

POLITICA DE CALIDAD ALIMENTARIA: PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES Y EXPECTATIVA DE LOS PRODUCTORES

Por
CRISTINA C. LASO SANZ (*)

INTRODUCCION

En el marco de la reforma de la PAC uno de los aspectos más innovadores es el cambio desde una actitud de producir más, hacia una actitud de producir mejor, es decir el cambio de cantidad por calidad.

Desde esa óptica la Comisión intenta poner a punto una serie de instrumentos jurídicos que toman como base de referencia instrumentos ya existentes en las legislaciones nacionales pero que deben inscribirse en el marco de la legislación comunitaria ya existente.

Como punto de partida para la elaboración de sus propuestas legislativas, la Comisión ha intentado conocer y contrastar la situación actual, tanto desde el punto de vista de la presencia en el mercado de productos de calidad, como desde el punto de vista de la demanda por parte de los consumidores de este tipo de productos. Un breve esquema de todo este trabajo es lo que a continuación se presenta.

Trataremos de analizar, qué significa para los consumidores «Producto Alimentario de Calidad» o «Producto Alimentario de

(*) Cuerpo Nacional de Veterinarios.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 157 (julio-septiembre 1991).

Calidad Diferenciada». También analizaremos los instrumentos legales que permiten garantizar la calidad o la calidad diferenciada. Es necesario indicar aquí que el sector del vino se ha excluido de este trabajo y sólo en algún momento nos referiremos a él ya que se trata de un sector con normativa propia y particular y con un tratamiento jurídico específico tanto en lo que se refiere a sus aspectos cualitativos como de mercado.

En la primera parte del trabajo analizaremos la demanda de los consumidores de este tipo de productos y cuál son las diferencias regionales que condicionan la demanda, también estudiaremos la oferta en el mercado de esta clase de productos.

La segunda parte del trabajo está dedicada a estudiar los instrumentos que se utilizan en el mercado para diferenciar los «Productos Alimentarios de Calidad»: los llamados «Lables o Distintivos de Calidad». En este capítulo se describe la situación jurídica en diferentes Estados miembros de la Comunidad y se enumeran los Distintivos actualmente existentes en cada Estado miembro.

La tercera parte se dedica a la situación comunitaria. La política de Calidad de la Comunidad y los aspectos legales: las reglamentaciones actualmente en vigor y las propuestas de futura reglamentación.

Es necesario señalar de manera expresa que las opiniones aquí expuestas, lo son a título personal y sólo comprometen a la autora.

I.1. Situación actual

La Política Agrícola Común (PAC), orientada en su inicio desde la óptica de la oferta necesita actualmente replanteamientos desde la óptica de la demanda con el fin de restablecer el equilibrio. Esto es tanto como hablar de una Política Alimentaria (PA), es decir, establecer las líneas necesarias para abastecer a la población en cantidad y calidad suficiente para cubrir sus necesidades de cada momento, a la vez que los productores adaptan su oferta a las exigencias del mercado y con ello aseguran la venta de su producción y la rentabilidad de su trabajo.

El primer problema con que se encuentra esta nueva PA es la coexistencia de unos excedentes de producción con una demanda insatisfecha.

La causa de esta demanda insatisfecha es la falta de coincidencia entre la demanda actual y la potencial. La demanda actual está condicionada por una oferta muy estandarizada, mientras que la demanda potencial no se alcanza debido a que los canales comerciales existentes no dan acceso a determinados productos que serían solicitados por el consumidor en caso de estar a su alcance. Esta demanda sería aún mayor si el consumidor tuviera conocimiento de la amplitud y variedad de las producciones europeas, lo que llamaríamos demanda latente.

Dentro de la demanda insatisfecha, merece especial atención la de productos de calidad o productos diferenciados, que aportan bien por su materia prima, por su método de producción o elaboración, por su medio ambiente de producción, o por su forma de presentación, cualidades diferenciales de los productos estandarizados. Por otro lado es una realidad creciente cada día la presencia en el mercado de productos que pretenden sólo por su etiquetado ser diferentes (artesanal, natural, etc.) sin ninguna garantía de que así sea, lo que produce la desorientación y desconfianza del consumidor.

Podríamos resumir la situación del mercado diciendo que la calidad no está asegurada y por ello los productos de mejor calidad no están suficientemente protegidos, compitiendo en el mercado con productos de inferior calidad (aunque con un etiquetado conforme con la normativa vigente) y que utilizan los mismos nombres y la misma apariencia que la que ellos han acreditado, de tal forma que finalmente esta situación de competencia desleal lleva a un mercado cada día menos transparente, donde los peores productos pueden progresivamente ir desplazando a los mejores.

