-insignia indica la proximidad de un inmueble donde se lleva a cabo determinada actividad.

La publicidad fuera de los espacios calificados reglamentariamente como *agglomération* –espacio urbano- queda en principio prohibida (art L581-7). Puede ser autorizada por el reglamento local de publicidad de la autoridad administrativa competente en determinados lugares suficientemente extendidos y densos como por ejemplo centros comerciales.

Ese reglamento local de publicidad comprende un informe que define los objetivos del municipio en materia de publicidad exterior, y en especial sobre densidad y armonización de la misma. Además, incluirá una parte reglamentaria donde se indican las prescripciones previstas en este *Code de l'environnement*.

Mientras, la publicidad en zona urbana se regula particularmente en los artículos L581-8 a L581-13. Cabe señalar, que están dispensados de la prohibición en el L581-7 las pre-insignias que identifiquen determinadas actividades y en particular aquellas realizadas en relación a la venta de *produits du terroir*²⁶.

El productor que desee vender su producción de manera directa, será sometido a la legislación comercial vigente en materia de etiquetado y publicidad. Especial relevancia toman los artículos L121-1 y L121-2 del *Code de la consommation*, por el que se prohíbe la publicidad engañosa. Se trata de aquella publicidad que de cualquier manera sea susceptible de inducir a error al consumidor, alterando su comportamiento. En particular se considera engañosa toda práctica comercial realizada de manera que se falsee alguna de las características esenciales del producto como sus cualidades, su composición, su cantidad o su origen. Mientras que está regulado el calificativo de producción ecológica -artículos L432-5 y L432-6 del Código de Consumo-, la utilización del término *fermier* o *fermière* –que tiene origen en la granja o explotación agrícola- no está regulado. Solo algunos productos se benefician de una legislación específica –huevos, leche, aves y queso-. No obstante, la producción *fermière* debe respetar ciertas exigencias fijadas por la *Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF). De este modo, el calificativo solo podrá utilizarse si el producto ha sido elaborado por el productor en su propia explotación, con ingredientes que provengan de la misma y con métodos no industriales. Pese a la ausencia de normativa en esta

26. Se consideran *produits du terroir* los alimentos que provienen de una región natural homogénea.

materia, reiterada jurisprudencia de la *Cour de Cassation* establece que constituye una infracción de publicidad engañosa el empleo fraudulento del término *fermier*. Así, se considera que existe engaño cuando a unos huevos se les califica como *fermiers* cuando han sido importados de otro país (*Cour de cassation, Chambre criminelle, 19 de octubre de 2004, n° 04-82218*). La misma apreciación se hace por la resolución de la *Cour d'appel* de París de 26 Junio de 1996, cuando un jamón fue calificado como *fermier* cuando el procedimiento para su elaboración era completamente industrial.

REGLAS ESPECIALES SEGÚN EL MODO DE VENTA

Venta no sedentaria

Autorización de ocupación viaria

El L2122-1 a 4 del *Code général de la propriété des personnes publiques* prohíbe la ocupación o el uso del espacio demanial –excediéndose de los límites del derecho de uso que pertenece a todos los ciudadanos– sin una autorización, que en todo caso será temporal y revocable. La ocupación o uso de este espacio, da lugar al abono de una tasa prevista en el artículo L2125-1 a 6, y la autorización se llevará a cabo mediante los trámites en el artículo R2122-1 a 8 expuestos.

El artículo L442-8 del *Code de commerce* prohíbe la venta de productos haciendo uso irregular del dominio público del Estado, colectividades locales, o sus respectivos establecimientos públicos. Las infracciones cometidas a tal efecto, son susceptibles de ser investigadas en las condiciones definidas por los artículos L450-1 a L450-3 y L450-8.

El *Code général des collectivités territoriales*, en su artículos L1311-5 a 7 y L2213-6, establecen que toda instalación situada en dominio público requiere de una autorización de ocupación temporal del mismo, expedida por la autoridad propietaria de dicho espacio. Este permiso constituye un derecho real que confiere al titular del mismo –dentro del plazo precisado y en las condiciones y límites precisados e la autorización– las prerrogativas del propietario.

El *Code de la voirie routière* en su artículo L113-2 prohíbe del mismo modo la ocupación del dominio público viario, salvo autorización, que se denomina *permisión de voirie* cuando la instalación se haga en la vía (en una zona apta) o en caso de que la instalación se sitúe en dominio privado (que no está habitualmente destinado a la venta), se

necesita un *permis de stationnement*. El permiso de estacionamiento es una autorización de ocupación del dominio público viario, expedido por la autoridad a cargo de la circulación. Dentro del espacio urbano, suele ser el alcalde la autoridad competente en aplicación del artículo L2213-1 y siguientes del *Code général des collectivités territoriales*.

Autorización de urbanismo

A la hora de vender los productos directamente al consumidor, la práctica demuestra que es necesario colocar un stand o quiosco. Para ello, en algunas ocasiones –en función de las características de la construcción–, se requiere una autorización de urbanismo, recogida en el *Code de l'urbanisme* en sus artículos R421-1 y 9 y L431-1 y 2. Así, las construcciones no excluidas por los artículos R421-2 a R421-8-2, y aquellas que son objeto de declaración previa, mencionadas en los artículos R421-9 a R421-12.

Autorización comercial

Por último, la instalación de un comercio en un emplazamiento que no tiene como uso habitual la venta al público, requiere una declaración previa de *vente au déballage* ante el alcalde del lugar donde se vaya a ubicar la instalación, salvo que el vendedor demuestre que posee una autorización de ocupación del dominio público. Este aspecto se regula en el Código de Comercio en su artículo L310-2.

Venta ambulante

Los artículos L 123-29 y siguientes del *Code de commerce*, establecen que toda persona que desee ejercer una actividad comercial o artesanal ambulante fuera de su establecimiento, deberá realizar una declaración previa ante la autoridad competente, que dará lugar en su caso, a un permiso para el ejercicio de una actividad ambulante.

Para vender en mercados, creados por *arrêté* municipal, se necesita una autorización previa como toda actividad comercial en espacio de dominio público.

Las actividades comerciales ambulantes, en el sentido de los artículos L 123-29 y siguientes del *Code de commerce*, se ejercen principalmente en el dominio público. En junio de 2014 se introdujo el artículo L2224-18-1 en el *Code général des collectivités territoriales* a fin de permitir al titular de una autorización de ocupación, de presentar ante el alcalde a un sucesor al que le cede su derecho. Mediante esta disposición se trata de facilitar la transmisión de las actividades y del saber hacer comercial.

TABLA 3: Tipos de autorización

TYPE D'AUTORISATION	DANS QUELS CAS	DROIT À PAYER	À QUI S'ADRESSER
Demande d'emplacement sur un marché	Halles, marché, foire	Droit de place	Mairie, placier municipal ou organisateur de l'événement
Permis de stationnement	Occupation sans emprise : terrasse ouverte, étalage, stationnement d'une camionnette...	Redevance	Autorité administrative chargée de la police de la circulation : mairie en général ou préfecture, s'il s'agit d'une route nationale, départementale ou certaines artères de la ville
Permission de voirie	Occupation privative avec emprise : terrasse fermée, kiosque fixé au sol...	Redevance	Autorité administrative chargée de la gestion du domaine : mairie, s'il s'agit du domaine public communal

Fuente: service-public.fr

Eventos en la explotación

Está claro que la mayoría de las explotaciones agrícolas no tienen entre sus actividades principales la venta de sus productos. Para aquellos eventos organizados por estas explotaciones que realizan actividades diferentes a la autorizada, deben atenerse a lo expuesto en el *Arrêté de 25 de junio de 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP)*. Para poder recibir al público y así cumplir las disposiciones de seguridad en este *arrêté* contenidas, necesitan una autorización.

Los puntos de venta colectivos

Cualquier productor agrario desea poner en valor sus productos comercializándolos directamente con el consumidor final, ya sea en la misma explotación, en mercados y ferias locales, o integrándose en un sistema de venta colectiva.

Con el fin de mejorar sus operaciones, el artículo L611-8 del *CRPM* autoriza a los agricultores locales a reunirse en las tiendas de productores para comercializar sus productos en el marco de un circuito corto organizado para la atención de los consumidores. No pueden ofrecer más que productos de su propia producción, ya sea primaria, o de alimentos procesados. Estos productos deben representar al menos el 70% de las ventas totales de este punto de venta.

