



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-228/23

Asociación AFAÏA

contra

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo (Francia)]

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 4 de octubre de 2024

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos — Reglamento (UE) 2018/848 — Uso en la producción ecológica de determinados productos y sustancias y lista de estos — Excepción — Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 — Anexo II — Concepto de “ganadería intensiva” y de “ganadería sin terrenos” — Confianza de los consumidores — Bienestar animal — Respeto del medio ambiente y del clima — Criterios»

1. *Agricultura — Política agrícola común — Producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos — Reglamento (UE) 2018/848 — Autorización de productos y sustancias para su uso en la producción ecológica — Fertilizantes, acondicionadores del suelo y nutrientes — Prohibición de utilizar estiércol procedente de ganaderías intensivas — Alcance — Ganadería intensiva — Concepto — Ganadería sin terrenos — Concepto [Reglamento (UE) n.º 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 12 y 24, ap. 1, letra b) y anexo II, parte I; Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión, anexo II]*

(véanse los apartados 35, 45, 46, 48, 49, 53, 54, 56 a 59, 61, 66, 67 y 70 y el punto 1 del fallo)

2. *Agricultura — Política agrícola común — Producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos — Reglamento (UE) 2018/848 — Autorización de productos y sustancias para su uso en la producción ecológica — Fertilizantes, acondicionadores del suelo y nutrientes — Prohibición de utilizar estiércol procedente de ganaderías intensivas — Normativa nacional que prohíbe utilizar estiércol procedente de instalaciones con sistemas de listones o rejillas integrales y que superen ciertos umbrales de número de animales — Procedencia — Requisitos [Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión, anexo II; Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4 y anexo I, punto 17]*

(véanse los apartados 73, 74 y 79 a 81 y el punto 2 del fallo)

Resumen

El Tribunal de Justicia, que conoce de una petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), precisa el alcance de la prohibición de utilizar, en la agricultura ecológica, fertilizantes, acondicionadores del suelo y nutrientes procedentes de ganaderías intensivas, tal como se establece en el anexo II del Reglamento de Ejecución 2021/1165,¹ adoptado a efectos de la aplicación del Reglamento 2018/848.²

Por lo que se refiere a la fertilización del suelo destinado a la producción ecológica, dichos Reglamentos permiten, con carácter excepcional y únicamente en la medida necesaria, utilizar determinados productos y sustancias procedentes de la producción no ecológica, siempre que estos no procedan de la ganadería «intensiva».³

En 2020, el Institut national de l'origine et de la qualité [Instituto Nacional del Origen y de la Calidad de los Productos (INAO), Francia], organismo público administrativo francés, modificó su guía de lectura de la normativa de la Unión en materia de agricultura ecológica para, en particular, interpretar esta prohibición de utilizar fertilizantes y acondicionadores del suelo de origen animal «procedentes de ganaderías intensivas» en tierras ecológicas. La interpretó en sentido amplio, de modo que excluye el estiércol procedente de instalaciones con sistemas de listones o rejillas integrales, y el procedente de instalaciones con jaulas, que superen determinados umbrales de número de plazas para los animales afectados.

Ante el órgano jurisdiccional remitente, la asociación AFAÏA, sindicato profesional de defensa de los intereses de los productores de fertilizantes orgánicos, solicitó que se anulase la resolución mediante la que el INAO desestimó la solicitud de aquella de modificación de la guía de lectura. En su opinión, el criterio determinante de la prohibición controvertida está vinculado a la utilización de los terrenos, de modo que el concepto de «ganadería intensiva» solo puede corresponder al de ganaderías «sin terrenos» y designar las explotaciones de producción animal sin gestión de terrenos agrícolas.

Ante esta cuestión relativa al origen de los fertilizantes que pueden utilizarse en la agricultura ecológica, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre el concepto de «ganadería intensiva» y se pregunta cuál es el alcance de la excepción prevista en el anexo II del Reglamento de Ejecución 2021/1165.

¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión, de 15 de julio de 2021, por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas (DO 2021, L 253, p. 13).

² Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo (DO 2018, L 150, p. 1).

³ Con arreglo al punto 1.9.3 de la parte I, del Reglamento 2018/848, cuando las necesidades nutricionales de las plantas no puedan satisfacerse mediante las prácticas de gestión del suelo y la aplicación de estiércol solo podrán utilizarse (y únicamente en la medida necesaria) los fertilizantes y acondicionadores del suelo que se hayan autorizado de conformidad con el artículo 24 del Reglamento 2018/848 para su uso en la producción ecológica. Los fertilizantes, acondicionadores del suelo y nutrientes autorizados por la Comisión en virtud de dicho artículo 24 son objeto del anexo II del Reglamento de Ejecución 2021/1165, que precisa en su párrafo tercero que, en la producción ecológica queda «prohibida la procedencia de ganaderías intensivas» para productos como el estiércol de granja, el mantillo y los excrementos líquidos de animales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, por lo que se refiere a la equivalencia entre los conceptos de ganadería «intensiva» y «sin terrenos», el Tribunal de Justicia observa que, si bien ambos remiten a la mecanización de los procesos y al carácter masivo de la producción, no tienen sin embargo el mismo significado.