1.2. Objetivos a alcanzar

Analizada la actual situación creada por una política de producciones, creemos que la nueva política de alimentación y calidad debería perseguir los siguientes objetivos:

1. Garantizar al consumidor una oferta responsable de tal forma que no sólo se respeten las reglas de la seguridad y de las condiciones sanitarias de los productos, sino también las que
-

afectan a condiciones o características del producto apreciables por el consumidor como «calidad» (la legislación sobre etiquetado y publicidad engañosa no es suficiente).

2. Asegurar el ejercicio por el consumidor de una elección informada comprendiendo en estos términos tanto criterios que responden a exigencias nutricionales-dietas, como criterios más subjetivos que son también diferenciables, hablando por tanto de una política alimentaria y nutricional.
3. Asegurar al productor una competencia leal en un mercado transparente.
4. Mejorar las rentas de los productores por medio de una mejora de la calidad y no por medio de incrementos de producción que después presionan en el mercado.

II. PRODUCTOS ALIMENTARIOS DE CALIDAD O PRODUCTOS ALIMENTARIOS DE CALIDAD DIFERENCIADA

II.1. *Concepto de Productos Alimentarios de Calidad*

Definir la calidad de los alimentos puede ser una difícil tarea por la disparidad de criterios en función de los cuales puede definirse. Las distintas ópticas bajo las que puede establecerse, nos llevan a una falta de acuerdo en lo que es la calidad de un producto alimenticio. Por las razones mencionadas, cada país ha establecido unos criterios y unas formas de diferenciar la calidad de su producción alimentaria, formas y criterios que no tienen por qué ser coincidentes.

No vamos por tanto a definir la calidad, más bien intentaremos definir o mejor establecer las formas de diferenciar por el consumidor las características de calidad de un alimento, o dicho de otra manera, las formas de diferenciación que el mercado utiliza para presentar al consumidor los productos alimenticios.

Estas formas de diferenciación reciben nombres diversos: Labels, Denominaciones, etc., pero globalmente a efectos de este trabajo los vamos a llamar «Distintivos de Calidad de los productos alimentarios».

Podríamos entonces decir que los productos alimentarios de calidad son aquellos que se distinguen de los llamados productos de consumo masivo por una serie de características percibidas por el consumidor como de calidad. Estos productos se identifican generalmente por los llamados Distintivos de Calidad (1).

Antes de continuar, hay que establecer que los «distintivos de calidad» sólo se emplean en productos que, desde luego, ya han alcanzado una calidad higiénica, sanitaria y bromatológica que permite su presencia en el mercado y, por tanto, los distintivos no se refieren a estas características mínimas de calidad que podríamos englobar bajo el concepto de «Seguridad del Alimento». No hablamos por tanto de seguridad sino de calidad.

Una vez alcanzado el mínimo de calidad que hemos llamado «Seguridad del alimento» y que por tanto éste se encuentra en el mercado, los alimentos presentan una diversidad de factores que determinan sus características cualitativas finales y que permiten distinguirlos entre una gran variedad de alimentos con una misma naturaleza. Estos factores pueden ser el sistema de producción, el método de elaboración o fabricación, la composición, el origen geográfico, la materia prima, etc. y dan lugar a que a los productos alimentarios se les denomine, además de por su nombre común, con su apellido que en la mayoría de los casos se ha acreditado con el tiempo como sinónimo de bondad: galletas artesanas, quesos de cabra, vinos de una determinada región, productos ecológicos, etc.

Tradicionalmente, el nombre de los productos agroalimentarios ha sido vinculado, al del lugar geográfico del que proceden, o al del sistema o método de producción y/o elaboración, etc.; pero actualmente asistimos a una gran presión sobre el consumidor ejercida por un enorme número de productos alimentarios que, presentes en el mercado, tienen que recurrir a la utilización de nombres acreditados para intentar distinguirse de sus semejantes y alcanzar su cuota de mercado.

La situación que describimos genera en el consumidor gran confusión resultándole muy difícil, cuando no imposible, saber si los

(1) *Study of demand for differentiated food products in twelve member States of the European Community*. Comisión de las Comunidades Europeas. Diciembre, 1990.

nombres utilizados son falsos o no, e incluso a veces entender su significado.

Asimismo, es muy frecuente y cada día lo será más, que el producto demandado no coincida exactamente con el producto obtenido por el consumidor. La evolución de la tecnología alimentaria sin un desarrollo parejo de la normativa, está permitiendo la oferta de productos alimentarios que, bajo nombres muy conocidos, no responden a las características requeridas, lo que pone en tela de juicio la seguridad del consumidor de encontrar respuesta a su demanda, por la que además paga.

