

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 30 de marzo de 2026

DESAFÍOS NORMATIVOS Y COMPETENCIA DESLEAL EN LA AGRICULTURA EUROPEA FRENTE A LAS IMPORTACIONES DE TERCEROS PAÍSES¹

REGULATORY CHALLENGES AND UNFAIR COMPETITION IN EUROPEAN AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF IMPORTS FROM THIRD COUNTRIES

Autor: Francisco Jesús Atencia Moreno, Abogado-Investigador, Universidad de Málaga (UMA)

Fecha de recepción: 09/12/2025

Fecha de aceptación: 02/03/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00471>

Resumen:

La agricultura europea opera bajo un marco normativo ambiental, social y fitosanitario altamente exigente. Sin embargo, la apertura comercial de la Unión Europea permite la entrada de productos agrícolas procedentes de terceros países cuyos estándares no son equivalentes, generando una competencia desleal estructural. Este artículo examina, desde una perspectiva doctrinal, las asimetrías regulatorias existentes, el impacto del Derecho de la Unión Europea, el Derecho internacional del comercio (OMC), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Política Agraria Común. Asimismo, se proponen reformas orientadas a garantizar condiciones equitativas mediante cláusulas espejo, ajustes en frontera y refuerzo de los controles oficiales.

¹ Procedencia del II Congreso Internacional "Medio ambiente, seguridad y salud" celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga.

Abstract:

European agriculture operates under a highly demanding regulatory framework in environmental, social and phytosanitary matters. However, the European Union's trade policy allows the entry of agricultural products from third countries that do not meet equivalent standards, creating structural unfair competition. This article provides a doctrinal analysis of these regulatory asymmetries, examining the impact of European Union law, international trade law (WTO), relevant case law of the Court of Justice of the European Union and the Common Agricultural Policy. It also proposes legal reforms aimed at ensuring regulatory equivalence through mirror clauses, border adjustment mechanisms and strengthened official controls.

Palabras clave: Competencia desleal. Cláusulas espejo. Importaciones agrícolas. Derecho ambiental. Comercio internacional. PAC.

Keywords: Unfair competition. Mirror clauses. Agricultural imports. Environmental law. International trade. CAP.

Índice:

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL EUROPEO COMO SISTEMA DE OBLIGACIONES REFORZADAS.....	7
3. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN TERCEROS PAÍSES Y EL ORIGEN DE LA ASIMETRÍA NORMATIVA.....	9
4. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN Y LOS LÍMITES DERIVADOS DEL DERECHO DE LA OMC.....	11
5. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE Y SU RELEVANCIA PARA LA IMPOSICIÓN DE EXIGENCIAS A LAS IMPORTACIONES.....	13
6. DIMENSIÓN AMBIENTAL, SANITARIA Y SOCIAL DEL RIESGO DERIVADO DE LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS	15
6.1. Riesgos ambientales: reimportación de impactos prohibidos en la UE	16
6.2. Riesgos sanitarios y fitosanitarios: insuficiencia de controles en frontera	16
6.3. Riesgos sociales y laborales: competencia basada en la desprotección	17
6.4. Incoherencia normativa y riesgo sistémico	17

7. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y TERRITORIALES DE LA ASIMETRÍA NORMATIVA PARA LA AGRICULTURA EUROPEA	18
7.1. Erosión de la competitividad de los agricultores europeos	18
7.2. Riesgo de abandono agrario y reducción del tejido productivo	18
7.3. Deslocalización productiva e incentivos perversos	19
7.4. Distorsión del funcionamiento del mercado interior	19
8. PROPUESTAS JURÍDICAS PARA CORREGIR LA ASIMETRÍA NORMATIVA: CLÁUSULAS ESPEJO, AJUSTES EN FRONTERA Y REFUERZO DE CONTROLES.....	20
8.1. Las cláusulas espejo: fundamento y viabilidad jurídica.....	20
8.2. Mecanismos de ajuste en frontera: una herramienta para internalizar costes externos	21
8.3. Refuerzo de los controles oficiales en frontera	21
8.4. Hacia un marco jurídico integrado de reciprocidad normativa	22
9. EDUCACIÓN DEL CONSUMIDOR Y TRANSPARENCIA DEL ORIGEN COMO INSTRUMENTOS PARA REDUCIR LA ASIMETRÍA NORMATIVA.....	22
9.1. El origen como atributo jurídico relevante del producto.....	22
9.2. Etiquetado ambiental y social: hacia una información comprensible y verificable	23
9.3. El papel del consumidor en la corrección del fallo regulatorio	23
9.4. Educación y sensibilización: elementos claves para una transición justa	24
10. LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL EUROPEA DE EXIGIR RECIPROCIDAD NORMATIVA	24
10.1. Artículo 7 TFUE: la coherencia como principio estructural de la acción de la Unión.....	24
10.2. Artículo 191 TFUE: el mandato de protección elevada y el principio de precaución.....	25
10.3. Artículo 39 TFUE: igualdad competitiva y estabilidad del mercado agrícola.....	25
10.4. Artículo 2 TUE: valores de la Unión y justicia social.....	26
10.5. La noción de «constitucionalismo verde» europeo	26
10.6. Síntesis: la reciprocidad normativa como mandato constitucional	26
11. HACIA UN MODELO EUROPEO DE COMERCIO AGRÍCOLA BASADO EN LA SOSTENIBILIDAD Y LA EQUIDAD	27

11.1. La insuficiencia del enfoque actual: una protección fragmentada e incoherente	27
11.2. La necesidad de integrar las políticas agrícola, ambiental y comercial.....	27
11.3. La legitimidad del liderazgo europeo en comercio sostenible	28
11.4. La equidad como principio rector del comercio agrícola.....	28
11.5. Un nuevo paradigma: del libre comercio al comercio responsable	29
12. CONCLUSIONES.....	29

Index:

1. Introduction	
2. European Agricultural And Environmental Law As A System Of Enhanced Obligations	
3. Agricultural Production In Third Countries And The Origin Of Regulatory Asymmetry	
4. The Common Commercial Policy And The Limits Derived From Wto Law	
5. The Case Law Of The Cjeu And Its Relevance For Imposing Requirements On Imports	
6. Environmental, Sanitary And Social Dimensions Of The Risk Derived From Agricultural Imports	
6.1.Environmental risks: re-importation of impacts prohibited within the EU	
6.2. Sanitary and phytosanitary risks: insufficiency of border controls	
6.3. Social and labour risks: competition based on underprotection	
6.4. Regulatory incoherence and systemic risk	
7. Economic And Territorial Consequences Of Regulatory Asymmetry For European Agriculture	
7.1. Erosion of the competitiveness of European farmers	
7.2. Risk of agricultural abandonment and reduction of the productive fabric	
7.3. Productive delocalisation and perverse incentives	
7.4. Distortion of the functioning of the internal market	
8. Legal Proposals To Address Regulatory Asymmetry: Mirror Clauses, Border Adjustments And Strengthened CONTROLS	
8.1. Mirror clauses: legal basis and feasibility	
8.2. Border adjustment mechanisms: a tool to internalise external costs	
8.3. Strengthening of official border controls	
8.4. Towards an integrated legal framework of regulatory reciprocity	

9. Consumer Education And Origin Transparency As Instruments To Reduce Regulatory Asymmetry
 - 9.1. Origin as a legally relevant attribute of the product
 - 9.2. Environmental and social labelling: towards understandable and verifiable information
 - 9.3. The role of the consumer in correcting regulatory failure
 - 9.4. Education and awareness: key elements for a just transition
10. The European Constitutional Legitimacy Of Demanding Regulatory Reciprocity
 - 10.1. Article 7 TFEU: coherence as a structural principle of Union action
 - 10.2. Article 191 TFEU: the mandate of high protection and the precautionary principle
 - 10.3. Article 39 TFEU: competitive equality and stability of the agricultural market
 - 10.4. Article 2 TEU: Union values and social justice
 - 10.5. The notion of a European “green constitutionalism”
 - 10.6. Synthesis: regulatory reciprocity as a constitutional mandate
11. Towards A European Model Of Agricultural Trade Based On Sustainability And Equity
 - 11.1. The insufficiency of the current approach: fragmented and incoherent protection
 - 11.2. The need to integrate agricultural, environmental and commercial policies
 - 11.3. The legitimacy of European leadership in sustainable trade
 - 11.4. Equity as a guiding principle of agricultural trade
 - 11.5. A new paradigm: from free trade to responsible trade
12. Conclusions
13. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La agricultura europea constituye uno de los sectores donde el Derecho de la Unión ha alcanzado mayor grado de sofisticación normativa. A diferencia de otros ámbitos económicos, la actividad agraria no se regula únicamente a través de instrumentos de mercado, sino mediante un entramado jurídico complejo en el que confluyen objetivos ambientales, sanitarios, económicos y sociales. Este fenómeno responde en gran medida a la progresiva consolidación de los principios ambientales del artículo 191 del TFUE, que han sido interpretados

por la doctrina como pilares estructurales de una auténtica constitucionalización ecológica del ordenamiento europeo. (GARCÍA URETA, 2018)²

