



Bruselas, 6.12.2013
COM(2013) 866 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y
las ventas directas

{SWD(2013) 501 final}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Contexto del Informe y fuentes de datos para su elaboración	3
3.	Situación de la agricultura local y de las ventas directas	4
3.1.	Importancia socioeconómica de la agricultura local y de las ventas directas	5
3.2.	Criterios medioambientales.....	6
4.	Conclusiones sobre los sistemas de etiquetado existentes en los Estados miembros ..	8
5.	Conveniencia o no de un sistema de etiquetado a nivel de la UE.....	9
5.1.	Régimen de etiquetado específico.....	10
5.2.	Enfoque alternativo	11
6.	Conclusión.....	12

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (UE) nº 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios¹, entró en vigor el 3 de enero de 2013. Su artículo 55 dispone que *«A más tardar el 4 de enero de 2014, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la conveniencia de adoptar un nuevo sistema de etiquetado para la producción agrícola local y las ventas directas, con el fin de ayudar a los productores a comercializar su producción en el ámbito local. Dicho informe se centrará en la capacidad de los agricultores para añadir valor a sus productos mediante el nuevo etiquetado y tendrá en cuenta otros criterios, como la posibilidad de reducir las emisiones de carbono y los residuos mediante cadenas cortas de producción y distribución.»*

El mismo artículo termina estableciendo que el *«informe irá acompañado, si procede, de las propuestas legislativas apropiadas para la creación de un sistema de etiquetado para la producción agrícola local y la venta directa.»*

El presente Informe pasa revista a las implicaciones socioeconómicas y medioambientales de la agricultura local y de las ventas directas y examina las posibilidades de introducir a nivel de la UE un instrumento de etiquetado idóneo.

2. CONTEXTO DEL INFORME Y FUENTES DE DATOS PARA SU ELABORACIÓN

En una Resolución que lleva por título *«Ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos en Europa»*², el Parlamento Europeo pide a la Comisión *«que proponga la adopción de instrumentos para apoyar y promover las cadenas de suministro de alimentos gestionadas por los agricultores, las cadenas de distribución cortas y los mercados de agricultores, con el fin de establecer una relación directa con los consumidores y de permitir que los agricultores puedan obtener un reparto más equitativo del valor del precio de venta final al reducirse el número de intermediarios y de etapas del proceso.»*

En otra Resolución suya titulada *«Futuro de la PAC después de 2013»*³, el Parlamento Europeo señala que mejorar la competitividad en diferentes niveles, incluidos los mercados locales, ha de ser un objetivo fundamental de la política agrícola común con posterioridad a 2013.

Por su parte, el Comité de las Regiones considera que la Comisión debería *«adoptar definiciones de «alimentos locales» y «sistemas de alimentos locales», introducir un*

¹ Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 343 de 14.12.2012, p. 1).

² Resolución del Parlamento Europeo de 7 de septiembre de 2010 titulada *«Ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos en Europa»* (P7_TA(2010)0302).

³ Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 2010 sobre el futuro de la PAC después de 2013 (P7_TA(2010)0286).

nuevo logo, encontrar un símbolo común y dar una identidad al sistema de alimentos locales [...].»⁴.

La Comisión, por último, al examinar los retos de la PAC a partir de 2013, hace hincapié en que *«los ciudadanos de la UE exigen una amplia opción de productos alimentarios de elevada calidad, que cumplan normas estrictas de seguridad, de calidad y de bienestar animal, también en el caso de los productos locales.»⁵.*

Con el fin de obtener una visión más clara de la agricultura local y de las ventas directas en el conjunto de la Unión Europea (UE), la Comisión ha emprendido actividades tan diversas como la celebración de consultas con los Estados miembros y los interesados, la creación de un grupo de trabajo específico, el encargo de un estudio externo⁶ o la conferencia de alto nivel a la que invitó en abril de 2012 a las partes interesadas para tratar el tema de la agricultura local y de las cadenas de distribución de alimentos cortas. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente Informe ofrece más datos sobre esas actividades⁷.