II.2. *Importancia de los Productos Alimentarios de Calidad (2)*

La importancia de los productos de calidad varía según los diferentes grupos interesados:

- **Industria alimentaria:** Para la industria alimentaria, incluyendo en ella agricultores, transformadores y comercio, los productos alimentarios de calidad suponen una mejora en los precios y frecuentemente una oportunidad de añadir valor a su producto. Asimismo los productos de calidad ya sean estos nuevos o tradicionales son una oportunidad de encontrar nichos de mercado en una situación de saturación del mismo.
- **Consumidores:** Para ellos los productos de calidad aumentan la oferta de productos a elegir y las oportunidades de satisfacer demandas en cuanto a gustos y productos aún no disponibles en la generalidad de mercados alimentarios.
- **Estados miembros:** Para los gobiernos de los Estados miembros los productos de calidad significan una evidencia de que el mercado alimentario puede satisfacer necesidades humanas muy diversas. Este aspecto resulta especialmente significativo en un momento en que la opinión pública se muestra cada vez

(2) Ver nota n.º 1.

más interesada en todos los aspectos relacionados con la calidad y la seguridad alimentaria.

- Comunidad Europea: Para la Comunidad Europea, los productos de calidad evidencian una necesidad de cambio en la Política Agrícola. Asimismo los productos alimentarios de calidad son una oportunidad para que a partir del 1993 podamos ver un crecimiento de algunos alimentos que son conocidos a nivel mundial como el apogeo de la cultura europea.

III. DISTINTIVOS O LABELS DE CALIDAD

III.1. *Definición de Distintivos o Labels de Calidad*

De acuerdo con la legislación nacional francesa un Distintivo o Label de calidad es una marca colectiva que atestigua que un producto alimentario, o un producto agrícola no alimentario, posee unas cualidades específicas distintivas y unas características previamente determinadas y establecidas conforme a un nivel de calidad. El producto debe distinguirse de otros similares o de la misma naturaleza, presentes normalmente en el mercado, por sus condiciones particulares de producción o elaboración y a veces por su origen.

III.2. *Importancia de los Distintivos o Labels de Calidad*

La importancia de los Distintivos o Labels de calidad responde a necesidades tanto de consumidores como de productores y se basa en tres consideraciones:

1. La necesidad de combatir el fraude que supone para los productores el uso de nombres acreditados por ellos, como medio de reclamo de venta de productos de unas características de calidad que no corresponden a las de sus producciones genuinas.
 2. La demanda insatisfecha de unos consumidores que quieren tener garantizada la autenticidad de su compra y que, cada
-

vez con más frecuencia, son presionados con reclamos engañosos.

3. La necesidad de clarificar un mercado, día a día más complicado por la continua aparición de productos cada vez más sofisticados y que, al mismo tiempo, necesita dar salida a la producción de una agricultura muy excedentaria. El objetivo de un Mercado Unico en 1992, requiere que el Mercado sea «Transparente», para conseguir ser «Unico», lo que convierte a esta tercera motivación, en la primera en importancia para el futuro.

IV. SITUACION DE LA CALIDAD ALIMENTARIA EN LOS DIFERENTES ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD

IV.1. *Productos alimentarios de calidad: Demanda de los consumidores. Diferencias entre los Estados miembros*

Teniendo en cuenta la demanda que los consumidores europeos hacen de los «Productos Alimentarios de Calidad» podríamos separarlos en dos grupos:

- a) Productos alimentarios comercializados por ciertas características de calidad como su materia prima, su elaboración de acuerdo a una receta tradicional, su método artesano de elaboración o su origen geográfico.
- b) Productos alimentarios comercializados por sus características nutritivas, beneficios para la salud, el medio ambiente o el bienestar de los animales.

Desde un punto de vista geográfico y cultural estos dos grupos se corresponden con dos regiones europeas:

- a) Cuando los consumidores del sur de Europa, pertenecientes a la Europa Mediterránea son preguntados sobre el significado que para ellos tienen los «Productos Alimentarios de Calidad», generalmente responden con ejemplos de productos
-

que incluiríamos en el grupo «a» de los mencionados arriba. Es decir productos cuyas características de calidad se relacionan con su materia prima, una receta tradicional para su elaboración, un método artesano o un origen geográfico.

- b) Por otro lado, para los consumidores del norte de Europa los «Productos Alimentarios de Calidad» están vinculados a sus características nutritivas, sus aspectos saludables o los beneficios que puedan aportar al medio ambiente o al bienestar de los animales.