En efecto, la acción de la Unión en materia de agricultura ya no puede entenderse sin integrar el principio de precaución, el principio de prevención y el principio de corrección de los daños en la fuente. El legislador europeo ha desarrollado, especialmente desde la aprobación del Reglamento (CE) 1107/2009 y del Reglamento (UE) 2017/625, un sistema de control que impone a los agricultores obligaciones de trazabilidad, evaluaciones de riesgo, reducción del uso de determinadas sustancias fitosanitarias y una vigilancia continua sobre la cadena alimentaria. Este marco normativo convierte a la agricultura europea en uno de los sectores más regulados del mundo, con costes normativos que forman parte del propio modelo de producción sostenible. (TORRES LÓPEZ, 2019)

Sin embargo, esta intensificación normativa contrasta con el régimen jurídico que la Unión Europea aplica a los productos agrícolas importados de terceros países. Mientras que la Estrategia “De la Granja a la Mesa” fija objetivos ambiciosos de reducción de plaguicidas, fertilizantes y antibióticos, la Unión continúa permitiendo la entrada de bienes cuya producción se ha llevado a cabo utilizando sustancias activas prohibidas en territorio europeo. (COMISIÓN EUROPEA., 2020). Este fenómeno, caracterizado por la doctrina como un claro ejemplo de “dualismo normativo”, genera una incoherencia interna entre las obligaciones impuestas a los productores europeos y las exigencias —mucho menos rigurosas— que se aplican a los productores extracomunitarios. (HERNÁNDEZ ZURERA, 2021)

Esta incoherencia normativa afecta directamente al principio de igualdad entre operadores económicos. La producción agraria europea está sometida a obligaciones derivadas de la protección del medio ambiente, la salud pública y los derechos laborales, mientras que los productos procedentes de países terceros llegan al mercado interior sin acreditar estándares equivalentes.

Desde la perspectiva del artículo 7 del TFUE, que obliga a las instituciones de la Unión a asegurar la coherencia entre todas sus políticas, esta divergencia resulta especialmente problemática.

El Derecho comercial y el Derecho ambiental de la Unión siguen trayectorias divergentes, lo que compromete la unidad sistémica del ordenamiento europeo. (KRUPOVIC, 2022)

² Sobre esta cuestión, véase GARCÍA URETA, Agustín. Derecho ambiental europeo. Madrid: Iustel, 2018 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

El problema no se limita a los efectos económicos, aunque estos sean evidentes. Su raíz es jurídica: la Unión Europea exige a sus agricultores niveles elevados de protección derivados del derecho ambiental y sanitario, pero no traslada esas exigencias a los productos que compiten con ellos en el mercado interior. El legislador europeo, condicionado por las disciplinas internacionales de la OMC, ha construido un modelo en el que, paradójicamente, se prohíbe producir aquello que sí se permite comercializar si su origen es un país tercero. Esta paradoja compromete la eficacia real del Derecho ambiental europeo, pues los riesgos que se pretende evitar en la producción interna terminan reintroduciéndose a través del comercio internacional.

Este artículo parte de una premisa: la asimetría normativa entre producción interna e importaciones agrícolas no es solo un problema de mercado, sino una cuestión de coherencia jurídica que afecta a la legitimidad del propio Derecho de la Unión. A partir de esta premisa, se analizará si la UE puede —y debe— adoptar mecanismos jurídicos que permitan exigir equivalencia normativa a los productos importados, y si dicha exigencia es compatible con los acuerdos internacionales de comercio. Para ello, se estudiarán el marco regulatorio interno, la política comercial común, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y las limitaciones derivadas del Derecho de la OMC.

2. EL DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL EUROPEO COMO SISTEMA DE OBLIGACIONES REFORZADAS

La producción agrícola dentro de la Unión Europea se encuentra sujeta a un nivel de intervención regulatoria que la convierte en uno de los sectores económicos más normativizados del espacio europeo. La razón de esta densidad regulatoria deriva de la interacción entre el Derecho agrario y el Derecho ambiental, configurando un marco jurídico híbrido en el que las obligaciones productivas se entrelazan con exigencias de protección de bienes jurídicos superiores. Como sostiene García Ureta, la agricultura europea se desarrolla bajo la influencia directa del principio de precaución, lo que justifica la severidad con la que el legislador europeo regula sustancias activas y prácticas agronómicas. (GARCÍA URETA, 2018)

El Reglamento (CE) 1107/2009 constituye el núcleo del sistema de autorización de productos fitosanitarios. Su diseño incorpora una lógica de evaluación estricta basada en riesgos potenciales, lo que implica que la autorización de sustancias activas depende no solo de evidencias científicas concluyentes, sino de la ausencia razonable de incertidumbres significativas.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha confirmado esta orientación: en *Gowan* (C-77/09) (TJUE.), el Tribunal avaló la retirada de una sustancia activa pese a la ausencia de certeza plena sobre los riesgos, apoyándose en la amplia discrecionalidad del legislador en materia de protección de la salud y del medio ambiente.

Estas obligaciones se traducen en costes regulatorios directos para el agricultor europeo. Las exigencias de registro de productos utilizados, de formación obligatoria para la aplicación de fitosanitarios, de mantenimiento de cuadernos de explotación y de cumplimiento de programas de gestión integrada de plagas forman parte de un entramado normativo complejo, estrechamente vinculado a la Directiva 2009/128/CE.

El modelo europeo se caracteriza por incorporar sistemáticamente obligaciones ambientales en el núcleo de los procesos productivos, obligando a los agricultores a internalizar externalidades que, en otras regiones del mundo, siguen siendo desplazadas hacia el entorno. (TORRES LÓPEZ, 2019)³

El Reglamento (UE) 2017/625 sobre controles oficiales refuerza esta dinámica, imponiendo a los operadores europeos obligaciones de trazabilidad que abarcan toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta la comercialización. Esta supervisión constante, diseñada para garantizar la seguridad alimentaria, implica que los productores europeos están sometidos a un escrutinio regulatorio profundo que condiciona de forma directa los costes y la organización de la actividad. La lógica preventiva que inspira la legislación europea tiende a endurecerse progresivamente, aumentando la distancia entre los estándares internos y los vigentes en buena parte de los países exportadores. (HERNÁNDEZ ZURERA, 2021)

No obstante, esta arquitectura regulatoria estricta contrasta de manera contundente con el tratamiento jurídico dispensado a las importaciones agrícolas. La Unión Europea, en virtud de las obligaciones asumidas en el marco de la OMC y de la política comercial común, no exige que los productos importados acrediten el cumplimiento de los mismos estándares productivos que se imponen a los productores comunitarios. El Reglamento (CE) 396/2005 exige únicamente que los productos cumplan con los límites máximos de residuos, sin considerar los métodos de producción utilizados en origen. Esta situación genera un fenómeno paradójico: la Unión prohíbe producir bajo

³ Sobre esta cuestión, véase TORRES LÓPEZ, José Miguel. *Comercio internacional y sostenibilidad: desafíos regulatorios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

determinadas condiciones dentro de su territorio, pero permite la entrada de productos elaborados bajo esos mismos métodos en terceros países.

Krupovic (KRUPOVIC, 2022) ha calificado esta situación como:

Un “dualismo regulatorio” derivado de la desconexión entre el Derecho ambiental europeo y la política comercial común.

El artículo 7 del TFUE exige asegurar la coherencia entre todas las políticas y acciones de la Unión; sin embargo, la separación conceptual entre producción interna e importaciones conduce a contradicciones evidentes. Mientras se exige al agricultor europeo cumplir estándares estrictos en materia de biodiversidad, reducción de fitosanitarios o mitigación del cambio climático, los productos importados pueden haber sido producidos con sustancias prohibidas, sin trazabilidad y sin controles comparables.

La incoherencia no es circunstancial, sino estructural. Surge de la tensión entre la política ambiental —orientada a altos niveles de protección— y la política comercial —orientada a la liberalización—. El resultado es una erosión de la eficacia del Derecho ambiental europeo, pues los riesgos que se pretende eliminar en la producción interna reaparecen en el mercado interior a través de la importación. Esta contradicción debilita la credibilidad del sistema regulatorio y plantea interrogantes sobre su sostenibilidad jurídica.

3. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN TERCEROS PAÍSES Y EL ORIGEN DE LA ASIMETRÍA NORMATIVA

La comparación entre el marco normativo europeo y los sistemas regulatorios de los principales países exportadores de productos agrícolas hacia la Unión revela diferencias estructurales profundas que explican la asimetría competitiva existente. En muchos países terceros, la producción agrícola se desarrolla en entornos institucionales débiles, con mínima regulación ambiental, controles fitosanitarios insuficientes y regímenes laborales alejados de los estándares recogidos en los convenios de la OIT. Estas circunstancias permiten reducir drásticamente los costes de producción, generando ventajas competitivas que no derivan de mejoras tecnológicas o productividad, sino de la ausencia de obligaciones jurídicas. (HOWSE & REGAN, 2000.)

Una primera fuente de asimetría normativa proviene del uso de sustancias fitosanitarias que han sido prohibidas o severamente restringidas en la Unión Europea. La literatura señala que muchos países exportadores mantienen autorizaciones de insecticidas neonicotinoides, herbicidas como el paraquat o

fungicidas con potencial efecto disruptor endocrino, cuyo empleo está vetado en Europa por aplicación del principio de precaución. (KRÄMER, 2011). La utilización de estas sustancias no solo incrementa la productividad, sino que reduce los costes operativos, pues elimina la necesidad de aplicar métodos de control integrado o técnicas alternativas de prevención que sí son obligatorias para el productor europeo.

El segundo elemento determinante es la debilidad de los sistemas de control y certificación en origen. Informes de la EFSA y de la Comisión Europea han documentado reiteradamente la existencia de deficiencias en los controles fitosanitarios en países terceros, señalando problemas de trazabilidad, uso inapropiado de sustancias activas y falta de capacidad técnica en las autoridades competentes. (EFSA., 2023). Como consecuencia, la fiabilidad de los certificados fitosanitarios emitidos en origen no siempre es homogénea, lo que plantea riesgos que solo se detectan en controles en frontera. Sin embargo, los controles en frontera, por su propia naturaleza muestral, no pueden reproducir la intensidad del control interno europeo.

Un tercer factor de asimetría proviene del régimen laboral. En numerosas regiones exportadoras —especialmente en América Latina, África y parte de Asia—, la actividad agrícola se basa en mano de obra informal, salarios muy inferiores a los europeos y condiciones laborales que no cumplirían los mínimos exigidos por la Directiva 2003/88/CE o por los sistemas europeos de prevención de riesgos laborales. Estas diferencias no responden a ventajas comparativas naturales, sino a fallas regulatorias estructurales (SWINNEN, 2015.)⁴. La actividad agrícola se beneficia así de costes laborales que serían inaceptables jurídicamente en el territorio de la Unión.

Por último, la asimetría se manifiesta también en los impactos ambientales asociados a la producción agrícola en terceros países. La deforestación, la sobreexplotación de recursos hídricos y la degradación de suelos se encuentran entre los efectos derivados de modelos agrícolas intensivos que abastecen mercados internacionales. La Unión ha reconocido explícitamente, a través del Reglamento sobre productos libres de deforestación, que parte de la presión sobre los ecosistemas globales proviene de la demanda europea (COMISIÓN EUROPEA., 2021). Sin embargo, la existencia de este reconocimiento no ha venido acompañada de una exigencia transversal de equivalencia normativa en todas las importaciones agrícolas.

⁴ Sobre esta cuestión, véase SWINNEN, Johan. *The Political Economy of Agricultural and Food Policies*. London: Palgrave Macmillan, 2015 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

La literatura coincide en que el resultado de este conjunto de factores es una competencia basada no en eficiencia económica real, sino en desigualdad regulatoria. Se ha identificado esta situación como un “vacío normativo transfronterizo”, en el cual el comercio internacional opera en ausencia de mecanismos que permitan corregir las distorsiones causadas por divergencias regulatorias profundas (PAUWELYN, 2004.). Esta ausencia de corrección introduce incentivos perversos: externalizar la producción hacia regiones con menor regulación y, al mismo tiempo, importar productos con menores costes ambientales y sociales.

En consecuencia, la UE se enfrenta a una paradoja: su marco normativo interno pretende reducir riesgos ambientales y sanitarios, pero la falta de exigencias equivalentes a las importaciones reintroduce esos mismos riesgos en la cadena alimentaria. La asimetría normativa no es, pues, un simple inconveniente competitivo: constituye una grieta estructural en la coherencia del modelo jurídico europeo.

4. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN Y LOS LÍMITES DERIVADOS DEL DERECHO DE LA OMC

La asimetría normativa que caracteriza la relación entre la producción agrícola europea y las importaciones procedentes de terceros países no puede comprenderse sin analizar el papel de la política comercial común (PCC), regulada en el artículo 207 del TFUE. Este precepto atribuye a la Unión una competencia exclusiva en materia comercial, lo que implica que los Estados miembros no pueden adoptar medidas unilaterales para limitar importaciones por motivos ambientales o sociales, salvo en los supuestos excepcionales contemplados en los artículos 34 a 36 del TFUE. De este modo, cualquier intento de exigir estándares equivalentes a los productos importados debe encontrar su base jurídica en la propia acción de la Unión, no en la legislación nacional.

La PCC se fundamenta tradicionalmente en la promoción del libre comercio y en la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, esta orientación se enfrenta a las crecientes demandas para integrar exigencias ambientales y sociales en la regulación del comercio internacional. La política comercial de la Unión ha evolucionado hacia una visión más amplia del desarrollo sostenible, pero esta evolución ha sido gradual y todavía presenta resistencias significativas. (BARTELS, 2012.)

El principal límite para esta integración lo constituyen las obligaciones derivadas de la Organización Mundial del Comercio. El Acuerdo General sobre Aranceles

Aduaneros y Comercio (GATT) y, especialmente, el Acuerdo MSF (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) y el Acuerdo OTC (Obstáculos Técnicos al Comercio), establecen un marco jurídico que restringe la posibilidad de imponer condiciones vinculadas a los métodos de producción en origen. Tradicionalmente, se ha interpretado que los requisitos basados en los llamados “procesos y métodos de producción” (PPMs) no relacionados con las características físicas del producto no pueden imponerse a los bienes importados sin vulnerar el principio de no discriminación. (HOWSE R. , 2010.)

No obstante, esta interpretación clásica ha sido objeto de revisión doctrinal y práctica. La jurisprudencia del Órgano de Apelación de la OMC ha reconocido, en casos como *US–Shrimp* y *EC–Seal Products*, que los miembros pueden adoptar medidas ambientales que afecten al comercio siempre que cumplan condiciones de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Como destaca Howse, esta evolución jurisprudencial ha abierto espacios jurídicos para la introducción de estándares ambientales más exigentes aplicables incluso a productos importados. (HOWSE R. , 2010.)

El Acuerdo MSF constituye un elemento central en el análisis. Este acuerdo permite a los miembros establecer medidas sanitarias y fitosanitarias más estrictas que las internacionales siempre que se basen en evaluaciones científicas del riesgo. La UE ha utilizado esta base para justificar restricciones a sustancias activas y límites máximos de residuos. Sin embargo, el Acuerdo MSF limita la posibilidad de exigir que el país exportador aplique los mismos métodos de producción que el país importador. El control se centra en el resultado (la inocuidad del producto), no en el proceso productivo. Esta distinción constituye uno de los principales obstáculos para la introducción de cláusulas espejo.

En el ámbito del Acuerdo OTC, la UE podría teóricamente justificar exigencias de equivalencia normativa si demuestran perseguir objetivos legítimos, como la protección del medio ambiente o de la salud pública. No obstante, el Órgano de Apelación exige que estas medidas no sean más restrictivas del comercio de lo necesario, lo que obliga a la UE a demostrar que no existe una alternativa menos restrictiva para alcanzar el mismo objetivo. (PAUWELYN, 2004.)

El GATT, por su parte, contiene las excepciones ambientales y sanitarias que podrían servir de base para justificar restricciones a las importaciones. Sin embargo, estas excepciones están sujetas al “test del párrafo final”, que exige demostrar que la medida no constituye una discriminación arbitraria o injustificable. Este filtro ha sido interpretado de manera rigurosa por el Órgano de Apelación, obligando a los Estados a aplicar sus medidas de forma coherente tanto a los productos nacionales como a los importados.

