

La regulación general de la Agricultura Ecológica



M.A. Martín Rodríguez*
F. Vidal Giménez*

economistas y sociólogos. Quizá el sentido oculto de este fenómeno se encuentre en la perentoriedad de una agricultura que, siendo respetuosa con el medio ambiente, consiga productos de calidad y suponga un beneficio económico para el agricultor, frente a ciertas prácticas agrícolas abusivas.

Así se van extendiendo la agricultura de conservación, que evita principalmente el laboreo irracional, la producción integrada, relacionada sobre todo con la correcta protección sanitaria, diversas técnicas agronómicas conducentes a impedir la erosión del suelo, el riesgo de los nitratos, etc. y también la agricultura ecológica, biológica u orgánica.

Con sencillas palabras se podría decir que la esencia de la agricultura ecológica radica en la producción de alimentos de calidad, respetuosa con los procesos naturales, manteniendo y promoviendo la diversidad biológica, el bienestar de los animales y la mejora de la fertilidad del suelo.

Desde un punto de vista jurídico, pues estamos hablando de normativa, es necesario tratar en este tema tres aspectos. Consiste el primero de ellos en la determinación de cuáles son los elementos o factores que hay que emplear en la producción para que la obtención de un producto se realice por medios ecológicos. El segundo aspecto, que llamaremos formal, estriba en examinar cuáles son los requisitos que debe reunir un producto para que pueda recibir el etiquetado de "producto ecológico", del que la normativa comunitaria hace depender, como veremos, la existencia misma de aquél a los efectos de su comercialización con

Introducción

La protección del medio ambiente en agricultura, como en cualquier otro plano, requiere de la presencia de una serie de instrumentos jurídicos. Entre ellos podemos citar las evaluaciones de impacto ambiental o las evaluaciones estratégicas ambientales, los códigos de conducta agraria, la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos agrarios (v. gr.: en los arrendamientos rústicos), la planificación territorial, la ordenación de espacios naturales protegidos, el fomento de la silvicultura, la imposición de una función ecológica de la propiedad agraria y la promoción y fomento de la agricultura ecológica.

Hay que partir de un hecho evidente: que el ejercicio de la actividad agraria se proyecta de manera inmediata sobre unos recursos naturales imprescindibles para la propia vida (agua, suelo, plantas, etc.), sobre los cuales planea un riesgo cierto derivado de tal actividad, derivado, fundamentalmente, de la utilización abusiva, inadecuada y sin control de una serie de productos químicos, y cuya con-

creción pone en peligro el propio equilibrio de lo que llamamos medio natural, con las inevitables consecuencias nocivas para la vida humana, para la flora y para la fauna. Tal situación necesita ser resuelta y ello nos lleva a lo que aludíamos en el párrafo anterior.

Se ha dicho que cualquier gobierno con sentido de la responsabilidad debe tener como prioridad el mantenimiento de la autodeterminación nacional en los alimentos mediante el aseguramiento de la viabilidad económica de su agricultura y mediante el acercamiento a la sostenibilidad ecológica. Mas ello requiere una política que reconozca que los alimentos no son sólo uno de los productos de una agricultura sana, sino también una fuente de riqueza social, cultural y medioambiental, como pueden ser la cohesión de las comunidades rurales o la diversidad biológica.

No diremos nada nuevo si afirmamos que el aumento de los productos ecológicos y de la superficie dedicada a su producción está experimentando un incesante aumento, como nos recuerdan

* Dr. Economía, Sociología y Política Agraria. Escuela Politécnica Superior de Orihuela

tal denominación. El tercer aspecto, que cada vez preocupa más al consumidor final, que, por cierto, es el destinatario de ese tipo de productos, es el referente a la existencia de unos resortes de control que garanticen las condiciones de competencia entre aquéllos y la transparencia de su proceso de elaboración.

La regulación general de la agricultura ecológica

Disposiciones legales vigentes

• Unión Europea

- Reglamento (CEE) 2092/91, de 24 de Junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios.