IV.2. *Productos Alimentarios de Calidad. Aspectos jurídicos.* *Diferencias entre los Estados miembros*

Las legislaciones de todos los Estados miembros de la Comunidad contienen disposiciones más o menos similares destinadas a diferenciar y proteger sus productos alimentarios de calidad. Generalmente, estos Labels son utilizados tanto para el mercado interno de cada país, como para la exportación, pero algunos tienen como única finalidad la promoción y fomento de los productos nacionales en los mercados exteriores y la protección del mercado interno propio.

Aunque la mayoría de estos sistemas de producción y el uso de Distintivos o Labels de Calidad para diferenciar los alimentos se originaron en la década de los 20 (posguerra de la I guerra mundial) algunos son más antiguos, remontándose en su origen incluso al siglo pasado. Los Distintivos o Labels de Calidad surgen como forma de defensa de los productores y elaboradores contra las limitaciones de sus producciones genuinas y de los consumidores frente a la presión del mercado (3).

Las bases jurídicas difieren de un Estado miembro a otro, y asimismo sus estructuras, sistemas de control, seguridad y garantía, ámbito de aplicación, cobertura jurídica, etc., son muy diversos. Sin

(3) *Quality Labels in the European Community*. Comisión de las Comunidades Europeas. Septiembre 1982.

embargo presentan unas ciertas características comunes que son las siguientes:

- El Distintivo o Label no significa un mayor nivel de seguridad/calidad, sino que indican la conformidad del producto a una norma y con ello su adecuación a unas características prefijadas.
- La mayoría de estos Distintivos o Labeles son de carácter voluntario, tan sólo un pequeño número de ellos son obligatorios y éstos en general se utilizan solamente para el mercado exterior.
- El Distintivo o Label en un producto implica que ese producto ha sido sometido a un control ejercido por entidades ajenas a los interesados e independientes de los ejercidos por ellos mismos y por la administración competente, con esto se asegura la objetividad del Labelling.
- Los costes económicos de la certificación son sufragados por los productores y los elaboradores.
- En la mayoría de los casos el Distintivo utilizado es homologado por el Estado miembro correspondiente y a veces incluso reconocido en tratados internacionales.

Globalmente, se podría decir que los Labeles de Calidad son instrumentos que permiten diversificar la oferta alimentaria en base al contraste de su calidad. Calidad que puede establecerse en tanto que diferenciación de otros productos semejantes. La diferenciación puede basarse bien en el origen del producto, o en la materia prima base de su elaboración, o en los sistemas de producción, elaboración y/o transformación.

Sin embargo, como ya hemos indicado más arriba, aspectos como el status jurídico, la organización, las relaciones con las administraciones nacionales, el sistema de inspección, la seguridad para los productores, las garantías al consumidor, el ámbito de aplicación, la representación de los consumidores en los cuerpos de inspección y otros, difieren considerablemente de un Estado miembro a otro, lo que significa que la protección de la producción agroalimentaria adopta múltiples maneras según el Estado miembro.

Esta gran disparidad jurídica, junto con el enorme vacío legislativo a nivel comunitario, comportan consecuencias muy negativas tanto para los productores y consumidores, como para la transparencia y claridad de los intercambios comunitarios. Los efectos más señalados, son los siguientes:

- La efectividad de los Distintivos o Labeles se reduce a causa del elevado número de los mismos que existen en el mercado, compitiendo entre sí.
- Deterioro de la imagen de calidad.
- Incremento de los costos de certificación.
- Confusión en la mente de los consumidores: Falta de credibilidad.
- Condiciones favorables al fraude a los productores y a los consumidores.
- Diferentes grados de protección y defensa de los intereses de los consumidores según su nacionalidad.
- Facilita la protección de los mercados nacionales en detrimento del mercado comunitario.

Estas razones entre otras llevaron a la Comisión a concluir que era necesario plantear una estrategia comunitaria encaminada a sentar las bases de una Política de Calidad Alimentaria y con ello a adoptar en el último mes de diciembre dos propuestas legislativas.

Una de las propuestas adoptadas por la Comisión es la relativa a las Denominaciones de Origen y a las Indicaciones Geográficas (4) y la otra se refiere a la Certificación de los Caracteres Específicos de los Productos Alimentarios (5). Estas dos propuestas se añaden al recientemente adoptado Reglamento del Consejo en materia de Agricultura Ecológica (6). Estas dos propuestas así como el Reglamento mencionado se describen en el capítulo siguiente.