El resultado de este conjunto de obligaciones internacionales es un margen de maniobra limitado pero real. Como observa Marín Durán, la UE no está jurídicamente impedida de exigir condiciones de sostenibilidad a las importaciones, pero debe justificar dichas condiciones de manera sólida, coherente y no discriminatoria (MARÍN DURÁN, 2017.)⁵. En consecuencia, la introducción de cláusulas espejo o de mecanismos de ajuste ambiental en frontera no es incompatible con el Derecho de la OMC, siempre que respondan a riesgos ambientales reales, se apliquen de forma uniforme y cumplan con los principios básicos del sistema comercial multilateral.

La tensión entre la política comercial común y el Derecho ambiental europeo es, por tanto, una tensión jurídica, no meramente política. La Unión dispone de instrumentos para exigir mayor coherencia entre sus políticas comerciales y ambientales, pero su uso requiere una fundamentación técnica y jurídica rigurosa. La pregunta que sigue es si la UE está dispuesta a ejercer ese margen de maniobra.

5. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE Y SU RELEVANCIA PARA LA IMPOSICIÓN DE EXIGENCIAS A LAS IMPORTACIONES

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel determinante en la configuración del modelo europeo de protección ambiental y sanitaria, definiendo el alcance del principio de precaución y la legitimidad de las restricciones al comercio fundamentadas en la protección de la salud humana, animal y vegetal. Esta jurisprudencia es crucial para evaluar la viabilidad jurídica de exigir equivalencia normativa a los productos importados, pues determina el margen del legislador europeo para adoptar medidas que afecten a la libre circulación de bienes.

Uno de los pronunciamientos más relevantes es la sentencia *Gowan* (C-77/09) (TJUE.). En ella, el Tribunal reconoció expresamente la amplia discrecionalidad del legislador europeo para adoptar medidas restrictivas basadas en consideraciones científicas incompletas, siempre que dichas medidas se basen en el principio de precaución. El Tribunal afirmó que, en áreas en las que exista incertidumbre científica, la protección de la salud y del medio ambiente puede justificar decisiones que afecten significativamente a los operadores

⁵ Sobre esta cuestión, véase MARÍN DURÁN, Gracia. *Environmental Integration in the EU's External Relations*. Oxford: Hart Publishing, 2017 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

económicos. Esta doctrina ha sido interpretada por la literatura como una validación del modelo europeo de gestión del riesgo, que prioriza la prevención frente a la liberalización económica. (KRÄMER, 2011)

Otro pronunciamiento relevante es *Comisión c. Polonia* (C-165/08) (TJUE), donde el Tribunal avaló la posibilidad de imponer restricciones al comercio intracomunitario de vegetales cuando existieran riesgos para la salud vegetal. El Tribunal recalcó que la protección fitosanitaria constituye un elemento esencial del interés público europeo y que las medidas adoptadas por los Estados miembros —y por extensión, por la Unión— deben ser respetadas incluso cuando supongan una carga para los operadores económicos. Como subraya Jans, esta sentencia refuerza la legitimidad de políticas estrictas en materia de sanidad vegetal. (JANSS & VEDDER, 2021.)⁶

La jurisprudencia también ha abordado situaciones en las que las medidas ambientales afectan indirectamente a productos importados. En *Scotch Whisky Association* (C-333/14) (TJUE), el Tribunal reconoció que los Estados miembros pueden adoptar medidas que afecten al comercio si estas persiguen un objetivo legítimo de salud pública y son proporcionales.

Aunque el asunto se refería a medidas de orden interno, la doctrina ha interpretado que este razonamiento podría aplicarse también a medidas adoptadas por la Unión respecto a productos importados, siempre que dichas medidas no sean discriminatorias. (HOWSE R., 2010.)

Una sentencia especialmente relevante en el contexto agrícola es *Comisión c. Francia* (C-333/08), (TJUE), relativa a la resistencia francesa a autorizar determinados organismos modificados genéticamente. Aunque Francia fue condenada por incumplimiento procedimental, el Tribunal reconoció que los riesgos ambientales pueden justificar medidas restrictivas siempre que se presenten pruebas científicas mínimas razonables. Esta sentencia contribuye a reforzar la idea de que la protección del medio ambiente y de la salud es un valor estructural del Derecho de la Unión, capaz de justificar restricciones significativas incluso frente a presiones de liberalización comercial.

La importancia de esta jurisprudencia radica en que el TJUE ha reiterado la primacía de los objetivos ambientales y sanitarios sobre consideraciones puramente económicas.

⁶ Sobre esta cuestión, véase JANSS, Jan H.; VEDDER, Hans H. B. *European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2021 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

Como señala Lenaerts: (LENAERTS, 2019.)

el Tribunal ha construido una doctrina de equilibrio en la que los valores fundamentales del artículo 191 TFUE pueden justificar restricciones al comercio siempre que las medidas superen el test de proporcionalidad.

Aplicada al debate sobre las importaciones agrícolas, esta jurisprudencia sugiere que la Unión puede adoptar medidas que exijan estándares equivalentes a los productos importados si:

1. El objetivo es legítimo, como la protección del medio ambiente o la salud pública.
2. Existe una base científica razonable, aunque no concluyente.
3. La medida es proporcional y no discriminatoria.
4. La medida se aplica de forma coherente, tanto a productos nacionales como importados.

Es precisamente este último punto el que otorga relevancia al concepto de “cláusulas espejo”: al exigir a las importaciones los mismos estándares que a la producción interna, la Unión refuerza la coherencia normativa y, al mismo tiempo, reduce el riesgo de violar el principio de no discriminación.

De esta manera, la jurisprudencia del TJUE proporciona una base jurídica sólida para defender que las medidas europeas destinadas a equiparar las condiciones de producción internas y externas no solo son lícitas, sino necesarias para cumplir con los compromisos ambientales del artículo 191 TFUE y con la exigencia de coherencia del artículo 7 del TFUE.

6. DIMENSIÓN AMBIENTAL, SANITARIA Y SOCIAL DEL RIESGO DERIVADO DE LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS

La asimetría normativa entre la producción agrícola europea y la producida en terceros países no solo genera distorsiones competitivas; también introduce riesgos ambientales, sanitarios y sociales que afectan a la integridad de la cadena alimentaria de la Unión y a la eficacia del propio ordenamiento jurídico europeo. Estos riesgos, al operar de forma transfronteriza, ponen de manifiesto los límites del actual modelo de gobernanza regulatoria y explican la creciente

presión para incorporar mecanismos de equivalencia normativa en la política comercial común.

6.1. RIESGOS AMBIENTALES: REIMPORTACIÓN DE IMPACTOS PROHIBIDOS EN LA UE

El objetivo del artículo 191 TFUE es garantizar un nivel elevado de protección ambiental. Sin embargo, la insuficiencia de exigencias aplicadas a las importaciones permite la entrada en el mercado interior de productos cultivados bajo prácticas que la Unión considera ambientalmente inaceptables.

Diversos estudios señalan que gran parte de los impactos negativos asociados a la agricultura —deforestación, degradación del suelo, sobreexplotación hídrica y pérdida de biodiversidad— se generan en terceros países que abastecen al mercado europeo (MEYFROIDT, 2020.). La Unión ha reconocido esta externalización en la Comunicación relativa a la lucha contra la deforestación importada, lo que evidencia una contradicción estructural: mientras impone obligaciones ambientales estrictas a su producción interna, permite la entrada de productos cuya huella ecológica excede ampliamente los parámetros admisibles en la UE.

Como apunta Lambin: (LAMBIN, 2011.)⁷

esta descoordinación crea un “efecto boomerang ambiental”, por el cual los impactos ambientales que la Unión intenta reducir internamente regresan al mercado a través de bienes producidos en condiciones ambientalmente insostenibles

6.2. RIESGOS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS: INSUFICIENCIA DE CONTROLES EN FRONTERA

El sistema europeo de seguridad alimentaria se fundamenta en el principio “de la granja a la mesa”, que implica un control integral de la cadena productiva. Sin embargo, este principio no se aplica a los productos importados, cuya trazabilidad depende de certificaciones emitidas por autoridades de terceros países.

Informes recientes de la EFSA y del sistema RASFF revelan que las notificaciones por residuos de pesticidas no autorizados son significativamente más frecuentes en productos importados que en productos europeos (EFSA.,

⁷ Sobre esta cuestión, véase LAMBIN, Eric; MEYFROIDT, Patrick. “Global Land Use and Trade: Risk of Externalization”. *Global Environmental Change*, vol. 21, 2011, pp. 343–350 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

2023). Estas desviaciones no se deben necesariamente a fraude, sino a la existencia de marcos regulatorios más permisivos en origen.