• Estatales

- R.D. 1852/1993, de 22 de Octubre, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

- O.M. de 4 de Octubre de 1989 (MAPA), por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Genérica "Agricultura Ecológica" y su Consejo Regulador.

- O.M. de 14 de Marzo de 1995 (MAPA), por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica.

• Autonómicas

Cada Comunidad Autónoma tiene su propia normativa aplicable en su territorio.

En la Comunidad Valenciana, la legislación básica está constituida por la Orden de 13 de Junio de 1994, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el Reglamento de Producción Agrícola Ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

La normativa de la Unión Europea sobre la agricultura ecológica

La disposición básica en la materia está constituida, como se ha dicho, por el Reglamento (CEE) 2092/91 del Consejo, de 24 de Junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios,

y podríamos decir que, al igual que los demás Reglamentos que lo modifican o desarrollan, estampa los grandes principios del modo de producción ecológica, así como las normas relativas a la transformación, comercialización, importación y control de tales productos.

El Reglamento mencionado se estructura en un Preámbulo, 16 artículos y VIII Anexos, que hacen referencia a las siguientes materias: exposición de motivos de la publicación del Reglamento (Preámbulo); ámbito de aplicación (arts. 1-3); definiciones (art. 4); etiquetado (art. 5); normas de productos (arts. 6-7); sistema de control (arts. 8-9); indicación de conformidad con el régimen de control (art. 10); disposiciones generales de aplicación (art. 10 bis); importación de países terceros (art. 11); libre circulación en la Comunidad (art. 12); disposiciones administrativas y de aplicación (arts. 13-16); principios de producción ecológica en las explotaciones (Anexo I); fertilizantes y acondicionadores del suelo, y productos fitosanitarios (Anexo II); requisitos mínimos de control y medidas precautorias establecidos dentro del régimen de control contemplado en los arts. 8 y 9 (Anexo III); datos de la notificación contemplada en la letra a) del apartado 1 del artículo 8 (Anexo IV); indicación de que los productos han sido sometidos al régimen de control (Anexo V, parte A); logotipo comu-

nitario (Anexo V, parte B); ingredientes y auxiliares tecnológicos y otros productos que pueden utilizarse (Anexo VI); cuadro sobre número máximo de animales por hectárea (Anexo VII); superficies mínimas cubiertas y al aire libre y otras características de alojamiento de las distintas especies y distintos tipos de producción (Anexo VIII).

Disposiciones vigentes en la UE, España y Comunidades Autónomas

El Preámbulo o Exposición de Motivos

El Preámbulo, como en toda disposición legal, es aquella parte de la misma en la cual se expresan los motivos, razones o consideraciones que han llevado al legislador a elaborarla y, en consecuencia, a publicarla. Por ello, esta parte se denomina también Exposición de Motivos.

En el Preámbulo del Reglamento que estudiamos se dan una serie de razones que aconsejan la adopción del mismo, entre ellas las siguientes:

- La existencia de una demanda cada vez mayor de productos agrarios y ali-



menticios obtenidos de forma ecológica (Considerando I).

- La idoneidad de tal método de producción para contribuir a conseguir un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrarios, la protección medioambiental y el mantenimiento del espacio rural (Cdo. 2, inciso segundo).

- La protección de la agricultura ecológica a través de una normativa comunitaria sobre la producción el etiquetado y el control, pues ello garantiza la competencia leal entre los productores de productos que lleven las indicaciones mencionadas y evita el anonimato en el mercado de los productos ecológicos, asegurando la transparencia de todas las fases de la



Factores a considerar en la producción agrícola

producción y la elaboración, lo que aumentará la credibilidad de estos productos entre los consumidores (Cdo. 5).

- La conveniencia, en interés de los productores y compradores, que lleven indicaciones referentes al método de producción ecológica, de establecer los principios mínimos que deberán observarse para que el producto pueda presentarse con dichas indicaciones (Cdo. 8).

- La conveniencia de establecer un régimen de controles sistemáticos acerca del cumplimiento de las normas en todas las fases de la producción y de la comercialización (Cdos. 12 y 13).

