

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.10.2008
COM(2008) 641 final

LIBRO VERDE

**sobre la calidad de los productos agrícolas:
normas de comercialización, requisitos de producción y regímenes de calidad**

LIBRO VERDE

sobre la calidad de los productos agrícolas: normas de comercialización, requisitos de producción y regímenes de calidad

Mediante el presente ejercicio de consulta, la Comisión desea recabar las opiniones de todas las organizaciones y todos los ciudadanos interesados en la calidad de los productos agrícolas.

Se apreciarán particularmente las aportaciones de agricultores y productores de alimentos, organizaciones no gubernamentales, transformadores, minoristas, distribuidores, comerciantes, consumidores y organismos públicos.

Las respuestas, que podrán referirse a la totalidad del Libro Verde o a determinados aspectos del mismo, deberán enviarse antes del miércoles 31 de diciembre de 2008 a:

AGRI-QUALITY@ec.europa.eu

o a:

Libro Verde sobre Calidad
Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural
Comisión Europea
B-1049 Bruselas

Las contribuciones recibidas se publicarán en Internet junto con la identidad de sus autores (nombre, ciudad, país)¹, salvo en el caso de quienes objeten expresamente a la publicación de sus datos personales, cuyas aportaciones se publicarán de forma anónima o no se publicarán. Les rogamos se remitan a la nota informativa sobre el sitio web de la Comisión que ofrece más datos sobre la protección de los datos personales:

http://www.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_es.htm

Puede encontrarse más información en el sitio web del Libro Verde:

http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/quality/index_es.htm

¹ La Comisión dispensará a los datos personales el tratamiento contemplado en el Reglamento (CE) nº 45/2001, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos. (DO L 8, 12.1.2001, p. 1).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
PARTE I: REQUISITOS DE PRODUCCIÓN Y NORMAS DE COMERCIALIZACIÓN.....	6
1. Requisitos comunitarios de producción	6
2. Normas de comercialización	7
2.1. Elementos obligatorios de las normas de comercialización.....	8
2.2. Menciones reservadas previstas en las normas de comercialización.....	9
2.3. Simplificación de las normas de comercialización	10
PARTE II: REGÍMENES DE CALIDAD ESPECÍFICOS COMUNITARIOS	12
3. Indicaciones geográficas	12
3.1 Protección y aplicación de las indicaciones geográficas.....	13
3.2. Criterios de registro de las indicaciones geográficas	14
3.3. Protección de las indicaciones geográficas de la UE en terceros países.....	15
3.4. Indicaciones geográficas como ingredientes de productos transformados	15
3.5. Origen de las materias primas de las indicaciones geográficas protegidas.....	16
3.6. Coherencia y simplificación de los sistemas de indicaciones geográficas	16
4. Especialidades tradicionales garantizadas.....	17
5. Agricultura ecológica	17
6. Política de productos de calidad en las regiones ultraperiféricas.....	18
7. Otros regímenes comunitarios.....	19
PARTE III: REGÍMENES DE CERTIFICACIÓN	20
8. Regímenes de certificación de la calidad de los alimentos	20
8.1. Eficacia de los regímenes de certificación para los objetivos estratégicos.....	21
8.2. Supervisión de la Unión Europea.....	22
8.3. Reducción de las cargas y los costes.....	22
8.4. Dimensión internacional	23
CONCLUSIÓN	23

INTRODUCCIÓN

A medida que va extendiéndose el proceso de globalización, aumenta la presión que ejercen sobre los agricultores de la UE los productos de los países emergentes obtenidos con bajos costes. Cada vez es mayor la competencia en lo que respecta tanto a las materias primas agrícolas como a los productos con valor añadido. Ante esos nuevos retos comerciales, el arma más poderosa de los agricultores de la UE es la calidad: ahí radica la gran ventaja de la UE, habida cuenta del elevadísimo nivel de seguridad que la legislación comunitaria garantiza a lo largo de toda la cadena alimentaria y con la que los agricultores y, de forma más general, los productores, se han comprometido. No obstante, hay otros aspectos que pueden reforzar la calidad entendida de forma más global.

El concepto de calidad está relacionado con la satisfacción de las expectativas de los consumidores. Las cualidades de los productos agrícolas sobre las que versa este Libro Verde son esas características de los productos, como los métodos y los lugares de cultivo, que los productores desean dar a conocer mejor y sobre las que los consumidores desean obtener información. La calidad es un factor esencial para todos los agricultores y todos los compradores, ya se trate de las materias primas producidas con arreglo a las exigencias básicas como de los productos de calidad de gama alta en cuya elaboración Europa despunta. El Libro Verde se ha elaborado sin perjuicio de otros aspectos relacionados con la seguridad alimentaria que ya han sido abordados por otras iniciativas de la Comisión, como la información nutricional en el etiquetado, el bienestar de los animales, etc.

Exigencias del mercado y de la sociedad

En las épocas de subida de los precios de las materias primas, la incitación a aumentar el volumen de producción no debería servir de pretexto para aflojar el rigor de las normas. Los consumidores desean que los alimentos sean asequibles y presenten una buena relación calidad-precio. Pero, precios aparte, los consumidores y los comerciantes esperan mucho más -en términos de valor y calidad- de los productos que adquieren. Responder a esas expectativas es una difícil tarea para los agricultores.

Las exigencias del mercado son numerosas y crecientes. Las cuestiones **más apremiantes** en la UE son **la higiene y la salubridad de los alimentos** (un imperativo no negociable), así como sus beneficios desde los puntos de vista de la salud y la nutrición, a los que se unen determinadas exigencias de la sociedad. Además, los consumidores están cada vez más pendientes del papel de la agricultura en la sostenibilidad, el cambio climático, la seguridad y la ampliación del suministro alimentario, la biodiversidad, el bienestar de los animales y la escasez de agua. Como principal usuaria de la tierra, la agricultura es un factor clave en la ordenación territorial de las regiones, los paisajes y las zonas con valor medioambiental. El último argumento, aunque no por ello el menos importante, es que los consumidores (de todas las partes del mundo) que disponen de una renta cada vez mayor buscan sabor, tradición y autenticidad en los alimentos que consumen y desean que se apliquen normas de bienestar animal todavía más estrictas.

En lugar de percibir estas exigencias como una carga, los agricultores de la UE deben aprovechar la oportunidad de revertirlas en su propio beneficio, produciendo exactamente lo que los consumidores desean, distinguiendo claramente sus productos de otros existentes en el mercado y obteniendo ingresos extraordinarios como resultado de ese proceso.

La política agrícola de la UE debe apoyar los esfuerzos de los agricultores por salir airoso del desafío de la calidad. Existen ya disposiciones y programas comunitarios que persiguen esa finalidad, a través esencialmente de dos tipos de medidas: las normas mínimas y las medidas de fomento de la calidad.

Normas mínimas

La legislación comunitaria fija algunas de las normas mínimas de producción más estrictas del mundo, en las que se regulan aspectos como la seguridad y la higiene, la identidad y la composición de los productos, la protección del medio ambiente, las cuestiones fito y zoonosológicas y el bienestar de los animales, reflejando de tal forma los deseos expresados clara y democráticamente por los consumidores y los ciudadanos de la UE.