La literatura ha identificado este fenómeno como un “riesgo normativo”, derivado de la coexistencia de sistemas regulatorios divergentes en un mercado globalizado (McDERMOTT, 2022). La debilidad de los controles en ciertos países exportadores limita la fiabilidad del sistema, poniendo en entredicho la coherencia del Reglamento (UE) 2017/625, que exige altos niveles de control interno, pero no garantiza estándares equivalentes en origen.

6.3. RIESGOS SOCIALES Y LABORALES: COMPETENCIA BASADA EN LA DESPROTECCIÓN

La diferencia entre los costes laborales europeos y los costes en países exportadores no responde a diferencias de productividad, sino a la ausencia de protección laboral en origen. Estudios recientes muestran que en sectores como frutas, hortalizas o flores, gran parte de la competitividad de las exportaciones hacia Europa deriva de condiciones laborales que vulneran estándares internacionales (ILO., 2019).

La doctrina ha subrayado que esta situación implica una forma de “dumping social” en la que los productos compiten en el mercado interior gracias a la reducción de derechos laborales (ALSTON, 2020.). Ello contraviene los valores sociales de la Unión y socava la legitimidad del modelo europeo de protección laboral.

6.4. INCOHERENCIA NORMATIVA Y RIESGO SISTÉMICO

El elemento más problemático desde una perspectiva jurídica es que estos riesgos erosionan la coherencia interna del Derecho de la Unión.

Como ha señalado Krämer: (KRÄMER, 2011)

el Derecho europeo exige altos estándares internos cuyo efecto protector queda anulado si el mercado continúa abasteciéndose de productos importados que ignoran dichos estándares

El riesgo, por tanto, no es solo sanitario o ambiental, sino sistémico: la falta de equivalencia normativa amenaza la eficacia del Derecho europeo y debilita la credibilidad de las instituciones.

7. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y TERRITORIALES DE LA ASIMETRÍA NORMATIVA PARA LA AGRICULTURA EUROPEA

La asimetría normativa entre la producción agrícola europea y las importaciones procedentes de países terceros produce efectos económicos y territoriales profundos que amenazan la viabilidad del modelo agrario europeo.

Estas consecuencias no son meramente coyunturales, sino estructurales, y afectan tanto a la competitividad de las explotaciones como a la cohesión territorial y social de amplias zonas rurales.

7.1. EROSIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS AGRICULTORES EUROPEOS

La diferencia de costes derivada del cumplimiento de la normativa ambiental, sanitaria y laboral constituye una de las principales fuentes de desventaja competitiva para los agricultores europeos. El encarecimiento de insumos, la prohibición de determinadas sustancias activas, las exigencias de trazabilidad y los controles oficiales incrementan los costes fijos y variables de las explotaciones. Como señala Matthews, estas obligaciones forman parte del modelo europeo de sostenibilidad, pero colocan a los productores comunitarios en una posición vulnerable cuando compiten con productos que no soportan cargas regulatorias comparables. (MATTHEWS, 2018)⁸

Esta situación es particularmente grave en sectores intensivos en mano de obra, como frutas y hortalizas, donde la competencia de países como Marruecos, Turquía o Egipto se basa en costes laborales muy inferiores y en marcos normativos menos exigentes en materia de fitosanitarios. La literatura ha descrito esta dinámica como un caso de "competencia desregulada", en el que el precio final del producto no refleja los costes ambientales y sociales reales de su producción. (GARZÓN, 2019)

7.2. RIESGO DE ABANDONO AGRARIO Y REDUCCIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO

La pérdida de competitividad conduce en muchos casos al abandono de explotaciones agrícolas, especialmente en zonas rurales desfavorecidas.

Como advierte Swinnen: (SWINNEN, 2015.)

⁸ Sobre esta cuestión, véase MATTHEWS, Alan. The Future of EU Agricultural Policy. Brussels: CEPS, 2018 (Fecha de último acceso 09-03-2025).

el abandono agrario no solo implica la desaparición de operadores económicos, sino también la degradación de los sistemas agroecológicos y el deterioro de la cohesión social.

El abandono de tierras genera procesos de despoblamiento rural, pérdida de servicios públicos y debilitamiento del tejido económico local. Estos efectos contradicen directamente los objetivos de la PAC, que busca garantizar la vitalidad de las zonas rurales, preservar el paisaje agrario y mantener la actividad agrícola como elemento esencial del equilibrio territorial europeo.

7.3. DESLOCALIZACIÓN PRODUCTIVA E INCENTIVOS PERVERSOS

La asimetría normativa introduce incentivos perversos que favorecen la externalización de la producción agrícola hacia países con regulaciones más laxas. Algunas empresas europeas han trasladado parte de sus procesos productivos —especialmente en la fase primaria— a terceros países para reducir sus costes laborales y regulatorios, reimportando posteriormente la producción al mercado interior. Este fenómeno ha sido descrito por la doctrina como “deslocalización normativa”. (SCHUTTER, 2017)

La deslocalización no solo afecta al empleo y a la riqueza generada en el territorio de la Unión, sino que también tiene impactos ambientales negativos al desplazar la producción hacia regiones con menor capacidad regulatoria y sin controles adecuados. De este modo, la apertura comercial sin equivalencia normativa contribuye a intensificar la huella ecológica global de la producción agrícola europea.

7.4. DISTORSIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO INTERIOR

La coexistencia de productos sometidos a estándares estrictos y productos importados con menores exigencias altera el funcionamiento del mercado interior. En términos jurídicos, ello puede vulnerar el principio de igualdad de condiciones para los operadores económicos, que constituye un elemento esencial del artículo 39 TFUE y de la propia lógica de la PAC.

Como explica García Azcárate, (GARCÍA AZCÁRATE, 2020.).

un mercado interior donde los operadores compiten bajo marcos regulatorios divergentes no es un mercado eficiente ni equitativo, sino un mercado distorsionado cuya estructura incentiva el incumplimiento indirecto de las normas europeas. La eficacia del Derecho europeo queda así erosionada por su propia arquitectura comercial.

8. PROPUESTAS JURÍDICAS PARA CORREGIR LA ASIMETRÍA NORMATIVA: CLÁUSULAS ESPEJO, AJUSTES EN FRONTERA Y REFUERZO DE CONTROLES

La superación de la asimetría normativa entre la producción agrícola europea y las importaciones procedentes de terceros países exige la adopción de mecanismos jurídicos capaces de restablecer la coherencia interna del ordenamiento europeo y de garantizar condiciones justas de competencia. El debate doctrinal y político se ha centrado en tres vías principales: las cláusulas espejo, los mecanismos de ajuste en frontera y el refuerzo del sistema de controles oficiales. Cada una de estas soluciones plantea oportunidades y desafíos desde la perspectiva del Derecho de la Unión y de las obligaciones internacionales de la UE.

8.1. LAS CLÁUSULAS ESPEJO: FUNDAMENTO Y VIABILIDAD JURÍDICA

Las llamadas *cláusulas espejo* consisten en exigir a los productos importados el cumplimiento de estándares equivalentes a los aplicados a la producción europea. Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 7 y 191 del TFUE, que exigen coherencia y un alto nivel de protección ambiental. Como sostiene Marín Durán, la Unión no está jurídicamente impedida para imponer requisitos de equivalencia siempre que estos se basen en riesgos reales y se apliquen de manera no discriminatoria (MARÍN DURÁN, 2017.)

Sin embargo, su aplicación encuentra límites en el Derecho de la OMC, especialmente en el Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC. La doctrina clásica ha interpretado que las medidas basadas en los procesos y métodos de producción (PPMs) no relacionados con las características finales del producto pueden considerarse incompatibles con el comercio internacional (REGAN, 2016.). No obstante, la evolución jurisprudencial en *US–Shrimp*, *US–Tuna II* y *EC–Seal Products* ha ampliado el margen para introducir exigencias ambientales siempre que las medidas persigan un objetivo legítimo, estén justificadas por evidencia científica razonable, sean proporcionadas y no discriminatorias, y se apliquen de forma coherente.

La introducción de cláusulas espejo en el sector agrícola se encuentra así jurídicamente condicionada, pero no prohibida. Países como Suiza o Noruega ya aplican mecanismos similares en determinados productos agrícolas, lo que demuestra su viabilidad práctica.

8.2. MECANISMOS DE AJUSTE EN FRONTERA: UNA HERRAMIENTA PARA INTERNALIZAR COSTES EXTERNOS

Otra propuesta consiste en aplicar mecanismos de ajuste en frontera que graven la entrada de productos importados cuando estos se beneficien de condiciones regulatorias más laxas que las aplicadas en la UE. Este enfoque se inspira en el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) adoptado por la Unión Europea en 2023.

