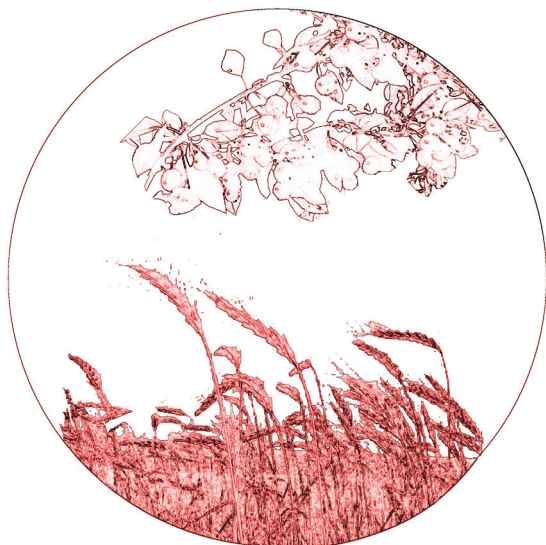


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO



RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN ESPAÑA

Isaac de la Villa Briongos

Profesor Ayudante con grado de Doctor

Universidad de Castilla-La Mancha

REUS
EDITORIAL

**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



COLECCIÓN DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

TÍTULOS PUBLICADOS

Derecho de montes y propiedad privada, *Mikel Mari Karrera Egiálde* (2015).

Régimen jurídico de las plantas medicinales. Medicamentos, Complementos alimenticios y otros productos frontera, *Pedro Díaz Peralta* (2016).

El ordenamiento jurídico de las aguas y la agricultura como campo de batalla, *José Antonio Navarro Fernández* (2017).

El contrato territorial en la agricultura multifuncional, *María del Mar Muñoz Amor* (2017).

El arrendamiento de cotos privados de caza, *José María Caballero Lozano* (2018).

La vulneración del derecho humano a la alimentación. Consecuencias de los actuales modelos de producción, distribución y consumo de alimentos, *Ana Carretero García* (2018).

Derecho agroalimentario y ciberseguridad, *Esther Muñiz Espada* (2019).

Régimen jurídico de la producción ecológica en España, *Isaac de la Villa Briongos* (2021).

DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Director

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Profesor Contratado Doctor de Derecho civil

Universidad Complutense de Madrid

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN ESPAÑA

Isaac de la Villa Briongos

Profesor Ayudante con grado de Doctor

Universidad de Castilla-La Mancha

REUS
EDITORIAL

**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



Madrid, 2021

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1ª edición REUS, S.A. (2021)
ISBN: 978-84-290-2558-3
Depósito Legal: M 30958-2021
Diseño de portada: Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A mi hermano, Juan Carlos,
que resiste como ganadero.*

*A mi tío, José Antonio, y mis abuelos,
Antonio y Josefa, que cultivaron, con orgullo,
las tierras de la Ribera del Duero.*

ABREVIATURAS

AESAN	Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
Art.	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CESE	Comité Económico y Social Europeo.
CNPI	Comisión Nacional de Producción Integrada.
Coord.	Coordinador.
Dir.	Director.
DO	Denominación de Origen.
DOP	Denominación de Origen Protegida.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
Ed./Eds.	Editor/Editores.
ETG	Especialidad Tradicional Garantizada.
FJ	Fundamento Jurídico.
Has	Hectáreas.
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

- LM Ley de Marcas.
- MAPA Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
- Nº Número.
- OCM Organización Común de Mercados.
- OMG Organismo Modificado Genéticamente.
- OIE Office International des Epizooties.
- Pág./págs. Página/Páginas.
- PE Parlamento Europeo.
- PEco Producción ecológica.
- PI Producción Integrada.
- Ppm. Partes por Millón.
- RD Real Decreto.
- RDL Real Decreto Legislativo.
- REGOE Registro General de Operadores Ecológicos.
- SGO Sistema de Garantía Orgánica.
- Ss. Siguietes.
- STC Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS Sentencia del Tribunal Supremo.
- STJUE Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- STSJ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- TC Tribunal Constitucional.
- TS Tribunal Supremo.
- UE Unión Europea.
- Vol. Volumen.

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, en un marco en el que el continente europeo buscaba reconstruir sus estructuras administrativas y sociales, así como recuperar sus economías dañadas por los conflictos bélicos, el aseguramiento de una producción de alimentos suficiente para abastecer las necesidades de los ciudadanos se convirtió en una prioridad. Primero a través de la ayuda ofrecida por los EE. UU., con la configuración del llamado Plan Marshall y, posteriormente, en el marco del Tratado de Roma, con la Política Agraria Común (PAC). Esta política consiguió que la producción llegase a sus más altas cotas y aseguró la total cobertura de las necesidades alimentarias de los ciudadanos europeos, es la conocida como «revolución verde».