Medidas y regímenes comunitarios de calidad

Numerosos son los agricultores de la UE que buscan constantemente nuevas y originales formas de crear salidas comerciales y aumentar sus beneficios. Pueden citarse los ejemplos siguientes:

- producir productos «superiores» que ofrezcan a los consumidores algo más de lo que requieren las normas mínimas, ya sea por sus características especiales (como el sabor, el origen, etc.) o por su método de producción;
- ganar la confianza de los consumidores respecto de los programas comunitarios de promoción de la calidad de la UE y de las cualidades que los productores atribuyen a sus productos «superiores»;
- ayudar a los consumidores a elegir o a decidir si desean pagar más por un producto determinado;
- proteger la denominación de los productos alimenticios, los vinos y las bebidas espirituosas cuyas características especiales o cuya reputación se hallan vinculadas a su lugar de producción y a los métodos artesanos de los productores locales mediante **indicaciones geográficas** como «Chablis», «Prosciutto di Parma», «Scotch whisky», «Café de Colombia», «Sitia Lasithiou Kritis», «Szegedy szalámi», «Queso Manchego» y «Nürnberger Lebkuchen»;
- regular el sector de los productos ecológicos, imponiéndole criterios muy estrictos, habida cuenta de que cada vez son más los consumidores que, atraídos por los métodos de producción de la **agricultura ecológica**, buscan específicamente productos con ese distintivo;
- registrar los nombres de los productos **tradicionales** al amparo de un régimen comunitario concebido para fomentar la producción de alimentos y bebidas tradicionales;
- promover los productos específicos de **las regiones ultraperiféricas de la UE**;
- fijar, en numerosos sectores, **normas de comercialización comunitarias** que definan las cualidades específicas de los productos (como «virgen extra», en el caso del aceite de oliva, «categoría I» para las frutas y hortalizas y «de gallinas camperas», para los huevos);

- fomentar el establecimiento de **regímenes de certificación** por parte de organismos públicos y privados a fin de informar mejor a los consumidores de toda la UE sobre los métodos de cultivo y las características de los productos.

Libro Verde

En este contexto, la Comisión ha decidido abrir un proceso de reflexión sobre cómo elaborar el marco político y regulador más adecuado para preservar y promover la calidad de los productos agrícolas sin crear costes o cargas adicionales. Como primer paso, se propone iniciar una amplia consulta para determinar si los instrumentos existentes son adecuados o pueden mejorarse y para decidir qué nuevas iniciativas pueden adoptarse.

La Parte I examina los requisitos básicos aplicables a la producción agrícola y las normas de comercialización respaldadas por la Unión Europea, incluidas las que establecen las cualidades específicas de los productos.

La Parte II analiza los regímenes de fomento de la calidad: las indicaciones geográficas, las especialidades tradicionales garantizadas (ETG), los productos de las regiones ultraperiféricas y el funcionamiento del mercado único de productos de la agricultura ecológica.

La Parte III examina los regímenes de certificación, esencialmente del sector privado, que ayudan a los productores a informar a los compradores y a los consumidores acerca de sus productos.

PARTE I: REQUISITOS DE PRODUCCIÓN Y NORMAS DE COMERCIALIZACIÓN

1. REQUISITOS COMUNITARIOS DE PRODUCCIÓN

Los agricultores de la UE deben ajustarse a una serie de requisitos de producción y todos los alimentos producidos en la UE se obtienen con arreglo a esas normas. Su objetivo es asegurar que los alimentos puestos a la venta cumplen las **normas de higiene y seguridad** y que los procesos de fabricación correspondientes satisfacen las exigencias (medioambientales, éticas, sociales, etc.) de la sociedad.

Para los agricultores, esto significa trabajar con la diligencia debida a la hora de seleccionar y aplicar los plaguicidas y los abonos, respetar las normas de higiene, prevenir las enfermedades de los animales y las plantas, asegurar que los trabajadores de las explotaciones agrícolas disponen de la **formación** y la protección necesarias, dispensar condiciones de bienestar adecuadas al ganado y proteger el medio ambiente.

Para los consumidores, esto significa poder confiar en que todos los productos cultivados en la UE se ajustan a unos requisitos de producción aceptables que responden a las legítimas inquietudes antes citadas de la sociedad.

Los requisitos de producción evolucionan continuamente en función de las exigencias de la sociedad. Es importante considerarlos un importante aspecto de la calidad de los alimentos que se ponen en venta, además de un activo que los agricultores pueden explotar. A pesar de ello, todavía no se ha conseguido comunicar a los consumidores que esos requisitos de cultivo existen y se aplican a la producción de alimentos.

No obstante, exceptuando los relativos a la higiene y la seguridad de los productos, muchos de esos requisitos de cultivo como las normas medioambientales y de bienestar animal no se

aplican necesariamente a los alimentos importados. ¿Cuál es el motivo de semejante discriminación? Las normas de producción, la protección del medio ambiente, el bienestar de los animales y la seguridad de los trabajadores son aspectos regulados por los gobiernos de los países productores. De tal forma, si bien la UE puede insistir (y, de hecho, insiste) en que los productos importados se ajusten a unas normas mínimas en materia de higiene y seguridad, el control de los métodos de obtención de esos mismos productos agrícolas y alimenticios es un asunto que regula la normativa de los países productores.

Es preciso establecer un vínculo más estrecho entre los requisitos de cultivo (nuevamente, con excepción de las cuestiones de higiene y seguridad de los productos) aplicados por todos los productores de la UE y el producto resultante. Si esos requisitos de cultivo fueran mejor conocidos y reconocidos por los consumidores, podrían convertirse en un argumento comercial.

Dicho todo esto, esas cuestiones deben resolverse sin crear obstáculos que entorpezcan el funcionamiento del mercado único o falseen la competencia.

Pregunta nº 1:

¿Cómo dar mejor a conocer los requisitos y normas que deben cumplir los agricultores, al margen de las normas de higiene y seguridad de los productos?

¿Cuáles serían las ventajas y las desventajas de:

- desarrollar nuevos regímenes comunitarios que incluyan uno o varios símbolos o logotipos indicativos del cumplimiento de los requisitos de cultivo de la UE, al margen de las normas de higiene y seguridad? ¿Podrían acogerse a esos regímenes comunitarios de calidad los productos no comunitarios que se ajusten a los requisitos de producción de la UE ?
- exigir la indicación obligatoria del lugar de producción de las materias primas (UE/no UE)?

2. NORMAS DE COMERCIALIZACIÓN

Las normas de comercialización de la UE revisten la forma de reglamentos que establecen, para un número considerable de productos agrícolas y para algunos productos transformados², definiciones, normas mínimas, categorías y requisitos de etiquetado destinados a informar a los consumidores. Su objetivo es ayudar a los agricultores a obtener los productos de la calidad que los consumidores esperan, evitar que éstos resulten decepcionados y facilitar comparaciones entre los precios de los productos de distintas calidades. Las normas de comercialización sustituyen a las diversas normas nacionales y facilitan por lo tanto el comercio en el mercado único.

