



MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y
ALIMENTACIÓN

El presente documento tiene como objetivo facilitar el trabajo de elaboración del Plan Estratégico de la PAC post-2020. No tiene carácter jurídico ni prejuzga la posición del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

(Versión 6 22/06/2020)

ANÁLISIS DE NECESIDADES

SUBGRUPO DE TRABAJO DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 9

“Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular, la preocupación por unos alimentos seguros, nutritivos y sostenibles y la reducción de los residuos alimentarios, así como por el bienestar de los animales”.



1. ANÁLISIS DE NECESIDADES

En el presente documento figuran **las necesidades** que han sido detectadas en las **temáticas** analizadas en el documento de situación de partida y que responden a las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del análisis DAFO.

Propuesta inicial de necesidades en relación al objetivo específico 9
N01. Valorizar los productos y los sistemas de producción comunitarios, y fomentar los vínculos y la confianza entre los consumidores y el sector productor.
N02. Modificar los hábitos de consumo alinearlos con las recomendaciones nutricionales y los objetivos de sostenibilidad.
N03. Aumentar la transparencia en materia de información alimentaria y el conocimiento sobre los sistemas alimentarios europeos.
N04. Promover la economía circular, reducir el desperdicio alimentario y la generación de residuos.
N05. Mejorar la confianza de los consumidores en los sistemas alimentarios europeos y minimizar el fraude alimentario.
N06. Impulsar las producciones sostenibles tanto para mejorar la gestión de los recursos naturales por parte del sector productor como para atender las demandas de los consumidores en materia de bienes públicos y productos de calidad y sostenibles.
N07. Desarrollar medidas de apoyo a la mejora del bienestar y seguridad animal.
N08. Reducir el consumo de medicamentos antimicrobianos en la producción animal.
N09. Reducir el uso de productos fitosanitarios y plaguicidas en línea con el objetivo del Pacto Verde, mejorar la formación y certificación de los productores sobre su uso, y fomentar las prácticas agrícolas sostenibles como el control integrado de plagas.

N01. VALORIZAR LOS PRODUCTOS Y LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN COMUNITARIOS, Y FOMENTAR LOS VÍNCULOS Y LA CONFIANZA ENTRE LOS CONSUMIDORES Y EL SECTOR PRODUCTOR.

El sector productor tiene un valor estratégico innegable en la economía nacional, no solo por su importante función económica de proveer de alimentos sanos, seguros y de calidad a los consumidores, sino también por el relevante papel del sector en la vertebración del territorio nacional, dada su capacidad para fijar población en las zonas rurales, generar empleo y proporcionar a la sociedad servicios y bienes públicos que no tienen remuneración en el mercado, como es caso de la conservación del paisaje rural tradicional.

Por otro lado, el consumidor tiene cada vez más interés por la alimentación, por lo que, en los últimos años, ha aumentado sus exigencias en relación al consumo alimentario, en concreto en relación a aspectos como la salud, la seguridad alimentaria, la calidad de los productos, el control alimentario, la información sobre los alimentos, la sostenibilidad y el bienestar animal.

En este sentido, el modelo europeo de producción cuenta con unos elevados estándares de seguridad alimentaria, calidad y sostenibilidad desarrollados en respuesta a las exigencias de los consumidores. Existen numerosos requisitos normativos de carácter sanitario, medioambiental, socio-laboral y de bienestar animal que deben cumplir los agricultores y ganaderos europeos. Este esfuerzo del sector productivo y la industria alimentaria de alinearse con las demandas sociales, implica elevados costes de producción, especialmente si se comparan con los de producciones de terceros países con estándares menos exigentes.

No obstante, aun a pesar de los esfuerzos del sector productor para responder a las exigencias de los consumidores, se aprecia una pérdida de confianza del ciudadano en los sistemas alimentarios modernos. Esto se debe a la desconexión entre el medio rural y el urbano y, por consiguiente, entre el sector productor y los consumidores, lo que se manifiesta en un desconocimiento por parte de los consumidores de la importancia del papel de los agricultores y ganaderos como proveedores de alimentos sanos, seguros y de calidad y también acerca de cómo se producen los alimentos. Por tanto, resulta evidente la necesidad de mejorar la difusión entre los ciudadanos de la relevancia de la agricultura y la ganadería en la sociedad, además de las características del modelo

garantista de producción europeo (con especial incidencia en cuestiones relativas a la seguridad alimentaria, dado el descenso de confianza del consumidor en este aspecto), así como de los sistemas de control existentes.