Todas ellas han contribuido de forma esencial al contenido del presente Informe, como también lo han hecho algunas publicaciones revisadas por pares y otros documentos y artículos externos.

3. SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA LOCAL Y DE LAS VENTAS DIRECTAS

A los efectos del presente Informe, se entenderá por:

- «agricultura local», la producción de productos agrícolas y alimenticios que esté destinada a su venta dentro de una zona razonablemente próxima a la explotación productora;
- «ventas directas», las realizadas directamente por un agricultor a un consumidor sin intermediarios del lado de la venta;
- «cadenas cortas de distribución de alimentos», aquellas en las que las ventas de los agricultores a los consumidores se realicen con un número reducido de intermediarios;
- «sistemas de alimentos locales», aquellos en los que la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos tengan lugar en una zona geográfica relativamente pequeña.

No existe una definición uniforme del término «zona local». Aunque sean varias las fuentes que confirmen que ese término se refiere a una zona geográfica relativamente reducida, no hay acuerdo sobre la distancia que esta pueda comprender desde el

⁴ Dictamen del Comité de las Regiones sobre los «Sistemas de alimentos locales» (Dictamen prospectivo) (2011/C 104/01).

⁵ «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» [COM(2010) 672 final].

⁶ Knifsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*. Unión Europea, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

punto de producción, y se barajan distancias que van desde los 20 hasta los 100 km. Así pues, dada la gran diversidad de interpretaciones que admite el término, parece arbitraria la adopción a nivel de la UE de una definición de «zona local» y es por tanto esencialmente al consumidor a quien corresponde decidir si un producto proviene o no de una «zona local».

Los numerosos retos a los que se enfrentan la agricultura local y las ventas directas fueron abordados en la conferencia de alto nivel de abril de 2012, que instó a la Comisión a prestar el debido apoyo al desarrollo de la agricultura local y de las cadenas de distribución de alimentos cortas, a adaptar las normas de contratación pública de la Unión, a aclarar la normativa de esta en materia de higiene y a reflexionar sobre la forma de contribuir a mejorar el acceso a los mercados (posiblemente, con un sistema de etiquetado específico). El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente Informe examina esos retos y analiza si es posible darles respuesta con los instrumentos existentes de la UE o con otros nuevos.

3.1. Importancia socioeconómica de la agricultura local y de las ventas directas

La encuesta realizada por Eurostat en 2007 sobre la estructura de las explotaciones agrícolas⁸ puso de manifiesto el diferente desarrollo que presentan las ventas directas según el Estado miembro. Como media, alrededor del 15 % de las explotaciones vende más del 50 % de su producción directamente a los consumidores. Sin embargo, las diferencias entre los Estados miembros son notables y van desde casi el 25 % de las explotaciones de Grecia a solo un 0,1 % en España. Es interesante, por lo demás, señalar aquí que son las pequeñas explotaciones las que más participan en las cadenas de distribución de alimentos cortas.

Los estudios empíricos consagrados a los hábitos de compra de los consumidores indican un alto interés en los alimentos locales. Uno de esos estudios⁹ revela que en el Reino Unido el 70 % de los consumidores quiere comprar productos locales, que casi el 50 % desea comprarlos más en el futuro y que el 60 % los compra ya actualmente. Asimismo, según el *Natural Marketing Institute*¹⁰, el 71 % de los consumidores franceses y el 47 % de los españoles y británicos afirman que es importante comprar productos locales.

Se sabe también que las actividades orientadas a satisfacer la creciente demanda de productos locales pueden fortalecer y desarrollar la competitividad de las zonas rurales. El abastecimiento de los sistemas de alimentos locales no solo constituye una salida para los productores agrarios, sino que también favorece las actividades posteriores a la producción primaria —transformación, distribución y venta al por menor— y tiene así un efecto multiplicador en la comunidad local al generar oportunidades de empleo. La importancia de esos sistemas se ha incrementado con la crisis económica actual, y sus beneficios pueden verse maximizados si el público sigue prestando su apoyo a la agricultura local y a las ventas directas.