No todos los alimentos se hallan sujetos a normas de comercialización de nivel comunitario. Los productos del sector de los cultivos herbáceos (trigo, maíz, hortalizas, etc.), por ejemplo, se comercializan con arreglo a normas de calibrado y clasificación definidas a escala

² Productos sujetos a normas de comercialización: carne de vacuno, huevos, frutas y hortalizas frescas, miel, lúpulo, leche y productos lácteos, aceite de oliva, carne de porcino, carne de ovino, aves de corral, azúcar, vino, productos del cacao y del chocolate, extractos de café y de achicoria, zumos de frutas, confituras, jaleas y mermeladas de frutas, bebidas espirituosas y mantequilla, margarina y mezclas.

internacional o nacional o por operadores privados. En el caso de los productos vendidos a los consumidores que no se hallan cubiertos por las normas de comercialización de la UE, se aplican reglas generales de etiquetado y de protección de los consumidores cuyo fin es garantizar que éstos no sean inducidos a error.

Si bien algunas de las normas de comercialización de la UE se han desarrollado sin obstáculos, otras han dado lugar a controversias. El proceso de revisión de las normas de comercialización mediante la adopción de reglamentos comunitarios también puede resultar bastante árido.

A través del presente Libro Verde, la Comisión abre una consulta sobre tres cuestiones generales relativas a las normas de comercialización: las vías de desarrollo de los aspectos obligatorios de las normas de comercialización de la UE; la posibilidad de ampliar el uso de términos facultativos (también llamados «menciones reservadas») y las opciones de simplificación del propio proceso de fijación de las normas.

2.1. Elementos obligatorios de las normas de comercialización

Identidad de los productos: la mayor parte de las normas de comercialización de la UE definen los productos agrícolas o alimentarios a los cuales se aplican mediante claras reglas comunes sobre la descripción de los productos. Por ejemplo, la palabra «zumo» no puede utilizarse si el zumo ha sido diluido; con arreglo a idéntico criterio, no puede utilizarse la palabra «leche» en referencia a las bebidas de soja.

Requisitos de cultivo: en algunos casos, como en el de las frutas y hortalizas frescas o la carne de aves de corral, las normas de comercialización fijan también requisitos absolutos y estrictos de calidad «sana, leal y comercial», condición previa para la venta a los consumidores. Las frutas y hortalizas frescas no pueden venderse a los consumidores si están pasadas o podridas, magulladas, sucias, dañadas por parásitos, si son demasiado pequeñas o, en el caso de la fruta, si no están maduras. Entre esos requisitos se encuentran también los de tamaño mínimo (indicativos de la madurez). De forma consiguiente, hay frutas y hortalizas comestibles (es decir, cuyo consumo no presenta riesgo alguno) que quedan excluidas del mercado de productos frescos y bien se destinan a la transformación, bien se destruyen.

Categorías de calidad y tamaño: algunas normas de comercialización incluyen sistemas obligatorios de clasificación. Originalmente, esos sistemas se introdujeron por motivos de transparencia del mercado, a fin de permitir a los compradores comparar los precios de productos pertenecientes a clases o categorías de productos bien definidas. Las canales y piezas de aves de corral deben clasificarse en las categorías A o B en función de criterios de calidad como la descripción técnica de la forma de las canales o la presencia de algún tipo de daños en ésta. Los huevos deben calibrarse según las cuatro categorías de tamaño existentes («XL», «L», «M» y «S») y además clasificarse con arreglo al método de cría de las gallinas: en jaulas, en el suelo, en libertad o con métodos ecológicos. Del mismo modo, algunas frutas y hortalizas deben clasificarse en las categorías Extra, Categoría I o Categoría II.

Por lo que respecta a los aspectos obligatorios de las normas de comercialización, se trata de determinar si la regla es necesaria para la consecución de objetivos legítimos, si sus costes administrativos son proporcionados y si su aplicación puede tener consecuencias no deseadas, como inhibir la comercialización de productos innovadores o poco corrientes o desembocar en la destrucción de productos comestibles.

Pregunta nº 2:

¿En qué medida afecta a los consumidores, los comerciantes y los productores la inclusión de definiciones de los productos en las normas de comercialización de la UE? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas?

¿Debe permitirse la venta al por menor de productos que cumplen los requisitos de higiene y seguridad pero no (por razones estéticas o semejantes) las normas de comercialización? En caso afirmativo, ¿debe facilitarse a los consumidores información específica respecto de esos productos?

¿Podrían las clasificaciones según la calidad y el tamaño adquirir carácter facultativo como «menciones reservadas facultativas» (según se indica en la sección 2.2 siguiente)?

2.2. Menciones reservadas previstas en las normas de comercialización

Las menciones reservadas facultativas están definidas en la legislación; indican a los consumidores que el producto para el que se halla reservado el término correspondiente se ajusta a un método de cultivo o de ganadería determinado o reúne unas características determinadas. El uso de las menciones reservadas previstas en las normas de comercialización pretende facilitar a los consumidores información útil, precisa y técnica. Además, las menciones reservadas sirven también los intereses de los agricultores, al permitirles determinar las características o métodos que aportan valor añadido y por lo tanto generan ingresos adicionales que pueden cubrir los costes de producción suplementarios.

Las menciones reservadas facultativas se utilizan también para identificar categorías o calidades de productos. No obstante, los productos pueden comercializarse sin esos términos facultativos:

- conforme a las normas de comercialización de la carne de aves de corral, el uso de los términos facultativos «alimentado con ...», «criado en sistema extensivo en gallinero», «criado al aire libre», o «criado en granja al aire libre», está limitado a las aves criadas con arreglo a esos métodos definidos de ganadería;
- el término «extracción en frío» puede utilizarse sólo en relación con el aceite de oliva virgen y virgen extra que haya sido sometido al proceso definido, pero el término no debe emplearse necesariamente.

Las menciones reservadas facultativas presentan la ventaja de aportar definiciones consolidadas, permitiendo a los agricultores resaltar cuando así lo deseen los atributos y los métodos de obtención específicos de los productos.

Por otra parte, los agricultores y los primeros productores de alimentos de distintos sectores que desean poner en conocimiento de los consumidores el recurso a métodos de obtención concretos utilizan términos o expresiones como «de granja», «de montaña», «bajo en carbono», «natural», etc. Esos términos descriptivos pueden utilizarse siempre y cuando se ajusten a las definiciones nacionales vigentes (si existen) y a la norma general de no inducir a error a los consumidores. Esos términos y las prácticas agrarias que describen confieren cierto atractivo a los productos, de manera que los consumidores pueden ser inducidos a error si, por ejemplo, se asocian a productos de una agricultura intensiva menciones que implican el uso de métodos agrarios extensivos. La reciente aparición de diversas etiquetas que anuncian la utilización de métodos agrarios de menor incidencia en el cambio climático ha generado

bastante confusión. Quizá sea necesario, por lo tanto, fijar una definición comunitaria de esos términos para determinados sectores.

Pregunta nº 3:

¿En qué medida es preciso fijar las definiciones de las menciones reservadas facultativas en las normas de comercialización comunitarias?

¿Debe la UE establecer las definiciones de las menciones reservadas generales que describen métodos de reducción de determinados sectores, como «de granja», «de montaña», o «bajo en carbono»?

