


Obra colectiva dirigida por la Profesora Esther Muñiz Espada, *Seguridad alimentaria y medio ambiente. Nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, 328 páginas.

 Esta reseña está sujeta a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reap.259.2022.247-254>

Se ha publicado recientemente el libro *Seguridad alimentaria y medio ambiente. Nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*. Se trata de una Obra Colectiva, cuyo contenido está distribuido en una presentación general de la misma y nueve Capítulos en los que participan reputados autores, cada uno en su correspondiente disciplina. Antes de pasar a realizar la recensión propiamente dicha, me ha parecido conveniente destacar algunas características generales de la Obra Colectiva, que sirven para dar una visión panorámica de su planteamiento y ejecución.

La primera de estas características que quiero resaltar viene determinada por el propio título, ya sugerente desde el mismo momento de su lectura. Así pues, el hecho de que se ponga en relación la seguridad alimentaria con el medio ambiente es ya de por sí novedosa porque tanto una como otra materia se erigen en dos ámbitos del actuar humano en plena expansión a nivel mundial, además de concitar preocupaciones internas y externas que conciernen el día a día de toda persona, como son el acceso a los alimentos mínimos en condiciones sanitarias con estándares de calidad razonables, y el impacto que los procesos de producción, suministro y comercialización de los alimentos, entre otros, tienen en el medio ambiente. Por otra parte, el título de la Obra Colectiva: *Seguridad alimentaria y medio ambiente*, se complementa con las palabras *Nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos*, indicativas de que los distintos Capítulos que conforman la Obra Colectiva toman partido activo, propositivo, en favor de una mejora continua de la normativa, sobre los diferentes aspectos nucleares que afectan a la seguridad alimentaria y al medio ambiente en relación con ella.

La segunda de las notas que quiero destacar, referida a toda la Obra Colectiva, viene dada por la elección de los autores -cuidadosamente seleccionados- pues con la aportación de cada uno de ellos en su campo de especialización, consigue un texto uniforme sobre el objeto de la obra, tanto en el plano sistemático, como en el plano formal y material. Los autores son:

D^a. Esther Muñiz Espada, Catedrática de Derecho Civil, Directora de la Obra Colectiva y autora de la Presentación y de uno de los Capítulos del libro; D^a. Leticia A. Bourges, Doctora en Derecho por la Universidad de París 1 Pantheon-Sorbonne y Secretaria General del Comité Europeo de Derecho Rural; D. José María Caballero Lozano, Catedrático de Derecho Civil; D. José María de la Cuesta Sáenz, Catedrático de Derecho Civil; D. Juan Carlos Gamazo Chillón, Profesor Titular de Economía Política y Hacienda Pública; D. Fernando García-Moreno Rodríguez, Profesor Titular de Derecho Administrativo; D. Mikel Mari Karrera Egialde, Profesor Titular de Derecho Civil; D. Roland Norer, perteneciente a la Universidad de Lucerna y Delegado General del Comité Europeo de Derecho Rural y D^a. Rocío Perteguer, Registradora de la Propiedad. Se observa que, en su conjunto, queda reflejada la impronta de la visión civil de la materia, así como la perspectiva ius publicista y económica, además de contar con profesionales aplicadores de la norma y conocedores de las deficiencias que a nivel práctico se plantean.

La tercera particularidad de esta Obra Colectiva que quiero mencionar es que se ha anticipado a su tiempo, puesto que cada uno de los artículos de investigación que se presentan, ponen sobre la mesa temas que todavía no están en la agenda pública española o si están todavía lo hacen de una manera incipiente, poco profunda o nada desarrollada, como puede ser la futura Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario o las nuevas concepciones y funcionalidades del registro de la propiedad, del registro mercantil y de otros registros de carácter público que se puedan constituir. Los razonamientos que los autores de la Obra Colectiva exponen en sus análisis pueden convertirse en instrumentos eficaces al servicio de las personas que integran la sociedad, especialmente, de las más débiles, indefensas y pobres y todo ello basado en algunos de los principios que inspiran la Economía Circular: el reciclaje y reutilización de residuos, la regeneración eficiente de productos y el aprovechamiento de alimentos. Por ello es por lo que el contenido de la Obra Colectiva realiza aportes interesantes que sirven para avanzar y progresar en sociedad.

