

Revista de Ciencias Jurídicas N° 122 (65-82) mayo-agosto 2010

LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO AGRO-ALIMENTARIO O LA HISTORIA DE UN VÍNCULO^(*)

Dr. François Collart Dutilleul

Profesor de la Universidad de Nantes, Francia^(**)
Director del Programa Europeo de Investigación "Lascaux"
(www.droit-aliments-terre.eu)

Miembro del *Institut Universitaire de France*
Miembro del *Conseil National de l'Alimentation*

(Recibido 29/06/09; aceptado 23/11/09)

(*) Título original: "*Les transformations du droit agroalimentaire ou l'histoire d'un trait d'union*". Publicado en *Etudes offertes au Professeur René Hostiou*, Paris, Litec, 2008, p. 103. Traducido del francés por Marlen León Guzmán, doctoranda en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nantes (*Institut de Recherche en Droit Privé, IRDP*) e investigadora del Programa Lascaux.

(**) Profesor de Derecho Privado de los Contratos, de Derecho agrario y de Derecho Alimentario.

e-mail: francois.collart-dutilleul@univ-nantes.fr

Tel. 0240 48 39 72

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

RESUMEN

Bajo los efectos de la industrialización de la agricultura y del desarrollo de políticas públicas agrícolas, el Derecho Agrario se separa del Derecho Civil. Más recientemente, del Derecho Agrario surge el Derecho Alimentario, el cual alcanza su plena autonomía sobre la base de la seguridad sanitaria de los alimentos. Este último regula la industria agroalimentaria y deja de lado a la agricultura, convirtiéndose así poco a poco en un *Derecho Agroalimentario*.

Por su parte, los fundamentos del Derecho Agrario son también el objeto de reformas profundas. Éstas lo acercan al Derecho Comercial e imponen a los agricultores el respeto de la legislación agroalimentaria. Las transformaciones de uno y otro ponen en relieve su complementariedad. Se trata de un derecho económico que une dos sectores, el de la producción primaria y el de la industria y que, por esta razón, debería volver a ser el *Derecho Agro-alimentario* que Louis Lorvellec escribía decididamente con un "guión intercalado".

Palabras clave: Derecho Alimentario, Derecho Agrario, Política Agrícola Común, Seguridad Alimentaria, Unión Europea, Francia, Código Agrario, Derecho Agro-alimentario.

RÉSUMÉ

Sous les effets de l'industrialisation de l'agriculture et du développement des politiques publiques agricoles, le droit rural se détache du droit civil. Du droit rural surgit plus récemment le droit alimentaire, lequel devient pleinement autonome sur la base de la sécurité sanitaire des aliments. Ce dernier régit l'industrie agroalimentaire, en s'éloignant de l'agriculture. Ainsi, il devient peu à peu un *droit agroalimentaire*.

Les fondements du droit rural font également l'objet de réformes profondes. Celles-ci lui rapprochent du droit commercial et imposent le respect de la législation agroalimentaire aux agriculteurs. Les transformations tant de l'un que de l'autre mettent en évidence leur complémentarité. Il s'agit d'un droit économique qui relie deux secteurs, celui de la production primaire et celui de l'industrie et qui, pour cette raison, devrait redevenir le *droit agro-alimentaire* que Louis Lorvellec écrivait fort justement avec un trait d'union.

Mots-clés: Droit alimentaire, Droit rural, Politique agricole commune, sécurité alimentaire, Union européenne, France, Code rural, Droit agro-alimentaire.

Revista de Ciencias Jurídicas N° 122 (65-82) mayo-agosto 2010

SUMARIO

- I. La Metamorfosis del Derecho Alimentario
 - A. Del Derecho Agrario al Derecho Alimentario
 - B. La Autonomía del Derecho Alimentario
- II. Las reorientaciones del Derecho Agrario
 - A. Lo que se ha realizado
 - B. Lo que falta por hacer