2.3. Simplificación de las normas de comercialización

Para reforzar las normas de comercialización comunitarias en general, debemos estudiar las vías de simplificación del proceso normativo, bien ejecutando esa tarea en el seno de la Comisión, bien transfiriendo ese cometido a otros organismos, bien remitiéndonos a las normas internacionales.

El proceso de simplificación debe tener asimismo en cuenta la carga administrativa que pesa sobre las autoridades públicas y los interesados. Por ejemplo, la clasificación obligatoria (el calibrado) de las frutas y hortalizas impone costes a los productores y exige a las autoridades públicas el control de su cumplimiento.

Muchas de las normas de comercialización de la UE se basan en las acordadas internacionalmente y recogidas en el *Codex Alimentarius de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas*. Siempre que son pertinentes, esas normas internacionales constituyen la base de las normas de comercialización de la UE. En el caso de los cultivos herbáceos, para los que no se han aprobado normas de comercialización comunitarias, las normas internacionales figuran como referencia en las normas nacionales o son directamente aplicadas por los agentes privados, a diferencia de lo que sucede en el caso de las normas comunitarias obligatorias aplicables a ciertas frutas y hortalizas. Además, la UE contribuye a la fijación de las normas internacionales y, en algunos casos, las normas comunitarias se hallan en el origen de las normas internacionales.

Como consecuencia de la evolución de la demanda del mercado y de los avances tecnológicos, las normas de comercialización pueden quedar parcialmente obsoletas y exigir ajustes y actualizaciones. Existen, a grandes rasgos, dos métodos de actualización:

Autorregulación

Se confía a los agentes del sector interesado el cometido de establecer y controlar las normas de comercialización, incluidas las identidades de los productos, las categorías y las menciones reservadas. Si existen normas internacionales, los productores y los comerciantes pueden simplemente aplicarlas en sus transacciones comerciales.

Los comerciantes y agentes de un sector determinado pueden tomar la iniciativa de desarrollar normas de referencia o códigos de buenas prácticas, proceso conocido como autorregulación. Los costes administrativos de la ejecución de ese tipo de normas son muy bajos, ya que todo litigio se resuelve entre las partes interesadas, mediante, por ejemplo, procedimientos de arbitraje. Por el contrario, las normas de cuya ejecución se encargan las autoridades públicas

acarrear costes de inspecciones y controles, a los que se añaden en caso necesario los de los procedimientos judiciales.

La autorregulación presenta la ventaja de que la política es elaborada, aplicada y controlada por agentes cercanos a la realidad del mercado. Los procedimientos de elaboración de las normas pueden ser más simples y presentar una mayor flexibilidad y una mayor capacidad de ajuste en un mercado dinámico. No obstante, las reglas técnicas sólo son aplicables a las empresas que se comprometen a respetarlas (acuerdos *inter pares* o acuerdos entre partes signatarias).

Constituyen ejemplos de autorregulación los sectores del comercio de patatas y del zumo de frutas.

Simplificación de la normativa comunitaria

Otra forma de mantener las normas de comercialización al día es simplificar los procedimientos comunitarios de aprobación y revisión de dichas normas mediante los procedimientos de corregulación, remisión directa a las normas internacionales y aplicación de regímenes voluntarios siempre que así proceda.

- Por corregulación se entiende el procedimiento mediante el cual un acto legislativo comunitario confía la consecución de objetivos claramente definidos a unos interesados de reconocida competencia en el campo correspondiente. En el caso de las normas de comercialización, el legislador se concentraría en los aspectos esenciales del acto jurídico, mientras que los representantes de las partes interesadas tendrían que completar la normativa y fijar, a partir de su experiencia, los datos técnicos y los pliegos de condiciones.
- Las normas comunitarias podrían simplemente hacer remisión a las normas internacionalmente acordadas, lo que permitiría soslayar el proceso comunitario de elaboración de las normas de comercialización. No obstante, las normas internacionales suelen aprobarse en un número restringido de lenguas, entre las que ciertamente sólo figura una minoría de lenguas oficiales de la UE.
- Por último, podría simplificarse y depurarse el contenido de las normas existentes, por ejemplo mediante una revisión crítica (véanse los argumentos antes expuestos en relación con los distintos aspectos de las normas de comercialización y, en particular, sobre las menciones reservadas) y redactarse un marco nuevo y armonizado para esas normas, iniciativa que ya se ha llevado a la práctica en el sector de las frutas y hortalizas.

Pregunta nº 4:

¿En qué medida es suficiente la autorregulación para elaborar, aplicar y controlar la ejecución de las normas de comercialización (o parte de ellas)?

Si las normas de comercialización (o parte de ellas) siguen adscritas al Derecho comunitario ¿cuáles serían las ventajas y las desventajas, también en lo que a la carga administrativa se refiere, de los procedimientos siguientes:

- corregulación;
- remisión a las normas internacionales;
- mantenimiento del enfoque normativo actual (con la mayor simplificación posible del contenido)?

PARTE II: REGÍMENES DE CALIDAD ESPECÍFICOS COMUNITARIOS

La Unión Europea se ha dotado de cuatro regímenes de calidad específicos que protegen las indicaciones geográficas, la agricultura ecológica, las especialidades tradicionales y los productos procedentes de las regiones ultraperiféricas de la UE. Esos regímenes permiten a los consumidores identificar los productos cuyas cualidades específicas responden a un origen concreto o a un método de obtención determinado. A fin de que los consumidores puedan confiar en la veracidad de la información consignada en el distintivo de esos productos, el cumplimiento del pliego de condiciones es controlado por las autoridades públicas o por organismos de certificación privados. Merced a las denominaciones protegidas, los agricultores que producen los productos originales están resguardados de la competencia desleal que supondrían los productos de imitación comercializados bajo el mismo nombre. Deberían, por lo tanto, obtener un precio acorde con el esmero y el esfuerzo desplegados.

Los cuatro regímenes se concibieron para responder a la demanda específica de los mercados de esos productos con cualidades particulares. El objetivo de este Libro Verde es examinar en profundidad los distintos aspectos de esos regímenes y las posibilidades de instaurar nuevos sistemas de ese género.

3. INDICACIONES GEOGRÁFICAS

Por indicación geográfica se entiende una denominación que describe un producto agrícola o alimenticio que debe sus características o su reputación a la zona geográfica de la que es originario. Numerosos son los consumidores de la UE y (cada vez más) de todo el mundo que desean calidad, para lo que buscan productos auténticos procedentes de una zona geográfica determinada y están dispuestos a pagar un precio superior por ellos. Las indicaciones geográficas pueden constituir una importante fuente de ingresos y de seguridad para los agricultores y los productores, además de procurarles la satisfacción y el orgullo de producir alimentos de calidad que forman parte del patrimonio europeo.