Una vez explicadas las características más destacadas de la Obra Colectiva que me han llamado la atención, paso, en este momento, a desarrollar el contenido esencial de cada uno de los artículos que la integran.

La Presentación de la Obra Colectiva (págs. 11-15), corre a cargo de la Directora del libro, D^a. Esther Muñiz Espada, Catedrática de Derecho Civil y en ella, a modo de introducción, realiza una panorámica de toda la obra, partiendo de la reflexión de que la seguridad alimentaria es un tema condicionado por diversos avatares económicos y sociales, y donde el medio

ambiente juega un papel esencial para su regulación adecuada y suficiente, pues la dimensión medioambiental afecta, de manera directa e indirecta, a los procesos de seguridad de la alimentación. A partir de esta reflexión, ordena la publicación en cuatro bloques: uno referido a la agricultura, alimentación y medio ambiente por su vinculación al territorio; otro destinado a analizar la proyección normativa que sobre la seguridad alimentaria existe en relación con los excedentes alimentarios, con propuestas *lege ferenda* y sus disquisiciones contractuales; un tercer apartado está dedicado a profundizar en la Red Natura 2000, y en el estatuto de la propiedad rural y la relación que tiene con la Agenda 2030; y un cuarto bloque está destinado al replanteamiento y reformulación de registros públicos como instrumentos innovadores que pueden coadyuvar a la mejora de la competitividad agroalimentaria.

El primer artículo (págs. 17-19) está escrito por D. Roland Norer, que como ya he señalado antes, pertenece a la Universidad de Lucerna y es Delegado General del Comité Europeo de Derecho Rural. Su texto lleva por título *Preface or genesis and future of CAP greening* (Prefacio o génesis y futuro de la ecologización en la Política Agraria Común de la Unión Europea) y explica cómo el medio ambiente -y dentro de éste los instrumentos ecológicos plasmados en las regulaciones que abarcan los últimos treinta años- se ha convertido en una de las materias transversales que condicionan la Política Agraria Común, hasta el punto de que toda Política Agraria Común debe llevar aparejada medidas de tipo ecológico.

El segundo artículo (págs. 21-64), titulado: Seguridad alimentaria: extensión, problemáticas y desafíos, escrito por D^a. Leticia A. Bourges, Doctora en Derecho de la Universidad de París 1 Pantheon-Sorbonne y Secretaria General del Comité Europeo de Derecho Rural, comienza con el análisis conceptual de seguridad alimentaria, entendida ésta como una noción de naturaleza política, y su distinción de figuras afines, para a continuación abordar los problemas que se producen en la implantación de la seguridad alimentaria como son los conflictos civiles, las nuevas condiciones climáticas o la inestabilidad de los mercados, especialmente en las fases de producción y comercio de los alimentos. Finalmente, la autora realiza un estudio de los nuevos paradigmas que fijan el marco de actuación de la seguridad alimentaria en un mundo globalizado y explica la normativa de la Unión Europea en la que se disponen las pautas para ordenar, de la manera más eficiente, la instauración de una seguridad alimentaria de gran calidad en territorio comunitario.