Desde las perspectivas histórica, social, económica y jurídica, el Derecho Civil ha sido durante mucho tiempo el terreno de acogida del Derecho Agrario. Esto se origina en el hecho de que en 1804, la Francia del Código Civil era principalmente rural y agrícola. Asimismo, es el resultado de que formalmente el Código Civil reunía el conjunto de las reglas inmobiliarias que forman el corazón histórico del Derecho Agrario. Finalmente, esto es también la consecuencia de que las necesidades de la agricultura en la época del Código Civil, estaban ampliamente satisfechas por las disposiciones generales del Derecho Civil: el derecho civil de los bienes y la prohibición de las servidumbres personales; el derecho de los contratos y la conservación de los derechos locales en materia de arrendamientos, de trabajo agrícola, de la venta de animales bajo el principio de la libertad contractual; el derecho de las sucesiones y la multiplicación de las explotaciones por el efecto de la igualdad sucesoria, etc. Lo anterior está bien resumido en el hecho de que la actividad agrícola se consideraba desde siempre como una actividad civil. El Derecho Agrario ha terminado, sin embargo, por separarse del Derecho Civil, bajo los efectos de la industrialización de la agricultura y del desarrollo de políticas públicas agrícolas. Sus efectos se tradujeron en la promulgación de una legislación propiamente agrícola y en la elaboración de un Código Agrario (*Code Rural*) en 1950.

Desde las perspectivas histórica, social, económica y jurídica, el Derecho Agrario comprendió durante mucho tiempo lo que hoy ha llegado a ser el Derecho Alimentario. No es necesario detenerse en el vínculo estrecho que, más allá de la recolección y de la caza, liga desde siempre nuestra alimentación a la agricultura, a la pesca y a la crianza de animales. Pero incluso allí, bajo el efecto conjugado de la industrialización de la producción de alimentos, del desarrollo de políticas de autosuficiencia alimentaria y de salud pública, se desarrolló poco a poco una reglamentación técnica, unas reglas de higiene y finalmente, una legislación alimentaria que, recopilada en diversos códigos, terminó por adquirir su autonomía en relación al Código y al Derecho Agrario.

Esta doble ramificación, de un Derecho Agrario derivado del Derecho Civil y de un Derecho Alimentario derivado a su vez del Agrario, es también la de Louis Lorvellec quien, para toda la comunidad científica de nuestro mundo universitario nacional, comunitario e internacional, ha sido un maestro del Derecho Agrario y el precursor del Derecho Alimentario. Louis Lorvellec fue al principio civilista, después se ubicó –según sus propias palabras– en la rama verde del Derecho

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

Civil, al especializarse en el Derecho Agrario, antes de su interés y orientación hacia el Derecho Alimentario. Una parte entera de su manual sobre el “Derecho Agrario” está así consagrada a la economía y al Derecho “Agro-alimentario”.⁽¹⁾

Sobre este terreno sin fronteras, Louis extendió una invitación amigable a aquellos de sus colegas que aceptaron recorrer una parte del camino con él. Entre ellos estuvimos, René Hostiou y el autor de estas líneas. Esto permitió encuentros científicos, viajes, descubrimientos amigables, gustativos, geográficos, humanos. Después, como sabemos, Louis se marchó...

Estas fugas científicas nos dieron a unos y a otros, ocasiones de examinar tanto las fronteras del Derecho como las de nuestras especialidades respectivas, allí donde resulta más interesante, donde se pone a prueba la coherencia de las diferentes disciplinas del Derecho, por cuanto “*el cristal nunca es tan azul como cuando se quiebra*”.⁽²⁾ Louis Lorvellec había comenzado, por su parte, a unir el Derecho Agrario y el Derecho Alimentario, al hacer coincidir las fronteras propias de cada uno de ellos. René Hostiou buscaba en el derecho de la expropiación el mejor equilibrio entre el interés general y la protección de la propiedad privada. Todos teníamos plena conciencia de la necesidad de sobrepasar las fronteras de nuestras disciplinas y en particular, aquellas del Derecho Privado y del Derecho Público. René Hostiou recordará, sin duda, aquellas lecciones que impartíamos a dos voces, reuniendo a mis estudiantes del DEA⁽³⁾ de Derecho Privado de los Contratos con los suyos del DEA de Derecho Público General.

Los recuerdos permanecen, pero también las curiosidades intelectuales que, desde nuestras disciplinas y especialidades respectivas, nos hacen mirar siempre con atención e interés las especialidades distintas de las nuestras. Ahí encontramos la renovación de los estudios propios, enriquecemos nuestras reflexiones disciplinarias e incluso, a veces, reorientamos nuestras actividades de investigación.

(1) Lorvellec (L). *Droit rural*, éd. Masson, 1988.

(2) Aragon (L). “*Les yeux d'Elsa*”. Traducción libre.

