

## Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la certificación de las características específicas de los productos alimenticios <sup>(1)</sup>

(92/C 40/02)

El 31 de enero de 1991, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de julio de 1991. En la reunión que la Sección celebró el 5 de noviembre de 1991 se elaboró una versión revisada (ponente: Sr. Gardner).

En su 291º pleno (sesión del 27 de noviembre de 1991), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

### 1. Resumen de la propuesta

El objetivo consiste en establecer un sistema de registro y etiquetado para productos agrarios y alimenticios de modo que se proceda a la certificación de estos productos si reúnen unas características específicas, diferenciales y perfectamente controladas. Mediante este sistema de fragmentación del mercado la Comisión espera que determinados vendedores puedan obtener un incremento de las ventas o una mejora de los márgenes de estos productos, con el consiguiente beneficio para algunos agricultores. El sistema se basa en modelos nacionales como la «etiqueta roja» francesa pero va aún más lejos al tratar de establecer la correspondiente descripción comercial de legitimidad y la utilización de un símbolo especial.

La Comisión espera también que esto retenga a la población rural en determinadas áreas.

#### 1.1. Reorientación de la política agrícola común (PAC)

1.1.1. La Comisión parece pecar de optimismo en sus consideraciones, si bien es posible que puedan derivarse algunos efectos positivos de este sistema.

1.1.2. Peca de optimismo al afirmar que la diversificación de la producción agraria y los resultados de la calidad específica pueden significar una mejora de las rentas de los agricultores, especialmente de los de las zonas desfavorecidas, y una mejora en el asentamiento de la población rural.

1.1.3. Aunque la diversificación de la producción agraria es un resultado posible, habría que tener en cuenta las características específicas que concurren en un determinado producto y comprobar si el mismo da origen realmente a esta diversificación.

1.1.4. La Comisión considera que es más seguro que mejoren las rentas de los agricultores al existir un

certificado y una posible garantía de que el producto tendrá mejor aceptación en el mercado. La diferencia de precio con productos similares existentes en el mercado, pero no certificados, tendrá en ese caso menor importancia.

1.1.5. El asentamiento de la población rural parece sumamente problemático, si bien hay que admitir que cualquier forma de ayuda —material o moral— será bien recibida por esta población.

1.1.6. En este contexto sería útil contar con un sistema que proteja tanto al productor (quien garantiza un producto que, hasta ahora, se ha venido basando en los criterios de normalización comercial) como al consumidor (que disfrutará de una oferta de carácter diferencial y garantizada).

1.1.7. La Comisión espera que este sistema sirva para estimular al productor ya que le permitiría calcular su oferta en base a una calidad específica y a un precio más acorde con el pagado por el consumidor.

### 2. Observaciones generales

La propuesta tiene buenas intenciones pero contiene algunos defectos fundamentales, que si no son remediados impedirán que el Comité pueda aprobar la propuesta.

En concreto, estos defectos son:

#### 2.1. La inclusión de productos alimenticios transformados que no figuran en el anexo II

2.1.1. Si la certificación consigue elevar los precios y obtener mejores cuotas de mercado, los productos afectados serán los que lleven la etiqueta correspondiente.

2.1.2. En particular cuando se trata de productos agrarios los beneficiarios serán en principio los agricultores, pero si se trata de productos alimenticios transformados lo serán los fabricantes o detallistas cuyos

(1) DO nº C 30 de 6. 2. 1991, p. 4.

productos lleven la etiqueta. Los fabricantes o detallistas no tienen incentivo para pagar más por materias primas utilizadas en productos que ostentan el certificado.

## 2.2. *La aparente confusión en torno a la calidad*

2.2.1. La idea de calidad es un concepto relativo. Resulta imposible definir la «calidad absoluta», especialmente en un sector tan amplio y complejo.

2.2.2. El término «calidad» puede utilizarse con dos significados:

- a) para establecer una diferencia entre los atributos de los productos, asignándoles «una calidad diferente»;
- b) para indicar que un producto es superior a otro.

2.2.3. En la exposición de motivos y en el preámbulo aparece el término «calidad» y la Comisión señala que es en el sentido de «diferencia». Desafortunadamente, esto no resulta tan claro en el documento. «Calidad» no figura en el texto y no constituye una exigencia del certificado.

2.2.4. Este detalle es importante por la siguiente razón: es perfectamente posible establecer, desde un punto de vista normativo, niveles de calidad elevados para las características de un producto que se pueden cuantificar, como los defectos en el aspecto de una manzana o su tamaño. Por el contrario, resulta casi imposible adoptar una legislación sobre la calidad con arreglo a la demanda del consumidor, ya que para el consumidor un producto alimenticio es de calidad cuando:

- a) es seguro y sano;
- b) se adapta a las exigencias del consumidor en cuanto al sabor, textura, comodidad, incidencia medioambiental, etc.