Por esos motivos, la UE ha creado registros de indicaciones geográficas para los productos agrícolas y alimenticios, los vinos y las bebidas espirituosas cuyo fin es facilitar la protección de los derechos de propiedad intelectual de las denominaciones de los productos con derecho a ellas. La expresión «indicaciones geográficas» incluye las Denominaciones de Origen

Protegidas (DOP) y las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP). Para que una denominación pueda ostentar la indicación DOP, todas las fases de la producción³ deben en principio realizarse en la zona geográfica delimitada y las características del producto deben depender exclusiva o esencialmente de su origen geográfico. Para que una denominación merezca la indicación IGP, al menos una de las fases de la producción debe realizarse en dicha zona, y el vínculo con la misma debe justificarse por estar relacionada con la zona geográfica una cualidad específica, la reputación u otra característica del producto.

Como es evidente, el sistema comunitario de indicaciones geográficas se halla abierto a los productores de terceros países.

3.1 Protección y aplicación de las indicaciones geográficas

Protección

Las IGP protegen la propiedad intelectual y otorgan a los productores y demás agentes económicos que comercializan o venden el producto original el derecho a utilizar la denominación registrada. Esa denominación registrada no puede utilizarse para otros productos similares, ni siquiera acompañada por términos como «género», «tipo» o «estilo»; se prohíben además la evocación de ese término o su utilización traducida.

El registro y la protección de las indicaciones geográficas puede suscitar conflictos con los posibles usuarios (o los usuarios potenciales) de la denominación, como los titulares de las marcas registradas o los usuarios de los nombres de variedades vegetales o de razas ganaderas que comportan una indicación geográfica. Algunos de esos usuarios alegan que las denominaciones en cuestión se utilizan de forma genérica, acogiéndose al argumento de que las denominaciones genéricas no pueden registrarse como indicaciones geográficas. Existen disposiciones legislativas que tratan de resolver estos conflictos, y el concepto de «carácter genérico» ha sido aclarado en gran medida por el Tribunal de Justicia Europeo.

Para permitir una mejor identificación de los productos amparados por una IGP, la UE ha diseñado una serie de símbolos que acompañan a los productos comercializados con denominaciones registradas.

Control de la aplicación de las normas

Las autoridades públicas o ciertos organismos privados de certificación controlan el cumplimiento del pliego de condiciones por parte de los agricultores. Además, los Estados miembros llevan a cabo controles administrativos del uso de las denominaciones registradas de los productos en las fases de distribución y venta al por menor, de conformidad con la normativa específica sobre los vinos y las bebidas espirituosas y como parte de los controles oficiales de la legislación comunitaria aplicable a otros productos.

Los controles de las indicaciones geográficas realizados por las autoridades públicas establecen una distinción entre ese mecanismo y la protección de las marcas registradas. Estas últimas constituyen un instrumento de derecho privado cuyo titular debe defender, recurriendo en caso necesario a las acciones legales privadas que correspondan.

³ Por ejemplo, la obtención de las materias primas, la limpieza y el calibrado, la transformación, la maduración, la elaboración del producto final, etc.

Pregunta nº 5:

¿Es preciso aclarar o precisar algún aspecto de las normas que establecen los derechos de los usuarios de las indicaciones geográficas y demás usuarios (efectivos o potenciales) de una denominación?

¿Qué criterios deben aplicarse para determinar el carácter genérico de una denominación?

¿Conviene introducir en el régimen de indicaciones geográficas alguna modificación relativa:

- al alcance de la protección,
- las medidas de aplicación de la protección, o
- los productos agrícolas y alimenticios incluidos en el régimen?

¿Debe fomentarse más activamente el uso de otros instrumentos como la protección de las marcas registradas?

3.2. Criterios de registro de las indicaciones geográficas

Para mantener la confianza en el sistema de indicaciones geográficas, es esencial que los productos registrados cumplan las expectativas de los consumidores en relación con los productos de calidad. Hasta la fecha, se ha registrado o está en curso de examen un total de 3 000 indicaciones geográficas de vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y alimenticios. Muchas de las solicitudes que se reciben actualmente corresponden a productos cuya comercialización se efectúa principalmente en mercados locales o regionales. En el caso de ciertas denominaciones de productos transformados, el vínculo entre el lugar de producción y el producto radica más en el método de transformación y en la reputación del producto que en el lugar de cultivo de los ingredientes. De tal forma, puede suceder que las materias primas no sean autóctonas, contrariando así las expectativas de los consumidores.

La calidad y reputación de numerosos productos no reposa exclusivamente en factores vinculados con el origen y/o el saber tradicional de los productores locales. Existen criterios de sostenibilidad como los que se indican a continuación que también pueden contribuir en gran medida a la calidad del producto y a la satisfacción de las expectativas de los consumidores:

- contribución del producto a la economía local,
- sostenibilidad medioambiental de los métodos de cultivo,
- viabilidad económica y potencial de exportación del producto,
- en el caso de los productos transformados, cumplimiento del requisito de que todas las materias primas procedan también de la zona circundante a la de transformación del producto.

Pregunta nº 6:

¿Deben introducirse criterios adicionales que restrinjan las solicitudes de indicaciones geográficas? Concretamente, ¿convendría endurecer los criterios para la concesión de indicaciones geográficas protegidas (en contraposición a las denominaciones de origen protegidas) a fin de reforzar el vínculo entre el producto y la zona geográfica?

¿Deberían las agrupaciones de productores incluir criterios específicos de sostenibilidad y similares en el pliego de condiciones, con independencia de su relación intrínseca con el origen del producto? ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de esa innovación?

3.3. Protección de las indicaciones geográficas de la UE en terceros países

Algunos productos con indicaciones geográficas presentan un considerable potencial de exportación a los mercados de gama alta. Los exportadores de la UE juegan en su categoría cuando se trata de suministrar a los consumidores productos de calidad. No obstante, las indicaciones geográficas de éxito son tentadores objetos de imitación y usurpación. Para fomentar la exportación de estos productos a los mercados de calidad de terceros países y proteger las inversiones de los productos comunitarios, la protección legal de las indicaciones geográficas de la UE resulta crucial.

Algunos terceros países disponen de sistemas específicos de protección de las indicaciones geográficas, mientras que otros recurren con ese fin al Derecho de marcas, las normas de etiquetado o una combinación de instrumentos legales.

Las indicaciones geográficas están protegidas por diversos acuerdos multilaterales. Además, la UE ha celebrado una serie de acuerdos bilaterales, especialmente en el sector del vino. La UE está recabando mejoras de los mecanismos de protección y registro a escala multilateral (OMC) y a través de la negociación de un amplio número de acuerdos bilaterales para todos los productos agrícolas. El enfoque aplicado hasta ahora a los acuerdos bilaterales ha sido el de solicitar protección para toda la lista de indicaciones geográficas de la UE. No obstante, habida cuenta de que muchas de las 3 000 indicaciones geográficas que gozan ahora de protección en la UE corresponden a productos comercializados esencialmente a nivel local o regional, procede plantearse la conveniencia de perseguir la protección internacional de todas esas denominaciones.

Pregunta nº 7:

¿Qué tipo de dificultades encuentran los usuarios de las indicaciones geográficas que buscan protección en terceros países?

¿Cómo debe proceder la UE para conseguir la protección más eficaz de las indicaciones geográficas en terceros países?