Hay que destacar que el Preámbulo nos proporciona una definición, o. me-

yor, descripción, de la agricultura ecológica, en sentido negativo:

- Es un método específico de producción (Cdo. 6).

- Lleva consigo una utilización menos intensiva de la tierra (Cdo. 2, inciso primero).

- Supone importantes restricciones en la utilización de fertilizantes o pesticidas que puedan tener efectos desfavorables para el medio ambiente o dar lugar a la presencia de residuos en productos agrarios (Cdo. 9, inciso primero).

- Implica prácticas de cultivo variadas y un aporte limitado de abonos y de enmiendas no químicos y poco solubles (Cdo. 10).

Elementos subjetivos: Los operadores y los organismos de control

Los operadores

Son las personas físicas o jurídicas que produzcan, elaboren o importen de terceros países los productos contemplados en el artículo 1 con vistas a su comercialización, o que comercialicen dichos productos (art. 4.5).

Cualquier operador que realice las actividades mencionadas y el almacenamiento de los productos expresados en el párrafo anterior está obligado a:

- Notificarlas a la autoridad competente del Estado miembro en que las efectúe (art. 8.1), con especificación de los datos contenidos en el Anexo IV: nombre y dirección, localización de zonas o parcelas donde se realizan las operaciones de elaboración; características de las operaciones y de los productos; compromiso de efectuar las operaciones con arreglo a lo dispuesto en los arts. 5 (normas sobre etiquetado), 6 (normas de producción), 7 (normas sobre utilización de determinados productos no autorizados) y/o 11 (normas sobre importaciones de países terceros), etc.

- Comunicar al organismo de control cada una de las partidas que importe a la Comunidad, a facilitar cualquier información que pueda requerirle aquél y a permitir que tenga acceso a las instalaciones (Anexo III, Disposiciones generales, número 11).

- Someter su empresa al régimen de control a que se refiere el artículo 9.

Los Estados miembros podrán eximir de las obligaciones anteriores a los operadores que vendan directamente al consumidor o usuario final dichos productos, siempre que no los produzcan, preparen o almacenen, si no es en conexión con el punto de venta, ni los importen de un tercer país.

Cuando un operador subcontrate alguna de las actividades antes mencionadas con un tercero, dicho operador seguirá estando sujeto, no obstante, a las obligaciones supracitadas en las letras a) y b); y las actividades subcontratadas estarán sujetas al sistema de control estampado en el artículo 9.

Normas especiales se establecen para los importadores y primeros destinatarios en el Anexo III, Disposiciones específicas, letra C).

El artículo 11 establece un minucioso y complicado procedimiento para las importaciones de países terceros.

El Reglamento no hace referencia de forma directa a los operadores como empresas jurídicas, excepto la alusión del art. 8.1.b) a la necesidad, ya aludida

antes, de que el operador someta su empresa al régimen de control establecido en el art. 9. Sin embargo, el Reglamento de la Denominación Genérica "Agricultura Ecológica" y su Consejo Regulador (RDGAE), aprobado por O.M. de 4 de Octubre de 1989, anterior en dos años al Reglamento que comentamos, sí la hace, pues establece en su art. 8 b) que el Consejo Regulador llevará un Registro de Industrias de Elaboración y Envasado, en el que constarán como menciones de la inscripción el nombre de la empresa, localidad y zona de emplazamiento, productos que elabora y envasa y sus correspondientes volúmenes, número de almacenes y productos almacenados en cada almacén, instalaciones y cuantos datos sean precisos para la perfecta identificación y catalogación de la empresa. En el caso de que la empresa no sea propietaria de los locales, se hará constar esta circunstancia, indicando el nombre del propietario (art. 10 RDGAE). Además, dichas Empresas podrán utilizar, previa autorización del Consejo Regulador, los nombres comerciales que tengan registrados como de su propiedad o autorizados por sus propietarios (art. 16 RDGAE). También se prevé la existencia de Entidades Asociativas Agrarias, a las cuales se faculta para tramitar en nombre de sus asociados las declaraciones de las cosechas obtenidas [art. 20, a), párrafo segundo, RDGAE].