El incumplimiento de estas obligaciones constituye una práctica comercial engañosa en el sentido de los artículos L121-2 a L121-5 del *Code de la consommation*.

Los puntos de venta colectiva representan uno de los modos más extendidos de comercialización en circuito corto, que presentan una serie de ventajas tanto para el productor como para el consumidor.

Con la entrada en vigor de la legislación alimentaria europea, el Ministerio de Agricultura francés trató de determinar las condiciones que debían satisfacer los puntos de venta colectivos con la *note de service DGAL/SDSSA/N2010-8103* de 7 de abril de 2010, que tiene como referencias el « Paquete Higiene », el *Arrêté du 28 juin 1994 relatif à l'identification et à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des denrées animales ou d'origine animale et au marquage de salubrité*; *Arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale* ; además de la *note de service DGAL/SDSSA/2014-823* de 10 de octubre de 2014.

Los puntos de venta colectivos (PVC) suponen la utilización de un mismo local por varios productores. Se trata de una puesta en común de una serie de medios, permaneciendo cada productor como propietario de los productos que vende, y siendo el único beneficiario de los ingresos que estos reportan.

El PVC y cada uno de los productores a él adheridos, están sometidos a las prescripciones del «Paquete Higiene» comunitario y de lo dispuesto en el *Arrêté du 28 juin 1994 relatif à l'identification et à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des denrées animales ou d'origine animale et au marquage de salubrité*.

Según la mencionada nota de la *Direction générale de l'alimentation*, los adheridos deben permanecer presentes en la venta, ya sea el productor, un miembro de su familia, o un empleado de la explotación. A fin de garantizar los compromisos asumidos en el seno del PVC, dos documentos deben establecerse imperativamente.

El primero de ellos es el *cahier des charges*, que precisa en primer lugar que tanto los productores adheridos como el punto de venta son objeto de una declaración de actividad ante la DDPP (*Direction départementale de la protection des populations*, servicio estatal descentralizado competente) del lugar donde se implanta el establecimiento. En él se precisará además el funcionamiento del PVC y en particular la presencia en el punto de venta de los propietarios de cada explotación adherida, las condiciones de higiene, limpieza y formación de los presentes en la venta, etc.

El segundo documento será un reglamento interno que describe la organización y la puesta en marcha de las medidas que respondan a las exigencias fijadas en el anterior documento. Especial importancia cobra el *plan de maîtrise sanitaire* contenido en el reglamento interno informará sobre los procedimientos aplicados en materia de autocontroles y responsabilidades de cada uno. Así, sin perjuicio de las obligaciones que cada adherido tiene durante la producción, transformación y transporte de sus productos, el reglamento interno debe precisar el reparto de responsabilidades en el seno del PVC. Especial atención se tendrá en lo relativo al mantenimiento de la cadena del frío, a la puesta en marcha de procedimientos de limpieza y desinfección, así como a la trazabilidad del producto, de modo que se pueda identificar al vendedor de cada producto, especialmente cuando varios venden la misma categoría de producto. Conforme a las condiciones definidas en el *RUE 853/2004* (1.5.b.ii y 4.2.d), y por lo dispuesto en el *Arrêté du 8 juin 2006 modifié*, los productores de alimentos de origen animal adheridos al PVC pueden vender directamente, sin necesidad de autorización sanitaria, sus productos.

OTROS TIPOS DE VENTA DIRECTA EN FRANCIA

Las AMAP²⁷

Una AMAP (*Association pour le maintien d'une agriculture paysanne*) es una asociación nacida del encuentro entre un grupo de consumidores y un productor local que reparten la cosecha recolectada en la explotación. Se trata así de un grupo de consumo (definido en el epígrafe II.1.2 del presente trabajo) vinculado por un contrato solidario, basado en el compromiso financiero asumido por los consumidores, que pagan por adelantado la totalidad de su consumo durante un período definido. Así, definen de manera conjunta la diversidad y cantidad de los alimentos a producir, ya sean frutas, verduras, huevos, quesos o carnes. Este sistema basado en el principio de la confianza y la responsabilidad de los consumidores, es una forma de distribución sin intermediarios. El punto de distribución de una AMAP no encaja en la clasificación de puntos de venta colectivos (PVC); los consumidores se involucran de forma individual con el productor mediante un contrato que obedece

27. <http://www.reseau-ama.org/>

a la ley de contratos. Ese lugar de distribución se planifica de antemano con los consumidores contratantes, sin llegar a ser almacenados. Aun así, se aplica la *note de service DGAL/SDSSA/N2010-8103* de 7 de abril de 2010, que tiene como referencias el « Paquete Higiene », en los lugares de distribución de las AMAP. Los principales puntos a respetar son²⁸:

- El pago se realiza por adelantado es una condición necesaria.
- Los productos deben ser fruto de la explotación del productor firmante del contrato.
- El productor realiza él mismo la entrega.
- El precio de las cestas tiene un coste constante.
- Definir en el contrato el día, la hora y el lugar de la entrega.
- Que se firme un contrato con cada consumidor y productor.

Los *drive fermiers*²⁹

El comercio electrónico reviste múltiples formas que han conocido mayor o menor éxito. Los *drive fermiers* son una forma de comercialización relativamente novedosa y en auge en Francia. Consiste en la apertura de una página web por parte de un productor o un conjunto de ellos, donde los consumidores pueden acudir y elegir los productos para luego recogerlos en la explotación u otro punto de recogida previamente concertado. *Bienvenue à la ferme*³⁰ es uno de los principales exponentes en este sentido.

La fortaleza de este modelo reside en la total libertad de elección de los consumidores en cuanto a la frecuencia y volumen de los pedidos. A diferencia de una AMAP que requiere un compromiso más activo y vinculante, el *drive* permite modular compras de acuerdo a las necesidades exactas.

En definitiva, esta fórmula de venta combina la técnica de la venta a distancia (pues el pedido se realiza telemáticamente), con la venta directa tradicional cara a cara (la recogida del pedido se hace normalmente en la propia explotación).

Esta forma de venta queda sometida a las reglas de venta a distancia, sin importar el punto de entrega de las mercancías, ni el momento del pago. En la legislación francesa (artículo L221-1.I.1º del *Code de la consommation*) se define la venta a distancia como la efectuada sin

28. <http://miramap.org/> y <http://www.reseau-amap.org/controles-AMAP.pdf>

29. <http://www.drive-fermier.fr/>

30. <http://www.bienvenue-a-la-ferme.com>

presencia física simultánea del vendedor y del comprador³¹. Así, se aplicará lo dispuesto en el Libro II, Título II, Capítulo 1º del *Code de la consommation*.

31. Artículo L221-1.1.1º del *Code de la consommation* : «Contrat à distance : tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur, dans le cadre d'un système organisé de vente ou de prestation de services à distance, sans la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, par le recours exclusif à une ou plusieurs techniques de communication à distance jusqu'à la conclusion du contrat».

Fase identificativa

Efectuar un análisis comparativo de la legislación española y francesa sobre venta directa de productos agroalimentarios es una tarea complicada. Como se ha visto, la normativa supranacional delega en los Estados miembros la mayoría de las disposiciones relativas a esta materia. Sin embargo, el Ordenamiento Jurídico Estatal español a su vez atribuye las competencias sobre venta directa a cada una de las Comunidades Autónomas. De ahí que en puridad no se están comparando dos ordenamientos jurídicos (el español y el francés), sino que la comparación abarca una pluralidad de ellos.

Como se ha ido viendo a lo largo de la fase descriptiva del presente estudio, son varias las analogías que presentan los distintos marcos normativos, fruto de la sumisión a las disposiciones comunitarias con vocación unificadora y homogeneizadora de las legislaciones de todos los Estados miembros. Bajo este epígrafe se tratará de dar luz de manera sintética, a las analogías y diferencias entre los sistemas objeto de nuestro interés. Para facilitar la comparación, se abordará desde dos perspectivas: interna (analizando las particularidades territoriales intrínsecas al sistema autonómico español y su reparto de competencias) y externa (haciendo lo propio en el conjunto español y francés).