Sería interesante difundir también la realidad del sector productor en relación a los retos a los que se enfrenta en la actualidad, especialmente el de la entrada en los mercados europeos de productos de terceros países a precios más bajos que cuentan con menores estándares en materia de calidad y sostenibilidad. Esto podría reducir la rentabilidad de las explotaciones agrarias y amenazar la posición de los productores comunitarios en los mercados, dado que el precio de los alimentos sigue siendo una de las principales motivaciones para los consumidores en la compra de éstos.

Por otro lado, los altos estándares europeos dan a la agricultura y la ganadería europeas el prestigio del que gozan, por lo que una mejor la información al consumidor sobre las características del modelo de producción europeo y esfuerzos adicionales en la promoción de estos alimentos, podrían mejorar el acceso a nichos de mercado dispuestos a recompensar económicamente los esfuerzos adicionales de los agricultores y ganaderos nacionales. Por ese motivo, es conveniente que se dé la posibilidad de que el consumidor identifique el origen de los alimentos.

Además, aumenta el número de consumidores que dicen estar dispuestos a pagar más por productos de proximidad, de calidad diferenciada, por productos ecológicos o los que cuentan con envase sostenible, por lo que se podría aprovechar esta oportunidad intensificando los esfuerzos de información y promoción en este tipo de productos. De esta manera, se avanzaría en el camino para alcanzar un sistema alimentario respetuoso con el medioambiente.

Por otro lado, se ha detectado la necesidad de que el sector productor se adapte rápidamente a las cambiantes exigencias del consumidor en relación a la alimentación para lo cual, se considera esencial que los consumidores y el sector productor estén bien informados sobre las características de los productos que se encuentran en el mercado y sobre las tendencias en las exigencias del consumidor, respectivamente.

Por último, existen además otros retos de la agricultura y la ganadería que el consumidor debería conocer para reconectar con el sector productor y valorizar las producciones comunitarias, como son el impacto del cambio climático en las producciones, la volatilidad de los mercados, el desequilibrio del reparto de valor en la cadena alimentaria, las bajas rentas agrarias, la falta de relevo generacional, las carencias estructurales del medio rural, etc.

N02. MODIFICAR LOS HÁBITOS DE CONSUMO ALINEARLOS CON LAS RECOMENDACIONES NUTRICIONALES Y LOS OBJETIVOS DE SOSTENIBILIDAD.

Una alimentación adecuada que satisfaga los requisitos mínimos para la supervivencia, que sea apropiada desde el punto de vista nutricional para la salud y el bienestar es un derecho del ser humano. Además, proveer dietas sostenibles y saludables al alcance de todos es crucial para asegurar la sostenibilidad del planeta y una salud óptima de las personas (dado que la alimentación es el principal factor exógeno condicionante de su correcto crecimiento y desarrollo).

Las Administraciones Públicas cuentan con un gran conocimiento acerca del consumo alimentario y de la salud de los consumidores, así como de las exigencias de los consumidores en materia de alimentación. Fruto del análisis de esta información, se ha detectado que, aun a pesar de que el consumidor nacional está cada vez más preocupado por la salud, se va alejando de las recomendaciones nutricionales de los expertos y se distancia de la dieta tradicional. Además, existen sectores poblacionales con dificultad para acceder a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y, por otro lado, en España los índices de sobrepeso y la obesidad son elevados.

Por otro lado, cabe destacar que en España hay una gran variedad de dietas autóctonas, a destacar la mediterránea, muy saludables y una creciente preocupación por la salud por parte del consumidor.

Por tanto, se identifica la necesidad de estimular el consumo de alimentos sostenibles y fomentar una alimentación saludable y accesible para todos que implique un menor impacto medioambiental y climático. Para ello, se considera fundamental mejorar los conocimientos de la población (especialmente en los estratos jóvenes) en relación a los efectos de la alimentación sobre la salud, el medioambiente y el clima para tratar de orientar sus dietas hacia el equilibrio nutricional y una mayor sostenibilidad. Es decir, que los consumidores tengan una formación sobre estos aspectos que les ayude a tomar decisiones de compra con fundamento. A estos efectos, se considera conveniente aclarar la información que aparece en el etiquetado de los alimentos, especialmente en relación a su vinculación con la salud.

N03. AUMENTAR LA TRANSPARENCIA EN MATERIA DE INFORMACIÓN ALIMENTARIA Y EL CONOCIMIENTO SOBRE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EUROPEOS.

Se debe velar por que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen para garantizar su derecho a la información y sus exigencias, ya que la información sobre los alimentos constituye una preocupación para más del 90% de los consumidores.