Esta revolución es consecuencia de la aplicación de técnicas de cultivo intensivas basadas en una mejora de la tecnología y el uso de maquinaria agrícola que permite acometer el cultivo de

explotaciones de una gran superficie en un menor tiempo, y con menor necesidad de mano de obra. Pero también resultó de vital importancia el uso intensivo de sustancias químicas para mejorar la calidad de la tierra y su productividad, principalmente fertilizantes o pesticidas de amplio espectro para combatir plagas. También herbicidas que facilitan la eliminación de las llamadas malas hierbas (útiles en algunos casos). Productos que han demostrado tener un impacto significativo en el medio ambiente y, especialmente, en los ecosistemas donde son aplicados (por ejemplo, contaminando las aguas subterráneas que se hallan bajo las explotaciones). También el uso de maquinaria agrícola puede tener consecuencias negativas como daños a la fauna que cría entre los cultivos¹.

Sin embargo, este modelo, basado en una constante mejora de la productividad y la intensificación de la producción, no podía sino mostrar síntomas de agotamiento en el largo plazo, ya que el uso intensivo de las tierras ha terminado por dañar su fertilidad. Además, el uso indiscriminado de productos químicos como herbicidas e insecticidas, usados para evitar competencia de plantas silvestres o ataques de insectos a los cultivos, también tiene consecuencias sobre la fauna y flora

¹ Sobre los daños que pueden producirse en el medio físico y sus consecuencias, vid. NAVARRO FERNÁNDEZ, J. A., «Responsabilidad del agricultor ecológica», en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n° 52, 2008, págs. 65 a 90.

silvestres (conocido es el problema de la muerte de abejas que se relaciona con el uso intensivo del glifosato, algo que perjudica la polinización de las plantas y, con ello, toda la cadena trófica²). Es un hecho que la pérdida de fertilidad de las tierras supone un incremento de los insumos necesarios para producir y un mayor gasto económico³. Los desechos que producen estas sustancias y los gases que emiten acaban también formando parte del medio físico y, lo que es aún peor, de los alimentos que consumimos.

Una vez garantizado el suministro de alimentos para la ciudadanía, no es necesario intensificar la producción, sino tan sólo asegurar ese nivel y, en todo caso, mejorar la calidad. En este punto, nacen una serie de propuestas destinadas a mejorar la calidad de los alimentos, entre ellas, la de practicar una agricultura más sostenible.

La producción ecológica (PEco) se basa en un sistema a través del cual el modo de explotación agraria del medio físico se integra en el mismo, de manera que el impacto ambiental sea mucho menor (especialmente en lo relativo al uso de productos químicos para ayudar a los cultivos) y, sobre

² MOTTA, E.V.S., RAYMANN, K., Y MORAN, N.A., «Glyphosate perturbs the gut microbiota of honey bees», *PNAS*, n° 115 (41), 2018, págs. 10305 a 10310.

³ NAVARRO RODRÍGUEZ, S., «Economía, agricultura ecológica y agroecología», en *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, n° 19-1, 1997, págs. 263 a 276.

todo, en el hecho de que la actividad agraria pueda también favorecer la recuperación de los suelos y la mejora de la calidad ambiental. Nos hallamos ante una especie de *quid pro quo* en el que el beneficio económico de las explotaciones agrarias se compensa con su impacto positivo en la conservación del medio. Así, algunos autores han señalado cómo, a raíz de estas crisis, se desarrollaron trabajos que permitieron observar la realidad claramente y determinar que era imposible mantener la producción agrícola bajo los patrones que dominaban el paradigma en ese momento, y mucho menos seguir con su implantación en el resto del mundo⁴. La PEco es un mecanismo adecuado para llevar a cabo un cambio en el modelo de producción actual.

Es interesante, a este respecto, analizar algunos datos los cuales demuestran que la PEco supone una forma de trabajar la tierra que suma, de año en año, cada vez más hectáreas. Se podría decir que la superficie destinada al cultivo ecológico en Europa, y también en el mundo, se ha incrementado de manera exponencial en las últimas dos décadas⁵. La cantidad de productores dedicados a PEco ha pasado de 396, en el año 1991, a 50.047 en

⁴ CASERO RODRÍGUEZ, F., «Desarrollo sostenible y agricultura ecológica», en *II Jornadas ibéricas de razas autóctonas y sus productos tradicionales: ganadería ecológica*, 2003, págs. 28 y ss.