(4) Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la protección de las Indicaciones Geográficas y de las Denominaciones de Origen de los productos agrícolas y alimenticios. SEC (90) 2415 final. DO C 30/9 de 6.2.91.

(5) Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a las certificaciones de características específicas de los productos alimentarios. SEC (90) 2414 final. DO C 30/4 de 6.2.91.

(6) Reglamento (CEE) n.º 2092/91 del Consejo de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

IV.3. *Síntesis: Clasificación de los Distintivos o Labeles de Calidad normalmente utilizados para diferenciar Productos Alimentarios de Calidad (7)*

A) Distintivos de Calidad, homologados por los Estados miembros

1. Distintivos de Calidad reglamentados y controlados por la administración nacional.

Productos que son vendidos con una garantía que indica ciertas materias primas definidas, o una receta tradicional o unos determinados métodos de producción o lugar de origen o otros aspectos de calidad. Estos standards institucionales son definidos y reglamentados por los gobiernos nacionales. En este grupo se incluyen:

- Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas.
- Marcas de calidad.
- Distintivos geográficos o regionales.
- Distintivos de productos artesanos.

2. Distintivos o Labeles de Calidad reglamentados y controlados por las administraciones regionales.

Productos alimentarios vendidos con un Distintivo que garantiza ciertas materias primas definidas, o una receta tradicional, o un método de producción o elaboración determinado, u otros aspectos de calidad. Son standards homologados, definidos y reglamentados por gobiernos regionales, incluyen los mismos ejemplos del párrafo 1 pero a nivel regional.

3. Distintivos o Labeles controlados por instituciones de carácter privado. Son productos sometidos a un sistema organizado por asociaciones de productores, elaboradores o comercializadores que contratan una organización externa de control para que certifique la calidad de sus productos y como prueba de ello llevarán un Distintivo.

(7) Ver nota n.º 1.

B) Denominaciones y reclamos definidos por standards reglamentados.

1. Alimentos destinados a usos nutricionales específicos en los que su etiquetado indica este uso o la especificidad nutritiva de alguno de sus ingredientes. Son productos como los alimentos especiales para dietas de adelgazamiento, o los alimentos para diabéticos, o en general los llamados alimentos dietéticos. Este tipo de productos están definidos y sometidos a una legislación específica.
2. Normas de Calidad para fruta fresca, verduras y vegetales en general, carne, carne de ave y otros. Son normas que clasifican estos productos en base a aspectos externos o tamaño o ausencia de lesiones externas, etc. Algunas de estas normas han sido acordadas por la CEE.
3. Denominaciones y reclamos definidos reglamentariamente.
Ciertas denominaciones de productos alimentarios y también algunos reclamos se encuentran definidos en la legislación de algunos Estados miembros. Por ejemplo, leche desnatada, yogur natural, chorizo o turrón.

C) Productos que presentan en el etiquetado algún reclamo.

Para este tipo de productos no existe ningún mecanismo externo de control, sin embargo su etiqueta (o en el mostrador, en el caso de productos vendidos a granel) hace referencia a algún o algunos de los reclamos que a continuación se mencionan, o semejante a ellos.

1. Sin azúcar, bajo o reducido contenido en azúcar.
 2. Sin sal, bajo o reducido contenido en sal.
 3. Sin grasa, bajo o reducido contenido en grasa, o alto contenido en ácidos grasos poli-insaturados o mono-insaturados.
 4. Sin, bajo o reducido contenido en cafeína o en alcohol.
 5. Sin, bajo o reducido contenido en calorías.
 6. Adelgazante o adecuado en un régimen de adelgazamiento.
 7. Otros sin, bajo o reducidos contenidos.
 8. Integral o pan completo.
-

9. Alto contenido en fibra.
10. Biológico, ecológico.
11. Libre de pesticidas.
12. Libre de antibióticos.
13. Libre de hormonas.
14. Sin aditivos.
15. Natural.
16. Libre de contaminación bacteriana.
17. Especial para regímenes vegetarianos.
18. Artesano.
19. Hecho a la antigua, con la receta de la abuela.
20. Etc.

V. POLITICA DE CALIDAD. ESTRATEGIA COMUNITARIA

Analizaremos este capítulo dividido en dos partes. La primera estará dedicada a analizar las Comunicaciones en las que la Comisión anuncia sus intenciones en materia de productos agrícolas y alimentarios, desde la óptica de la calidad. En la segunda parte estudiaremos la normativa actual y las futuras propuestas de normativa comunitaria referentes al etiquetado y a la calidad.