El tercer artículo científico (págs. 65-114), titulado: Las llamadas donaciones de alimentos en la proyectada normativa de seguridad alimentaria, es el elaborado por la Directora de la Obra Colectiva, D^a. Esther Muñiz Espada, Catedrática de Derecho Civil. En primer lugar, la autora ofrece una panorámica del contexto europeo sobre seguridad alimentaria en el ámbito social, económico y, especialmente, medioambiental, entorno en el que se ha de desenvolver la futura normativa española, y donde la Economía Circular y el Derecho Civil, y en concreto dentro de éste, el Derecho de Contratos, tienen mucho que decir, aportar e interpretar. En segundo lugar, la autora establece la metodología legislativa que ha de tener la regulación de los excedentes alimentarios en nuestro país, constituyendo sus pilares más importantes: la normativa (ya existente en el Derecho Comparado de algunos Estados Miembros de la Unión Europea), una política de fomento de conductas más que normativa de *ius cogens*, los residuos y principios que presiden su gestión (reducción, reutilización y reciclaje) y las prácticas de la lucha contra el desperdicio alimentario. En tercer lugar, después de criticar, constructivamente, ofreciendo alternativas, el proyecto de normativa que el Gobierno español ha elaborado sobre la “Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario”, se adentra en el análisis pormenorizado de la naturaleza jurídica de la entrega gratuita de alimentos para evitar su desecho y desaprovechamiento, tratando algunas instituciones jurídicas que, sobre la donación de alimentos, se pueden plantear. En cuarto lugar, la autora realiza un importante estudio comparativo de las normas que la Unión Europea ha regulado, bien *stricto sensu*, bien a través de estrategias y planes de actuación, sobre la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario: en el Derecho Francés, en el Derecho Italiano, en el Derecho Portugués, en el territorio alemán y en el Derecho Polaco. Para terminar, la autora, con base en el estudio de C. Bradshaw sobre el desperdicio alimentario, hace una consideración final a cerca de que no son los individuos receptores de los alimentos, los mayores responsables del desperdicio alimentario, sino que la responsabilidad es compartida con todos los agentes de la cadena alimentaria, especiales protagonistas de la producción y diseño de la calidad y volumen del suministro de alimentos.

El cuarto artículo (págs. 115-142), titulado: Registro de la propiedad, mercantil y de bienes muebles para el derecho agrario, una estrategia europea, de D^a. Rocío Perteguer, Registradora de la Propiedad, aborda la seguridad alimentaria desde el punto de vista de su relación con los registros jurídicos. Comienza la exposición del artículo con la crítica al legislador por la creación de un Registro de contratos alimentarios de dudoso encaje constitucional,

cuando lo más deseable es que este tipo de contratos fueran inscritos en el Registro de Condiciones Generales de Contratación para facilitar la transparencia, la elusión de prácticas abusivas y la verdadera protección del agricultor. A continuación, por un lado, pone de relieve la gran cantidad de información (derechos, actos y anotaciones de la más variada clase) que existe en el Registro de la Propiedad, en el Registro Mercantil y en el Registro de bienes muebles sobre aspectos agropecuarios disponible para los usuarios -y que apenas se conoce su existencia- y del que se podrían sacar partido para la dinamización económica del sector. Por otro lado, destaca la importancia que adquiere el Registro de la Propiedad en la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ya que establece, entre otros aspectos novedosos, la obligatoriedad de anotar la declaración de haberse realizado una actividad potencialmente contaminante en caso de transmisión de una finca, o el deber de la Administración Pública de declarar que un suelo se encuentra contaminado. En definitiva, anotaciones marginales en materia medioambiental que hasta este momento no eran preceptivas. Por último, la autora explica cuál es el futuro de los registros públicos de todo tipo en el marco normativo de la Unión Europea y, en concreto, en su relación con la Agenda 2030, el Pacto Europeo Verde y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia impulsado por las Instituciones europeas.