Los Organismos de Control

Constituyen la autoridad designada por cada Estado, u organismos privados autorizados, para controlar la aplicación de las medidas precautorias que permitan verificar la observancia y cumplimiento del método de producción, así como la calidad y naturaleza de sus ingredientes. Tienen derecho a acceder a todas las partes de la unidad y a todos los locales, así como a las cuentas y a los documentos justificantes pertinentes (Anexo III, Disposiciones generales, apartado 10, del Reglamento 2092/91).

Las funciones de control de estos órganos, que tienen asignado por cada Esta-



Requisitos exigidos para el etiquetado de un "producto ecológico"

do miembro un número de código, son impulsoras y de información y asesoramiento (cfr. art. 9).

Las Agrupaciones de Productores

Existe una tendencia de los agricultores a organizarse y a unirse corporativamente, con el fin de conseguir una defensa más eficaz de sus intereses y favorecer la comercialización de los productos agrarios ecológicos. En Alemania, que acaso sea el país de la Unión Europea con mayor número de iniciativas en este sentido, se encuentran homologadas, por ejemplo, entre otras, la Asociación para el Cultivo Natural de Frutas, Hortalizas y Otros Frutos del Campo (ANOG), la Federación de Viticultores Ecológicos (BÖV) y otras más, agrupadas en la Asociación de Agricultura Ecológica (AGÖL).

Elementos objetivos: los productos

El Reglamento se aplica a los siguientes productos, siempre que éstos lleven o vayan a llevar indicaciones referentes al método de producción ecológica (art.1):

- Productos agrícolas vegetales no transformados; así como animales y

productos animales no transformados en la medida en que los principios de producción y las correspondientes normas específicas de control se incluyan en los Anexos I y III.

- Productos agrícolas vegetales transformados y productos animales transformados destinados a la alimentación humana, preparados básicamente a partir de uno o más ingredientes de origen vegetal y/o animal.

- Alimentos para animales, piensos compuestos y materias primas para la alimentación animal no recogidos en la letra a).

Se considera que un producto lleva indicaciones referentes al método de producción ecológica cuando en su etiquetado, material publicitario o documentos comerciales, dicho producto o sus ingredientes, o las materias primas para piensos se describan en términos que sugieran al comprador que el producto o sus ingredientes, o las materias primas para piensos se han obtenido de conformidad con las normas de producción enunciadas en el artículo 6. En particular, los términos que fija el Reglamento para cada idioma (v. gr.: *ecológico* en español, *biologique* en francés, *biologico* en italiano, *biológico* en portugués, *organic* en inglés, etc.), o derivados habituales (tales como bio, eco, etc.) o diminutivos, solos o en combinación con otros términos, se consideran indicaciones que hacen referencia al método ecológico de producción en toda la Comunidad y en todas las lenguas comunitarias, a menos que

no se apliquen a los productos agrícolas contenidos en los alimentos o piensos o, a todas luces, no tengan ninguna relación con dicho método de producción (art. 2).

Advierte expresamente el Reglamento que su aplicación se efectuará sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones comunitarias o nacionales, conforme al Derecho Comunitario, relativas a los productos a que se refiere el art. 1, tales como las disposiciones por las que se regulan la producción, elaboración, comercialización, etiquetado y control, incluida la legislación relativa a los productos alimenticios y a la alimentación animal (art. 3).

Elementos formales: El etiquetado ecológico

El etiquetado ecológico constituye uno de los instrumentos básicos en que se apoya el Reglamento, sobre el cual hace girar toda la eficacia jurídica frente a terceros, tanto en el aspecto de elaboración como de comercialización de los productos ecológicos.

El artículo 4 lo define como las menciones, indicaciones, marcas de fábrica o de comercio, imágenes o signos que figuren en envases, documentos, letreros, etiquetas, anillas o collarines que acompañan o se refieren a los productos contemplados en el artículo 1.

En él han de figurar tanto las indicaciones referidas al método de producción ecológica como a los ingredientes utilizados en dicho método de producción (art. 5.3).