Como señala Casella, (CASELLA, 2021.)

los ajustes en frontera representan una herramienta eficaz para evitar la “fuga normativa”, permitiendo que los productos importados internalicen los costes ambientales que no han asumido en origen. Su fundamento jurídico podría encontrar soporte tanto en el artículo XX del GATT como en el principio de quien contamina paga.

No obstante, esta opción exige una evaluación técnica precisa debe establecer un vínculo claro entre el riesgo ambiental y la medida; debe evitar la discriminación arbitraria; y debe aplicarse de forma uniforme a todos los países exportadores.

Ante estas condiciones, la UE debería construir un sistema sectorial específico para productos agrícolas de alto riesgo (cítricos, frutas tropicales, cereales determinados), compatible con MSF y OTC.

8.3. REFUERZO DE LOS CONTROLES OFICIALES EN FRONTERA

El Reglamento (UE) 2017/625 reconoce la competencia de la Unión para reforzar los controles oficiales aplicables a las importaciones. La literatura ha señalado que el actual sistema —basado en control documental y análisis muestral— es insuficiente para asegurar una equivalencia mínima de protección. (GRANT, 2020.)

El refuerzo podría materializarse en aumento de la frecuencia de muestreo en función del riesgo del país exportador, creación de listas diferenciadas de países según su historial de incumplimientos, suspensión temporal de importaciones cuando un país incumpla de forma sistemática los límites máximos de residuos y auditorías directas de la UE en países exportadores, como ya se hace en el ámbito veterinario.

Este refuerzo es plenamente compatible con el Acuerdo MSF, siempre que se fundamente en evidencia científica y en análisis de riesgo.

8.4. HACIA UN MARCO JURÍDICO INTEGRADO DE RECIPROCIDAD NORMATIVA

La doctrina coincide en que la solución definitiva exige integrar las políticas agrícola, comercial y ambiental en un marco coherente.

Como sostiene Esty: (ESTY, 2017)

la fragmentación entre políticas públicas puede erosionar la eficacia de la regulación ambiental y favorecer la externalización de impactos

Este marco integrado debería incluir: exigencias de sostenibilidad en los acuerdos comerciales, mecanismos de reciprocidad normativa, reconocimiento mutuo condicionado, incentivos a la producción sostenible en países exportadores, y transparencia en el etiquetado.

La reciprocidad normativa no debe concebirse como un mecanismo proteccionista, sino como una herramienta para garantizar la igualdad competitiva, la protección ambiental y la coherencia del ordenamiento.

9. EDUCACIÓN DEL CONSUMIDOR Y TRANSPARENCIA DEL ORIGEN COMO INSTRUMENTOS PARA REDUCIR LA ASIMETRÍA NORMATIVA

Si bien la corrección de la asimetría normativa entre productos europeos e importados depende esencialmente de decisiones regulatorias y comerciales, el comportamiento del consumidor desempeña un papel creciente en la transformación del mercado agroalimentario. La Unión Europea ha reconocido explícitamente que la información al consumidor constituye un instrumento regulatorio indirecto capaz de orientar la demanda hacia productos más sostenibles, reforzando así la coherencia interna del modelo europeo. (COMISIÓN EUROPEA., 2020)

9.1. EL ORIGEN COMO ATRIBUTO JURÍDICO RELEVANTE DEL PRODUCTO

La transparencia del origen se ha consolidado como un elemento esencial para el funcionamiento del mercado interior. La jurisprudencia del TJUE ha establecido que la indicación del origen puede exigirse cuando resulte necesaria

para evitar el riesgo de confusión o para garantizar la protección del consumidor (asunto *Mars*, C-470/93). Sin embargo, la doctrina contemporánea sostiene que el origen cumple hoy también una función ambiental y social, al proporcionar al consumidor información sobre las condiciones de producción que no son visibles en las características físicas del producto. (KYSAR, 2010.)

En el ámbito agrícola, el origen no solo permite conocer la procedencia geográfica del producto, sino también inferir el marco normativo bajo el cual ha sido producido. Dado que muchos países exportadores mantienen regulaciones laxas en materia medioambiental y laboral, la transparencia del origen puede actuar como un mecanismo de “revelación normativa” que compense, al menos parcialmente, la desigualdad regulatoria existente.

9.2. ETIQUETADO AMBIENTAL Y SOCIAL: HACIA UNA INFORMACIÓN COMPENSABLE Y VERIFICABLE

La proliferación de etiquetas voluntarias y certificaciones privadas plantea el riesgo de confusión y sobreinformación. Por ello, diversos autores han señalado la necesidad de que la Unión avance hacia un sistema armonizado de etiquetado ambiental y social que permita al consumidor identificar fácilmente los productos producidos conforme a estándares elevados. (DENDLER, 2014.)

El desarrollo del Pacto Verde Europeo incluye ya iniciativas destinadas a crear un etiquetado ambiental armonizado, pero su implantación debe ir acompañada de mecanismos de verificación robustos que eviten el *greenwashing* y garanticen la credibilidad del sistema.

Como afirma Teubner: (TEUBNER, 2017)

los sistemas de certificación solo pueden considerarse eficaces si incorporan mecanismos jurídicos de control que aseguren que la información proporcionada es veraz y comparable

9.3. EL PAPEL DEL CONSUMIDOR EN LA CORRECCIÓN DEL FALLO REGULATORIO

La asimetría normativa existente entre la UE y los países exportadores constituye un fallo regulatorio que no puede ser corregido únicamente desde la oferta. El comportamiento del consumidor es determinante: cuando el consumidor europeo opta por productos más baratos, producidos bajo estándares laxos, contribuye involuntariamente a perpetuar las prácticas que la normativa europea pretende erradicar.

Como sostiene Sunstein, (SUNSTEIN, 2018.).

las políticas de información pueden alterar la estructura de preferencias del consumidor, fomentando decisiones más alineadas con objetivos de sostenibilidad. Es decir, el consumidor informado actúa como co-regulador del mercado, reforzando la eficacia de las regulaciones ambientales.

9.4. EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN: ELEMENTOS CLAVES PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

El fortalecimiento del etiquetado debe acompañarse de políticas públicas de educación y sensibilización que hagan comprensible al consumidor la importancia de las condiciones de producción. La Estrategia “De la Granja a la Mesa” subraya la necesidad de empoderar al consumidor para que adopte decisiones informadas. (COMISIÓN EUROPEA., 2020)

La doctrina indica que la transición hacia un modelo alimentario sostenible no puede lograrse sin la participación activa del consumidor. Un etiquetado claro, unido a campañas educativas, puede reducir la demanda de productos producidos bajo estándares ambientales o laborales deficientes, contribuyendo así a disminuir la presión competitiva sobre los agricultores europeos.

10.LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL EUROPEA DE EXIGIR RECIPROCIDAD NORMATIVA

La exigencia de reciprocidad normativa a las importaciones agrícolas no constituye únicamente un debate económico o comercial. Su fundamento se encuentra en la propia constitución material de la Unión Europea, tal y como resulta de los valores del artículo 2 TFUE, la coherencia del artículo 7 TFUE, los objetivos del artículo 39 TFUE y los principios ambientales del artículo 191 TFUE. Desde esta perspectiva, la cuestión central no es si la Unión puede exigir estándares equivalentes a los productos importados, sino si puede permitirse no hacerlo sin comprometer su coherencia interna.

10.1. ARTÍCULO 7 TFUE: LA COHERENCIA COMO PRINCIPIO ESTRUCTURAL DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN

El artículo 7 del TFUE establece que “la Unión velará por la coherencia entre sus distintas políticas y acciones”. Este mandato tiene un alcance constitucional, en tanto obliga a evitar contradicciones entre políticas internas —agricultura, medio ambiente, salud— y externas —comercio, cooperación internacional—.

Como destaca Curtin, la coherencia no es un principio programático, sino una exigencia jurídica que vincula al legislador europeo. (CURTIN, 2014.)

En este sentido, la Unión incurre en incoherencia normativa cuando impone estándares elevados a la producción interna, pero admite la entrada de productos que no cumplen dichos estándares, trasladando al exterior los impactos que pretende evitar en su territorio.

La incoherencia vulnera no solo el artículo 7, sino también la legitimidad global del modelo normativo europeo.