(3) Nota de traducción. El acrónimo DEA se refiere al “*Diplôme d'études approfondies*”, que puede ser entendido como “Diploma de Estudios Avanzados”. Este programa de estudios se denomina actualmente, “Master 2 Recherche”.

Con ese ánimo resulta útil verificar hoy, el estado de las fronteras del Derecho Agrario y del Derecho Alimentario, lo que implica revisar el guión que Louis Lorvellec utilizaba para anunciar ese nuevo “Derecho Agro-Alimentario”. Precisamente, esas fronteras no deberían tardar en “moverse”, dadas las transformaciones profundas que, en el campo substancial, sufren el Derecho Agrario y el Derecho Alimentario.

I. LA METAMORFOSIS DEL DERECHO ALIMENTARIO

Alrededor del concepto de “seguridad alimentaria” se ha construido, poco a poco, el Derecho Alimentario Europeo. El objetivo de esta seguridad fue de orden cuantitativo antes de ser cualitativo. Primero se trató de asegurar el aprovisionamiento suficiente para alimentar a la población, lo que llamamos la autosuficiencia alimentaria, antes de garantizar la mayor seguridad sanitaria posible. En un primer momento de la construcción europea, nos enfocamos en la agricultura para satisfacer este objetivo de autosuficiencia. Por lo que los orígenes del Derecho Alimentario se ubican en el Derecho Agrario. Pero con el transcurso del tiempo, la seguridad alimentaria llegó a ser un imperativo sanitario, a medida que la industria ocupa un lugar cada vez más importante en nuestra alimentación. Es así como el Derecho Alimentario poco a poco se ha alejado de sus orígenes agrarios, para independizarse y fundirse en un conjunto “*agroalimentario*” epónimo, que da nombre a la industria respectiva. La industria se volvió “agroalimentaria”, sin que por ello la agricultura haya sido integrada y abandonándose, al mismo tiempo, la relación que les une.

A. Del Derecho Agrario al Derecho Alimentario

Desde una visión cuantitativa, la seguridad alimentaria supone a la vez, una seguridad sobre los aprovisionamientos y una autosuficiencia alimentaria. Este fue el primer objetivo de la Comunidad Europea, mediante la primera “Política Agrícola Común” (PAC), instaurada por el Tratado de Roma. Ello condujo al desarrollo de una agricultura productivista e intensiva, que aún no ha sido superada.

Desde una óptica cualitativa, la seguridad alimentaria depende a la vez de una política de salud pública y de una política de competencia. En efecto, era necesario evitar que, por una parte, la seguridad sanitaria se volviera un problema de competencia y que por otra parte,

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

el progreso económico pueda realizarse en detrimento de la salud de los consumidores. De ahí proviene un nuevo objetivo que concierne la seguridad de las producciones agrícolas, es decir, de los productos de la tierra, de la crianza y de la pesca, así como de los productos de primera transformación. Pero los temas sanitarios siguieron siendo de la competencia de las legislaciones nacionales. Se trataba solamente de hacer coincidir las políticas públicas. En relación con éstas, el derecho comunitario se construyó, entonces, a partir de directivas muy detalladas.⁽⁴⁾ El comercio comunitario de los alimentos había sido así, progresivamente analizado desde tres ángulos distintos: la seguridad de los alimentos (por ejemplo, con directivas relativas a la evaluación comunitaria de aditivos alimentarios), la información del consumidor (por ejemplo, con directivas relativas al etiquetado, la presentación y la publicidad de los alimentos) y la lealtad de las transacciones comerciales (por ejemplo, con directivas que regulan las categorías particulares de productos como las mermeladas, jaleas, jugos de frutas, etc.).

Pero la legislación alimentaria estuvo durante mucho tiempo fragmentada. Por esa razón, por su parte, la jurisprudencia dio un paso decisivo en la construcción de un Derecho Alimentario de alcance comunitario con la sentencia “Cassis de Dijon”,⁽⁵⁾ la cual sentó el principio de la equivalencia de las reglamentaciones alimentarias nacionales. En efecto, por medio de esta sentencia, cada legislación nacional ha adquirido un alcance comunitario, pues el respeto de una legislación determinada se consideró como suficiente para la admisión de un producto en los otros Estados de la Comunidad.

No obstante, esta concepción tenía dos inconvenientes mayores. En primer lugar, resultaba un Derecho Alimentario sin coherencia formal ni substancial. Ciertos temas estaban armonizados por las directivas, preservándose sin embargo, las diferencias originadas en la diversidad de las transposiciones. Otros, simplemente no estaban armonizados, por cuanto seguían siendo competencia de los Estados.