⁵ En este sentido pueden consultarse las cifras en MAPA, *Producción ecológica, estadísticas 2020*, MAPA, Madrid, junio de 2021.

el año 2020. En términos de superficie, la cantidad de hectáreas dedicadas al cultivo ecológico en 1991 era de 4.235, mientras que en 2020 esta cifra ha aumentado hasta las 2.246.475 has. La progresión ha sido vertiginosa y, ciertamente, no se explicaría una evolución tan exponencial si no resultase rentable. Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), son Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña las que concentran las mayores superficies de agricultura ecológica. Por su parte, las estadísticas elaboradas por la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM, por sus siglas en inglés) para Europa destacan a España en los primeros puestos de PEco por el número de hectáreas actualmente dedicadas a estos tipos de cultivo.

El principal *hándicap* al que se enfrentan estos productos a la hora de acceder a los mercados consiste en el desconocimiento de la población acerca de los mismos, aunque esto va paliándose. También los altos precios y la dificultad para acceder ellos ya que no están presentes en todos los comercios, si bien debemos reconocer que algunas grandes superficies comerciales han comenzado a apostar fuertemente por estos, dedicándoles lineales en exclusiva en sus instalaciones.

Además, el precio de estos productos es difícil de asumir por algunas economías familiares, sin olvidar que también queda aún mucho por hacer en relación con la concienciación de la sociedad respecto a los efectos de la alimentación en la salud

humana. Por otro lado, el aumento de la demanda en algunos países, frente a las dificultades que mantenía la producción de este tipo de alimentos, ha provocado actos de sobreexplotación que deben ser corregidos⁶.

La necesidad de un estudio en este sentido se justifica por la entrada en vigor, en 2021, de la nueva normativa de PEco de la Unión Europea, también por la cada vez mayor importancia económica que esta actividad agraria está demostrado, por la necesidad de facilitar el acceso al régimen jurídico de la misma de tal manera que resulte de fácil comprensión para todos aquellos que quieran acercarse a ella.

El objetivo principal de esta obra es el de acercar el régimen jurídico de este tipo de producción agraria a todos aquellos, profesionales del sector o no, que deseen conocer de un modo accesible y didáctico el panorama regulador, tanto a nivel nacional como a nivel de Derecho Comunitario de esta figura de calidad, así como también los diferentes problemas a los que debe enfrentarse, sus posibilidades de futuro y, por supuesto, el régimen jurídico de su protección.

Para ello, el estudio ha sido dividido en dos partes. Por un lado, en la primera de ellas (capítu-

⁶ De ello da cuenta RIVERA-FERRE, M., «La Agricultura Ecológica: para el desarrollo rural de la Comunidad Valenciana», en *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, nº 9, 2005, pág. 101.

los I a IV), encontraremos la regulación *sui generis* a través del estudio de las normativas internacionales, comunitarias y también nacionales específicas de la PEco, en la cual se examinarán todas las novedades del nuevo Reglamento 2018/848, ahondando en aquellas cuestiones que jurídicamente resultan relevantes y también en diversas cuestiones interpretativas relacionadas con estas normativas.

La segunda parte (capítulos V y VI) quedará centrada en el estudio y análisis de la problemática a la que debe enfrentarse la PEco, dentro de la cual, destacan la influencia del precio (que es mayor en los productos ecológicos que en los convencionales), los conflictos derivados de la contaminación cruzada de cultivos, pero también el fraude alimentario relacionado con la misma. Además, se analizarán las posibilidades de desarrollo de este tipo de producción mediante el estudio de la multifuncionalidad de la misma, veremos cómo puede beneficiar no sólo a los productores sino también a las sociedades de las regiones donde se asienta. Finalmente, se acometerá el régimen jurídico de protección de estas figuras frente a las amenazas a las que se ve sometida tanto desde el punto de vista de los consumidores y sus posibilidades de defensa frente a los fraudes alimentarios, así como también desde el punto de vista de los propios productores y las prácticas desleales que pueden suponer un problema para el desarrollo de esta actividad.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	9
PARTE PRIMERA.....	17
CAPÍTULO I. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA.....	19
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO INTER- NACIONAL.....	29
I. Normas contenidas en el <i>Códex Alimentarius</i> de la FAO.....	30
II. Normas elaboradas por entidades privadas: normas del IFOAM (Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica).....	34
CAPÍTULO III. MARCO NORMATIVO COMU- NITARIO: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA.....	41
I. Objetivos y principios rectores de la producción ecológica.....	42