3.4. Indicaciones geográficas empleadas como ingredientes de productos transformados

Las etiquetas de los productos transformados y preparados suelen indicar sus ingredientes principales. Cabe imaginar que, cuando uno de los ingredientes sea merecedor de una

Denominación de Origen Protegida (DOP) o una Indicación Geográfica Protegida (IGP), el fabricante del producto elaborado desee anunciar la presencia de ese ingrediente haciendo referencia a su denominación registrada. No obstante, cabe también la posibilidad de que los productores del ingrediente en cuestión se opongan al uso de la denominación registrada en el producto transformado.

Las reglas generales sobre la información a los consumidores incluyen disposiciones sobre cómo anunciar la presencia de tales ingredientes sin inducir a error a los consumidores. Por ejemplo, si se utiliza el nombre de un ingrediente determinado en la denominación de venta de un producto, es obligatorio indicar la proporción de ese ingrediente en la lista de ingredientes.

Pregunta nº 8:

¿Han surgido dificultades en relación con la publicidad de los ingredientes IGP/DOP empleados en los productos transformados o preparados?

3.5. Origen de las materias primas de las indicaciones geográficas protegidas

Para que un producto se ajuste a la definición de IGP, basta con que una fase de su proceso de producción se efectúe en la zona que da origen al nombre. Las materias primas de numerosos productos transformados con IGP (y de algunos con DOP) se obtienen fuera de la zona delimitada. Para algunos consumidores, es importante que las materias primas procedan de esa zona, mientras que otros prefieren que los productores especializados de la zona geográfica delimitada escojan las mejores materias primas de calidad con independencia de su origen. Las expectativas de los consumidores pueden también variar en función del tipo de producto.

Pregunta nº 9:

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de indicar el origen de las materias primas cuando no proceden de la zona a la que corresponde la indicación geográfica?

3.6. Coherencia y simplificación de los sistemas de indicación geográfica

Existen actualmente tres sistemas de registro y protección de las indicaciones geográficas agrícolas en la UE: el de los productos agrícolas y alimenticios, el de las bebidas espirituosas y el de los vinos. Esta situación se debe parcialmente a las especificidades de los productos correspondientes y al carácter progresivo de la aplicación de un sistema de protección para cada tipo de producto.

Si bien las bases de los tres sistemas son similares (tipo de protección, definiciones, ejecución administrativa de las reglas, relación con las marcas registradas, normas de coexistencia con las denominaciones homónimas, creación de un registro y papel del pliego de condiciones de los productos), existen diferencias, especialmente de procedimiento, que responden a los requisitos específicos de los distintos tipos de productos. Por ejemplo, los vinos y los productos agrícolas y alimenticios pueden acogerse tanto a la DOP como a la IGP, mientras que las bebidas espirituosas sólo pueden registrarse como IGP.

Pregunta nº 10:

¿Deberían simplificarse y armonizarse los tres sistemas comunitarios de protección de las indicaciones geográficas? En caso afirmativo, ¿hasta qué punto? ¿O es preferible que sigan evolucionando como instrumentos de registro independientes?

4. ESPECIALIDADES TRADICIONALES GARANTIZADAS

Las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) son denominaciones de los productos agrícolas o alimenticios producidos con materias primas tradicionales, según métodos tradicionales o con arreglo a una composición tradicional. Este régimen abarca productos agrícolas destinados al consumo humano así como diversos productos alimenticios como la cerveza, artículos de confitería, pasta, comidas preparadas, sopas, helados y sorbetes.

Desde la introducción de este régimen en 1992, sólo se han registrado 20 ETG; existen 30 denominaciones en espera de registro. Incluso si todas ellas resultasen aceptadas, la cifra total sería muy baja. Además, pocas de las denominaciones registradas presentan importancia en términos económicos.

En la mayoría de los casos, el registro sirve únicamente para poner de relieve el carácter tradicional del producto: los productos no tradicionales pueden seguir usando la denominación. Más de las dos terceras partes de los solicitantes han optado por este tipo de registro, es decir, el que *no* reserva la denominación. La otra opción consiste en el registro exclusivo de la denominación, la cual sólo puede utilizarse para describir el producto elaborado con arreglo al pliego de condiciones, lleve o no la indicación «Especialidad Tradicional Garantizada», las siglas ETG el logotipo de la UE. Está claro por lo tanto que la mayor parte de las inscripciones en el registro de ETG no sirven para proteger la denominación sino simplemente para destacar su carácter tradicional.

Todo productor que se someta a los controles preceptivos puede elaborar y comercializar el producto tradicional con arreglo a este régimen. No obstante, se ha observado que pocos productores establecidos fuera del país de solicitud inicial se han acogido a esa disposición del Reglamento ETG.

Pregunta nº 11:

Habida cuenta del bajo índice de utilización del régimen ETG, ¿existe alguna forma mejor de identificar y promover las especialidades alimenticias tradicionales?

5. AGRICULTURA ECOLÓGICA

En los últimos años, la demanda de productos de la agricultura ecológica ha aumentado a un ritmo constante y superior al ritmo de crecimiento de la oferta. Los agricultores y los consumidores confían en la integridad del sistema de producción ecológica a la hora de garantizar que el producto se ha obtenido conforme al pliego de condiciones. Los controles de las autoridades públicas o de los organismos de certificación son un elemento esencial para mantener la confianza en el sistema y justificar los precios más elevados de esos productos.

El mercado de la alimentación ecológica en la UE sigue fragmentado de forma paralela a las fronteras nacionales. Los supermercados se aprovisionan de productos garantizados por los organismos nacionales de sus países respectivos, incluso si todos esos organismos velan por el cumplimiento de las mismas normas comunitarias aplicables a la agricultura ecológica. El reto frente al que se halla actualmente la UE es crear un verdadero mercado interior de productos de la agricultura ecológica sin comprometer ni debilitar la reputación o la credibilidad de la etiqueta ecológica.

La UE dispone desde 1991 de normas sobre agricultura ecológica destinadas a los productores y transformadores europeos y a los exportadores de terceros países que desean comercializar productos ecológicos en el mercado de la UE. Las normas comunitarias se ajustan con gran fidelidad a las reglas para la agricultura ecológica que se inscriben en la norma internacional de *Codex Alimentarius*, que facilita el reconocimiento de los productos ecológicos de la UE con vistas a su exportación como tales a otros países.

En 2004 se acordaron los objetivos estratégicos y políticos para el sector de la agricultura ecológica y se insertaron en el *Plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas*, cuya consecuencia legislativa de mayor calado fue la aprobación, en junio de 2007, del nuevo Reglamento sobre agricultura ecológica. Habida cuenta de que ese Reglamento se ha adoptado muy recientemente, la Comisión desea centrar la consulta en el funcionamiento del mercado de productos ecológicos más que en las disposiciones precisas de ese texto.

Pregunta nº 12:

¿Cuáles son los factores que podrían inhibir el desarrollo de un mercado único comunitario de productos ecológicos? ¿Cómo podría mejorarse ese mercado único?