(4) En un primer momento, la armonización comunitaria en el sector sanitario comprendió las condiciones relativas a los intercambios de animales, de vegetales y de alimentos vegetales o animales. La primera directiva en el ámbito sanitario, establecida en 1964, fijaba las condiciones de autorización comunitaria de los mataderos de animales.

(5) TJCE 20 feb. 1979, N° 120/78.

Las legislaciones nacionales eran muy disímiles aún cuando ellas tenían un mismo “valor comunitario”. En segundo lugar, esta concepción que conducía a un Derecho Alimentario heterogéneo, originaba tantas distorsiones a la competencia intracomunitaria como diferencias habían entre las legislaciones nacionales. Esta situación jurídica contribuyó a entorpecer la libre circulación de mercancías, que era de hecho, uno de los principales objetivos del Tratado de Roma.

En 1985, la Comisión propuso un “nuevo planteamiento” a fin de suprimir estas trabas. La reorientación se tradujo en la adopción del Acta Única Europea de 1987 y en la construcción de un “mercado único”. Entre la firma del Acta Única en 1987 y su entrada en vigencia en 1993, la legislación comunitaria fue completada por una política de armonización de las condiciones de producción, de puesta en el mercado, de control y de importación de productos agrícolas. Por esta vía la salud pública, a la cual está ligada la protección de los consumidores, se convirtió indirectamente en un campo de intervención comunitaria. El Tratado de Maastricht que entró en vigencia el 1° de noviembre de 1993, lo consideró, incluyendo dos nuevos títulos en el Tratado Constitutivo, denominados respectivamente “Salud pública” (Título X) y “Protección de los consumidores” (Título XI).

Sin embargo, el nuevo planteamiento no resistió al anuncio del Gobierno británico, en marzo de 1996, sobre un eventual vínculo entre la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) y la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob. En efecto, esta crisis dio lugar a una profunda desconfianza de los consumidores europeos en relación con la seguridad y con la calidad de los alimentos, y una desconfianza aún mayor con relación a las instituciones europeas. Para restablecer la confianza en la construcción europea, ha sido necesario tomar un nuevo eje y reconfigurar de manera radical los modos de elaboración del Derecho Comunitario y posteriormente, dentro del nuevo marco, iniciar la construcción de un derecho renovado.

De ello resultó una nueva perspectiva que se concretizó en los ámbitos institucional y procesal. En el plano institucional, a partir de 1997, se produjo una profunda reorganización de la Comisión a fin de separar las funciones legislativas, científicas y de controles.⁽⁶⁾ En el

(6) Esto se tradujo en la transferencia de la función legislativa (preparación de las proposiciones de directivas, reglamentos y decisiones) de la Dirección de la Agricultura (DG VI) a aquella que se encarga de la

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

plano procesal, el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1º de mayo de 1999, extendió el procedimiento de codecisión,⁽⁷⁾ que se limitaba anteriormente a las medidas que tenían por objetivo la realización del mercado interior,⁽⁸⁾ a aquellas tomadas en los “ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública” (art. 152, §4-b). En este nuevo marco normativo, la Unión Europea procedió a una unificación legislativa del Derecho Alimentario, al conducirlo a una verdadera metamorfosis.

B. La autonomía del Derecho Alimentario

Posterior a un “Libro Verde” publicado en 1997, que fijó los límites y los objetivos de una profunda reforma de la legislación alimentaria, la Comisión publicó en enero del 2000, un “Libro Blanco” que precisa las orientaciones de esta refundición.

El desarrollo de esta nueva legislación comenzó con la adopción del “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”. Esta reforma, que entró en vigor en enero de 2005, renueva todo el dispositivo de regulación jurídica del sector económico de la alimentación. Ella concierne los ámbitos institucional, procesal y substancial. En el plano institucional, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA), encargada de la evaluación de los riesgos y de la experticia científica en el seno de la Unión Europea (Arts. 22 al 49). Esta autoridad debe “actuar como

Protección de los Consumidores y de la Salud Pública (DG XXIV). Ello se manifiesta también por la puesta en aplicación de organismos específicamente encargados de la evaluación científica de los riesgos, que prefigura la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. Finalmente, esto que derivó en la creación de la Oficina Alimentaria y Veterinaria, encargada de controlar la buena aplicación de las reglas comunitarias en los ámbitos alimentario y veterinario.