ANÁLISIS INTERNO

Como ya se ha mencionado anteriormente, las autoridades europeas instan a los distintos Estados miembros a efectuar una adaptación de la normativa que afecta a los circuitos cortos de comercialización y en especial a la venta directa. A su vez, España delega en las Comunidades Autónomas tal prerrogativa. En líneas generales, se constata que esa adaptación apenas ha sido desarrollada en territorio español, y son pocas las Comunidades que han regulado específicamente la venta directa de productos agroalimentarios en el marco de las competencias atribuidas por la Constitución Española y recogidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este sentido, exponemos en la siguiente tabla las Comunidades Autónomas que han publicado hasta la fecha (o se prevé a corto plazo), alguna disposición normativa relativa a la práctica de la venta directa:

TABLA 4: Legislación aplicable sobre venta directa de productos agroalimentarios

CCAA	LEGISLACIÓN APLICABLE	ÁMBITO
Aragón	<i>Anteproyecto de Ley, de venta directa de productos agroalimentarios en Aragón</i>	Fomento y acreditación
Andalucía	<i>Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria en Andalucía (artículos 3.g, 7 y 14)</i>	VD de productos artesanos
	<i>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</i>	Régimen administrativo y sistema de información
Islas Baleares	<i>Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears (Título VI, Capítulo VI)</i>	Fomento
Castilla y León	<i>Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor</i>	Autorización VD establecimientos de venta al por menor

Cataluña	<i>Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de Orientación Agraria (art 6)</i>	Fomento VD
	<i>Decreto núm. 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios</i>	Acreditación
	<i>Guía de prácticas correctas de higiene para la venta de alimentos en mercados no sedentarios y ferias</i>	Higiene
	<i>Norma técnica de requisitos de etiquetado en la venta de proximidad de enero de 2013</i>	Etiquetado
Galicia	<i>Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final</i>	Productos artesanos, acreditación
Murcia	<i>Guía para facilitar los autocontroles sanitarios en establecimientos de pequeña capacidad</i>	Higiene
Navarra	<i>Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera</i>	Fomento
	<i>Decreto Foral núm. 107/2014 de 12 de noviembre que desarrolla la Ley Foral 8/2010</i>	Censo
País Vasco	<i>Ley 17/2008, de 23 de diciembre de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco</i>	Fomento
	<i>Decreto 126/2012, de 3 de julio, sobre la producción artesanal alimentaria de Euskadi</i>	Productos artesanos
	<i>Decreto 76/2016, de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi</i>	Adaptación higiene
Valencia	<i>Orden núm. 16/2015, de 27 de mayo por la que se regula las condiciones de higiene de la producción primaria de los productos agrarios para la venta directa al consumidor y venta en circuitos cortos de comercialización</i>	Higiene

Elaboración propia

En este caso, hay que señalar que la entidad solicitante de este estudio es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Huesca Pirineos-*Hautes Pyrénées*. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) fueron creadas en 2006 para facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los estados miembros de la Unión Europea o sus autoridades regionales y locales³².

Constituye pues un instrumento jurídico a escala comunitaria creado con la finalidad de facilitar la aparición y desarrollo de proyectos de cooperación territorial entre España y Francia y especialmente entre los territorios representados por la agrupación: Huesca y *Hautes Pyrénées*. Es por ello que este trabajo se ha centrado en el análisis pormenorizado de las comunidades limítrofes con la frontera francesa y aragonesa; y por lo que, en consecuencia, el análisis comparativo se efectúa entre estas comunidades: Aragón, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco.

DISTINTOS ENFOQUES

En primer lugar, cabe destacar que el tema es abordado desde distintos enfoques. La Comunidad Foral de Navarra fue la primera Comunidad Autónoma en regular específicamente la venta directa, mediante la *Ley Foral 8/2010 de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera*, desarrollada posteriormente por el *Decreto Foral núm. 107/2014 de 12 de noviembre*. De las comunidades estudiadas, Cataluña fue la siguiente Comunidad Autónoma en regular la venta directa, y lo hizo mediante el *Decreto núm. 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios*, que queda completado por una *Guía de prácticas correctas de higiene para la venta de alimentos en mercados no sedentarios y ferias*. Castilla y León publicó en 2016 la *Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor* que aborda únicamente la venta directa en favor de establecimientos de venta al por menor. Finalmente, se espera que en un futuro próximo, la Comunidad Autónoma de Aragón apruebe una Ley de venta directa

32. <http://hp-hp.eu/>

de productos agroalimentarios. Como vemos estas comunidades han optado por regular específicamente la venta directa.

En el otro lado de la balanza, encontramos el País Vasco. Es cierto que no es ajena al fenómeno de los circuitos cortos y de la venta directa, pues su *Ley 17/2008, de 23 de diciembre de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco* ya insta a las autoridades vascas a promover este tipo de comercialización. Sin embargo, el desarrollo normativo de esta *Ley de Política Agraria y Alimentaria de Euskadi*, ha tomado otro camino, centrándose en la promoción de la producción artesanal alimentaria de *Euskadi*. Es cierto que la producción artesanal alimentaria, entendida como «la actividad de manipulación y transformación de productos agrarios realizada por agricultores y ganaderos a partir de las materias primas principales obtenidas en sus explotaciones», mantiene una estrecha relación con la venta directa. No obstante, tanto la *Ley 17/2008* como el *Decreto 126/2012, de 3 de julio, sobre la producción artesanal alimentaria de Euskadi*, no se limitan a las ventas directas efectuadas en la propia explotación o realizadas por el propio productor en mercados y ferias locales tradicionales, sino que se contempla igualmente a la comercialización efectuada «mediante intermediarios».

En definitiva, Navarra, Cataluña, Castilla y León y Aragón regulan la venta directa como un sistema de comercialización con unas características especiales, mientras que el País Vasco (al menos de momento) lo hace desde el enfoque de la producción artesanal como sistema productivo diferenciado.

En cuanto al ámbito de aplicación de estas normas, existen ciertas diferencias. El *Decreto núm. 24/2013* catalán se aplica del mismo modo a la venta directa como a la venta en circuito corto. Mientras, el *Anteproyecto de Ley de venta directa en Aragón*, incluye en su ámbito de aplicación únicamente la venta directa, sin que quepa la participación de ningún intermediario. Además, la futura Ley aragonesa establece en su tercer artículo 3 una lista *numerus clausus* de lugares donde debe efectuarse la venta directa para que esta Ley sea de aplicación: en la propia explotación, en establecimientos de los que sean titulares el productor o la agrupación y en ferias y mercados locales. De este modo, quedarían excluidas del ámbito de aplicación además de la comercialización en circuito corto, la venta a distancia (online) y otras alternativas como la venta a entidades de restauración colectiva. Y es precisamente esta última la que regula la Orden de Castilla y León.

FALTA DE ARMONIZACIÓN DE TÉRMINOS

Tal y como se ha definido en el apartado II.1.1, todas las disposiciones normativas coinciden en las definiciones de canal corto de distribución o venta en circuito corto, entendiéndose por tal aquél sistema de comercialización en el que el producto pasa de manos del productor a las del consumidor final con la intermediación de como máximo un agente. La venta directa es por tanto la forma más pura de canal corto de distribución, en la que no existe ningún intermediario. No obstante, no todas consideran la venta de proximidad como aquella en la que los alimentos se producen, procesan y venden en un área geográfica restringida.

Así, el *Decreto núm. 24/2013 sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios en Cataluña*, estima que la venta de proximidad es la «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». Es decir, la venta de proximidad aglutina la venta directa y la venta en circuito corto.

Cierto es que otras comunidades integran en su regulación de la venta directa un componente espacial, en todo caso, de carácter subjetivo. Por ejemplo, en el Anteproyecto de Ley aragonés se expone que «el lugar de entrega de los productos al consumidor final deberá encontrarse en la misma provincia que la explotación o a una distancia de esta no superior a ochenta kilómetros».

DISTINTOS OBJETOS

Al estar en un estadio inicial de la regulación de esta materia, es normal que la mayoría de las disposiciones analizadas incluyan entre sus objetos el fomento de la venta directa. Así lo atestiguan el art 1.1 del *Anteproyecto de Ley de venta directa de productos agroalimentarios en Aragón*; el art 1 *Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera*; artículos 8.d y 64.1.c de la *Ley 17/2008, de 23 de diciembre de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco*. Por su parte, la *Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de Orientación Agraria de Cataluña* incluye

entre sus principales líneas de actuación «potenciar las alternativas económicas y la diversificación de las actividades, especialmente las de transformación y venta directa de los productos artesanales».