6. POLÍTICA DE PRODUCTOS DE CALIDAD EN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

La normativa que contiene las medidas específicas para la agricultura de las regiones ultraperiféricas⁴ de la UE contempla la introducción de un símbolo gráfico destinado a fomentar el conocimiento y el consumo de los productos agrícolas de calidad, naturales o transformados, procedentes de esas regiones. La utilización de ese símbolo es supervisada por organismos designados por las autoridades nacionales; las condiciones concretas para su utilización son definidas por las organizaciones profesionales interesadas. Para poder ostentar el símbolo, los productos agrícolas deben cumplir una serie de requisitos definidos en referencia a las reglas de la UE o, en defecto de tales reglas, en referencia a las normas internacionales.

En caso necesario, pueden adoptarse requisitos específicos adicionales para los productos de las regiones ultraperiféricas a propuesta de las organizaciones profesionales representativas. Hasta la fecha, han hecho uso de esa posibilidad los productores de las regiones ultraperiféricas españolas y francesas (por ejemplo para las piñas, los plátanos, los melones y otras frutas exóticas de Guadalupe, Martinica y La Reunión y para otras frutas y hortalizas, las flores y el vino de las Islas Canarias).

⁴ Se trata de los Departamentos Franceses de Ultramar (Guyana, Martinica, Guadalupe y La Reunión), las Islas Canarias, Azores y Madeira.

Con esas iniciativas se pretende fomentar entre los agricultores el respeto de los requisitos de calidad de sus productos y crear valor añadido para la producción local de regiones en desventaja por su lejanía del continente europeo, su insularidad y sus difíciles condiciones geográficas y meteorológicas. El símbolo gráfico y las condiciones de producción correspondientes deberían contribuir a aumentar la competitividad del sector agrario en los mercados locales y exterior.

Pregunta nº 13:

¿En qué medida ha contribuido a dar a conocer los productos de las regiones ultraperiféricas de la UE el uso de los símbolos gráficos?

¿Cómo podrían ampliarse esas iniciativas a fin de aumentar el volumen de productos agrícolas de calidad procedentes de las regiones ultraperiféricas?

7. OTROS REGÍMENES COMUNITARIOS

Los actuales regímenes comunitarios de calidad, piedra angular de la política de calidad de la UE, se centran en el origen geográfico, el carácter tradicional o regional de los productos y la práctica de la agricultura ecológica. En un futuro podrían implantarse otros regímenes comunitarios correspondientes, por ejemplo, a los productos de elevado valor natural o de montaña, la integración del bienestar de los animales en los sectores alimentarios de calidad («Welfare Quality»)⁵, la creación de una etiqueta de origen para los productos de la Unión Europea y la extensión de la etiqueta ecológica a los productos agrícolas transformados. Podría también fomentarse la innovación.

La implantación de nuevos regímenes de calidad europeos deben responder a necesidades derivadas de las políticas de la Unión que no puedan satisfacerse adecuadamente mediante sistemas nacionales o privados o mediante otros instrumentos. El «Chequeo de la Política Agrícola Común» determinó que los asuntos más prioritarios eran las consecuencias del cambio climático, la conservación de la biodiversidad y el uso del agua.

La Comisión estudiará si los nuevos regímenes exigen nuevas disposiciones legislativas o si, en determinados casos, basta con elaborar un conjunto de directrices.

Los regímenes obligatorios podrían presentar ventajas, especialmente en los ámbitos más complejos desde los puntos de vista jurídico y científico (por ejemplo, el bienestar animal). En otros casos podrían ser suficientes regímenes voluntarios cuyo objetivo sería ayudar a los titulares a desarrollar y mejorar sus sistemas.

En cumplimiento de los principios de la política de mejora de las técnicas legislativas, es preciso tener en cuenta la carga administrativa para los agricultores, los demás interesados, las administraciones de los Estados miembros y la Comisión.

⁵ <http://www.welfarequality.net/everyone>: Welfare Quality® es un proyecto integrado financiado por la Comisión Europea como parte de Sexto Programa Marco. El objetivo del programa de investigación es elaborar normas europeas aplicables a la evaluación del bienestar de los animales y a los sistemas de información sobre productos y desarrollar estrategias concretas para el aumento del bienestar animal.

Pregunta nº 14:

¿Existen cuestiones apremiantes respecto de las cuales los regímenes y medidas existentes resulten inadecuados y que aconsejen la implantación de un régimen a nivel comunitario?

¿Debería la Comisión considerar la posibilidad de aplicar regímenes obligatorios en determinados casos, por ejemplo en las situaciones jurídicas y científicas complejas o en las que sea preciso conseguir un amplio respaldo de los consumidores?

En caso afirmativo, ¿cómo puede minimizarse la carga administrativa para los interesados y las autoridades públicas?

PARTE III: REGÍMENES DE CERTIFICACIÓN

8. REGÍMENES DE CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

Los regímenes privados y nacionales de certificación de la calidad de los alimentos se han multiplicado en los últimos años. Para los minoristas, se trata de una forma de reaccionar a la evolución de la demanda y de ofrecer a los consumidores productos con cualidades específicas, ya sea en lo que respecta a las características mismas de los productos o a los métodos de producción. Para los consumidores, el hecho de que los regímenes se apoyen en un sistema de certificación aporta garantías adicionales en cuanto a la fiabilidad del distintivo. Para los agricultores, suponen tanto costes adicionales como una oportunidad de informar a los consumidores de las características de los productos.

Los regímenes de certificación de la UE abarcan tanto el cumplimiento de las normas mínimas de producción obligatorias como los requisitos suplementarios relacionados con la protección del medio ambiente, el bienestar de los animales, las propiedades organolépticas de los productos, el bienestar de los trabajadores, el comercio justo, el cambio climático, las consideraciones éticas, religiosas o culturales, los métodos de producción agraria y el origen de los productos.

La certificación de la calidad aporta a la industria alimentaria y a los minoristas del ramo garantías suplementarias sobre los productos suministrados. En efecto, la seguridad jurídica de que los agricultores se han ajustado a las normas adecuadas consolida la reputación de los minoristas.

No obstante, la proliferación de regímenes y etiquetas a la que hemos asistido en los últimos años suscita dudas sobre la transparencia de las condiciones de los regímenes, la credibilidad de las alegaciones formuladas y las posibles consecuencias de todo ello en la equidad de las relaciones comerciales.

Mediante la presente consulta, la Comisión desea recabar opiniones sobre el funcionamiento de estos regímenes en su mayor parte privados y sobre sus repercusiones en los agricultores dentro y fuera de la UE, incluidos los de los países en desarrollo.