- (7) Codecisión del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo. Anteriormente, las medidas eran adoptadas por el Consejo después de la simple consulta al Parlamento Europeo.
- (8) Por ejemplo, las medidas relativas a los aditivos y al etiquetado de alimentos.

órgano de referencia científico independiente en la evaluación del riesgo y ayudar a asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior⁽⁹⁾. En el ámbito procesal, el Reglamento N° 178/2002 creó un sistema de alerta rápida y organizó los procedimientos de gestión de crisis y de situaciones de emergencia (Arts. 50 al 57).⁽¹⁰⁾

Es, sin embargo, principalmente en el plano sustancial donde la metamorfosis es perceptible. Ello se manifiesta mediante tres efectos acumulados.

En primer lugar, la Unión Europea se dotó de un nuevo Derecho Alimentario completo, global, construido y unificado.⁽¹¹⁾ El nuevo derecho se construyó sobre una estructura piramidal. En la cima, encontramos al Reglamento N° 178/2002 que instituye su propia jerarquía de normas, sienta los principios generales (de manera explícita: el principio de precaución o cautela, el principio de consulta pública sobre la legislación alimentaria, el principio de información a los ciudadanos y a los consumidores sobre los riesgos, el principio de análisis de los riesgos y el principio de protección de los intereses de los consumidores), las obligaciones generales (relativas a las importaciones, a las exportaciones, a las normas internacionales) y los requisitos generales (sobre la seguridad de los alimentos, la seguridad de los piensos, la trazabilidad, la presentación de los productos alimenticios, la responsabilidad de los explotadores y la responsabilidad de los Estados). Bajo la cima, la Unión Europea ha desarrollado progresivamente un conjunto de reglamentos de aplicación.

(9) Considerando N° 34, Reglamento N° 178/2002 del 28 de enero 2002.

(10) El Reglamento creó igualmente un “Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de la Sanidad Animal”, encargado de asistir la Comisión, y organizar un procedimiento especial llamado de “comité” (art. 58-59). Igualmente creó un “procedimiento de mediación” “cuando un Estado miembro considera que una medida adoptada por otro Estado miembro en el ámbito de la seguridad alimentaria es incompatible con el presente Reglamento, o que es probable que esa medida afecte el funcionamiento del mercado interior” (art. 60).

(11) Ver nuestro artículo, «*Elements d'une introduction au Droit Agroalimentaire*» in, *Mélanges en l'honneur d'Yves Serra*. Paris: Ed. Dalloz, 2006, p. 91.

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

En segundo lugar, la Unión Europea abandona el método de armonización mediante directivas, en beneficio de reglamentos uniformes. Al lado del nuevo conjunto de reglamentos, una última directiva⁽¹²⁾ tuvo como objetivo la abrogación de las anteriores.

En tercer lugar –sin que ésta sea la menor innovación–, el nuevo Derecho Alimentario va a aplicarse a todos los alimentos, cualquiera que sea su origen: agricultura o industria. Es así como, después de haber salido del Derecho Agrario, ahora el Derecho Alimentario atrae a la agricultura, para conformar lo que comúnmente se denomina “Derecho Agroalimentario”. Por lo tanto, los agricultores se encuentran sometidos a las mismas reglas, con ciertas variantes, que se les aplican a los artesanos del sector agroalimentario, a los pequeños comerciantes de las ciudades, a las numerosas pequeñas y medianas empresas (PyMES) del sector agroalimentario o a los grandes grupos internacionales. Las consecuencias de todo esto sobre el contenido del Derecho Agrario son inevitables.

II. LAS REORIENTACIONES DEL DERECHO AGRARIO

Las primeras reorientaciones del Derecho Agrario son históricamente bastante fáciles de establecer si se quiere considerar que en su origen, en todo caso desde la Guerra, el Derecho Agrario ha sido en primer lugar, un derecho inmobiliario y especialmente un derecho de acceso a la tierra agrícola. Esta situación se manifiesta con el derecho del estatus del arrendamiento agrario, el derecho del control de las estructuras, el derecho de las SAFER,⁽¹³⁾ etc. Posteriormente con la adopción de las diversas leyes llamadas de “orientación agrícola” y de la construcción europea, una vez que los aspectos inmobiliarios fueron consolidados, se aseguró la promoción de ingresos del agricultor. Esta

(12) Directiva CE 2004/41 del 21 de abril 2004.

