

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas»

[COM(2009) 234 final]

(2010/C 339/10)

Ponente: **József KAPUVÁRI**

El 28 de mayo de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas»

COM(2009) 234 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de diciembre de 2009.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El gran número de regímenes de certificación, que sigue aumentando, no favorece la consecución de los objetivos de la política de calidad de la Unión Europea. Dadas las circunstancias, es importante no solo armonizar y simplificar los regímenes existentes, sino también reducir su número. El CESE recomienda que se fije un régimen que sería preferente a nivel comunitario. La Comisión debería determinar qué régimen es el más apropiado.

1.2 La política de calidad de la Unión Europea es un elemento central, compuesto a su vez de varios subelementos, de un régimen especialmente complejo. Considerando que la política de calidad también está relacionada con todos los otros elementos, instrumentos y objetivos de la Política Agrícola Común, al abordarla conviene tener en cuenta todos estos parámetros. No obstante, las tres principales cuestiones que han de abordarse en materia de desarrollo de la política de calidad (información, coherencia y simplificación) reflejan un enfoque demasiado limitado. El CESE recomienda a la Comisión que trate de explotar las posibilidades que ofrece la política de calidad, de conformidad con los planteamientos políticos y estratégicos a largo plazo que se han definido para el sector agroalimentario europeo. En efecto, la política de calidad es un instrumento que puede utilizarse de manera aun más eficaz para crear nuevas fuentes de ingresos y como una nueva vía para mejorar la competitividad de los agricultores. Al mismo tiempo, constituye un ámbito en el que pueden desarrollarse de manera significativa las cooperaciones internas propias de la cadena agroalimentaria, lo que resulta muy necesario. Efectivamente, debido al reparto desigual de las rentas en la cadena alimentaria, hay una tendencia a que los socios estratégicos que la forman se traten cada vez más como adversarios. Así sucede, en particular, en los sectores y países donde la transformación no está en manos de los productores.

1.3 El 18 de septiembre de 2008 el CESE aprobó un Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor» (1). En este dictamen –y también en otros– el CESE defiende que sea también obligatoria la indicación del origen de los alimentos y de los productos de primera transformación, así como, sobre la base de una evaluación caso por caso de los productos de segunda transformación, el de los principales ingredientes utilizados en su elaboración.

1.4 Si los consumidores de la UE compran de manera sostenible y consciente, eligiendo en mayor medida los productos europeos, el futuro de la agricultura y la industria agroalimentaria comunitarias será más previsible. Teniendo en cuenta el proceso de apertura de los mercados asociado a las negociaciones de la OMC, este elemento ha pasado a ser uno de los factores más importantes, si no el que más, de la economía agrícola de la Unión Europea. Por todo ello, conviene modificar la política de calidad relativa a los productos agrícolas y agroalimentarios.

1.5 En este contexto, resulta esencial clarificar qué significa para el consumidor europeo la buena calidad, o la «calidad europea». Para ello, sería útil realizar un estudio, sobre la base de un cuestionario elaborado de manera profesional, que permita establecer una serie de principios fundamentales generales.

1.6 El CESE considera que la «calidad europea» es, en gran medida, resultado del modelo europeo de agricultura. Este modelo refleja una política que aborda cuestiones fundamentales que son importantes para el conjunto de la sociedad. El CESE respalda el enfoque de que conviene preservar y mantener este modelo agrícola europeo (2). El CESE hace un llamamiento en favor de una reforma adecuada de la PAC que garantice unas condiciones equitativas para nuestra agricultura.

(1) DO C 77 de 31.3.2009, p. 81.

(2) DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.

2. Observaciones generales

2.1 La política de calidad de los productos agrícolas de la Unión Europea no solo debe contribuir a la consecución de los objetivos de la PAC, sino también desempeñar un papel esencial en el proceso de desarrollo sostenible de la agricultura y la industria agroalimentaria europeas, al crear las condiciones que hagan posible la producción de alimentos de «calidad europea». Para que la agricultura y la industria de la transformación alimentaria europeas puedan mantenerse y desarrollarse, no basta con una toma de conciencia de esta «calidad europea» en el mercado interior, sino que se requiere también fomentarla en otros mercados.