2.2.5. Por consiguiente, las futuras propuestas que hagan referencia a la calidad deben establecer el sentido que le dan a este término.

## 2.3. *El riesgo de confundir al consumidor*

2.3.1. La propuesta estipula la utilización de tres elementos distintivos en el etiquetado. Son los siguientes: un símbolo, la expresión «características específicas registradas» y la denominación comercial del producto.

2.3.2. Los dos primeros pueden hacer pensar a algunos consumidores que el producto registrado es «de calidad superior».

2.3.3. El símbolo puede ser un instrumento útil de comercialización como lo han demostrado algunos modelos nacionales, pero será necesario asociarlo con auténticas ventajas para el consumidor.

## 2.4. *Intentar fijar la denominación comercial*

2.4.1. Fijar la denominación comercial permitiría a un grupo de productores apropiarse de una denominación comercial para aquel producto fabricado con arreglo a su especificación. Existe el peligro de que tal especificación esté establecida de modo tal que haga difícil o imposible que los competidores la cumplan [en particular las pequeñas y medianas empresas (PYME)]. Existe también un peligro real de que se confunda a los consumidores (*vid.* ejemplos en el punto 3.8).

2.4.2. Las denominaciones comerciales ya están reguladas por el artículo 5 de la Directiva 79/112/CEE sobre etiquetado que exige que la denominación comercial sea «lo suficientemente precisa como para informar al comprador sobre su verdadera índole (del producto) y permitirle distinguirlo de otros productos similares con los que podría confundirse».

2.4.3. Por consiguiente, el sistema propuesto es contrario al principio comunitario de libre circulación de productos alimenticios originarios de los Estados miembros. Es más, será ventajoso para grupos de los Estados que tengan una normativa nacional mínima.

## 2.5. *Aspectos anticompetitivos*

2.5.1. El sistema propuesto puede utilizarse por algún grupo para limitar la competencia, causando perjuicio así a otros productores y consumidores al limitar la gama de productos comercializados. Esta tendencia puede verse fortalecida por el hecho de que el grupo solicitante tenga el monopolio de los cambios que se introduzcan en las especificaciones.

## 2.6. *Nuevas estructuras administrativas*

2.6.1. Tendrían que establecerse nuevas estructuras administrativas tanto a nivel oficial como privado para registrar, evaluar, ocuparse de las apelaciones y controlar el sistema. El coste y el tiempo necesarios para ello parecen no guardar proporción con los beneficios potenciales para los agricultores, los fabricantes o los consumidores.

2.6.2. En determinados casos existen sistemas administrativos para etiquetas nacionales. En todo caso, son mucho, más sencillos. Se limitan a especificaciones detalladas de productos existentes y no implican limitaciones jurídicas de descripciones comerciales.

### 3. Observaciones particulares

#### 3.1. Título

3.1.1. Se debería cambiar por «Certificación de las características específicas de productos agrarios y alimenticios».

#### 3.2. Fundamento jurídico

3.2.1. Esta propuesta está amparada en el artículo 43 del Tratado, aunque pretende abarcar a todos los alimentos. Sin embargo, parece claro que el ámbito de aplicación del artículo 43 se limita a los productos del Anexo II (así lo estipula el artículo 38 del Tratado). De este modo, cabe la posibilidad de elegir entre limitar la propuesta a los productos del Anexo II o presentarla teniendo como fundamento jurídico el artículo 100 (funcionamiento del Mercado Común) o el artículo 100 A. Habida cuenta de las observaciones que figuran en el apartado 2.1, sería preferible ampararla efectivamente en el artículo 43 pero limitándola a los productos del Anexo II.

#### 3.3. Segundo considerando

3.3.1. Parece sumamente dudoso que este sistema de certificación vaya a reducir la despoblación de las zonas rurales.

#### 3.4. Artículo 2.1

3.4.1. La propuesta resulta muy poco precisa en cuanto al significado de «características específicas que lo diferencian». Es preciso definir lo anterior en términos de ventajas y expectativas específicas para el consumidor. También resulta poco claro cómo han de considerarse los ingredientes (que pueden ser productos certificados) es un producto alimenticio.