V.1. *Comunicaciones de la Comisión*

No son muchas las comunicaciones de la Comisión que se refieren a la calidad de los productos agrarios o alimentarios. La primera de ellas tuvo lugar en 1985, la titulada «Perspectivas de la Política Agrícola Común» aunque conocida popularmente como «El Libro Verde de la Comisión» (8), menciona la calidad como una oportuni-

(8) COM (85) 333 «Perspectives for the Common Agriculture Policy».

dad adicional para la Agricultura Europea y la Comisión subraya en ella la importancia de prestar atención a «la demanda de los consumidores en términos de calidad alimentaria y en cambiar los requerimientos de la industria alimentaria que es responsable de la transformación de una gran parte de la producción agrícola comunitaria».

La segunda Comunicación es la titulada «Consecución del Mercado Interior: Legislación comunitaria de productos alimentarios», aunque es más conocida como «El Libro Blanco bis» (9), también se refiere a la calidad de los productos alimentarios, pero no contempla en las relaciones de normativas a emprender por la Comunidad, ninguna relativa a la protección de la calidad ni a la regulación de nombres utilizados (cada vez de forma más abusiva) en la denominación de venta de los productos alimentarios y que hacen referencia a lugares geográficos o a diversos sistemas de elaboración o producción.

La siguiente Comunicación de la Comisión se dirige al Consejo y al Parlamento y lleva como título «El futuro del Mundo Rural» (10). Es precisamente en este documento en el que la Comisión se compromete ante los ciudadanos europeos a poner en marcha una política de calidad para los productos alimentarios y que esta política incluya entre sus instrumentos un sistema de Labels o Distintivos y de denominaciones de origen. En definitiva, la Comisión se ha comprometido a poner en marcha un sistema de diferenciación de los productos alimentarios y de regulación del uso de nombres que, utilizados para designar un alimento, han contribuido a su fomento y ante el consumidor suponen una imagen de calidad, estando demostrado que el consumidor europeo está dispuesto a pagar más dinero por un alimento que responda realmente a las características por él demandadas. Es este el documento que ha servido como marco jurídico, para que a partir de los compromisos en él expresados por la Comisión, ésta adoptase sus propuestas.

La siguiente Comunicación de la Comisión aparece en octubre de 1989 es la «Comunicación sobre la libre circulación de productos

(9) COM (85) 603 «Communication de la Commission sur la legislation des denrees alimentaires».

(10) Comunicación de la Comisión sobre «El futuro del Mundo Rural» COM (88) 501. Comunicación de 29 de julio de 1988, Boletín suplementario 4/88.

alimentarios en el interior de la Comunidad» (11). En esta Comunicación la Comisión insiste en los compromisos adquiridos previamente, retomando sus palabras de la Comunicación sobre «El futuro del Mundo Rural» y diciendo: «.../... en este ámbito la Comisión sugerirá próximamente un marco general para el uso de Marcas de Calidad o Distintivos que identifiquen productos que:

- Están sujetos a determinadas condiciones especiales de producción (queso, mantequilla, ciertas carnes, pasta de trigo duro).
- Son originarias de áreas conocidas por sus producciones tradicionales (carne de pollo, ciertas bebidas, carne de razas específicas).
- Pueden haber sido producidas utilizando ciertos métodos especiales (orgánico, ecológico).

La Comisión también intenta definir ciertos reclamos que describen modos de producción o elaboración, origen o procedencia. .../... La misma estrategia deberá seguirse para garantizar el control de las Denominaciones de Origen. Los procedimientos adoptados para el reconocimiento a nivel comunitario deberán hacer posible establecer una clara vinculación entre la calidad del producto y su origen geográfico (suelo, pastos, variedad de viña, saber-hacer, etc.). .../...

Para finalizar comentaremos la última y más reciente Comunicación de la Comisión, adoptada en el mes de julio del presente año que lleva como título «Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las Denominaciones de Venta de los productos alimenticios» (12).

Se trata de una continuación de la Comunicación sobre la libre circulación de productos alimentarios, y aunque en ella no se contemplan los aspectos cualitativos de los productos alimentarios, la mencionamos aquí porque se refiere a las condiciones en que pueden

(11) COM (89) 256 «Comunicación sobre la Libre Circulación de productos alimentarios en el interior de la Comunidad». DOCE C 271.

(12) Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las Denominaciones de venta de productos alimenticios. 91/C/207/3. DO de 15.10.91.

utilizarse ciertas Denominaciones de Venta, más específicamente los supuestos en que el Estado miembro de destino tiene derecho a imponer a un producto importado una Denominación de Venta diferente de aquélla bajo la cual se comercializa el producto en el Estado miembro de producción.