El *Decreto núm. 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios en Cataluña*, limita su objeto a la regulación de la acreditación voluntaria de los productores agrarios que opten por comercializar sus productos de manera directa. Se trata de regular un sello de garantía para identificar los productos y productores que vendan sus productos directamente al consumidor final.

De un modo parecido actúa el legislador aragonés, aunque en ningún momento habla de la creación de un logotipo. Se limita a establecer una serie de requisitos para que los productores agrarios puedan acreditarse ante la autoridad competente.

Por su parte, el art 5 de la *Ley 8/2010 navarra*, plasma una serie de requisitos para poder acceder a la venta directa y constar en el censo de operadores agroalimentarios.

En todo caso, los requisitos son los mismos (ya sea para poder exponer el logotipo identificativo, para acreditarse ante las autoridades, o para constar en el censo de operadores agroalimentarios), que en resumen son:

- Ser titular de una explotación inscrita en el Registro Autonómico de explotaciones agrarias respectivo.
- Identificar como venta directa exclusivamente la de los productos de producción o elaboración propia (en Navarra se exige además que podrán acceder a la venta directa únicamente si la totalidad de los productos transformados provienen de la propia explotación agraria -art 5.c-).
- Presentar la declaración responsable o trámite administrativo homónimo (en Cataluña, la Declaración Única Agraria).
- Cumplir con la legislación vigente en materia de higiene, medioambiente, etc.

Sea cual sea la forma que adopte la acreditación, la regulación y revocación del Registro de venta directa en cada territorio, es un aspecto tenido en cuenta en las tres comunidades analizadas que tienen regulación específica de la venta directa. No obstante, la norma aragonesa en su artículo 10.4 remite tal cuestión a un desarrollo reglamentario ulterior (por lo que se antoja lento el proceso regulador).

FALTA DE ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS FLEXIBILIZADORAS DE HIGIENE

Lo que parece evidente es que el «Paquete Higiene» a duras penas ha sido adaptado por las Comunidades Autónomas. De los ordenamientos analizados, solo el País Vasco ha realizado la adaptación de las medidas de higiene que el legislador europeo ha delegado en sus *RCE 178/2002*, *RCE 852/2004*, *RCE 853/2004* y *RCE 854/2004*. Lo ha hecho recientemente mediante el *Decreto 76/2016, de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi* (entre los cuales se incluye la venta directa de productos artesanales). Del mismo modo ha actuado la Comunidad Valenciana con la *Orden núm. 16/2015, de 27 de mayo por la que se regula las condiciones de higiene de la producción primaria de los productos agrarios para la venta directa al consumidor y venta en circuitos cortos de comercialización*. Otras comunidades como la misma Cataluña o Murcia han elaborado guías de prácticas correctas de higiene:

En Cataluña la Guía de prácticas correctas de higiene para la venta de alimentos en mercados no sedentarios y ferias.

En Murcia la Guía para facilitar los autocontroles sanitarios en establecimientos de pequeña capacidad.

LA VENTA NO SEDENTARIA

El artículo 25.2 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*, atribuye al municipio competencias en materia de mercados y defensa de usuarios y consumidores. En desarrollo de este precepto, los artículos 23 a 25 de la *Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón*, reconocen a los Ayuntamientos la competencia para regular la venta ambulante en el término municipal.

Así pues, para conocer cómo se desarrolla la normativa sobre venta ambulante, habrá que acudir al reglamento u ordenanza reguladora de la venta ambulante de cada Ayuntamiento. Son cientos los municipios que podrían analizarse y compararse. A título de ejemplo, se exponen los casos de las dos principales ciudades de Aragón: Zaragoza y Huesca, y la capital navarra, Pamplona.

En la capital aragonesa, el artículo 4.2 de su reglamento establece que no se permite la venta de productos alimenticios o comestibles

de cualquier clase y cualquiera que sea la forma de venta, normativa que habrá de ser modificada en cuanto el *Anteproyecto de Ley de venta directa* se apruebe.

En cambio, la ordenanza oscense, menos restrictiva, establece en su artículo 22 que «podrán ser objeto de venta en el mercado toda clase de artículos, a excepción de los bienes o productos cuya propia normativa lo prohíba, especialmente los de carácter alimenticio instalados en la vía pública y aquellos otros que, por razón de su presentación u otros motivos, no cumplan la normativa técnico- sanitaria y de seguridad. Se exceptúa de lo establecido en el párrafo anterior los productos alimenticios ofrecidos directamente por el productor o el elaborador ecológico artesano en los términos contemplados en el artículo 8».

Finalmente, la ordenanza municipal de comercio no sedentario de Pamplona permite la venta ambulante en mercadillos de alimentos expresamente autorizados (artículo 4), exceptuándose algunos productos como los lácteos frescos, aves, o pescados (artículo 5).

Vemos pues que la comparación ya no es a nivel autonómico, sino a nivel municipal, por lo que nos encontramos ante cientos de regulaciones, todas ellas dispares. Los tres ejemplos vistos muestran una gradación en términos de contar con la posibilidad de comercializar productos alimenticios, siendo Zaragoza la más restrictiva, y Pamplona la más permisiva en este sentido.

ANÁLISIS EXTERNO

DIFERENCIAS FORMALES Y DE DESARROLLO NORMATIVO

Si bien nos encontramos ante dos sistemas jurídicos romanos, y sometidos a una misma regulación supranacional, la manera en que se articulan el derecho español y el francés son bien distintas. En comparación con el primero, el derecho francés tiene la peculiaridad de estructurarse en una serie de *Codes* o Códigos que van siendo modificados por distintas disposiciones legislativas o reglamentarias. Así, no existe norma o normas de referencia que regulen casi íntegramente y de manera específica la venta directa, sino que se debe acudir a distintos *Codes* para ver cómo esta se regula.

También es cierto, que pese a la dispersión normativa, la regulación en Francia es más completa y desarrollada, fruto del arraigo que tiene este sistema de comercialización en tierras galas. Un arraigo que se ve impulsado desde 2008 por distintas medidas tomadas por el gobierno francés a fin de incentivar el uso de estos canales de distribución. Este impulso es prácticamente inexistente en España a nivel nacional, y son las distintas Comunidades Autónomas las que empiezan a coger las riendas en este aspecto, pues perciben las ventajas propias de la venta directa. Frente a los formatos de venta directa más tradicionales como lo son la venta en la propia explotación, en mercados y ferias locales, o en establecimientos de los que sean titulares los productores, la legislación francesa acepta otras vías más adaptadas a las necesidades y circunstancias contemporáneas. Especial importancia empiezan a cobrar alternativas que hacen uso de las novedades en las tecnologías de la información y la comunicación, como pueden ser los *drive fermiers*.

LA VENTA NO SEDENTARIA

Ya se ha señalado que la regulación de la venta ambulante en España recae en los distintos Ayuntamientos. Cada uno de ellos la regula de una manera u otra sin grandes restricciones mediante reglamentos u ordenanzas municipales. Algunos, incluso llegan a vetar la posibilidad de vender productos alimenticios. En Francia, el grueso de la venta ambulante o no sedentaria queda regulada por la legislación nacional

(Code de commerce, Code général des collectivités territoriales, etc). Sin embargo, los Ayuntamientos tienen la potestad de regular las ferias y mercados de venta ambulante mediante *Arrêtés Municipals*; reglamentos que no pueden aportar ninguna restricción a la venta a la venta de ningún producto, salvo casos de productos alimentos expresamente prohibidos por Ley.

LA RESTAURACIÓN COLECTIVA

El papel del sector público

En su momento, el ya derogado *Code des marchés publics*, prohibía en Francia -en la línea de la restante legislación europea- la inclusión de criterios de adjudicación de contratos públicos fundados exclusivamente en la proximidad, lo cual podía ser tomado como una barrera para aprovisionarse localmente mediante circuitos cortos.

No obstante, sí incluía otros aspectos, por los que los poderes adjudicatarios podían definir sus necesidades en base a objetivos como el desarrollo sostenible³³, incluir cláusulas sociales y medioambientales³⁴, o establecer criterios como el aprovisionamiento directo en productos agrarios³⁵.

Dicho lo cual, hace intuir que el problema del Código en cuestión, no eran las barreras explícitas impuestas por el mismo, si no el temor de los poderes adjudicatarios por proponer criterios alejados de los tradicionales -calidad y precio-.