#### 3.5. Artículo 2.2

3.5.1. Los distribuidores (cooperativas y privados) deberían estar incluidos en este artículo. Constituyen en realidad el lazo de unión con el consumidor y sin su respaldo es poco probable que funcione el proyecto. También son responsables del etiquetado de productos con «marca propia». En estos productos el símbolo figurará en la etiqueta, y son precisamente los distribuidores los que se beneficiarán de las alzas de precios al consumo. En lo que se refiere a productos con «marca propia», probablemente serán los detallistas quienes reciban las ayudas comunitarias mencionadas en el artículo 24.

#### 3.6. Artículo 2.3

3.6.1. Tal como está redactado, nada parece impedir que dos empresas fabricantes de productos alimenticios, funcionando independientemente pero controladas por el mismo holding (compañía matriz), formen una «agrupación».

3.6.2. Debería incluirse en este o en otro artículo alguna disposición que previera la libre admisión de una agrupación en otra. Esto reviste una particular importancia dado que la agrupación ejerce un monopolio sobre los cambios en las especificaciones de los productos.

#### 3.7. Artículo 4, primer párrafo

3.7.1. Las mismas observaciones que para el artículo 2.1.

#### 3.8. Artículo 4 (a)

3.8.1. Resulta inadecuado por diversas razones:

- a) con pequeños añadidos a un producto estándar se puede soslayar las restricciones;
- b) los criterios nacionales con frecuencia están fijados por una práctica codificada y no por una normativa. Así es en particular para los productos alimenticios que figuran en el Anexo II;
- c) el Registro de características específicas resultará mucho más fácil para los fabricantes en países con pocas normas que en países con una normativa detallada;
- d) la reglamentación local puede impedir la fabricación (pero no la venta) de un producto registrado en otro país.

3.8.2. Los siguientes ejemplos ilustran estas afirmaciones y la posibilidad de confusión para los consumidores:

##### 3.8.2.1. Mayonesa

3.8.2.1.1. La mayonesa está normalizada en algunos países pero no en otros. Añadiendo el término «aceite de girasol», una agrupación podría intentar registrar la denominación comercial «mayonesa de aceite de girasol» para un producto con 60-70% de aceite de girasol, 5% de yema de huevo y 0,3% de ácido, fabricado según un proceso particular.

3.8.2.1.2. Otros fabricantes que utilicen 80% de aceite de girasol y 7,5% de yema de huevo en un proceso de fabricación totalmente diferente, no podrían, pues, vender su producto como «mayonesa de aceite de girasol».

3.8.2.1.3. Así, el solicitante de un producto así, podría registrarlo y fabricarlo en España, Grecia o Reino Unido, pero no en Alemania ni en Francia donde no se ajustaría a la normativa local. Sin embargo, se podría vender en Alemania y en Francia con su certificado especial.

##### 3.8.2.2. M a z a p á n

3.8.2.2.1. En el Reino Unido y en Irlanda no hay normas al respecto. Las normas alemanas permiten la

utilización de almendras y un contenido de azúcar relativamente elevado; las normas danesas permiten la utilización de almendras, huesos de albaricoque y un bajo contenido de azúcar. Una agrupación irlandesa podría registrar la denominación «mazapán de almendras dulces», utilizando sólo almendras dulces (es decir, no utilizando almendras amargas, que pueden obtenerse fácilmente de California), huesos de albaricoque y con el contenido de azúcar practicado en Alemania.

3.8.2.2.2. El producto podría fabricarse en Irlanda y venderse por toda la Comunidad, pero no podría (de acuerdo con la legislación local) fabricarse en Dinamarca o Alemania.

### 3.9. Artículo 5

3.9.1. El artículo 5 es ambiguo. Con su redacción actual «las agrupaciones de productores de ese producto» pueden producirse confusiones que cerrarían la puerta del registro a productos en los que concurren iguales características específicas, y no se mejora la información al consumidor.

3.9.2. Por ello se propone sustituir la frase mencionada por el siguiente texto: «todas aquellas agrupaciones de productores de ese producto».

3.9.3. También es preciso prever una disposición que contemple la presentación de solicitudes por parte de asociaciones comunitarias, incluyendo las cooperativas y las federaciones de asociaciones, y las agrupaciones formadas por empresas que no sean de un único Estado miembro.

### 3.10. Artículo 6

3.10.1. Los criterios resultan demasiado indefinidos para persuadir a los consumidores de pagar una cantidad superior por el valor añadido al adquirir un producto registrado (que es el objeto de la propuesta).

3.10.2. Es preciso definir más detalladamente los criterios en la propuesta en lugar de dejar esta labor a las organizaciones nacionales. Por ejemplo, es necesario definir los criterios microbiológicos para establecer una «diferenciación respecto de productos similares». Además, no hay una forma objetiva de describir los criterios organolépticos.