(13) Nota de traducción: Las iniciales corresponden a la denominación «*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*», (Sociedades de Ordenamiento Inmobiliario y de Establecimiento Rural). Este tipo de figura define las sociedades financiadas por fondos públicos, que pueden comprar las tierras con un derecho de prioridad, de revenderlas y de constituir arrendamientos a favor de los agricultores. Se encuentran reguladas por los artículos L141-1 y R 141-1 del *Code Rural*.

reorientación del Derecho Agrario hacia un derecho de ingresos se caracterizó por la llegada de la primera Política Agrícola Común y del derecho que acompañó el desarrollo de las subvenciones a la agricultura.

Actualmente, el Derecho Agrario se está convirtiendo –al menos en parte– en un derecho del mercado. Aquí nos encontramos, con el desafío de preservar la especificidad de la agricultura. Ello no significa el fin de las preocupaciones inmobiliarias en el seno del Derecho Agrario, ni el fin de la política de ingresos y de subvenciones. El Derecho Agrario está en curso de ampliación, lo que confronta a los agricultores a nuevos campos del Derecho. Sin duda, el modelo de nuestra agricultura familiar no va a desaparecer. Pero, después del desarrollo de la multifuncionalidad, el paisaje jurídico de la agricultura y del oficio de agricultor, que ha sufrido ya transformaciones, conocerá nuevas evoluciones radicales.

A. Lo que se ha realizado

En primer lugar, el Derecho Agrario, sin cuestionar la posibilidad de practicar una agricultura tradicional y familiar, acaba de ser dotado y enriquecido de conceptos y de los instrumentos jurídicos fundamentales del Derecho Comercial y de la economía de mercado. Se trata de aquellos que abren la vía a las adquisiciones y a las concentraciones de empresas, a la competencia, al desarrollo de las inversiones y del crédito, al desarrollo de los valores incorporales, al refuerzo de los signos de calidad. Esta primera reorientación conjuga el derecho nacional y el derecho comunitario. Lo anterior se traduce por la reforma de la Política Agrícola Común iniciada por el Acuerdo de Luxemburgo del 26 de junio de 2003. En derecho nacional, varios textos han enriquecido el Derecho Agrario de seguido y en aplicación de la Ley de Orientación Agrícola del 5 de enero de 2006. La reorientación del Derecho Agrario prefigura la ruptura que Louis Lorvellec predecía, entre una agricultura tradicional y ambiental, es decir, abierta sobre la protección del ambiente, irrigada por el objetivo del desarrollo sostenible, y una agricultura liberal, es decir, abierta a la competencia y al mercado. Desde 1988, decía:

“La orientación hacia una agricultura a dos velocidades parece inevitable. Por una parte, una agricultura productiva, trabajando según los

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

métodos más modernos, sin duda libre de escoger sus estructuras de producción, sus mercados y sus métodos de comercialización, poblará las zonas más rentables y será sometida a un derecho de empresa ordinario, sin beneficio de las ayudas públicas. Por otra parte, una agricultura asistida y subvencionada se desarrollará en las zonas naturales, a las que contribuirá a preservar mediante sus métodos no intensivos. Protegida, controlada, esta agricultura será al contrario, sometida a un derecho complejo que mezclará el dirigismo económico, el derecho social y el derecho del ambiente”.⁽¹⁴⁾

Es así como, siguiendo el modelo del Derecho Comercial, el nuevo Derecho Agrario originado en la Ley de Orientación Agrícola N° 2006-11 del 5 de enero de 2006, reconoce la explotación agrícola como una verdadera entidad jurídica bajo la forma del “fondo agrícola”, creado a la imagen del “fondo de comercio” (Art. L311-3, *Code Rural*). Además, siempre a la imagen de este último, la posibilidad de crear un fondo se acompaña de la posibilidad de conclusión de un arrendamiento agrario cesible fuera del contexto familiar (Art. L. 418- et s. del *Code Rural*). En efecto, la posibilidad de ceder el fondo supone que el agricultor puede transmitir también el acceso a la tierra sobre la cual se asienta su actividad. Ello requiere por lo tanto, que el arrendador no pueda oponerse al cambio de agricultor en la explotación y que el arrendamiento sea cesible. Al igual que en el Derecho Comercial, este arrendamiento cesible puede no ser renovado por el arrendador mediante el pago de una indemnización por evicción, y hace lícita la práctica de “*pas-de-porte*”⁽¹⁵⁻¹⁶⁾ que permite una mejor remuneración de las mejoras aportadas por el cedente. Igualmente, la Ley de Orientación

(14) Lorvellec (L). *Droit Rural*, éd. Masson, 1988, N° 9, p. 5. Traducción libre.