33. Artículo 5.I del *Code des marchés publics*, derogado el 1 de abril de 2016 por la *Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102* : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable* ».

34. Artículo 14 del *Code des marchés publics*, derogado el 1 de abril de 2016 por la *Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102* : « *Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* ».

35. Artículo 53.I.1° del *Code des marchés publics*, derogado el 1 de abril de 2016 por la *Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102* : « *Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, les coûts tout au long du cycle de vie, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution, la sécurité d'approvisionnement, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché [...]* ».

Este *Code des marchés publics* fue derogado el primero de abril de 2016, fruto de la adaptación de la *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública*, que instó a los Gobiernos de los Estados miembros a revisar y modernizar sus normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la derogada *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*.

La contratación pública constituye un instrumento básico establecido en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» o «Estrategia Europa 2020». Puede desempeñar un papel importante para conseguir un crecimiento sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Los poderes adjudicatarios deben establecer unos criterios y la ponderación de los mismos, debiendo permanecer estables a lo largo de todo el procedimiento y sin ser objeto de negociación, con vistas a garantizar la igualdad de trato para todos los operadores económicos. Las negociaciones pueden referirse al conjunto de características de las obras, suministros y servicios adquiridos, con inclusión, por ejemplo, de la calidad, las cantidades, las cláusulas comerciales y los aspectos sociales, medioambientales e innovadores, en la medida en que no constituyan requisitos mínimos.

En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales³⁶. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

Sin embargo, ante las grandes diferencias existentes entre los distintos sectores y mercados, no sería apropiado imponer a la contratación unos requisitos medioambientales, sociales –que sin duda favorecerían a

36. Artículo 67.2.a de la Directiva 2014/24/UE: «La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, [...] que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo: la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones».

nuevas formas de comercialización como la venta directa, los circuitos cortos o la venta de proximidad- de carácter general y obligatorio.

La *Directiva 2014/24/UE* reconoce, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que aquí deben incluirse también los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato que se refieran al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato que vaya a ser adjudicado³⁷.

Añade que, para garantizar la continuidad de los servicios públicos, «se debe permitir que la participación en procedimientos de licitación de determinados servicios en el ámbito de los servicios sanitarios, sociales y culturales se reserve a organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección, y a organizaciones existentes tales como cooperativas que participen en la prestación de dichos servicios a los usuarios finales»³⁸. Lo dicho hasta ahora abre un camino a los proveedores de servicios de restauración colectiva que opten por aprovisionarse de manera directa, especialmente en centros sanitarios, sociales y culturales. Esto no obsta a que los productores puedan proveer directamente con sus productos a los servicios conexos a estos establecimientos, directamente gestionados por la administración.

La misma línea sigue en España el *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, cuyo artículo 118.1 establece que «los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del *TFUE*».

Añade su artículo 150 que «para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá

37. Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99 y Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2012, asunto C-368/10.

38. Considerando 118 de la Directiva 2014/24/UE.

atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio [...], las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, [...] u otros semejantes».

Restauración colectiva privada y venta al por menor

A pesar de todo, a día de hoy son pocas las iniciativas en favor del aprovisionamiento de los centros de restauración colectiva de manera directa. De las disposiciones normativas vistas en la tabla 4, solo algunas contemplan esta posibilidad, véase en Andalucía con 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*; o en Castilla y León la *Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor*.

La primera, incluye entre las modalidades de venta –artículo 4- la realizada en favor de establecimientos de comercio al por menor³⁹, es decir, cualquier «establecimiento comercial de carácter local que vende directamente alimentos o productos alimentarios a la persona consumidora final, incluidos los establecimientos destinados a actividades de restauración colectiva, comedores de empresa, servicios de restauración de instituciones, restaurantes e instalaciones de turismo rural» –artículo 3-.

En Castilla y León, la Orden antes señalada, tiene como objeto – artículo 1- dar cobertura legal a la «comercialización por parte del productor de pequeñas cantidades de determinados productos alimenticios a establecimientos de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, incluyendo la restauración colectiva, los restaurantes y otros servicios alimentarios similares».

39. Artículo 4.c del Decreto 163/2016: «La venta directa podrá realizarse: a establecimientos de comercio al por menor, siempre que la transacción entre la persona productora y el establecimiento de venta se realice directamente, sin intermediarios».

Propuestas de cambios en la normativa estatal y autonómica aragonesa

Expuestas las distintas soluciones normativas, y una vez efectuada la comparación de los diferentes marcos, se tratará de realizar algunas propuestas a distintos niveles, que podrían enriquecer tanto el derecho comunitario, como el de cada uno de los Estados miembros. En especial, se realizarán propuestas de cambios en la normativa española y de la Comunidad Autónoma de Aragón que, permitirían mejorar la actividad de venta directa de los productos alimenticios.

A NIVEL COMUNITARIO

A lo largo de las fases descriptiva e identificativa del presente estudio jurídico, se ha podido percibir cierta disparidad en la nomenclatura empleada en los distintos ordenamientos. Si bien parece una cuestión menor, hay que recordar que el derecho no afecta únicamente a juristas, sino que nos encontramos ante una materia eminentemente práctica que forma parte del día a día del ciudadano de a pie, que no siempre tiene formación al respecto. Unificar y armonizar los conceptos permitiría de este modo acercar el derecho a la población no jurista, contribuyendo al mejor conocimiento del mismo.

Propuesta nº1

Armonizar conceptos, y en especial los de venta directa, canal corto de distribución y venta de proximidad.

Parece recomendable que en el seno de la Unión Europea se adopte un paquete de medidas normativas destinadas especialmente a las pequeñas y medianas explotaciones. Se conseguiría de este modo facilitar el alcance de los objetivos de seguridad alimentaria sin imponer a estas explotaciones la utilización de unos medios determinados, a veces inaccesibles para ellas. Estas medidas no deben en ningún caso ir en detrimento de las exigencias sanitarias: se trata únicamente de adaptar los medios de que disponen las pequeñas explotaciones para alcanzar los objetivos de higiene.

Propuesta nº2

Elaborar un «Paquete Higiene» europeo destinado a las pequeñas explotaciones.

A NIVEL ESTATAL

Los Reglamentos que componen el denominado «Paquete Higiene» delegan en los Estados miembros la adaptación de las normas relativas a higiene y seguridad alimentaria en el ámbito del «suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos

primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final».

Esa adaptación debe ser lo suficientemente flexible para poder aplicarse en todas las situaciones, incluidas las pequeñas empresas, sin poner en peligro los objetivos de higiene de los alimentos. La flexibilidad también es conveniente para poder seguir utilizando métodos tradicionales en cualquiera de las fases de producción, transformación o distribución de alimentos, en relación con los requisitos estructurales de los establecimientos. El problema reside en que han pasado 15 años sin que se haya efectuado íntegramente esta adaptación.

Si bien ya se ha dicho que estamos dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, esto no obsta para que el Estado elabore en el desarrollo de sus prerrogativas una Ley de seguridad alimentaria adaptada a la venta directa, que constituya un marco legal básico y común, al igual que lo hizo con la *Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición*, y el *Real Decreto 9/2015, de 16 de enero de 2015, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola*.

Propuesta nº3

Definir «pequeñas cantidades» y elaborar una ley que adapte las normas del «Paquete Higiene» y cuyo desarrollo quede en manos de las Comunidades Autónomas.

A fin de construir un cuadro legal nacional favorable a la venta de proximidad y las cadenas cortas de distribución, el *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público* debería profundizar en criterios de desarrollo sostenible a la hora de realizar concursos públicos.

Actualmente, los concursos públicos constituyen un trámite necesario para el suministro de alimentos a actividades conexas a la prestación de servicios públicos. Los criterios actuales, fundamentalmente economicistas en el terreno de la restauración colectiva, desfavorecen a iniciativas locales, en su mayoría pequeñas y medianas empresas⁴⁰.

40. <https://revistasoberaniaalimentaria.wordpress.com/2012/01/28/la-restauracion-colectiva-y-los-comedores-escolares/>

Propuesta nº4

Reforzar el papel de los criterios sociales, ambientales y de sostenibilidad en los procesos de contratación pública, que permitan el aprovisionamiento directo y local.