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ *Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How ‘local’ is ‘local’?*. 2011.

¹⁰ *Les chiffres de la consommation responsable*, édition 2010. Disponible en: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

Un proyecto de investigación realizado a escala europea, el IMPACT¹¹, puso de manifiesto que, aunque el porcentaje de explotaciones que participaba en ventas directas variara considerablemente entre los Estados miembros (del 0,5 % de Irlanda a un 34,6 % en Italia), la cifra media estimada para el conjunto de la Unión de los 15 se elevaba a un 20,2 %. El proyecto calculó también que el valor neto adicional generado por las ventas directas en la UE-15 se situaba en el 2,7 % del valor añadido neto total. Además, una de las conclusiones de la investigación fue que el desarrollo de las ventas directas se había convertido en un elemento clave del desarrollo rural de varios Estados miembros.

En todo caso, la falta de datos cuantitativos se ha compensado en el presente Informe con las estimaciones que miden la importancia económica de las ventas directas para el sector. Así, por ejemplo, las estimaciones que ofrece la Revista rural de la UE¹² para una selección de Estados miembros muestran notables divergencias en el conjunto de la Unión: mientras en Dinamarca la proporción de productores que participa en ventas directas se sitúa en solo un 3 %, aproximadamente, en Austria esa proporción se eleva a un tercio de las explotaciones.

Un estudio sobre las cadenas cortas de distribución de alimentos analizó 84 regímenes de diferentes partes de la UE utilizando el llamado marco de los cinco activos fijos¹³. El estudio muestra que la mayoría de los regímenes (54) se orienta decididamente a la formación de capital social, intensificando los contactos sociales entre las personas y creando un sentimiento de comunidad, confianza y cooperación entre las empresas, por una parte, y entre los productores y los consumidores, por la otra. El estudio pone también de manifiesto que las relaciones estrechas entre productores y consumidores permite a estos conocer y entender mejor los alimentos y tiene un positivo efecto en las actividades agrarias y en los aspectos medioambientales. Asimismo, puede dar lugar en algunos casos a cambios de conducta (por ejemplo, en los hábitos de consumo o en las decisiones de compra). Además, según el estudio, las cadenas cortas de distribución de alimentos concentran en las explotaciones las actividades de transformación, envasado y comercialización y exigen así un uso de mano de obra más intensivo que la venta de los productos agrícolas y alimenticios a través de las salidas al mercado convencionales.

3.2. Criterios medioambientales

Los estudios existentes en torno a las cadenas de distribución de los productos alimenticios tienden a examinar el consumo de energía y las emisiones de carbono que producen las actividades de producción, transformación, almacenamiento y suministro de esos productos. Se sabe así que, por representar alrededor del 30 % del consumo total de energía¹⁴, el sector alimentario tiene un impacto directo en el cambio climático.

¹¹ *IMPACT project: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials* (CT-4288). Cuarto Programa Marco FAIR, 2002. Los Estados miembros que participaron en el proyecto fueron los Países Bajos, el Reino Unido, Irlanda, Alemania, Italia, España y Francia.

¹² Revista rural de la UE, 12 (2012), pp. 11-12.

¹³ El marco de los cinco activos fijos examina el impacto en el capital humano, financiero, físico, social y natural.

¹⁴ *FAO Policy Brief 2011: The case for energy-smart food systems*, 2011. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

Un estudio realizado por **Jones**¹⁵ basándose en un análisis del impacto ambiental del componente transporte de la cadena de distribución de alimentos revela que el abastecimiento de manzanas de producción local en el Reino Unido origina una menor cantidad de emisiones de dióxido de carbono que la compra en el supermercado de manzanas importadas de Nueva Zelanda. En cambio, un estudio de **Saunders et al**¹⁶ llega a la conclusión contraria utilizando un enfoque diferente: en este caso, tomando en consideración la energía directa e indirecta utilizada en la producción de manzanas así como el transporte y el almacenamiento, Nueva Zelanda resulta más eficiente que el Reino Unido en términos de componente energético total.