V.2. *Legislación Comunitaria*

En este punto vamos a describir la legislación existente y también los proyectos en curso de discusión.

Pero antes de entrar en la normativa específica en materia de calidad es cita obligatoria analizar la normativa general en materia de etiquetado por ser el marco al que luego se referirán cada una de las normas.

1. Directiva del Consejo de 18 de diciembre de 1978 relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros referentes al etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimentarios (13), Dva. CEE/79/112 modificada en último lugar por la Dva. CEE/89/395. Esta Directiva establece las reglas generales de etiquetado que han de ser aplicadas, de manera horizontal a todos los productos alimentarios. El primer objetivo de esta Directiva es la información del consumidor, en ella se establece que el etiquetado de los productos alimentarios deberá incluir de manera obligatoria al menos:

1. La Denominación de Venta del producto en cuestión.
2. La lista de ingredientes.
3. En caso de alimentos preenvasados, la cantidad neta.
4. La fecha de duración mínima o en caso de alimentos muy perecederos la fecha límite de consumo.
5. Las condiciones de almacenamiento y si fuera preciso las de uso.

(13) Dva. CEE/79/112 del Consejo DO L 33 de 08.02.1979.
Dva. CEE/85/7 del Consejo DO L 2 de 03.01.1985.
Dva. CEE/86/197 del Consejo DO L 144 de 29.05.1986.
Dva. CEE/89/395 del Consejo DO L 186 de 30.06.1989.

6. El nombre o la razón social y la dirección del fabricante o envasador, o del comerciante o importador establecido en la Comunidad.
7. Los datos del lugar de origen o procedencia, en caso de que la ausencia de este dato pueda confundir al consumidor sobre el auténtico origen o la procedencia del alimento.
8. Instrucciones de uso, si en ausencia de las mismas no pudiera hacerse un uso adecuado del alimento.
9. Para las bebidas que contienen más de 1,2% vol., el contenido alcohólico expresado en grados.
10. Para los alimentos que han sido tratados por irradiación, la indicación de este tratamiento.

Esta Directiva será de nuevo modificada en un futuro inmediato, los servicios de la Comisión trabajan desde hace algún tiempo en esta modificación y tal vez la propuesta esté terminada en el presente año, así al menos se indica en el programa de la Comisión de 1991.

El contenido de la modificación en curso, fue indicado ya en la Comunicación de la Comisión sobre la Libre Circulación de productos alimentarios, arriba indicada (ver nota n.º 11), como describimos a continuación:

.../... Las principales dificultades que quedan pendientes aún de la Dva. CEE/79/112 en el ámbito de la libre circulación de mercancías, son las relacionadas con la Denominación de Venta de los productos alimenticios.

Otra dificultad es la relacionada con los reclamos y las descripciones adicionales utilizadas en el etiquetado de los productos alimentarios. A este efecto la Dva. CEE/79/112 establece que el Consejo a propuesta de la Comisión, adoptará una lista no exhaustiva de reclamos cuyo uso deberá ser prohibido o limitado. .../...

Finalmente la Comisión añade:

.../... La Comisión presentará próximamente una propuesta con la intención de hacer obligatoria la indicación de la declaración cuantitativa de aquellos ingredientes esenciales para la caracterización del producto, de la lista de ingredientes en aquellos alimentos elaborados con un solo ingrediente, y de hacer obligatoria la indicación de los ingredientes en bebidas con un grado alcohólico superior al 1,2% en volumen. .../...

Los trabajos de los servicios de la Comisión se encaminan a la puesta a punto de las propuestas legislativas correspondientes que contengan los instrumentos precisos para alcanzar los objetivos mencionados.

2. Directiva del Consejo de 24 de septiembre de 1990 sobre etiquetado nutricional (14). Esta Directiva establece la información que deberá darse al consumidor sobre el valor nutricional de los productos alimentarios.

El etiquetado nutricional tiene carácter voluntario, pero en caso de que algún reclamo aparezca en el etiquetado, la presentación o la publicidad de los productos alimentarios el etiquetado nutricional se convierte en obligatorio.

La información que debe indicarse en el etiquetado, podrá ser la que figura en uno o en otro de los grupos que se indican a continuación:

Grupo 1

- a) valor energético;
- b) cantidades de proteína, hidratos de carbono y grasa.

Grupo 2

- a) valor energético;
- b) cantidades de proteína, hidratos de carbono, azúcares, grasa, ácidos grasos saturados, fibra y sodio.