El extenso art. 5 del Reglamento regula de forma prolija todo lo relativo al etiquetado, y, entre ello, los requisitos y condiciones que han de reunir ambos para poder hacer referencia al método de producción ecológica en el etiquetado o en la publicidad.

La legislación española sobre la materia

El artículo 130.1. de la Constitución proclama que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de

todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Esa modernización de la agricultura se traduce, entre otras cosas, en la promoción y fomento de nuevas formas de cultivo respetuosas con el medio ambiente, en relación con el cual, por otra parte, se impone a todos en el artículo 45 del mismo texto legal un de-



recho de disfrute y un deber de conservación, y a los poderes públicos una obligación de velar por la utilización de todos los recursos naturales, con el fin, entre otros, de defender y restaurar aquél.

Consecuencia de lo anterior es sin duda la promulgación de una serie de disposiciones legales, y, entre ellas, las relativas a la agricultura ecológica.

En nuestro país, y sin entrar ahora en otras, como el R.D. 759/1988, de 15 de Julio, por el que se incluyen los productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis en el régimen de denominaciones de origen genéricas y específicas, vamos a reseñar las dos disposiciones básicas en esta materia: el R.D. 1852/1993, de 22 de Octubre, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, reciente-

mente modificado por el R.D. 506/2001, de 11 de Mayo, y la O.M. de 4 de Octubre de 1989, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación Genérica "Agricultura Ecológica" y su Consejo Regulador.

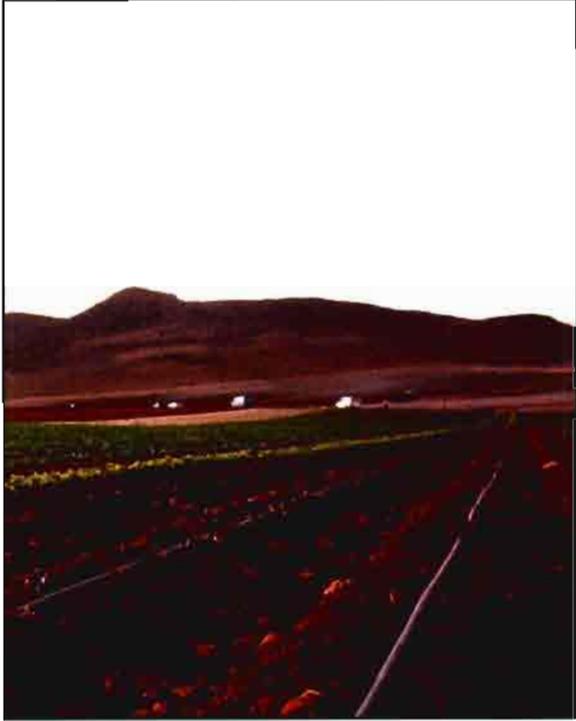
Las Comunidades Autónomas (CCAA) han dictado normas sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, como es el caso de la Comunidad Valenciana, como luego veremos.

No hay que dejar de mencionar aquí el Plan Estratégico de Agricultura Ecológica, que, presentado el 20 de Mayo de 2003, quiere ser el marco de referencia para un debate general sobre los objetivos y acciones a llevar a cabo con el apoyo de las administraciones públicas competentes.

El R.D. 1852/1993

Aunque, como es sabido, la legislación comunitaria europea es de preferente aplicación a la de los Estados miembros y, además tiene aplicación directa en los mismos (principios de primacía y de efecto directo del Derecho Comunitario), y, por tanto, en España, se dicta este Real Decreto porque, según su Exposición de Motivos, "*se considera conveniente reproducir total o parcialmente algunos aspectos del mismo [Reglamento 2092/91] para una mayor difusión y mejor conocimiento por parte de los interesados*".

De los siete artículos que lo integran, dos (arts. 2 y 3) son una mera repetición de los del Reglamento 2092/91 (productos a los que se les aplica éste; cuándo un producto puede llevar o no la indicación de que es ecológico), y los demás establecen la ratificación que efectúa el MAPA de las normas autonómicas que determinen o establezcan los requisitos de los productos que lleven indicaciones referentes a la agricultura ecológica a



El consumidor final es el principal referente en los controles y transparencia de los procesos de elaboración

mento o sus disposiciones complementarias, las normas específicas para producto y las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias vigentes (art. 1).