Otro estudio efectuado en España por **Aranda et al**¹⁷ sobre la base de un modelo de transporte indica que el paso a un consumo más local determina un ahorro de energía.

Por su parte, el estudio realizado por **Sundkvist et al**¹⁸ analiza en el caso de la fabricación de pan los efectos medioambientales de la pequeña escala local frente a la gran escala centralizada. Los resultados del estudio ponen de manifiesto que, en la Suecia continental, las emisiones de CO₂, SO₂ y NO_x de las panaderías locales son inferiores a las de las industriales.

Un estudio de **Coley et al**¹⁹ examina el consumo de energía y la huella de carbono de un consumidor que se desplace a una explotación para comprar directamente sus productos. La conclusión del estudio es que la distancia recorrida para comprar los productos no debe superar los 7,4 km ya que, en caso contrario, las emisiones de carbono son superiores a las de la cadena convencional de suministro de alimentos.

En cuanto a los efectos medioambientales de los residuos alimentarios, los estudios tratan dos aspectos: el primero es la cantidad de energía y de agua que se malgasta en la producción y, el segundo, la cantidad adicional de dióxido de carbono, metano y amoníaco que se origina en la fase de descomposición²⁰.

Un estudio realizado por **Gustavsson et al**²¹ muestra que los residuos alimentarios se componen principalmente de frutas, hortalizas y cereales. Tratándose de Europa, las cifras revelan pérdidas de más de un 30 % en el caso de los cereales y de alrededor de un 45 % en el de las frutas y hortalizas. Otras pérdidas importantes son las de semillas (20 %), las de carne (más de un 20 %) y las de productos lácteos (por encima del 10 %).

¹⁵ Jones, A.: *An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples*. Disponible en: Environmental Management, Vol. 30, 4 (2002), pp. 560–576.

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G.: *Food miles- Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry*, Research Report, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A.: *An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain*. Sexta Conferencia Internacional sobre la evaluación del ciclo de vida en el sector agroalimentario. Zurich, 2008, pp. 12-14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: *Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden*. Disponible en: Ecological Economics, 37 (2001), pp. 217–227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: *Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches*. Disponible en: Food Policy, 34 (2009), pp. 150–155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: *The progressive increase of food waste in America and its environmental impact*. Disponible en: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: *Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention*. FAO, 2011.

El mismo estudio destaca la necesidad de proceder con prudencia al interpretar los resultados de los residuos alimentarios, debido a la insuficiencia de datos, a las dudas que plantean los datos disponibles y a las numerosas presunciones que rodean los niveles de esos residuos. De forma similar, **Hall et al**²² hace hincapié en las dificultades que conlleva cuantificar los residuos alimentarios, ya que los métodos aplicados se apoyan en el uso de factores de residuos que se miden en muestras de población. Por su parte, **Parfitt et al**²³ señala también que el empleo de métodos y definiciones diferentes para la medición de los residuos alimentarios dificulta aún más la comparación de los estudios entre sí.

Un estudio de la Comisión dedicado al tema de los residuos alimentarios²⁴ examinó las causas de estos en cuatro sectores: las fábricas, la venta al por mayor/al por menor, la hostelería y los hogares. El estudio destacaba que es difícil extraer conclusiones precisas sobre esta cuestión debido al escaso número de datos disponibles y a que estos solo representan a dos sectores (el lechero y el cárnico). En este estudio, por lo demás, no se abordaba el papel que las cadenas cortas de distribución de alimentos puedan tener en la reducción de los residuos alimentarios.

De lo que precede se desprende que, para poder extraer conclusiones fiables, es preciso profundizar la investigación en las conexiones entre el tipo de cadena de distribución de alimentos, los hábitos de los consumidores y las necesidades de reducción de residuos. Parece, no obstante, que los consumidores tienden a conceder más valor a los productos que compran directamente en las explotaciones o en mercados rurales y que esto a la postre puede dar como resultado un menor volumen de residuos. En todo caso, sin embargo, no debe sobreestimarse el impacto potencial de las cadenas cortas de distribución de alimentos y de los sistemas de alimentos locales, dada su proporción relativamente pequeña en el proceso global de producción, transformación y distribución.