3.10.3. La inclusión de normas de producción podría ir en detrimento de las PYME, dado que las grandes empresas de fabricación podrían establecer procesos de producción complicados con controles muy severos que los pequeños fabricantes no podrían poner en práctica.

### 3.11. Artículo 7

3.11.1. Tal como está redactado no se puede garantizar que las autoridades de los Estados miembros vayan a utilizar procedimientos uniformes. Es más, ¿cuál sería la posición en caso de una solicitud presentada por una agrupación formada por fabricantes de varios Estados miembros?

### 3.12. Artículo 8.3

3.12.1. Si una agrupación de fabricantes de productos alimenticios pretende registrar una denominación comercial que podría causar perjuicio a algún competidor, este último tiene que notificar sus objeciones a través de su gobierno. El plazo de tres meses después de la fecha de publicación es demasiado corto para llevar a cabo estas diligencias; se necesitan por lo menos seis meses.

### 3.13. Artículo 8.4

3.13.1. Es preciso modificar el primer renglón de modo que se incluyan apelaciones de asociaciones que estén directamente afectadas.

3.13.2. La última frase resulta demasiado vaga. Se debe exigir a los Estados miembros que acepten o rechacen dicha oposición, dando las razones correspondientes. También debería establecerse un procedimiento de apelación a escala nacional y comunitaria.

### 3.14. Artículo 9.2

3.14.1. De este modo la Comisión sería el arbitro final en cuanto a la validez de la denominación específica, tarea para la que no parece suficientemente calificada.

3.14.2. También aquí es preciso cambiar el plazo de tres a seis meses.

### 3.15. Artículo 10

3.15.1. El artículo 10 resulta poco claro puesto que establece que la solicitud de modificación se basa en mejoras de las características específicas diferenciales que ya figuraban en el registro y, en consecuencia, procedería una nueva inscripción. Así parece indicarlo el reenvío que hace la última frase de este artículo a los artículos 6 a 9 del Reglamento.

3.15.2. No queda clara en el artículo 10 la situación de las agrupaciones de productores de un producto determinado y que están ya inscritas en el registro tras la agrupación inicial cuando ésta presenta una solicitud de modificación. Tal solicitud debería dar lugar a una nueva inscripción en el registro, de modo que se respeten los adquiridos de las otras agrupaciones.

3.15.3. En todo caso, el derecho a presentar una solicitud de modificación debe reconocerse a todas las agrupaciones de productores de ese producto que ya figuran inscritas en el registro.

### 3.16. Artículo 12

3.16.1. Por las mismas razones que en el apartado 2.4 que precede, ese artículo debería suprimirse, delimitando así la propuesta al símbolo y al logotipo «Denominación Específica».

### 3.17. *Artículo 13*

3.17.1. Esto parece razonable siempre que los criterios para el Registro estén definidos adecuadamente. No obstante, se podría concebir una expresión más comercial (como la «etiqueta roja» en Francia).

### 3.18. *Artículo 14*

3.18.1. Cabe preguntarse si es o no apropiado que un organismo de control tenga que suministrar pruebas (artículo 14, párrafo 4) debería ser suficiente tener motivos de sospecha.

### 3.19. *Artículo 17*

3.19.1. No parece que haya una buena razón que impida la utilización de dos símbolos, nacional y comunitario, para el mismo producto alimenticio, siempre que este producto figure en ambos registros. Este artículo debería suprimirse. Debe quedar claro que los esquemas nacionales pueden continuar indefinidamente.

### 3.20. *Artículo 23*

3.20.1. Este artículo parece atribuir a la Comisión la función de arbitro final de decisiones tomadas a puerta

cerrada. Los Estados miembros no intervienen en la decisión final sólo pueden impugnar el resultado apelando al Tribunal de Luxemburgo.

3.20.2. No se consulta a los consumidores, a los fabricantes ni a sus empleados. Esto se podría resolver creando un comité consultivo, aunque, en tal caso, se incrementarían aún más los trámites administrativos (véase punto 2.6).

### 3.21. *Artículo 24.1*

3.21.1. Las ayudas deben concederse sólo para la información objetiva al consumidor y para la promoción del certificado y del símbolo. La ayuda financiera a los grupos podría distorsionar la competencia.

3.21.2. Asimismo, el primer guión debería cambiarse como sigue:

«La información de los consumidores acerca de este proyecto y en particular del significado de las características específicas.»

### 3.22. *Artículo 24.2*

3.22.1. Constituye una razón más para limitar el ámbito de esta propuesta a los productos del Anexo II.

Hecho en Bruselas, el 27 de noviembre de 1991.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
François STAEDLIN