(15) Nota de traducción: El “*pas-de-porte*” es una suma exigida sea a título de indemnización compensatoria del derecho a la renovación de un arrendamiento comercial, sea en suplemento del alquiler, por el arrendatario en el momento de la conclusión del arrendamiento o por el arrendador que lo cede. CORNU, G. (Bajo la dirección de). *Vocabulaire Juridique*. Paris: PUF, Cuadriga, 8 éd. 2007, p. 664.

(16) Esta práctica es prohibida en el arrendamiento ordinario: art. L. 411-74, *Code Rural*.

Agrícola transpuso del Derecho Comercial al Derecho Agrario, la garantía de pignoración que va a abrir la vía del crédito para realizar inversiones en las explotaciones (Art. L. 311-3, *Code Rural*). Con el fondo agrícola, el arrendamiento cesible y la pignoración, se libera así el desarrollo y la capitalización de los valores corporales en agricultura, tal y como ha tenido lugar en el Derecho Comercial.

Es así como, en segundo lugar, la agricultura va a poder capitalizar los valores incorporeales: insignias, marcas, licencias, franquicias, concesiones, patentes, etc. La Ley de Orientación Agrícola da la posibilidad de afianzar en los fondos agrícolas tales valores incorporeales (Art. L. 311-3, *Code Rural*), como en materia comercial. Este movimiento se refuerza con la importante reforma de los signos de identificación de los productos agrícolas por la calidad o el origen (apelaciones de origen, indicaciones geográficas de proveniencia, el *Label Rouge*...), que los poderes públicos han adoptado recientemente.⁽¹⁷⁾ Este movimiento está incluso “desmultiplicado”, por lo que llamamos la “disociación” de las ayudas agrícolas y que consiste en desligar las subvenciones atribuidas a los agricultores de las actividades productivas. Bajo la forma de “derechos de pago único”, estos valores incorporeales pueden ser cedidos o transmitidos, bajo regímenes distintos, con o sin la explotación, y con o sin la tierra, que es sin embargo, su soporte.⁽¹⁸⁾

Este movimiento se fundamenta en el principio de la “condicionalidad” de las ayudas, aplicado en la nueva Política Agrícola Común.⁽¹⁹⁾ En efecto, para ser beneficiario de las nuevas formas de subvención (“derechos de pago único”), los agricultores tendrán que respetar un cierto número de textos imperativos,⁽²⁰⁾ entre los cuales se

(17) Ver en particular, *Loi d'orientation agricole* N° 2006-11, del 5 de enero 2006 ; Ord. N° 2006/1547, del 7 de diciembre 2006; D. N° 2007/30, del 5 de enero 2007.

(18) Ver en particular, R. CE N° 1782/2003 Consejo del 29 de septiembre 2003.

(19) *Ibid.*

(20) La condicionalidad consiste, precisamente, en determinar los textos y las reglas que un agricultor debe de modo imperativo respetar e integrar en sus prácticas profesionales para recibir las subvenciones bajo la nueva forma de “derechos de pago único”. Ella concierne cuatro ámbitos:

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

encuentran los relativos a la legislación alimentaria (ver supra I). Es una de las razones por las cuales el Derecho de la Agricultura y el Derecho de la Alimentación se reúnen en el seno del Derecho Agroalimentario.

B. Lo que falta por hacer

Las evoluciones son ya considerables, sin embargo, aún no han concluido. Todavía falta negociar algunas reformas.

La primera consiste en la disminución y en la reorientación de las subvenciones agrícolas a partir del 2013. Los agricultores tienen hasta esa fecha para apropiarse de los nuevos medios jurídicos importados del Derecho Comercial. Es un cambio tan difícil de negociar que los agricultores no saben a ciencia cierta lo que resultará cuando finalicen la renegociación de la Política Agrícola Común, la Ronda de Doha y las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial del Comercio.