2.2 Por otra parte, la cuestión no se limita, ni mucho menos, a la información correcta de los consumidores sobre aquellas características de los productos relacionadas con el procedimiento de producción. Si los consumidores de la UE compran de manera sostenible y consciente, eligiendo en mayor medida los productos europeos, el futuro de la agricultura y la industria agroalimentaria comunitarias será más previsible. Teniendo en cuenta el proceso de apertura de los mercados asociado a las negociaciones de la OMC, este aspecto ha pasado a ser uno de los factores más importantes, si no el que más, de la economía agrícola de la Unión Europea. Por todo ello, conviene modificar la política de calidad relativa a los productos agrícolas y agroalimentarios. Debería reforzarse fuera de la UE la defensa de los valores que resultan del modelo agrícola europeo.

2.3 En este contexto, resulta esencial clarificar qué significa para el consumidor europeo la buena calidad, o «calidad europea». Para ello, sería útil realizar un estudio, sobre la base de un cuestionario elaborado de manera profesional, que permita establecer una serie de principios generales.

2.4 En este contexto, como ya hemos indicado, resulta esencial clarificar qué significa para el consumidor europeo la buena calidad o «calidad europea». Entre las propiedades de los productos alimentarios, las características no computables pueden también considerarse tan válidas como las otras y formar parte de la política de calidad. El CESE considera la «calidad europea» en un sentido más amplio: este concepto implica una producción respetuosa del medio ambiente, que cumple la normativa sobre bienestar animal, utiliza métodos de producción sostenibles y que además preserva las zonas rurales.

2.5 La preferencia acordada a los productos alimentarios de elevada calidad y elaborados en la UE es uno de los principios esenciales de la UE, pero parece que últimamente este principio se ha pasado un poco por alto. En el caso de los productos agrícolas y agroalimentarios, es particularmente importante motivar de manera positiva la preferencia por los productos de la UE. Se trata, en efecto, de productos estratégicos y fiables que constituyen la base del bienestar de los ciudadanos europeos, siempre y cuando se respeten o se mejoren sus condiciones de producción. Es esta una cuestión de gran actualidad, ya que el carácter desproporcionado del reparto de las rentas en el sector agroalimentario y la pérdida de rentabilidad ponen en peligro precisamente la calidad y los valores nutritivos de los productos. Este tema, que también está siendo tratado por un buen número de instancias importantes de la Unión Europea, se halla estrechamente relacionado con la política de calidad o, más exactamente, con la complejidad de su enfoque ⁽³⁾.

⁽³⁾ Nos referimos a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», de 28.10.2009 (COM(2009) 591 final).

3. Observaciones específicas

3.1 Actuales medidas de calidad de los productos agrícolas

3.1.1 Como explica la Comunicación, uno de los objetivos esenciales de la política de calidad de los productos agrícolas es informar a los consumidores sobre sus características. En opinión del CESE, los consumidores europeos están convencidos de que los productos alimentarios fabricados en los Estados miembros cumplen las exigencias básicas, pero disponen de escasa información sobre las demás propiedades valiosas de estos productos. Como constata la Comunicación, esta situación se ha producido porque la política de calidad se ha ido elaborando de manera fragmentaria, sector por sector, de manera progresiva a lo largo del tiempo. Hay medidas que no se han comunicado a los ciudadanos con suficiente eficacia o, más exactamente, con suficiente transparencia.

3.1.2 El CESE aprueba y respalda los esfuerzos llevados a efecto para crear, a partir de los diferentes instrumentos, un régimen único, y elaborar una política global en la materia. Para ello no hace falta solamente mejorar la eficacia, sino que conviene que los consumidores europeos acepten el nivel de los precios de los productos elaborados de esta manera, que lo consideren justo y prefieran estos productos.

3.2 Desarrollo de la política de calidad

3.2.1 El CESE constata con satisfacción que las consultas organizadas por la Comisión en el ámbito de la política de calidad han estado dirigidas verdaderamente a una base amplia, y han ofrecido a todas las partes interesadas la posibilidad de participar en la definición de líneas estratégicas sobre su ulterior desarrollo.

3.2.2 El Comité aprueba las tres líneas estratégicas principales: la exigencia de información, de coherencia y de simplificación. El desarrollo de la política en este ámbito debe estar al servicio de la simplificación y la transparencia, pero resulta al menos igual de importante que todos los agentes de la cadena alimentaria, y sobre todo los consumidores, dispongan de una información adaptada.

3.2.3 En el desarrollo ulterior de la política en este ámbito convendrá intentar reducir los costes asociados a la política de calidad y mantener en un nivel adecuado los costes que pueda suponer para los productores y los transformadores.