1. Principios generales.....	47
2. Principios específicos de la agricultura y acuicultura	53
3. Principios relativos a la transformación de alimentos ecológicos.....	55
4. Principios relativos a la transformación de los piensos ecológicos.....	59
CAPÍTULO IV. LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA: NORMATIVA AD HOC. NORMATIVA NACIONAL ESPAÑOLA.....	65
I. Normas de carácter general	72
II. Período de conversión.....	86
III. Normas de producción sectoriales	88
IV. Recogida, envasado, transporte y almacenamiento	98
V. Autorización de productos y sustancias para su uso en la producción ecológica	101
VI. Obligaciones y medidas en caso de sospecha de incumplimiento.....	105
VII. El etiquetado de los productos ecológicos	111
VIII. La certificación de los Productos obtenidos conforme a las normas de producción ecológica.....	114
IX. Los controles en el Reglamento 2018/848. Novedades.....	120
X. Delegación de las funciones de control en el Reglamento 2018/848.....	128
XI. El comercio con respecto a terceros países (importación y exportación) de productos obtenidos conforme a la producción ecológica	134
XII. La normativa española sobre Producción Ecológica	140

1. Registro General de Operadores Ecológicos.....	141
2. Mesa de coordinación de la producción ecológica	142
PARTE SEGUNDA.....	145
CAPÍTULO V. LA PROBLEMÁTICA QUE DEBE AFRONTAR LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA. RETOS DE FUTURO	147
I. la influencia del precio en la elección de los consumidores.....	147
II. La necesidad (o la importancia) de combatir el fraude.....	157
III. La problemática de la coexistencia con otros tipos de producción agraria.....	172
1. Principios generales para la elaboración de las medidas de coexistencia.....	184
2. APA/1083/2018 de coexistencia transfronteriza	207
IV. El uso de signos relacionados con la Producción Ecológica e Integrada en el ámbito turístico	208
CAPÍTULO VI. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA.....	219
I. Prohibición de los actos de comparación .	227
II. Los actos de confusión como forma de competencia desleal	229
III. Prohibición de los actos de engaño.....	232
IV. La violación de normas y la competencia desleal.....	233
V. La protección a través de la ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y la Ley 34/1988 General de Publicidad.....	236

VI. Las acciones que contempla la Ley de Competencia desleal para la defensa de los intereses de los perjudicados.....	238
VII. La protección desde el derecho internacional privado	245
1. Competencia judicial internacional.....	248
1.1. Normativa interna: la Ley Orgánica del Poder Judicial.....	253
2. La ley aplicable a la protección de los bienes inmateriales.....	255
REFLEXIONES FINALES.....	263
BIBLIOGRAFÍA.....	269

La ciudadanía ha demostrado un gran interés por consumir alimentos más saludables que, además, cuenten con una calidad superior. También se encuentra cada vez más concienciada de la importancia de conservar el medio ambiente y del impacto que la producción agraria puede suponer para el mismo; por ello, la demanda de alimentos sostenibles es cada vez mayor. La Producción Ecológica viene a regular la obtención de estos productos a fin de adecuar las estructuras productivas a las demandas de los ciudadanos, a la vez que intenta asentar el crecimiento de las superficies dedicadas a la misma, que se han multiplicado, de manera exponencial, en los últimos años.

A través de esta obra se intentan acercar, de una manera didáctica, las diferentes cuestiones jurídicas que afectan a este tipo de producción agraria (desde la influencia del precio de los alimentos ecológicos en las tendencias de consumo, hasta los fraudes que pueden surgir en relación con los mismos y las posibilidades de defensa frente a ellos). De esta manera, pretende ofrecerse una visión general y detallada para los consumidores interesados en comprar productos ecológicos, pero también para todos aquellos que se dedican profesionalmente a producirlos u operan en los mercados alimentarios.

Isaac de la Villa Briongos es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), premio extraordinario de final de carrera. Su tesis doctoral fue calificada como sobresaliente *cum laude*. Ha iniciado su trayectoria académica como profesor asociado del área de Derecho Internacional Privado de la UCLM. Su línea de investigación se encuentra relacionada con la protección de los signos agroalimentarios de calidad y la propiedad industrial, desde un punto de vista múltiple que incluye aspectos de Derecho Internacional Privado, pero también de Derecho Comunitario y normativa nacional.