El quinto estudio jurídico (págs. 143-163), titulado: Red Natura 2000 y aspectos medioambientales de la PAC: su incidencia en el Estatuto de la Propiedad y su Publicidad Registral es el realizado por D. José María de la Cuesta Sáenz, Catedrático de Derecho Civil. Su contenido se centra en dos temas. La primera cuestión que trata es la Red Natura 2000 y su relación con el estatuto agrario forestal y con la publicidad registral. La segunda cuestión que aborda el autor es la conexión de la Red Natura 2000 con los aspectos medioambientales de la Política Agraria Común de la Unión Europea. Tanto el uno como el otro aportan aspectos positivos y constituyen avances importantes en la materia y, por ello, el autor se congratula de las medidas medioambientales que el legislador europeo ha creado -transpuestas debidamente a la normativa española- para proteger la biodiversidad, la propiedad agrícola y la economía agroalimentaria, especialmente con la incorporación de la información ambiental en el Registro de la Propiedad. No obstante, en los apartados finales del artículo, analiza los aspectos medioambientales que la Política Agraria Común habrá de incorporar para adaptarse a la realidad que viene y donde el Registro de la Propiedad jugará

un papel esencial en su ejecución y desarrollo para que la información que en él se encuentre sea real, segura y fiable.

El sexto de los artículos (págs. 165-206) titulado: Los suelos contaminados: su régimen hipotecario, elaborado por D. Mikel Mari Karrera Egialde, Profesor Titular de Derecho Civil, inicia su contenido con una explicación del concepto de finca desde el punto de vista registral y la influencia de su delimitación conceptual por las normas jurídico-administrativas en materia urbanística y medioambiental, que no es más que una plasmación del art. 33.2 de la Constitución Española. A continuación, el autor describe la protección registral de los suelos contaminados, tanto cuando la contaminación sea real y efectiva, como cuando las actividades que en ellos se vayan a desarrollar sean potencialmente contaminantes. Posteriormente, el autor analiza los diferentes modos de realizar las anotaciones registrales sobre la declaración de contaminación del suelo afectado, bien a iniciativa particular, bien a iniciativa administrativa, describiendo los trámites administrativos que en uno y otro supuesto se deben seguir. Por último, el autor desgrana el alcance que tienen las notas marginales en relación con el medio ambiente en su dimensión sustantiva, económica e institucional.

El séptimo de los artículos (págs. 207-241), titulado: Los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero y el Registro de la Propiedad, redactado por D. José María Caballero Lozano, Catedrático de Derecho Civil, tiene por objeto impulsar el servicio que puede prestar el Registro de la Propiedad y el Registro de Bienes Muebles al comercio y tráfico inmobiliario, incorporando el derecho de emisión de gases de efecto invernadero como elemento catalizador de la información que los usuarios de los Registros puedan disponer para tomar decisiones comerciales adecuadas, racionales y eficientes en plena sintonía con la protección del medio ambiente. Para ello, el autor explica el marco normativo sobre esta materia a nivel internacional, europeo y nacional, adquiriendo especial relevancia la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de efecto invernadero y su reglamento de desarrollo, el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión. Así pues, y tomando como referencia estas dos normas y otras relacionadas intrínsecamente con ellas, los apartados y epígrafes que siguen, profundizan en la relación del Registro de la Propiedad con las políticas medioambientales, en el estudio de las instalaciones contaminantes de diferentes clases (gases, instalaciones básicas, instalaciones industriales, explotaciones agrarias, establecimientos mercantiles y sus correspondientes autorizaciones) y en el

derecho de emisión propiamente dicho, analizando su noción y naturaleza jurídica, su estructura, su dinámica de funcionamiento, su transmisión, su temporalidad y los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad.