10.2. ARTÍCULO 191 TFUE: EL MANDATO DE PROTECCIÓN ELEVADA Y EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

El artículo 191 TFUE establece que la política ambiental de la UE deberá garantizar un nivel elevado de protección y basarse en los principios de precaución, prevención y corrección en la fuente. La doctrina coincide en que estos principios constituyen mandatos normativos vinculantes. (KRÄMER, 2011)

La pregunta clave es si estos principios se proyectan únicamente sobre la producción interna o si deben informar también el régimen aplicable a las importaciones. Desde una perspectiva constitucional, no es sostenible que: el principio de precaución restrinja sustancias activas en la UE, mientras que se permite la importación de productos producidos con esas mismas sustancias.

Como señala Jans: (JANSS & VEDDER, 2021.)

el principio de precaución perdería eficacia si la Unión aceptase que los riesgos sanitarios y ambientales que rechaza internamente regresen al mercado por vía de importación

10.3. ARTÍCULO 39 TFUE: IGUALDAD COMPETITIVA Y ESTABILIDAD DEL MERCADO AGRÍCOLA

El artículo 39 TFUE, que establece los objetivos de la PAC, exige garantizar un nivel de vida equitativo de la población agrícola, estabilizar los mercados, y asegurar precios razonables a los consumidores.

Sin embargo, estos objetivos resultan incompatibles con una situación en la que los agricultores europeos compiten con productos importados producidos bajo estándares inferiores.

Como explica Massot-Martí, (MASSOT-MARTÍ, 2019)

la igualdad competitiva es un presupuesto imprescindible del mercado agrícola europeo.

Aceptar una competencia estructuralmente desigual vulnera el objetivo de estabilidad de mercados, compromete el nivel de vida del agricultor europeo, y distorsiona el funcionamiento del mercado interior. Por tanto, la reciprocidad normativa no es solo deseable, sino necesaria para cumplir el mandato del artículo 39 TFUE.

10.4. ARTÍCULO 2 TUE: VALORES DE LA UNIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

La agricultura en muchos países exportadores se sostiene sobre prácticas laborales que no cumplen estándares básicos de la Organización Internacional del Trabajo. La doctrina señala que aceptar productos elaborados en condiciones laborales deficientes contraviene los valores sociales de la Unión recogidos en el artículo 2 TUE. (SCHUTTER, 2017)

Al permitir la entrada de productos basados en prácticas laborales que la UE rechaza en su propio territorio, la Unión debilita la protección social interna, socava la justicia social como valor de la Unión, y contradice su papel como actor global en materia de derechos humanos.

10.5. LA NOCIÓN DE «CONSTITUCIONALISMO VERDE» EUROPEO

Diversos autores han señalado que el Derecho de la Unión ha transitado hacia un “constitucionalismo verde”, en el que la protección ambiental constituye un valor estructural y transversal del ordenamiento. Desde esta perspectiva, la reciprocidad normativa no es un mecanismo proteccionista, sino una herramienta constitucionalmente necesaria para garantizar la integridad del sistema ambiental europeo, la coherencia entre políticas internas y externas, y la credibilidad internacional de la UE como líder en sostenibilidad.

10.6. SÍNTESIS: LA RECIPROCIDAD NORMATIVA COMO MANDATO CONSTITUCIONAL

La suma de los principios derivados de los artículos 2, 7, 39 y 191 TFUE permite concluir que la Unión no solo puede, sino que debe exigir equivalencia normativa a los productos importados, para preservar la coherencia del ordenamiento, la eficacia del Derecho ambiental y la igualdad competitiva.

11. HACIA UN MODELO EUROPEO DE COMERCIO AGRÍCOLA BASADO EN LA SOSTENIBILIDAD Y LA EQUIDAD

El análisis precedente revela que la asimetría normativa entre la producción agrícola europea y las importaciones procedentes de terceros países constituye un problema estructural que afecta simultáneamente a la coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, a la competitividad del sector agrícola europeo y a la eficacia de sus políticas ambientales y sociales. A partir de esta constatación, resulta necesario formular una síntesis crítica que permita orientar la evolución futura del comercio agrícola europeo hacia un modelo más justo y sostenible.

11.1. LA INSUFICIENCIA DEL ENFOQUE ACTUAL: UNA PROTECCIÓN FRAGMENTADA E INCOHERENTE

Como muestran diversos autores, el modelo vigente de la Unión Europea combina una regulación ambiental interna de altos estándares con una política comercial que sigue respondiendo a lógicas de liberalización clásica, sin incorporar plenamente las exigencias de sostenibilidad. (BARTELS, 2012.)

El resultado es un sistema regulatorio fragmentado estrictamente protector hacia dentro, permisivo hacia fuera, y estructuralmente incoherente.

Esta fractura se traduce en una pérdida de eficacia del Derecho ambiental europeo. Las restricciones impuestas a la producción interna pueden verse neutralizadas por la entrada de productos importados producidos en condiciones que vulnerarían la legislación europea.

Como advierte Esty: (ESTY, 2017)

ningún régimen regulatorio puede alcanzar sus objetivos si permite la reimportación de los impactos que pretende evitar

11.2. LA NECESIDAD DE INTEGRAR LAS POLÍTICAS AGRÍCOLA, AMBIENTAL Y COMERCIAL

Una de las conclusiones fundamentales de la doctrina contemporánea es que la integración de políticas constituye la única vía para garantizar la coherencia del sistema. El artículo 7 TFUE establece un mandato explícito en este sentido, pero su aplicación real ha sido limitada.

Jans y Vedder: (JANSS & VEDDER, 2021.)

subrayan que la falta de integración entre políticas internas y externas es una de las principales causas de ineficacia del Derecho ambiental europeo

En este contexto, la Unión Europea debe avanzar hacia un modelo de gobernanza integrada, en el que la PAC incorpore explícitamente criterios de reciprocidad normativa en su dimensión comercial; la política comercial común internalice los costes ambientales y sociales de las importaciones; y la política ambiental se proyecte de manera coherente hacia el comercio internacional.

Esta integración permitiría que las restricciones ambientales, sanitarias y sociales aplicadas a la producción interna se vieran reflejadas también en las condiciones de acceso al mercado interior.

11.3. LA LEGITIMIDAD DEL LIDERAZGO EUROPEO EN COMERCIO SOSTENIBLE

La Unión Europea ha construido una identidad internacional basada en el liderazgo ambiental y en la defensa de los derechos sociales y laborales. Sin embargo, esta identidad se ve debilitada cuando la Unión tolera la importación de productos que vulneran estándares que la propia UE considera esenciales.

Como señala Chalmers: (CHALMERS, 2019)

la credibilidad internacional de la Unión depende de la coherencia entre sus discursos globales y su práctica interna.

La introducción de mecanismos de reciprocidad normativa —como las cláusulas espejo, los ajustes en frontera o los estándares ambientales en acuerdos comerciales— permitiría reforzar este liderazgo, reduciendo las acusaciones de doble rasero y mejorando la capacidad de influencia de la UE en foros multilaterales.

11.4. LA EQUIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DEL COMERCIO AGRÍCOLA

La equidad es un principio inherente al mercado interior y a la PAC. La competencia solo puede considerarse legítima cuando se desarrolla entre operadores sometidos a condiciones equivalentes. La situación actual viola este principio: los agricultores europeos soportan cargas regulatorias superiores que no se trasladan a los productos importados.

Como recuerda García Azcárate, (GARCÍA AZCÁRATE, 2020.)

la equidad competitiva es un requisito indispensable para la viabilidad del modelo agrario europeo.

La equidad exige que el precio final refleje los costes ambientales y sociales reales, el consumidor disponga de información transparente, y los operadores compitan bajo estándares comparables.

La reciprocidad normativa es, por tanto, no solo compatible con el funcionamiento del mercado interior, sino exigida por él.

11.5. UN NUEVO PARADIGMA: DEL LIBRE COMERCIO AL COMERCIO RESPONSABLE

La evolución del comercio internacional muestra una transición desde modelos basados exclusivamente en la eficiencia económica hacia modelos orientados a la sostenibilidad. La Unión Europea se encuentra en una posición privilegiada para consolidar un paradigma de comercio responsable, en el que las reglas comerciales se alineen con los valores de la Unión y con la protección del medio ambiente y la salud.

Como afirma Howse, (HOWSE & REGAN, 2000.).

El Derecho de la OMC no debe interpretarse como un obstáculo para la sostenibilidad, sino como un sistema flexible que admite restricciones justificadas por razones legítimas. El margen jurídico existe; la cuestión es si existe también voluntad política.

12. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este estudio permite afirmar que la asimetría normativa existente entre la producción agrícola europea y las importaciones procedentes de terceros países constituye un problema jurídico estructural que afecta simultáneamente a la coherencia del ordenamiento de la Unión, a la competitividad del sector agrario y a la eficacia real de las políticas ambientales, sanitarias y sociales.