El estudio sobre las cadenas cortas de distribución de alimentos revela que, para reducir al mínimo el impacto negativo en el medio ambiente, esas cadenas deben, a un mismo tiempo, ser locales y estacionales, utilizar métodos de producción sólidos ecológicamente y tener una huella de carbono escasa. En efecto, combinar lo local con lo estacional reduce las necesidades de almacenamiento, y emplear un método de producción ecológicamente sólido puede contribuir a reducir el uso de plaguicidas, la contaminación del agua y del suelo y la degradación de este, reforzando al mismo tiempo la biodiversidad y el uso sostenible del agua.

4. CONCLUSIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE ETIQUETADO EXISTENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La UE conoce una enorme variedad de sistemas. La mayoría de ellos consiste en la venta de los productos en las proximidades de su lugar de producción, venta que puede tener lugar en las propias explotaciones (por ejemplo, las ventas en tiendas de

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: *The progressive increase of food waste in America and its environmental impact*. Disponible en: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S.: *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*. Disponible en: Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology, 365 (2010), pp. 3065–3081.

²⁴ Comisión Europea: *Estudio preparatorio sobre desperdicio de alimentos en la UE de los 27*. París 2010, p. 11. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

granja, las realizadas en la carretera o aquellas en las que es el propio cliente el que recoge de la tierra los productos que desea) o fuera de las explotaciones (por ejemplo, las ventas en mercados rurales y otros, las realizadas a través de un sistema de reparto a domicilio o las ventas directas a minoristas o al sector de la restauración). Algunas de estas ventas son ventas a distancia, como, por ejemplo, las que se efectúan mediante entrega a domicilio o por Internet. El estudio sobre las cadenas cortas de distribución de alimentos muestra que las etiquetas y logotipos son más frecuentes en los sistemas que se establecen para largos períodos o mediante iniciativas regionales de amplio alcance y que son, en cambio, menos frecuentes en el caso de los sistemas que se dirigen a consumidores más localizados y en los que hay una comunicación directa entre el productor y el consumidor.

Las respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre las ventas locales directas de productos agrícolas y alimenticios han puesto de manifiesto ciertas disparidades en el desarrollo y apoyo de ese tipo de ventas. El citado estudio sobre las cadenas cortas de distribución de alimentos llega a conclusiones similares y señala que, aunque sean muchos los instrumentos disponibles a nivel nacional y de la UE que podrían ayudar a los agricultores, tales instrumentos no se aplican de forma coherente en toda la Unión, determinando así un desarrollo desigual de dichas cadenas. Los retos que plantea la profundización en la agricultura local difieren de unas a otras partes de la UE, de forma que tendría que ser cada Estado miembro el que seleccionara una combinación de medidas ajustada a sus necesidades de desarrollo específicas.

El estudio indica que las etiquetas son útiles para dejar constancia de que un producto ha sido certificado. Este aspecto es importante a fin de proteger los productos de las imitaciones. Las etiquetas que presentan un contenido regulado constituyen un útil instrumento para combatir la información engañosa e incluso el fraude.

El estudio afirma también que los consumidores no entienden bien los diferentes sistemas de etiquetado. Lo primero que los consumidores esperan de una etiqueta es que les informe del precio del producto y de su período de vida útil o fecha de caducidad. Y lo segundo es el origen geográfico del producto y la identidad del productor. Pero también es importante la información sobre la naturaleza de la cadena de suministro: ¿el precio de venta del producto es justo tanto para el productor como para el consumidor?

Por último, tanto el estudio como las conclusiones de las consultas realizadas coinciden en señalar que los sistemas de etiquetado imponen inevitablemente un coste a los productores y pueden así encarecer sus productos.