8.1. Eficacia de los regímenes de certificación para la consecución de los objetivos estratégicos

Los grandes minoristas pueden utilizar los regímenes de certificación como forma de garantizar o de imponer el cumplimiento de determinadas condiciones de producción y de entrega. El desarrollo de estos regímenes a lo largo de los años se deriva de la evaluación efectuada por los minoristas de las exigencias de los consumidores, deseosos de tener más información sobre los alimentos que compran. Para muchos consumidores, los principales puntos de inquietud son la higiene, la salubridad y el precio. Otros desean productos de calidad con características específicas o obtenidos con métodos de producción concretos. Los principales factores que impulsan a esos agricultores a buscar innovaciones son los siguientes:

- el deseo de reanudar cierto vínculo con la agricultura y de otorgar preferencia a los productos locales y de temporada obtenidos mediante sistemas de cultivo respetuosos con la naturaleza y propicios para la sociedad;
- las inquietudes medioambientales: luchar contra el cambio climático, perseguir una gestión más eficiente de los recursos naturales como el agua y el suelo y preservar la biodiversidad;
- la búsqueda de alimentos con grandes propiedades nutricionales;
- inquietudes sociales: la etiqueta «Fair Trade» (comercio justo) es un sistema basado en la intención estratégica de ayudar a los productores y a los trabajadores (esencialmente de los países en desarrollo) a pasar de una posición de vulnerabilidad económica y social a otra de seguridad y autoabastecimiento económico;
- bienestar de los animales: regímenes privados promovidos por las asociaciones de protección de los animales y los agricultores en colaboración con los minoristas y la comunidad científica. Por lo general, esos regímenes certifican, a efectos de comercialización, el cumplimiento de normas más rigurosas que los requisitos mínimos.

Estos factores de movilización pueden explicar, al menos parcialmente, el surgimiento de una enorme variedad de regímenes de certificación. No obstante, la creación y la utilización de un régimen de certificación determinado depende de la existencia de una demanda en el mercado.

Los regímenes que aseguran el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes se denominan «regímenes mínimos». En lugar de añadir exigencias particulares de calidad, esos regímenes desarrollan, a partir de las disposiciones normativas básicas, modalidades destinadas a los agentes económicos (por ejemplo, la necesidad de llevar registros adicionales) e incluyen controles destinados a comprobar su aplicación. A continuación, esos tipos de regímenes se utilizan para anunciar el carácter certificado o garantizado de la producción conforme a la norma correspondiente, ya sea de higiene o de otra índole. A menudo, esos regímenes funcionan a escala interempresarial, garantizando a las empresas que el producto suministrado responde a las normas y requisitos aplicables. Esos regímenes pueden destinarse a proteger la reputación de las empresas y reducir la probabilidad e impacto de las posibles reclamaciones de responsabilidad. Actualmente, el hecho de que un producto cumple las condiciones de esos regímenes mínimos no se comunica a los consumidores finales.

Pregunta nº 15:

¿En qué medida satisfacen los regímenes de certificación de los productos de calidad las exigencias de la sociedad en cuanto a las características de los productos y los métodos de producción?

¿Existe algún riesgo de que los consumidores se vean inducidos a error por regímenes de certificación que garanticen el cumplimiento de unos requisitos mínimos?

¿Cuáles son, para los agricultores y otros productores de alimentos (a menudo pequeñas y medianas empresas) los costes y los beneficios de adherirse a los regímenes de certificación?

¿Debería fomentarse una participación más activa de las organizaciones de productores?

8.2. Supervisión de la Unión Europea

Dada la enorme variedad de regímenes de certificación, el marco jurídico que gobierna su aplicación es complejo y afecta a distintos ámbitos de intervención política. Los regímenes de certificación están sujetos a una serie de limitaciones:

- las reglas del mercado interior; los servicios de certificación deberían estar disponibles con independencia de las fronteras de los Estados miembros, y no constituir en la práctica obstáculos al comercio en el mercado interior;
- las reglas de competencia;
- los requisitos de etiquetado e información de los consumidores, quienes deben saber lo que se halla detrás del contenido de la etiqueta;
- la legislación específica del ámbito cubierto por el régimen de certificación.

En principio, la Comisión no considera necesarias –sobre estos puntos– nuevas disposiciones legislativas aplicables a los regímenes de certificación, aunque podría estudiarse la posibilidad de elaborar un conjunto de directrices que ayudarían a los titulares de los regímenes en la concepción y mejora de los mismos.

Pregunta nº 16:

¿Bastaría un conjunto de directrices comunitarias para asegurar un desarrollo más coherente de los regímenes de certificación? ¿Qué criterios convendría recoger en esas orientaciones o directrices?

8.3. Reducción de las cargas y los costes

Los principales costes de adhesión a los regímenes de certificación se dividen en dos categorías: los directos y los indirectos. Los costes directos corresponden a los derechos de inscripción, las inspecciones a cargo de terceros y la certificación. Los costes indirectos son los que se derivan del cumplimiento de las normas de los regímenes de certificación (costes de las inversiones destinadas a la modernización de las instalaciones) y los costes de producción recurrentes.

La necesidad de participar en más de un régimen acarrea importantes cargas (financieras y administrativas), especialmente a los productores más pequeños. Los agricultores que decidan no adherirse a un régimen determinado podrían en efecto quedar privados de ciertas salidas comerciales para sus productos.

Los requisitos de certificación y control aplicables a los regímenes privados vienen a añadirse a los de los controles oficiales.

Pregunta nº 17:

¿Cómo reducir los costes y las cargas administrativas de participar en uno o más sistemas de certificación de la calidad?

8.4. Dimensión internacional

En el contexto del comercio internacional, los regímenes de certificación pueden contribuir al fomento y la comercialización de productos con determinadas características de calidad. Habida cuenta de que la mayor parte de los regímenes existentes son privados (agricultores o productores, industria alimentaria o minoristas), el margen de maniobra de la Comisión Europea es mínimo.

Para los agricultores de los países en desarrollo que abastecen el mercado comunitario, los regímenes privados de certificación representan costes y oportunidades. Los agricultores pueden tropezar con dificultades a la hora de cumplir los requisitos fijados; no obstante, si obtienen una certificación con arreglo a un régimen utilizado por algún minorista de la Unión Europea, pueden mejorar sus perspectivas de venta en el mercado de la UE.

Pregunta nº 18:

¿Cómo pueden los regímenes de certificación privados contribuir a sostener las exportaciones europeas y a promover los productos europeos de calidad en los mercados de exportación?

¿Cómo puede la UE facilitar el acceso al mercado a los productores de los países en desarrollo que necesitan ajustarse a los regímenes de certificación privados a fin de suministrar sus productos a determinados minoristas?

CONCLUSIÓN

Hasta aquí una presentación general de la política de calidad de los productos agrícolas. El objetivo de este Libro Verde es abrir un debate y recabar contribuciones escritas: se invita por lo tanto a todas las partes interesadas a que respondan a las distintas preguntas. Como se indica en la Comunicación de la Comisión titulada «Legislar mejor», el proceso de elaboración de las políticas debe ser lo más transparente posible, y no debe adoptarse medida alguna sin antes haber escuchado atentamente a los interesados.

El Libro Verde es por lo tanto la primera etapa de ese proceso legislativo. Las contribuciones de los participantes servirán de base para una reflexión de la Comisión que desembocará en un documento con las distintas opciones estratégicas y, posteriormente, en una comunicación que, de acuerdo con la programación actual, se publicará en mayo de 2009. El éxito de la

presente consulta depende de que un gran número de interesados estén dispuestos a expresar sus inquietudes, análisis e ideas en el marco de este procedimiento público fundamental.

La Comisión publicará y examinará las contribuciones y presentará sus propias reacciones.

Pregunta nº 19:

Se ruega a los participantes que susciten cuantas cuestiones relativas a la política de calidad de los productos agrícolas no hayan sido mencionadas en el presente documento.