Igualmente, en el seno de la restauración pública, especialmente en centros sanitarios y educativos, se podrían incluir umbrales de productos de proximidad y suministrados de manera directa. Esta imposición podría acompañarse de medios de financiación que ayudará con la formación de los gestores y cocineros de comedores de restauración pública así como la inversión que supondría el cumplimiento de esta imposición.

Propuesta nº5

Introducir en la restauración pública un umbral de productos de proximidad y suministrados de manera directa.

Propuesta nº6

Estudiar la viabilidad de acompañar a esta imposición de una política de ayudas y subvenciones financieras.

La venta directa exige competencias transversales, pues el productor integra verticalmente en su cadena de valor otras labores, como la comercialización y promoción de sus productos. Esto constituye una dificultad añadida pues el productor asume tales tareas, lo que le puede suponer un coste de oportunidad derivado de su inexperiencia.

Propuesta nº7

Diseñar y ofrecer cursos formativos de economía y marketing adaptados para agricultores que quieran vender sus productos directamente al consumidor.

En la línea de crear un entorno favorable a este sistema de distribución, podría negociarse un régimen fiscal menos severo, vistas las externalidades positivas generadas por el mismo, ya vistas en el apartado II.2, tanto para el consumidor (confianza y calidad), productor

(libertad para fijar precios y reparto más justo de los beneficios), como para la sociedad en general (revitalización y regeneración económica de zonas rurales cada vez más despobladas, mantenimiento del empleo local, menor impacto ambiental). De este modo, podría proponerse al Estado una reducción del IVA para estos productos, que repercutiría directamente en el precio de estos, incentivando su consumo.

Propuesta nº8

Reducir el IVA de los productos suministrados en cadena corta.

En España existe un claro déficit de regulación sobre esta materia. Hasta la fecha son pocas las Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de sus prerrogativas, han dado el paso de recoger en su normativa la regulación de la venta directa y los canales cortos de comercialización, dejando expuestas a las pequeñas explotaciones que ven en este sistema de distribución un mercado potencial pendiente de satisfacer. Urge por tanto que todas las Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas atribuidas por la *Constitución Española* en materia de agricultura y ganadería (art. 148.1.7º), y ferias interiores (art. 148.1.12º), regulen la venta directa.

Propuesta nº9

Instar a todas las Comunidades Autónomas a que regulen los circuitos cortos de comercialización y la venta directa, y establezcan medidas de fomento a tal efecto, de manera que sea una práctica totalmente normalizada.

A NIVEL AUTONÓMICO

Las administraciones competentes, con la colaboración de expertos e interesados, deben tratar de programar y acelerar la confección de códigos de buenas prácticas que flexibilicen las normas para la transformación de los productos por parte del productor, para su venta mediante circuitos cortos.

Propuesta nº10

Confeccionar guías de buenas prácticas de higiene.

En su redacción actual, el artículo 3.2 del *Anteproyecto de Ley de venta directa de productos agroalimentarios de Aragón* establece que la venta directa debe efectuarse en: «a) la propia explotación b) establecimientos de los que sean titulares el productor o la agrupación c) ferias y mercados locales». Esta lista *numerus clausus* de lugares donde debe efectuarse la venta directa, no hace más que mermar las posibilidades de los explotadores, que ven limitadas otras formas de suministro directo como la venta on-line o los *drive fermiers*.

Propuesta nº11

Incluir en el ámbito de aplicación de la futura Ley de venta directa de productos agroalimentarios de Aragón, otras formas de venta directa.

Del mismo modo, esta Ley no debería limitarse a regular y contemplar la venta directa, sino que debería hacerlo igualmente respecto de la comercialización en circuito corto, especialmente en favor de establecimientos de venta al por menor, de instalaciones de turismo rural y de centros de restauración colectiva como comedores escolares o de centros hospitalarios.

Propuesta nº12

Incluir en el ámbito de aplicación de la futura Ley de venta directa de productos agroalimentarios de Aragón, la venta realizada en favor de establecimientos de venta al por menor, de instalaciones de turismo rural y de centros de restauración colectivos.

La redacción actual del artículo 3.2 del Anteproyecto de Ley aragonesa establece que «en todo caso, el lugar de entrega de los productos al consumidor final deberá encontrarse en la misma provincia que la explotación o a una distancia de esta no superior a 80 kilómetros». Se considera que se debería permitir el ejercicio de la venta directa en todo el territorio aragonés, independientemente del punto de origen de Aragón donde se haya producido. En definitiva, no debería existir inconveniente en que un productor oscense pudiera vender sus productos en un mercado o feria turolense, aunque sea de 350 kilómetros.

Propuesta nº13

No restringir geográficamente el lugar de entrega de los productos.

Se ha visto que Cataluña ha optado por regular una etiqueta acreditativa de los productos comercializados en cadena corta. Habría que valorar las ventajas e inconvenientes que la etiqueta puede aportar, y aunque no es objeto de este trabajo, se exponen algunos de los pros y contras que en el informe «*Short food supply chains and local food systems in the EU*» elaborado por la Comisión Europea elaboró en el año 2013 se dieron sobre la creación de una etiqueta.

Las etiquetas o logotipos pueden emplearse para comunicar información importante para los consumidores (marcas de garantía, por ejemplo). Toman mayor relevancia cuando la compra no se efectúa cara a cara, pues cuando se hace directamente de los productores, el consumidor puede hacer un juicio de calidad del producto sobre la base de su interacción con el productor, sin necesidad de etiqueta. No obstante, presentan ventajas como el apoyo institucional, su labor de promoción al facilitar el reconocimiento por parte de los potenciales consumidores. Sin embargo, en un contexto de proliferación del etiquetado, los consumidores pueden sentir aún más confusión con nuevas etiquetas y dejar de tomar nota de ellas. El etiquetado inevitablemente impone costos a los productores. Si bien el etiquetado podría ayudar a los consumidores a reducir sus dificultades para encontrar estos productos, por sí solo no abordaría el problema de la falta de disponibilidad y acceso a los productos, por lo que en todo caso, la creación de una etiqueta debería ir acompañada de otras medidas.

Propuesta nº14

Valorar la posibilidad de crear una etiqueta de identificación o marca de garantía de los productos suministrados por venta directa o cadena corta.

En Aragón, cada municipio regula mediante ordenanza la venta ambulante y la creación de mercados y ferias. Algunos Ayuntamientos –como el de Zaragoza– restringen en mayor o menor medida la posibilidad de suministrar en dichos eventos productos alimenticios. Así, se debería impedir a los municipios prohibir productos alimenticios en mercados y ferias, salvo que estén fundamentadas en razones de seguridad alimentaria, o por disposiciones legales.

Propuesta nº15

Permitir en todos los municipios aragoneses la venta directa de productos alimenticios en ferias y mercados.

PROPOSITIONS

Une fois exposées les différentes solutions réglementaires, et faite la comparaison des cadres étudiés, on va essayer de réaliser certaines propositions à différents niveaux, qui pourraient permettre d'enrichir d'un côté le droit communautaire, et de l'autre, celui des États Membres.

En particulier, ces propositions sont faites pour des changements de la réglementation espagnole et de la Communauté Autonome de l'Aragon, avec le but d'améliorer l'activité de la vente directe de denrées.

NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Tout au long des phases précédentes de cette étude, on a pu percevoir certaine disparité dans la nomenclature employée au sein des différents systèmes juridiques. On pourrait dire qu'il s'agit d'un aspect peu important, mais il faut rappeler que le droit n'affecte uniquement qu'aux juristes, mais au contraire, nous nous trouvons face à une matière fondamentalement pratique qui forme partie du jour après jour de tous les citoyens qui n'ont pas forcément une formation juridique. Unifier les principaux concepts permettra de cette façon approcher le droit à la population non juriste, ce qui contribuerait à une meilleure connaissance de celui-ci.

Proposition n°1

Unifier les concepts, spécialement ceux de vente directe, circuit courts de commercialisation et vente de proximité.

Il parait recommandable qu'au sein de l'Union Européenne il s'adopte un paquet de mesures réglementaires destinées aux petites et moyennes exploitations. Il s'agit de mettre en place des grilles de contrôle différenciées en fonction de la taille des unités de production. Il ne s'agit surtout pas de diminuer les objectifs en termes de sécurité alimentaire, mais les moyens de les atteindre.