El octavo de los artículos (págs. 243-297), titulado: Registro de la Propiedad y Montes: hacia un reforzamiento de las tradicionales funciones registrales e incorporación de otras nuevas, escrito por D. Fernando García-Moreno Rodríguez, Profesor Titular de Derecho Administrativo, tiene como finalidad desarrollar y profundizar en la relación que tiene el Registro de la Propiedad con los montes españoles ya que el primero, el Registro de la Propiedad, está llamado a ser un instrumento esencial en la ordenación y protección de los segundos, los montes. Para ello, divide el artículo científico en cinco partes. En la primera de ellas, a modo de presentación, el autor explica el triple punto de vista (como institución jurídica, como oficina registral y como conjunto sistemático de Libros oficiales en el que se despliegan los asientos registrales) desde el que se puede conceptuar el Registro de la Propiedad y su correspondiente proyección en materia de montes. Junto a ello, el autor explica, también, por qué el Registro de la Propiedad es un servicio público esencial tanto para los usuarios del Registro y los agentes económicos a él vinculados, como para toda la sociedad. En la segunda parte, el autor realiza un breve acercamiento histórico de la relación entre el Registro de la Propiedad y los montes, que abarca desde las leyes desamortizadoras del siglo XIX, hasta las leyes de montes más recientes. En la tercera parte, el autor desgana las competencias y labores que tradicionalmente las normas de carácter forestal, y más concretamente la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, asigna al Registro de la Propiedad, además de señalar la necesidad de reforzar dichas funciones con la finalidad de garantizar una mayor seguridad jurídica a los operadores públicos y privados que demandan servicios registrales en su relación con los montes. La cuarta parte del artículo el autor lo dedica a las nuevas funciones que el Registro de la Propiedad ha incorporado en relación con los montes, recogidas tanto en la normativa forestal como en la Ley estatal de Suelo, entre las que se encuentran la anotación de las superficies forestales incendiadas y la correspondiente defensa de la superficie deforestada. Además, junto a los comentarios que hace de las novedosas funciones que la legislación de montes atribuye al Registro de la Propiedad, propone que se incorporen otras nuevas, como la ampliación de las anotaciones registrales a todo tipo de superficies deforestadas independientemente de la causa que provoca dicha situación fáctica, así como anotaciones registrales sobre la Certificación Forestal positiva o negativa del monte, instrumento económico de mercado que

coadyuvaría a garantizar la seguridad jurídica cualitativa y cuantitativa de los montes en su relación con los agentes económicos propietarios, gestores o administradores de los mismos. Para terminar, el autor recapitula todas y cada una de las ideas que ha ido exponiendo a lo largo del artículo.

El noveno y último de los artículos científicos publicados en la Obra Colectiva (págs. 299-325) es el titulado: Análisis económico de la reducción de cargas administrativas: una aplicación teórica a los registros administrativos agropecuarios, elaborado por D. Juan Carlos Gamazo Chillón, Profesor Titular de Economía Política y Hacienda Pública. En él, partiendo de lo que la disciplina del análisis económico del Derecho estudia y recopilando los principios que deben presidir toda buena regulación normativa (Better Regulation), como son el principio de necesidad, el principio de proporcionalidad, el principio de seguridad jurídica, el principio de transparencia y el principio de eficiencia, extraídos, entre otras normas, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, los aplica a la mejora de los registros administrativos de naturaleza agropecuaria. Así pues, describe más de once registros administrativos distintos del campo agropecuario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cada uno con sus propias peculiaridades y propone, a efectos de disminuir la carga administrativa que éstos generan, la unificación de estos órganos registrales, lo que ayudaría a ganar en transparencia y en seguridad jurídica en la publicidad registral y, por ello, fiabilidad en las transacciones económicas agrarias, con la consiguiente protección en el medio ambiente que las circunda.

En definitiva, la presente Obra Colectiva en su conjunto y cada uno de los Capítulos de los que se compone, aúna e integra la visión estratégica y de futuro que la seguridad alimentaria va a tener en el medio ambiente a corto, medio y largo plazo, además de destacar, explicar y poner de relieve la influencia que, a su vez, el medio ambiente ha tenido, tiene y, especialmente, tendrá en la seguridad alimentaria en lo que resta de siglo.

JOSÉ MANUEL CANTERA CUARTANGO
Universidad de Burgos
jmcantera@ubu.es