5. CONVENIENCIA O NO DE UN SISTEMA DE ETIQUETADO A NIVEL DE LA UE

La conferencia de alto nivel de abril de 2012 destacó la importancia de llegar a una visión común en la que prevalezcan la calidad, el medio ambiente, la ética, la cultura, los lazos sociales y la convivialidad. Otros importantes ingredientes de toda iniciativa que se decante por «lo local» son la construcción de redes, la confianza, el conocimiento mutuo y la formación tanto de agricultores como de consumidores. Las conclusiones de la conferencia indican que todos esos valores pueden promocionarse con la creación de una nueva etiqueta para su uso en las cadenas de distribución

cortas. La condición, sin embargo, ha de ser que esa etiqueta sea un instrumento voluntario y sencillo que no conlleve costes adicionales para los productores.

Los foros que han abordado el tema de la agricultura local y de las ventas directas han subrayado una serie de exigencias, a saber, facilitar el acceso a la inversión y el conocimiento, permitir la participación en licitaciones públicas y adaptar aquellas normas de higiene que, según se afirma con frecuencia, representan un obstáculo para esa agricultura y esas ventas. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que complementa el presente Informe explica los instrumentos que existen para ayudar a los productores y sugiere a los Estados miembros las medidas que podrían adoptar. Parece, concretamente, que los Estados miembros deberían asumir un papel más proactivo y adaptar su legislación en la medida de lo posible para favorecer el desarrollo de los pequeños agricultores y de las ventas directas. La alimentación y la restauración figuran entre los sectores que han de ser prioritarios para la contratación pública ecológica. Para abastecer de alimentos locales los comedores públicos, las autoridades deberían adoptar un enfoque innovador en materia de contratos ecológicos, y los agricultores tendrían que organizarse con arreglo a varios modelos de cooperación a fin de poder participar conjuntamente en las licitaciones públicas.

Es frecuente que los consumidores que desean comprar productos locales no puedan reconocerlos en el mercado²⁵. La encuesta del Eurobarómetro sobre el empoderamiento de los consumidores²⁶ puso de manifiesto la falta de conocimientos y de competencias —por ejemplo, para interpretar etiquetas y logotipos— de la que adolecen los consumidores. Esta conclusión fue confirmada por los resultados de un estudio sobre el funcionamiento del mercado de la carne en relación con los consumidores²⁷.

El estudio sobre las cadenas cortas de distribución de alimentos cita varios casos de etiquetas que, por la información confusa o errónea que contenían, dieron lugar a una situación de competencia desleal. Para reducir el riesgo de confusión entre los consumidores, sería conveniente prestar protección contra las imitaciones garantizando siempre una información adecuada en las etiquetas.

5.1. Régimen de etiquetado específico

La Comisión pidió el asesoramiento de expertos al analizar las opciones posibles para crear un sistema de etiquetado²⁸.

La opinión de los expertos fue clara: si se creara un sistema de etiquetado, sus características tendrían que ser las siguientes:

- ser facultativo para los productores;

²⁵ Encuesta especial del Eurobarómetro: *Europeans' attitudes towards food security, food quality and the countryside*, 389, 2012.

²⁶ Encuesta especial del Eurobarómetro: *Consumer Empowerment*, 342, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ Se creó un grupo de trabajo bajo los auspicios del Grupo consultivo de la calidad de la producción agrícola.

- evitar procedimientos de certificación y acreditación, que se consideran largos y costosos;
- establecer una serie de criterios claros para que los productos pudieran incluirse en el sistema.

En opinión de los expertos, la creación de un régimen de etiquetado específico solo resultaría beneficioso si se incorporara o vinculara a otras medidas que ayudasen a los agricultores a encontrar canales de venta alternativos. Tales medidas existen ya en el marco de la política de desarrollo rural, concretamente: el asesoramiento y el apoyo informativo, las inversiones en activos físicos, el desarrollo de explotaciones y empresas agrarias, la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de suministro, las actividades de promoción encuadradas en un contexto local, las ayudas para la participación en regímenes de calidad y las medidas de información y de promoción.