Se observa que el etiquetado es la fuente de información más fiable para el consumidor en relación con los alimentos que se consumen. Éste es fundamental para que se pueda realizar una elección de compra fundamentada, ya que en él deben identificarse las características de cada producto, lo que le permite poder elegir aquellos productos que más se adapten a sus necesidades. Por este motivo, el etiquetado de los alimentos ha de ir evolucionando paralelamente a las exigencias de información del consumidor.

Se detecta la necesidad de mejorar el entendimiento del etiquetado de alimentos por parte de los consumidores de manera generalizada y especialmente entre los consumidores de edad más avanzada. Así como de las características relativas a la salud, de los alimentos sostenibles y de calidad diferenciada y su correcta identificación a través de sus etiquetas.

Por otro lado, existen consumidores que desean conocer más información sobre los alimentos de la que se indica en el etiquetado obligatorio, especialmente en cuanto a la salud, la sostenibilidad y el bienestar animal. Este es el motivo por el que algunas empresas del sector están utilizando en sus etiquetas menciones, denominaciones de alimentos o de sus características y certificaciones que no responden a requisitos legales, sino que tienen un carácter voluntario con el que pretenden dar respuesta a las nuevas demandas del consumidor. Este hecho plantea controversias en el sector porque se podría confundir a los consumidores, por lo que sería conveniente resolver esta cuestión.

Es por tanto, muy importante promover un sistema de etiquetado que incluya información visual y rápida de comprender referente a las exigencias del consumidor identificadas.

En cuanto a la información que recibe el consumidor sobre alimentación en general y seguridad alimentaria en particular, se considera que se debería mejorar la difusión de la información por parte de las autoridades nacionales, reforzar la confianza de los consumidores en esta información y conseguir que éstas sean las fuentes de información que se consulten mayoritariamente los consumidores.

Además, se deberían realizar esfuerzos para hacer frente a la difusión de noticias falsas sobre alimentación. En este sentido, se considera que un consumidor realmente formado en materia de alimentación sería menos susceptible a este tipo de noticias.

N04. PROMOVER LA ECONOMÍA CIRCULAR, REDUCIR EL DESPERDICIO ALIMENTARIO Y LA GENERACIÓN DE RESIDUOS.

La generación de residuos alimentarios es uno de los temas que más preocupa a los ciudadanos dentro de los temas relacionados con el medioambiente. De hecho, casi tres cuartas partes de los consumidores españoles están preocupados por el desperdicio alimentario. Además se aprecia un aumento de la preocupación por el desperdicio alimentario entre los productores y la industria alimentaria.

No obstante, pese a los esfuerzos realizados por las administraciones públicas y entidades privadas, el nivel de desperdicio de alimentos en hogares españoles ha aumentado en el último año.

La lucha contra el desperdicio de alimentos permite reducir el impacto medioambiental y climático de la producción de los mismos en pos de una economía circular, sostenible, baja en carbono, eficiente en recursos y competitiva. Además, puede generar oportunidades de mercado a través de nuevas cadenas de valor.

Para lograr una reducción más importante del desperdicio de alimentos, que suponen una oportunidad para el sector, es necesario seguir profundizando en las labores que se llevan a cabo en el marco de la política del MAPA contra el desperdicio alimentario, o incluir nuevas actuaciones como la concienciación a la población y los distintos eslabones de la cadena alimentaria. Asimismo, la redistribución de alimentos que se van a desperdiciar puede suponer una oportunidad desde el punto de vista social y de la salud.

En cuanto al resto de residuos, los residuos plásticos se sitúan en segunda posición en cuanto a las preocupaciones de los ciudadanos del oeste de Europa en temas relacionados con el medioambiente, y cada año hay más hogares españoles que afirman que pagarían más por productos en los que se utilizasen envases reciclables, y actuar en relación a los plásticos se identificó como una prioridad en el “Plan de Acción de Economía Circular.

El desperdicio alimentario y la sostenibilidad de los envases de los alimentos son prioridades de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”. Tanto la reducción del desperdicio

alimentario como el uso de soluciones de envasado innovadoras y sostenibles permitirán adecuar la respuesta del sector agroalimentario a las exigencias del consumidor.

N05. MEJORAR LA CONFIANZA DE LOS CONSUMIDORES EN LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EUROPEOS Y MINIMIZAR EL FRAUDE ALIMENTARIO.

Aun a pesar de que la UE cuenta con un modelo europeo de producción con altos estándares de seguridad alimentaria, calidad y sostenibilidad diferenciales desarrollados en respuesta a las exigencias de los consumidores, los recientes casos de fraude en alimentación demuestran la necesidad de garantizar un nivel de protección más elevado (en particular en los casos de productos alimenticios falsificados introducidos de contrabando en la UE) y de garantizar un nivel adecuado de control del cumplimiento de las normas de la UE en materia de salud y seguridad alimentaria.