3.2.4 El 18 de septiembre de 2008 el CESE aprobó un Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor» ⁽⁴⁾. En este dictamen –y también en otros– el CESE defiende que sea también obligatoria la indicación del origen de los alimentos y de los productos de primera transformación, así como, sobre la base de una evaluación caso por caso de los productos de segunda transformación, el de los principales ingredientes utilizados en su elaboración.

Por otra parte, el CESE considera que el etiquetado con la indicación de origen no debería ocasionar costes suplementarios en la cadena alimentaria, debe brindar a los productores una ventaja competitiva y cumplir los requisitos fijados para su aplicación. Puede debatirse si el actual etiquetado obligatorio con la indicación de origen, como en el caso de la carne fresca de vacuno, tiene un valor añadido para los consumidores.

⁽⁴⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 81.

3.3 Medidas de calidad agraria de la UE

3.3.1 Requisitos de producción agraria de la UE

3.3.1.1 Desde el punto de vista de la política de calidad de los productos agrícolas, el sistema relativo a los requisitos de producción es un instrumento importante. Una particularidad del sistema es que estos requisitos son muy complejos. Por este motivo, pero también debido a la falta de conocimientos suficientes, los consumidores no están al tanto de sus detalles. En segundo lugar, los productos alimentarios que responden a los requisitos de producción son, en la mayoría de los casos, materias primas que no llegan directamente al consumidor.

En tercer lugar, todos los productores deben respetar los requisitos de producción de la UE, lo que constituye la diferencia esencial respecto de la mayoría de los productos importados. El respeto de estos requisitos, necesario desde el punto de vista medioambiental y social, se controla (y condiciona la concesión de subvenciones directas, es la denominada «condicionalidad»), pero esta información es menos pertinente para el consumidor. El sistema de requisitos de producción es importante, y conviene animar a que se respete en interés de la calidad de los productos alimentarios. Sin embargo, como medio de información a los consumidores posee una pertinencia limitada.

3.3.1.2 El CESE está de acuerdo en que, en circunstancias normales, los productos fabricados en el territorio de la UE respetan los requisitos mínimos de la Unión. Por ello considera innecesario mencionar separadamente este elemento. El sistema de control se ha desarrollado precisamente en esta perspectiva, y funciona bien. Convendría hacer que el consumidor europeo sea consciente de esta situación de normalidad.

3.3.2 Normas de comercialización

3.3.2.1 Por su naturaleza, las normas de comercialización son cuestiones técnicas, sobre las que el Comité no desea aportar ninguna contribución significativa. Dichas normas se examinaron en el dictamen al que se hace referencia en detalle a continuación. Todas las partes interesadas tuvieron la posibilidad de pronunciarse sobre este tema en una amplia consulta.

Sin embargo, el Comité desea señalar que la etiqueta «requisitos de la UE» mencionada en el punto anterior no es un método adecuado para comunicarse con el consumidor, ya que se exhibiría en prácticamente todos los productos, y por tanto no permitiría ya al consumidor elegir con conocimiento de causa. Por el contrario, la etiqueta que hace referencia al lugar de producción, la indicación de origen, aporta una información específica y puede propiciar la decisión de compra de los consumidores. En el caso de los productos transformados, la información importante para el consumidor es la indicación del lugar de cultivo del principal componente agrícola, ya que representa el valor añadido de la producción europea. Este tipo de productos conservó su posición en el mercado incluso durante la crisis económica, tanto en cuanto a volumen como en cuanto a nivel de precio.

3.3.2.2 El CESE respalda la puesta en práctica de los ejes de reglamentación definidos en este capítulo de la Comunicación. No obstante, lo esencial es que toda indicación o norma se adapte a la realidad y refuerce la confianza de los consumidores en los productos adquiridos.

3.3.3 Indicaciones geográficas

3.3.3.1 En 2008 el CESE abordó esta cuestión en su dictamen de iniciativa sobre el tema «Indicaciones geográficas y denominaciones de origen»⁽⁵⁾. En la actualidad, el Comité sigue reafirmando plenamente en lo expresado en ese documento y considera que se debería considerar un anexo al presente dictamen.

3.3.3.2 La puesta en práctica de regímenes de indicaciones geográficas ha resultado ser una iniciativa fructífera, de interés tanto para los consumidores como para los productores-transformadores. Por este motivo, el Comité considera que los tres sistemas de registro de indicaciones geográficas (para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y alimentarios) debería mantenerse como en la actualidad, así como los dos instrumentos vigentes (la DOP – Denominación de Origen Protegida, y la IGP – Indicación Geográfica Protegida).