- Se establecen dos tipos de control:

a) El Consejo Regulador (CR), entre cuyas funciones está la de establecer un sistema de normas relativas a la producción, elaboración, envasado y conserva-

ción de cada uno de los productos objeto de este Reglamento (art. 7).

b) Los Registros, que son dos: el de Fincas Agropecuarias, en el que se inscribirán todas aquellas autorizadas por el Consejo Regulador, cuyo producto pueda ser amparado por la Denominación Genérica, y el de Industrias de Elaboración y Envasado, en el que se inscribirán todas aquellas que, autorizadas por el Consejo Regulador, se dediquen a la elaboración, sacrificio, despiece cárnico, envasado o cualquier otra actividad industrial con productos destinados a la denominación genérica y procedentes de fincas o instalaciones inscritas (arts. 8 a 10).

- En las etiquetas de los envases figurará obligatoriamente, de forma destacada, el nombre de la Denominación Genérica, además de los datos que con carácter general se determinen en la legislación aplicable (art. 18.3). Tales etiquetas deberán ser autorizadas antes de su puesta en circulación por el CR.

- El deber de notificación a la autoridad competente del Estado miembro, que el Reglamento 2092/91 impone al operador de productos ecológicos, se sustituye en la disposición que ahora comentamos por la inscripción en los Registros antedichos.

La normativa de la Comunidad Valenciana: la Orden de 13 de Junio de 1994

Esta Orden, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, aprueba el Reglamento sobre Producción Agrícola Ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y crea el Comité d'Agricultura Ecològica de la Comunitat Valenciana (CAECV).

Destacamos los siguientes aspectos de la misma:

- La zona de producción y elaboración de los productos controlados por el CAECV se extiende a toda la Comunidad Autónoma. La zona de producción estará constituida por los terrenos que el Comité considere aptos para la producción de los productos agrarios y alimentarios objeto de esta Reglamento (art. 4).
- Se establecen tres Registros, que se llevarán por el CAECV (art.8):
 - Registro de Operadores Titulares de Explotaciones Agropecuarias.
 - Registro de Operadores Titulares de Empresas de Elaboración o Comercialización y Envasado de Productos.
 - Registro de Operadores Titulares de Empresas Importadoras de Países Terceros.
- Sólo las personas físicas y jurídicas cuyas explotaciones, instalaciones o industrias estén inscritas en los correspondientes Registros podrán cultivar, producir, elaborar o comercializar productos agrícolas ecológicos (art. 12).
- Cualquier producto amparado por este Reglamento podrá ser amparado a su vez por otra denominación o figura de calidad, siempre que cumpla con lo establecido en los correspondientes reglamentos (art. 13).
- En cuanto al régimen sancionador se remite al Reglamento 2092/91 y al Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana (Ley 2/1987, de 9 de Abril).

efectos de su defensa en el ámbito nacional e internacional (art. 1); la facultad de defensa de las indicaciones protegidas y reguladas por el Real Decreto que se atribuye al MAPA y las CCAA (art. 4); la facultad de éstas de designar autoridades de control (art. 5); las medidas de fiscalización que ejerce el MAPA sobre los organismos de control designados por las Comunidades Autónomas (art. 6); y la creación de la Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica (art. 7), desarrollada por la O.M. de 14 de marzo de 1995.

La O.M. de 4 de Octubre de 1989

Como hemos dicho, esta disposición aprueba el Reglamento de la Denominación Genérica "Agricultura Ecológica" y su Consejo Regulador, y a parte de su contenido nos hemos referido al estudiar el Reglamento 2092/91 en lo referente a los operadores.

Lo más destacable de su contenido es lo siguiente:

- La protección que dispensa la Denominación Genérica "Agricultura Ecológica" (DGAE) queda reservada a aquellos productos agroalimentarios en cuya producción, elaboración y conservación no se han empleado productos químicos de síntesis, cumpliendo, además, con lo establecido en este regla-