La Unión Europea ha construido un marco regulatorio interno basado en altos estándares de protección, fundamentado en los principios del artículo 191 TFUE y desarrollado a través de normas estrictas en materia de fitosanitarios, seguridad alimentaria, trazabilidad y sostenibilidad.

Sin embargo, este modelo protector contrasta con un régimen de importaciones que no exige a los productos procedentes de terceros países condiciones equivalentes. Esta divergencia genera una fractura normativa que compromete la finalidad misma del Derecho ambiental europeo: evitar riesgos para la salud y el medio ambiente derivados de prácticas agrícolas que la Unión considera inaceptables en su territorio.

En términos constitucionales, esta incoherencia es difícilmente conciliable con los mandatos del artículo 7 TFUE, que impone a la Unión el deber de asegurar la coherencia entre sus políticas internas y externas, así como con los objetivos de la PAC establecidos en el artículo 39 TFUE. Igualmente, aceptar productos elaborados en condiciones laborales o ambientales deficientes tensiona los valores consagrados en el artículo 2 TUE, particularmente la justicia social y el respeto de la dignidad humana.

La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirman que la Unión dispone de margen jurídico suficiente para adoptar medidas destinadas a exigir equivalencia normativa a los productos importados, ya sea mediante cláusulas espejo, mecanismos de ajuste en frontera o refuerzos del sistema de controles oficiales. Lejos de constituir un mecanismo proteccionista, estas herramientas se configuran como instrumentos necesarios para garantizar la igualdad competitiva, la eficacia del Derecho ambiental y la coherencia del ordenamiento europeo.

Como muestran diversos estudios, el Derecho de la OMC no es un obstáculo insalvable: admite restricciones basadas en objetivos legítimos, siempre que sean proporcionales, fundamentadas y no discriminatorias. La clave para la Unión Europea reside, por tanto, en diseñar un marco regulatorio robusto, transparente y coherente, capaz de resistir el escrutinio jurídico internacional.

Asimismo, la corrección de la asimetría normativa exige considerar el papel del consumidor como co-regulador del mercado. La transparencia del origen, el etiquetado ambiental y las políticas de educación pueden contribuir a orientar las preferencias hacia productos producidos bajo estándares elevados, reduciendo la presión competitiva sobre los agricultores europeos y reforzando la sostenibilidad del sistema agroalimentario.

En definitiva, el mantenimiento del modelo europeo de producción agrícola —basado en sostenibilidad, calidad y protección de bienes jurídicos fundamentales— requiere avanzar hacia un nuevo paradigma de comercio agrícola responsable, en el que la reciprocidad normativa sea la regla y no la excepción. La Unión Europea se encuentra ante una encrucijada decisiva: o consolida un régimen de comercio coherente con sus valores y principios

constitucionales, o continuará permitiendo que las lógicas del comercio internacional neutralicen los avances logrados en materia de protección ambiental y social.

Este artículo sostiene que la primera opción no solo es jurídicamente posible, sino constitucionalmente exigida. La igualdad competitiva, la coherencia normativa y la sostenibilidad ambiental dependen, en última instancia, de la capacidad de la Unión para asumir un liderazgo real en la construcción de un sistema alimentario global justo, seguro y sostenible.

13. BIBLIOGRAFÍA

- ALSTON, P. (2020.). *Labour Rights and Global Trade*. Cambridge University Press,.
- BARTELS, L. (2012.). “Social Issues: Labour, Environment and Human Rights”. *The European Union and Global Trade Governance*, vol. 8,.
- CASELLA, A. (2021.). “Border Adjustments and Environmental Standards: A New Framework for Trade Policy”. *World Economy*, vol. 44,.
- CHALMERS, D. (2019). *The European Union and Global Governance*. Cambridge University Press,.
- COMISIÓN EUROPEA. ((Fecha de último acceso 07-03-2025) de 2020). *Estrategia “De la Granja a la Mesa”*. Obtenido de <https://ec.europa.eu>
- COMISIÓN EUROPEA. ((Fecha de último acceso 07-03-2025). de 2021). *Reglamento relativo a productos libres de deforestación*. Obtenido de <https://ec.europa.eu>
- CURTIN, D. (2014.). *Challenging Executive Dominance in European Democracy*. Oxford University Press,.
- DENDLER, L. (2014.). “Sustainability Labelling: Concepts, Tools and Strategies”. *Journal of Consumer Policy*, vol. 37,.
- EFSA. ((Fecha de último acceso 07-03-2025). de 2023). *Annual Report on Pesticide Residues in Food*. Obtenido de Parma: <https://efsa.europa.eu>
- ESTY, D. C. (2017). *Green Rules: The Architecture of Environmental Regulation*. Yale University Press,.

- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2020.). “La PAC ante los desafíos del mercado global”. *Revista de Estudios Agrarios*, nº 22,.
- GARCÍA URETA, A. (2018). *Derecho ambiental europeo*. Madrid: Iustel.
- GARZÓN, I. (2019). “Sustainability and Competitiveness in the EU Agrifood Sector”. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 46,.
- GRANT, W. (2020.). “Reforming Border Checks for Agricultural Imports”. *Journal of Food Law & Policy*, vol. 15,.
- HERNÁNDEZ ZURERA, L. (2021). “El principio de coherencia en el Derecho ambiental de la Unión Europea”. *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 77.
- HOWSE, R. (2010.). “Do the World Trade Organization Disciplines on Domestic Regulation Make Sense?”. *European Journal of International Law*, vol. 23,.
- HOWSE, R., & REGAN, D. (2000.). “The Product/Process Distinction: An Illusory Basis for Disciplining ‘Unilateralism’ in Trade Policy”. *European Journal of International Law*, vol. 11,.
- ILO. ((Fecha de último acceso 08-03-2025). de 2019). *Working Conditions in Global Agriculture*. Ginebra,. Obtenido de <https://ilo.org>
- JANSS, J. H., & VEDDER, H. H. (2021.). *European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing,.
- KRÄMER, L. (2011). *EU Environmental Law*. London: Sweet & Maxwell.
- KRUPOVIC, M. (2022). *EU Trade Law and Environmental Protection: Conflicts and Solutions*. Oxford: Hart Publishing.
- KYSAR, D. (2010.). “The Social Life of Labels”. *Harvard Law Review*, vol. 123,.
- LAMBIN, E. (2011.). “Global Land Use and Trade: Risk of Externalization”. *Global Environmental Change*, vol. 21,.
- LENAERTS, K. (2019.). *EU Values and the Future of Integration*. Oxford University Press,.

- MARÍN DURÁN, G. (2017.). Environmental Integration in the EU’s External Relations. Oxford.: Hart Publishing.
- MASSOT-MARTÍ, A. (2019). La PAC y el Mercado Interior: Retos de Competitividad. Madrid: Marcial Pons,.
- MATTHEWS, A. (2018). The Future of EU Agricultural Policy. Brussels: CEPS,.
- McDERMOTT, J. (2022). Standards and Sustainability in Global Food Systems. Washington D.C.: IFPRI,.
- MEYFROIDT, P. (2020.). “Environmental Impacts of Global Food Supply Chains”. *ournal of Land Use Policy*, vol. 99,.
- PAUWELYN, J. (2004.). “Bridging Fragmentation and Unity: International Law as a Universe of Interconnected Islands”. *Michigan Journal of International Law*, vol. 25,.
- REGAN, D. (2016.). “Process and Production Methods Revisited”. *Journal of International Economic Law*, vol. 19,.
- SCHUTTER, O. d. (2017). Trade Agreements and the Right to Food. Oxford: Hart Publishing,.
- SUNSTEIN, C. R. (2018.). Choosing Not to Choose: Understanding the Value of Choice. Oxford University Press,.
- SWINNEN, J. F. (2015.). The Political Economy of Agricultural and Food Policies. London.: Palgrave Macmillan,.
- TEUBNER, G. (2017). Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization. Oxford: Oxford University Press,.
- TJUE. (s.f.). Comisión c. Polonia, asunto C-165/08, sentencia de 14 de julio de 2009.
- TJUE,. (s.f.). Comisión c. Francia, asunto C-333/08, sentencia de 2 de julio de 2010.
- TJUE,. (s.f.). The Scotch Whisky Association, asunto C-333/14, sentencia de 23 de diciembre de 2015.

TJUE. (s.f.). Gowan Comércio Internacional SA, asunto C-77/09, sentencia de 22 de diciembre de 2010.

TORRES LÓPEZ, J. M. (2019). Comercio internacional y sostenibilidad: desafíos regulatorios. Valencia: Tirant lo Blanch.