Cuando en el etiquetado aparezca alguna referencia al valor energético o al contenido en proteína, hidratos de carbono o grasa del alimento, la información nutricional deberá incluir la de todos los elementos del grupo 1.

Cuando en el etiquetado aparezca alguna referencia al contenido en azúcar, ácidos grasos saturados, fibra o sodio del alimento, la información nutricional deberá incluir la de todos los elementos del grupo 2.

La información del etiquetado nutricional podrá incluir también las cantidades que contiene el alimento de alguno de los elementos siguientes:

- almidón,

(14) Dva. CEE/90/496 sobre etiquetado nutricional de los productos alimentarios. DO L 276, 6.10.1990, p. 40.

- polioles,
- mono-insaturados,
- poli-insaturados,
- colesterol.

3. Reglamento del Consejo de 24 de junio de 1991 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (15).

Este Reglamento pretende establecer, dentro de un marco voluntario, las reglas para una producción agrícola que no utilice productos químicos de síntesis, promotores químicos de crecimiento, insecticidas químicos, pesticidas, etc. También establece las condiciones que deben cumplir los alimentos para poder llevar en su etiquetado expresiones como «orgánico, ecológico, biológico, biodinámico, etc.».

Estos productos se venden en el mercado a un precio más elevado, puesto que el método ecológico de producción implica una utilización menos intensiva de la tierra; por tanto este método de producción puede desempeñar un cometido importante en el marco de la reorientación de la PAC, contribuyendo a la consecución de un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrarios, la protección del medio ambiente y el mantenimiento del espacio rural.

4. Propuesta de Reglamento del Consejo sobre protección de las Indicaciones Geográficas y las Denominaciones de Origen de los productos agrarios y alimentarios (16).

Esta propuesta junto con la siguiente vienen a cumplir el compromiso de la Comisión anunciado en las Comunicaciones antes comentadas. También es una consecuencia de las posiciones mantenidas por la Comunidad en las negociaciones internacionales en materia de propiedad intelectual mantenidas en el GATT en el curso de la Ronda Uruguay.

Por otro lado esta proposición también da respuesta a la invitación expresa que el Consejo le hizo en el transcurso de la adopción

(15) Ver nota n.º 6.

(16) Ver nota n.º 4.

de la Dva. CEE/88/182 (17) de elaborar una definición armonizada de las Denominaciones de Origen.

El objetivo de la propuesta es el mismo de los trabajos del GATT: mejorar o poner a punto disposiciones adecuadas que permitan combatir más efectivamente, a nivel internacional, las imitaciones y el uso engañoso y abusivo de las Indicaciones Geográficas y las Denominaciones de Origen.

La propuesta incluye los productos agrícolas y los productos alimentarios, y tiene carácter voluntario, es decir a ella podrán acogerse los productores que lo deseen. Teniendo en cuenta la disparidad que existe entre las nociones de Denominación de Origen y de Indicación Geográfica, tanto a nivel comunitario como internacional, la Comisión ha intentado establecer dos categorías diferentes que son las siguientes:

- Indicación geográfica protegida, es el nombre de una región, un lugar específico, o incluso un país, que se utiliza para designar un producto agrícola o alimentario originario de este área y que posee una calidad o una reputación debida fundamentalmente al medio geográfico, incluidos los factores naturales y humanos.
- Denominación de Origen Protegida, es el nombre de una región, un lugar específico o en casos excepcionales un país, utilizado en la designación de un producto agrícola o alimentario cuya calidad u otras características son esencial o exclusivamente debidas a ese medio geográfico particular, incluyendo en él los factores humanos y los factores naturales.

5. Propuesta de Reglamento del Consejo sobre certificación de los caracteres específicos de los productos alimentarios (18).

Esta propuesta es un esquema comunitario que capacita a los productores alimentarios a certificar el carácter específico de sus productos y a definir el sistema de inspección que debe ir asociado al esquema.

(17) Dva. CEE/88/182 Directiva del Consejo de 22 de marzo de 1988, DO L 81 de 26.03.88.

(18) Ver nota n.º 5.

El criterio de carácter específico significa que el alimento posee efectivamente determinadas características particulares debidas a su materia prima o a los métodos de producción o de elaboración que los distinguen de otros productos semejantes y que justifican el valor añadido en el mercado.

No es suficiente para los productos alimentarios con características específicas diferenciadas cumplir con los criterios establecidos en los standards generales para cada tipo de producto, si los hay. El carácter específico de los productos alimentarios es uno de los factores que diferencian a nivel legislativo la Certificación Comunitaria de los caracteres específicos de la Certificación de Conformidad con normas o standards.