Además, al reflexionar sobre un posible sistema de etiquetado, habría que prestar atención al tipo de cadena de suministro en el que este fuera a integrarse. El término «ventas directas» designa aquellas que realiza un agricultor directamente a un consumidor sin intermediarios del lado de la venta. La información contenida en las etiquetas serviría, pues, para sustituir a esa comunicación directa en los casos en que no fuera posible. Cuantos más intermediarios hay entre el productor y el consumidor, más se pierde la información que se transmite normalmente en las ventas directas y más se necesita la información que ofrecen las etiquetas. Por lo tanto, la conclusión que puede extraerse es que un sistema de etiquetado restringido únicamente a las ventas directas no pasaría de tener un impacto limitado.

5.2. Enfoque alternativo

Como alternativa a un régimen de certificación independiente, podría pensarse en el establecimiento de un término de calidad facultativo.

Según una evaluación de impacto de 2009²⁹, el uso de términos de calidad facultativos constituye un instrumento eficaz para que los agricultores puedan informar del valor que añadan a sus productos y sean recompensados por el esfuerzo suplementario que hayan realizado.

Además, el establecimiento de términos de calidad facultativos podría satisfacer la principal expectativa de los consumidores, es decir, conocer el origen del producto y las características de su cadena de suministro. Por motivos jurídicos, sin embargo, tales términos solo podrían contener palabras y no conllevar símbolos ni logotipos.

Se considera, en todo caso, que los términos de calidad facultativos ofrecen las ventajas siguientes:

- constituyen un instrumento sencillo, con una carga administrativa y presupuestaria relativamente pequeña y sin apenas exigencias de control;
- pueden prestar protección contra malos usos y prácticas engañosas o fraudulentas;

²⁹ *Agricultural product quality policy: Impact assessment Annex A(II): Marketing standards*, 2009. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

- abren la puerta a otros mecanismos de apoyo de la UE, particularmente las ayudas enmarcadas en el desarrollo rural.

En lo que atañe a la coexistencia de los sistemas de etiquetado nacionales, regionales y locales, públicos o privados, con un posible instrumento a nivel de la UE, sería preciso estudiar cómo garantizar esa coexistencia y evitar que con ella aumentase la complejidad para los consumidores.

6. CONCLUSIÓN

La agricultura local y las ventas directas han constituido y constituyen una realidad de la Unión Europea y seguirán siendo parte de su agricultura. El presente Informe permite llegar a las conclusiones siguientes:

- Existe una demanda de venta/adquisición de productos genuinos de granja en cadenas cortas de distribución de alimentos y hay necesidad de identificar esos productos.
- Se observan grandes contrastes entre los Estados miembros en el desarrollo de las ventas directas. Tales contrastes se deben probablemente a las diferencias nacionales y regionales de las estructuras y de los canales de distribución agrarios y a las especificidades culturales.
- Como se explica en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, el desarrollo de las cadenas cortas de distribución se enfrenta a numerosos retos cuya superación requiere el uso de instrumentos que vayan más allá de un sistema de etiquetado. Existen ya, a nivel tanto nacional como de la UE, algunos instrumentos, pero estos no se aplican de forma coherente. Los interesados consideran que hay normas de la Unión que obstaculizan el desarrollo de la agricultura local.
- Si se estableciese, toda nueva etiqueta debería ser sencilla y controlable y tendría que ofrecer a los consumidores la credibilidad necesaria y no imponer a los productores cargas innecesarias. Y, aunque la normativa actual de la UE ofrezca ya —si se aplica correctamente— medidas contra las prácticas engañosas, la nueva etiqueta debería reducir los riesgos de error entre los consumidores.
- La nueva etiqueta podría añadir valor a los productos provenientes de la agricultura local en caso de que se utilizara más allá de las ventas directas y de que los Estados miembros garantizaran su integración en otras medidas o su vinculación a ellas.

La Comisión ha presentado en este Informe una serie de elementos de hecho con el fin de abrir un debate sobre la conveniencia o no de crear una nueva etiqueta de la UE y sobre el tema más amplio de la agricultura local y de las ventas directas. En el anexo del Informe se recoge una serie de preguntas que permitirán impulsar ese debate.

La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a discutir este Informe y a exponer sus opiniones.