Proposition n°2

Elaborer un Paquet Hygiène « Petites fermes »

NIVEAU NATIONAL

Les Règlements qui composent le «Paquet Hygiène» délèguent la responsabilité d'adapter les normes d'hygiène et sécurité alimentaire aux États Membres, dans le domaine de « l'approvisionnement direct par le producteur, du consommateur final ou du commerce de détail local fournissant directement le consommateur final, en petites quantités de produits primaires ».

Cette adaptation doit être suffisamment flexible pour pouvoir ainsi être applicable à toutes les situations, même pour les petites entreprises, sans mettre en danger les objectifs d'hygiène alimentaire. Le principal problème est qu'après 15 ans, cette adaptation est encore incomplète

Même si nous nous trouvons dans le terrain des compétences des Communautés Autonomes, ceci n'empêche pas l'État d'élaborer une Loi de sécurité alimentaire adaptée à la vente directe, qui puisse dessiner un cadre réglementaire commun.

Proposition n°3

Définir « petites quantités » et élaborer une loi qui adapte les normes contenues dans le «Paquet Hygiène» dont son développement soit réalisé par les Communautés Autonomes.

À fin de construire un cadre réglementaire national favorable à la vente directe et les circuits courts, le « *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público* » devrait renforcer les critères de durabilité lors de l'adjudication de contrats publics.

Actuellement, les appels d'offre sont une formalité nécessaire pour l'approvisionnement de denrées, destiné aux activités connexes aux services publics. Les critères actuels, sont essentiellement fondés sous des principes économiques dans le terrain de la restauration collective, qui sont de nature à défavoriser les petites et moyennes entreprises.

Proposition n°4

Renforcer les critères sociaux, environnementaux et de durabilité dans les appels d'offre pour favoriser l'approvisionnement direct et local.

Au sein de la restauration publique, spécialement dans les centres sanitaires et éducatifs, un seuil de denrées issues de la vente directe ou de proximité pourrait être introduit. Cette imposition pourrait être accompagnée d'une prime qui permettra de financer la formation des gestionnaires et cuisiniers des cantines de centres de restauration collective, et les investissements nécessaires pour affronter cette nouvelle obligation.

Proposition n°5

Introduire dans la restauration publique, spécialement dans les centres sanitaires et éducatifs, un seuil de denrées issues de la vente directe ou de proximité.

Proposition n°6

Étudier la viabilité d'assortir cette obligation de financement.

La vente directe exige des compétences transversales, vu que l'exploitant intègre dans sa chaîne de valeur, des activités comme la commercialisation et la promotion de ses produits. Cela constitue une difficulté ajoutée car le producteur n'est pas forcément un expert dans ce terrain.

Proposition n°7

Dessiner et offrir des cours formatifs d'économie et marketing pour les agriculteurs désirant de vendre ses produits directement au consommateur.

Dans l'esprit de construire un cadre réglementaire favorable aux circuits courts, il pourrait être intéressant de négocier une fiscalité plus avantageuse, une fois connues les externalités positives générées par ce système de distribution. Un taux de TVA réduit pour ces produits serait de nature à diminuer leur prix, ce qui renforcerait l'incitation à en consommer.

Proposition n°8

Réduire le taux de TVA des produits issus de la commercialisation en circuit court.

Nous trouvons en Espagne un grave déficit de régulation sur cette matière. À cette date, sont peu nombreuses les Communautés Autonomes qui ont inclus la réglementation de la vente directe et des circuits courts. Ceci provoque que les petites exploitations soient non visées et ne peuvent pas satisfaire un possible marché potentiel. C'est donc urgent que toutes les Communautés Autonomes, avec des compétences exclusives assignées par la *Constitution Espagnole* réglementent la vente directe.

Proposition n°9

Pousser à toutes les Communautés Autonomes pour qu'elles réglementent les circuits courts et la vente directe, pour qu'elles deviennent une pratique normalisée.

NIVEAU DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES (L'ARAGON)

Les administrations compétentes, avec la collaboration d'experts et des intéressés, doivent essayer de programmer et accélérer la confection de codes de bonnes pratiques qui puissent flexibiliser les normes pour la transformation des produits par le producteur pour sa vente à travers des circuits courts.

Proposition n°10

Élaborer des codes de bonnes pratiques.

D'après la rédaction actuelle, l'article 3.2 du Pré-projet de Loi de vente directe de produits agroalimentaires d'Aragon, établit que la vente directe doit se faire : « a) dans l'exploitation b) dans les établissements appartenant à l'exploitant ou groupe d'exploitants c) dans les foires et marchés locaux »⁴¹. Cette liste *numerus clausus* d'endroits où doit se faire la vente directe, ne fait que réduire les possibilités des exploitations, qui voient limitées d'autres formes d'être fourni directement, comme par exemple, la vente en ligne, les drive fermiers.

41. «a) la propia explotación b) establecimientos de los que sean titulares el productor o la agrupación c) ferias y mercados locales».

Proposition n°11

Inclure la possibilité d'effectuer la vente directe sous autres formes.

Ainsi, cette Loi ne devrait se limiter à régler et gérer la vente directe, mais aussi au respect de la commercialisation en circuit court, spécialement en faveur des établissements de vente au détail, installation de tourisme rural et centres de restauration collective telles que cantines scolaires ou hospitalières.

Proposition n°12

Inclure dans la future Loi de vente directe d'Aragon, la vente réalisée à des établissements de vente au détail, à des installations de tourisme rural et à des centres de restauration collective.

La rédaction actuelle de l'article 3.2 établit : «en tout cas, l'endroit de livraison des produits au consommateur final devra se trouver au même département que l'exploitation ou à une distance inférieure ou égale à 80 kilomètres»⁴². On considère que l'exercice de la vente directe devrait être permis dans tout le territoire aragonais, indépendamment du point où le bien fût produit.

Proposition n°13

Ne pas restreindre géographiquement le lieu de livraison de denrées.

On a pu constater que la Catalogne a décidé de régler une étiquette pour les denrées vendues en circuit court. Il faudrait évaluer les avantages et les inconvénients que l'étiquette peut apporter, et malgré que ça ne soit pas le sujet de cette étude, certains peuvent y être résumés :

- Les étiquettes peuvent fournir une information importante pour les consommateurs. Elles sont vraiment utiles lorsque l'achat ne se réalise pas face à face, puisque lorsqu'il est fait ainsi, le consommateur peut juger la qualité du produit par le biais de l'interaction avec le producteur. Cependant, elles présentent des avantages comme l'appui institutionnel et la promotion.

42. «en todo caso, el lugar de entrega de los productos al consumidor final deberá encontrarse en la misma provincia que la explotación o a una distancia de ésta no superior a 80 kilómetros».

- Néanmoins, dans un contexte de prolifération de l'étiquetage, les consommateurs peuvent se sentir confondus. En plus, l'étiquetage impose des coûts supplémentaires aux vendeurs. Même si l'étiquetage peut aider aux consommateurs à trouver ces produits, c'est une mesure insuffisante, d'où le besoin d'accompagner la création d'une étiquette, d'autres mesures complémentaires.

Proposition n°14

Étudier la possibilité de créer une étiquette pour identifier les produits issus de la vente directe ou des circuits courts.

À l'Aragon, chaque commune régleme par ses Arrêtés la vente non sédentaire dans les marchés locaux et les foires intérieures. Certaines Mairies –comme celle de Saragosse- empêchent la vente de denrées. Ainsi, il serait recommandé de ne pas interdire la vente de denrées dans les marchés locaux, sauf que l'interdiction soit fondée sur des raisons de sécurité alimentaire, ou imposée par une loi.

Proposition n°15

Permettre la vente directe de denrées dans les foires et marchés de toutes les communes aragonaises.

Bibliografía y documentación

BIBLIOGRAFÍA

- BALÁZS, B; BLACKETT, M; BOS, E; EYDEN-WOOD, T; KNEAFSEY, M; SCHMUTZ, U; SUTTON, E; TRENCHARD, L; VENN, L. *Informe «Short food supply chains and local food systems in the EU»*, Bruselas, abril de 2013.
- BRESSO, M. *Local agriculture and short food supply chains*, Bruselas, abril de 2012.
- CIOLOŞ, D. *Local farming and short supply chains: enhancing the local dimension of the common agricultural policy*, Bruselas, abril de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa*, Bruselas, 2009.
- COMISIÓN EUROPEA, *Eurobarómetro especial 440 «Los Europeos, la agricultura y la Política Agrícola Común (PAC)»*, Bruselas, enero de 2016.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*, 2011.
- DALLI, J. *CAP instruments that offer opportunities*, Bruselas, abril de 2012.
- DOWER, M. *Local agriculture and short food supply chains ; Report on the outcome of Workshop A. Towards an appropriate policy framework*, Bruselas, abril de 2012.
- ESPAÑA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Hacia dónde camina la Alimentación Tendencias de Consumo y Comercialización. Canales alternativos de distribución alimentaria*, 2006.
- *Canales Cortos de Comercialización en el Sector Agroalimentario*, Madrid, abril de 2013.
- *Informe del consumo de alimentación en España*, Madrid, 2015.