La segunda concierne el desarrollo de las producciones agrícolas no alimentarias. El problema es sencillo de exponer, mas difícil de resolver. Cuando un agricultor cultiva uno de sus campos de maíz, ¿Cuál será la utilización de ese maíz? ¿Vamos a producir combustible o alimentos? Lo que está en juego es importante, en primer lugar, para determinar el derecho aplicable y sobre todo por los efectos en los precios. Resulta claro, por ejemplo, que una reorientación masiva de ciertos cereales hacia el sector de los combustibles podría implicar una disminución de los cereales destinados a la alimentación y consecuentemente, un aumento de los precios.

-
- El ámbito del ambiente, con el desafío de la conservación de las especies salvajes y sus hábitats, la protección de los suelos, de las aguas de superficie o subterráneas, la extensión de las arenas.
 - El ámbito de las buenas prácticas agrícolas y ambientales, que tienen como objetivo promover la puesta en aplicación de un mínimo de cobertura ambiental, la no quema de residuos de agricultura, el respeto de la diversidad de "la rotación de cultivos", el mantenimiento de las tierras en campos permanentes, el mantenimiento mínimo de las tierras, el control de las muestras de agua para irrigación de las grandes culturas.
 - El ámbito de la salud pública, de la sanidad de los animales y de la sanidad vegetal, dentro de la que se encuentra la nueva legislación alimentaria resultante del reglamento N° 178/2002 del 28 de enero 2002 (v. Supra, I-B).
 - El ámbito de las reglas relativas al "bienestar animal".

La tercera se refiere a los organismos genéticamente modificados (OGMs) ¿Cómo podemos afrontar la dificultad que tenemos con los OGMs? ¿Cómo conciliar la libertad de escogencia de los productores y de los consumidores, sin atentar contra el ambiente o contra la salud de las personas? No es cierto que una ley sea suficiente para calmar las pasiones, ni que la futura “Alta Autoridad” pueda justificar su apelación. Por una parte, cometemos el error de confundir dos asuntos muy diferentes en los planos científico, socioeconómico y jurídico: aquel de los aspectos ambientales de los OGMs (cultivos en campo abierto) y aquel de los aspectos sanitarios (presencia en los alimentos). Actuando así, los dos asuntos se obstruyen uno al otro en relación con las sospechas y con los riesgos, mientras que tanto las problemáticas como las vías previsibles de soluciones para uno u otro, son radicalmente diferentes. Por otra parte, nos equivocamos también, al pensar que los representantes de las organizaciones interesadas puedan ser considerados como expertos legítimos. En este sentido, es claro que el comité de preconfiguración de la Alta Autoridad, instaurado mediante decreto,⁽²¹⁾ no es, considerando su composición, nada independiente, no más de lo que era la Comisión de Ingeniería Biomolecular. Una institución sólo es independiente si cada uno de sus miembros puede justificar su independencia, en relación con la organización a la que pertenece y a su actividad profesional. La experticia es únicamente creíble cuando se trata de la obra de personas que son a la vez, competentes e independientes.

El cuarto consiste en la transposición, en el derecho francés, de la Directiva comunitaria N° 2004/35 del 21 de abril de 2004 sobre la responsabilidad ambiental. Se trata de hacer responsables a los explotadores de los daños ambientales que ocasionan. Dos responsabilidades diferentes son así previsibles. Una responsabilidad casi “automática” para los explotadores que ejercen actividades peligrosas y una responsabilidad fundada sobre la prueba de una falta cuando se trata de actividades consideradas no peligrosas. El asunto resulta importante para la agricultura, según se trate de actividades de la primera o de la segunda categoría.

(21) Decreto N° 2007/1710 del 5 de diciembre 2007 estableciendo un comité de prefiguración de una Alta Autoridad sobre los organismos genéticamente modificados.

COLLART DUTILLEUL: Las transformaciones del derecho agro-alimentario...

En realidad, estas profundas transformaciones presentes o futuras del Derecho Alimentario y del Derecho Agrario, muestran en qué aspectos su aplicación se completa y se conjuga para construir un Derecho sólidamente erguido sobre sus dos pies. Se refiere a un derecho especial de bienes específicos que, desde la tierra hasta el alimento, son mercancías que portan valores no mercantiles. Versa sobre un derecho económico que une dos sectores, el de la producción primaria y el de la industria y que, por esta razón, debería volver a ser el Derecho “Agro-alimentario” que Louis Lorvellec escribía decididamente con un “guión intercalado”.⁽²²⁾

(22) Nota de Traducción. El guión intercalado o *trait d'union* en francés, subraya el vínculo entre estos dos sectores.