En efecto, según su sentido habitual, el término «industrial» o «intensivo» hace referencia a una forma de cría a gran escala, que tiene por objeto optimizar el rendimiento de esta actividad, en particular aumentando la densidad de animales en la explotación o soslayando más o menos intensamente el medio circundante mediante el confinamiento. La ganadería intensiva suele requerir grandes inversiones, el empleo de alimentos enriquecidos y el uso preventivo de antibióticos. Puede generar una contaminación significativa del medio ambiente. Por otra parte, la protección específica del bienestar animal no necesariamente está entre sus prioridades.

En cambio, según su acepción habitual, una ganadería «sin terrenos» corresponde a una forma de ganadería «industrial» o «intensiva» en la que el abastecimiento de alimentos a los animales no procede, en lo esencial o en su totalidad, de la explotación agrícola donde se encuentran los animales.

De ello se deduce que el concepto de «ganadería intensiva» es sensiblemente más amplio que el de ganadería «sin terrenos» y, por tanto, estos conceptos deben considerarse diferentes.

Por lo que se refiere al concepto que debe tenerse en cuenta a efectos de la interpretación del anexo II del Reglamento n.º 2021/1165 y, por tanto, al alcance de la prohibición controvertida, el Tribunal de Justicia concluye que la prohibición se refiere a todas las ganaderías «intensivas» y no únicamente a las ganaderías «sin terrenos».

Al examinar el sistema general de dicho anexo, recuerda, por un lado, que la autorización excepcional prevista en él debe ser objeto de una interpretación estricta, lo que implica que los límites establecidos a dicha autorización, a saber, en particular, la prohibición de utilizar preparaciones de «procedencia de ganaderías intensivas», deben, por el contrario, interpretarse en sentido amplio.

Pues bien, una interpretación según la cual el concepto de «ganadería intensiva» se corresponde únicamente con el concepto de «ganadería sin terrenos», conduce a que se autorice el estiércol procedente de todas las «ganaderías intensivas» que no sean «sin terrenos» para su aplicación en la agricultura ecológica. Por lo tanto, esta interpretación equivale a entender en sentido amplio el ámbito de aplicación de la referida excepción contraria al principio recordado.

Por otro lado, en cuanto a la alegación de que el motivo de la prohibición controvertida está relacionado exclusivamente con la utilización del suelo, el Tribunal de Justicia precisa que, ciertamente, conforme al enfoque global que caracteriza a la agricultura ecológica, la producción ganadera debe estar vinculada a los terrenos. Sin embargo, esto implica únicamente que el método de cría «sin terrenos» no es compatible con los principios de la agricultura ecológica y, por tanto, está pura y simplemente prohibido en este ámbito.

Además, la agricultura ecológica se basa también en la aplicación de prácticas ganaderas que mejoren el sistema inmunitario de los animales, incluido ejercicio regular y acceso a zonas al aire libre. Por otra parte, el Reglamento 2018/848 prohíbe los organismos modificados genéticamente en los piensos y limita considerablemente el uso de productos fitosanitarios.

Por lo tanto, no puede afirmarse que la agricultura ecológica se caracterice únicamente por un determinado modo de gestión de las tierras y, en consecuencia, que el motivo de la prohibición controvertida esté relacionado exclusivamente con la utilización del suelo. Este modelo de agricultura es un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas en materia de medio ambiente y clima, un elevado nivel de biodiversidad, la conservación de los recursos naturales y la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y sobre producción que responden a la demanda, expresada por un creciente número de consumidores, de productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales. Este modelo está vinculado a los métodos de producción virtuosos, y, en particular, a las condiciones de alojamiento de los animales, tanto en términos de libertad de movimiento y de acceso a espacios exteriores como en términos de densidad de población.

Habida cuenta de estos requisitos, no puede admitirse que el estiércol procedente de las explotaciones ganaderas «industriales» o «intensivas» esté autorizado como estiércol de agricultura ecológica.

Esta interpretación se ve corroborada por los objetivos del Reglamento n.º 2018/848, como la protección del medio ambiente, del bienestar animal y de la confianza de los consumidores. En efecto, una excepción que permitiera, de manera amplia, utilizar productos procedentes de explotaciones intensivas chocaría manifiestamente con dichos objetivos e iría en contra de las exigencias de coherencia y de los principios éticos y medioambientales que constituyen las bases mismas de la agricultura ecológica.

Así, las legítimas expectativas de los consumidores, según las cuales los productos con el logotipo ecológico de la Unión se han obtenido efectivamente observando las normas más exigentes, entre ellas las relativas al respeto del medio ambiente y al bienestar animal, se garantizan mejor si el estiércol empleado en la agricultura ecológica proviene de fuentes ecológicas o, en caso de que estas fuentes no sean suficientes y únicamente en ese caso, si se utiliza estiércol no ecológico, pero que no proceda de explotaciones industriales.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que, en el estado actual del Derecho de la Unión, los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si una ganadería debe calificarse de «intensiva» en el sentido del anexo II del Reglamento de Ejecución 2021/1165 no han sido objeto de medidas generales de armonización. Precisa, no obstante, que el Derecho de la Unión no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la prohibición de utilizar, en tierras ecológicas, fertilizantes y acondicionadores del suelo de origen animal «procedentes de ganaderías intensivas» se refiere tanto al estiércol procedente de instalaciones con sistemas de listones o rejillas integrales y que superen los umbrales definidos en el anexo I de la Directiva EIA⁴ como al procedente de instalaciones con jaulas y que superen esos mismos umbrales. No obstante, esta calificación ha de basarse en un conjunto de indicios relativos, cuando menos, a la preservación del bienestar animal, al respeto de la biodiversidad y a la protección del medio ambiente y del clima.

⁴ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1).