3.3.3.3 El Comité es especialmente favorable a que las empresas que tienen derecho a fabricar productos dotados de una indicación geográfica obtengan también una autorización en relación con el control. De esta manera –avanzando más allá de los objetivos fijados– es posible alcanzar un mayor nivel de cooperación, lo que favorecerá la mejora de la eficacia, tanto en el ámbito de la producción como en el de la distribución. Esto podría desembocar en la exclusión de la producción de las empresas que incumplan estas normas. El CESE considera que debería modificarse la legislación europea de modo que los Estados miembros puedan permitir a las organizaciones que han designado o reconocido para la gestión, la protección y el fomento de las indicaciones geográficas adaptar el potencial de la producción a las exigencias del mercado, sobre la base de principios justos y no discriminatorios. De esta manera puede mejorarse el reparto del valor añadido a lo largo de la cadena de suministro alimentario.

3.3.3.4 La protección de las indicaciones geográficas a escala internacional sigue siendo muy problemática. Por este motivo, es muy importante para la agricultura europea contar con el apoyo de la Comisión Europea, que es un agente clave en las negociaciones comerciales internacionales.

3.3.4 Especialidades tradicionales

3.3.4.1 El Comité considera que los planteamientos relativos a la creación de un régimen de registro de las especialidades tradicionales no están suficientemente elaborados. Este tipo de sistema debería mantenerse, ya que constituye una herramienta para proteger el patrimonio agroalimentario europeo.

3.3.4.2 No obstante, el CESE considera que es importante y urgente definir con mayor precisión la categoría de las «especialidades tradicionales». Para los productos alimentarios, la característica tradicional es la que resulta del uso en la producción de materias primas, tecnologías e ingredientes tradicionales. La diferencia de calidad respecto de los productos ordinarios reside en el modo de fabricación particular (una destreza propia del lugar). En el caso de los productos locales, es difícil separar estos factores de su entorno, por lo que resulta más sensato utilizar la denominación «especialidades tradicionales y locales».

(5) DO C 204 de 9.8.2008, p. 57.

3.3.4.3 Esta terminología expresa la transmisión (tradición), en el curso del tiempo (de generación en generación), de los conocimientos de producción y las prácticas (carácter local) adquiridos a partir de los conocimientos y la experiencia de las comunidades locales (característica local). Por consiguiente, la calidad de las «especialidades tradicionales y locales» presenta también una dimensión temporal (histórica) y espacial (vínculo con una zona geográfica). Por otra parte, la tradición es también la manifestación de una cultura vinculada a la vida de las comunidades locales y, por consiguiente, la cultura es la tercera dimensión de la calidad de las «especialidades tradicionales y locales». En el dictamen mencionado, el CESE se pronunció de manera detallada sobre esta cuestión, haciendo hincapié en el hecho de que la política de calidad y el desarrollo rural, es decir, el segundo pilar de la PAC, se hallan estrechamente vinculados.

3.3.5 Agricultura ecológica

3.3.5.1 La creación de un logotipo único para los productos ecológicos a escala europea evitaría a los productores de la agricultura ecológica una serie de trámites de registro cuyo coste repercute en el precio de los productos en cuestión. Además, los consumidores se orientarían con más facilidad al encontrarse con estos productos.

3.3.5.2 El CESE respalda los esfuerzos llevados a cabo en este sentido a que se hace referencia en la Comunicación de la Comisión.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI*

4. Desarrollo del marco de la política de calidad de la UE

4.1 Coherencia de los nuevos regímenes de la UE

4.1.1 Los modos de producción que presentan mayor valor añadido y gracias a los cuales el nivel de «calidad europea» puede aumentar merecen que la UE elabore un sistema de etiquetado adaptado. Por este motivo, el Comité respalda toda iniciativa en este sentido.

4.2 Directrices para los regímenes privados y estatales de certificación de la calidad de los alimentos

4.2.1 Conviene intervenir en estos regímenes vigentes en la UE solo en lo relativo a las directrices.

4.2.2 La creación de regímenes privados de certificación de la calidad alimentaria no debe ocasionar, de ninguna manera, un aumento de los costes de producción o de la imposición. Sin embargo, el CESE manifiesta su preferencia por una certificación efectuada por organismos públicos, con normas y cánones europeos, o en colaboración entre el sector público y el privado.