- FRANCIA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, *Rapport du Groupe de Travail «Circuits Courts de Commercialisation»*, París, Marzo de 2009.
- FRANCIA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y AGROALIMENTACIÓN, *Panorama des industries agroalimentaires*, París, 2014.
- FRANCIA, COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, *Rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires*, París, 2015.
- FUERTES, C. *El sector agroalimentario europeo*, Madrid, sin fecha.
Disponible en: www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/3765_5.pdf.
- LABORDE, A, *Analyse des sites aquitains de vente en ligne de produits agricoles*, junio de 2010
- PARLAMENTO EUROPEO, ficha técnica *Los instrumentos de la PAC y sus reformas*, 2016. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.2.3.html
- PARLAMENTO EUROPEO, *La Política Agrícola Común después de 2013*, 2016.
- PLEWA, J. *Local agriculture and short food supply chains*, Bruselas, abril de 2012.
- PREFECTURE DE LA REGION RHONE-ALPES, *Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité*, Lyon, febrero de 2011
- SANJUAN LÓPEZ, A. *La venta directa desde la perspectiva de los consumidores en Aragón, Cataluña, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon*, 2012.
- VAN GOETHEM, B. *Flexibility in the Hygiene Package*, Bruselas, abril de 2012.

PÁGINAS WEB DE INTERÉS

- ADMINISTRACIÓN FRANCESA: service-public.fr
- AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL HUESCA
PIRINEOS HAUTES PYRÉNÉES: <http://www.hp-hp.eu/>
- BIENVENUE À LA FERME: <http://www.bienvenue-a-la-ferme.com>
- COMISIÓN EUROPEA: <https://ec.europa.eu>
- DERECHO ESPAÑOL: ARANZADI WESTLAW: <http://www.aranzadidigital.es.roble.unizar.es>
- DERECHO FRANCÉS: <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: <http://eur-lex.europa.eu>

DRIVE FERMIERS: <http://www.drive-fermier.fr/>
ESPAÑA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y
MEDIO AMBIENTE: <http://www.mapama.gob.es>
EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat>
FRANCIA, MINISTERIO DE AGRICULTURA: <http://agriculture.gouv.fr/>
FRANCIA, PORTAL DE ECONOMÍA Y FINANZAS: <https://www.economie.gouv.fr/>
GOBIERNO DE ARAGÓN: <http://www.aragon.es>
GENERALITAT DE CATALUÑA: www.gencat.cat
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES: www.insee.fr
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: <http://www.ine.es/>
LISTA DE GUÍAS VALIDADAS EN FRANCIA: http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/liste_gbph_francais_publies_avril2016.pdf
MIRAMAP: <http://miramap.org/>
OCU: <https://www.ocu.org/alimentacion/alimentos/informe/venta-directa-alimentos>
RÉSEAU AMAP: <http://www.reseau-amap.org>

Normativa

LEGISLACIÓN COMUNITARIA

Tratado Funcionamiento de la Unión Europea.

Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre protección de consumidores en materia de contratos a distancia

Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria

Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios

Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal

Reglamento (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano

Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales

Reglamento (CE) nº 2074/2005 de 5 de diciembre de 2005 de medidas para determinados productos

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior

Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor

Dictamen 2011/C104/01 del Comité de las Regiones sobre sistemas de alimentos locales

Reglamento (UE) nº 1151/2012 de 21 de noviembre sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios
Reglamento (UE) nº 1305/2013 de 17 de diciembre relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
Reglamento delegado (UE) nº 807/2014 que completa el RUE 1305/2013.
Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública.

LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE ÁMBITO ESTATAL

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución

Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, reformada por Ley 47/2002, de 19 de diciembre, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de contratos a distancia, y para la adaptación de la Ley a diversas Directivas comunitarias

Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios

Real Decreto 1906/1999, de 17 de diciembre, por el que se regula la contratación telefónica o electrónica con condiciones generales

Ley 34/2002, de 11 julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico

Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios

Ley 44/2006 de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información

Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios

Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos

Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición

Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero, por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor

Real Decreto 9/2015, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa Comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

ANDALUCÍA

Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria en Andalucía

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

ARAGÓN

Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad de Alimentaria de Aragón

Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, Estatuto de Autonomía de Aragón

Decreto núm. 317/2015, de 15 de diciembre que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad

Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón

Orden núm. DRS/202/2016, de 2 de marzo que Aprueba las bases reguladoras de las subvenciones de apoyo a acciones de cooperación de agentes del sector agrario, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020

Anteproyecto de Ley, de venta directa de productos agroalimentarios en Aragón

Reglamento regulador venta ambulante de Zaragoza. Publicado en BOPZ (Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza) nº 284 de 13/12/2011

Ordenanza reguladora de la venta ambulante del término municipal de Huesca. Publicado en el BOA n1 246 el 28/12/2016

BALEARES

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears

CASTILLA Y LEÓN

Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de salud pública y seguridad alimentaria de Castilla y León

Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, por la que se autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor

CATALUÑA

Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de Orientación Agraria

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña

Decreto núm. 24/2013, de 8 de enero, sobre la acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios

Guía de prácticas correctas de higiene para la venta de alimentos en mercados no sedentarios y ferias

Norma técnica de requisitos de etiquetado en la venta de proximidad de enero de 2013

GALICIA

Decreto 125/2014, de 4 de septiembre, por el que se regula en Galicia la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final

MURCIA

Guía para facilitar los autocontroles sanitarios en establecimientos de pequeña capacidad

NAVARRA

Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera

Decreto Foral núm. 107/2014 de 12 de noviembre que desarrolla la Ley Foral 8/2010
Ordenanza municipal de comercio no sedentario de Pamplona

PAÍS VASCO

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Ley 17/2008, de 23 de diciembre de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco

Decreto 126/2012, de 3 de julio, sobre la producción artesanal alimentaria de *Euskadi*

Decreto 76/2016, de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de *Euskadi*

VALENCIA

Orden núm. 16/2015, de 27 de mayo por la que se regula las condiciones de higiene de la producción primaria de los productos agrarios para la venta directa al consumidor y venta en circuitos cortos de comercialización

LEGISLACIÓN FRANCESA

Code de Commerce

Code de l'Environnement

Code de l'Urbanisme

Code de la Consommation

Code de la Voirie Routière

Code des marchés publics (derogado)

Code Général des Collectivités Territoriales

Code Général des Impôts

Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

Code Rural et de la Pêche Maritime

Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP).

Arrêté du 28 juin 1994 relatif à l'identification et à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des denrées animales ou d'origine animale et au marquage de salubrité

Arrêté du 9 mai 1995 réglementant l'hygiène des aliments remis directement au consommateur

Arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale.

Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant

Arrêté du 8 octobre 2013 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits et denrées alimentaires autres que les produits d'origine animale et les denrées alimentaires en contenant

Note de service DGAL/SDSSA/N2010-8103

Note de service DGAL/SDSSA/N2011-8117

Instruction technique DGAL/SDSSA/2014-823

JURISPRUDENCIA CITADA

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1974, asunto 8-74

Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1993, asuntos acumulados C-267-91 Y C-268-91

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513-99

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2003, asunto C-322-01

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2012, asunto C-368-10

Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2003, de 19 de junio

Cour de cassation, Chambre criminelle, 19 de octubre de 2004, n° 04-82218

El proyecto ha sido cofinanciado al 65% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del Programa Interreg V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA 2014-2020). El objetivo del POCTEFA es reforzar la integración económica y social de la zona fronteriza España-Francia-Andorra. Su ayuda se concentra en el desarrollo de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas a través de estrategias conjuntas a favor del desarrollo territorial sostenible.