Se considera necesario actuar para evitar la aparición de nuevos tipos de fraude en la alimentación que en algunos casos puede suponer un peligro para el consumidor, genera competencia desleal entre operadores, distorsiona los mercados e implica una pérdida de confianza de los consumidores en el sistema alimentario. Para ello, se requiere de un sistema de control y un régimen sancionador eficaz y que se adapte rápidamente a las nuevas tipologías del fraude.

La lucha contra el fraude alimentario a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario es una de las prioridades en la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, a fin de lograr unas condiciones de competencia equitativas para los operadores, garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia de los mercados alimentarios y del mercado único.

N06. IMPULSAR LAS PRODUCCIONES SOSTENIBLES TANTO PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES POR PARTE DEL SECTOR PRODUCTOR COMO PARA ATENDER LAS DEMANDAS DE LOS CONSUMIDORES EN MATERIA DE BIENES PÚBLICOS Y PRODUCTOS DE CALIDAD Y SOSTENIBLES.

La sociedad española demanda el uso de prácticas agrícolas respetuosas con el medioambiente, que den lugar a alimentos seguros y de calidad, conservando el suelo, la biodiversidad y los recursos naturales. En este sentido, es muy destacable el papel de los sistemas de producción que inciden de forma positiva en la sostenibilidad ambiental en línea con los desafíos del cambio climático, como es el caso de los productos ecológicos.

La evolución de las producciones ecológicas ha seguido una tendencia positiva en los últimos años. Ejemplo de ello son las crecientes cifras de número de operadores,

producción, valoración y superficie certificada. Además, existe aún un gran potencial de crecimiento de estas producciones debido, entre otras cuestiones, al aumento de la demanda nacional. Este hecho supone una oportunidad para aumentar el valor añadido de los productos de la agricultura y la ganadería, por ese motivo, se considera necesario que se adopten medidas para superar las barreras que puedan frenar su desarrollo como son la escasez de piensos proteicos ecológicos, el acceso a la distribución minorista o la escasez de mataderos con líneas específicas para sacrificio de animales ecológicos.

Asimismo, existen otros tipos de producciones sostenibles que también se considera necesario apoyar dado su efecto positivo sobre el medioambiente, el clima y la biodiversidad, como es el caso de la agricultura integrada, la agricultura de conservación, la de precisión y las producciones extensivas, junto a la mejora de otros aspectos relativos a la sostenibilidad de las explotaciones, como puede ser la biodiversidad.

También se considera oportuno apoyar las producciones sostenibles alineadas con las tendencias de economía circular y eficiencia en el uso de los recursos, así como la promoción de políticas de compra pública responsable, en las que se incluyan factores de sostenibilidad y salud en la adquisición de alimentos.

En el caso de las industrias agroalimentarias, es importante mencionar la existencia de herramientas encaminadas a lograr una sostenibilidad integral como son la Red para la Sostenibilidad Agroalimentaria (REDSOSTAL), el Sistema de evaluación de sostenibilidad de industria de alimentación y bebidas (eSIAB) y el Decálogo de Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria. Estas herramientas pueden ser de utilidad a los agentes económicos del sector para evaluar sus producciones en materia de sostenibilidad y los resultados obtenidos con las medidas de mejora de la sostenibilidad que desarrollen.

Otro aspecto importante para los consumidores es el origen de los alimentos. De hecho, aproximadamente la mitad dicen estar dispuestos a pagar más por productos y marcas españolas y de su tierra. No obstante, aunque los canales cortos son una opción excelente desde el punto de vista de la sostenibilidad presenta un peso muy bajo en la comercialización de productos agroalimentarios.

El creciente interés de los consumidores por modelos sostenibles y de bajo impacto climático genera un marco idóneo para el impulso de los canales cortos de comercialización, ya que el consumo de productos de proximidad tiene beneficios de carácter medioambiental y climático y favorecen el desarrollo de economías locales, entre otros aspectos.

Es por tanto, importante el fomento de los canales cortos de comercialización, así como de productos de calidad diferenciada y de los productos con envases sostenibles que demandan cada vez más los consumidores españoles.

N07. DESARROLLAR MEDIDAS DE APOYO A LA MEJORA DEL BIENESTAR Y SEGURIDAD ANIMAL.

El modelo europeo de producción cuenta con altos estándares de calidad y sostenibilidad y se considera clave apoyar los esfuerzos de los agricultores y ganaderos para atender a las exigencias de los consumidores relativas al bienestar animal y la sostenibilidad, habida cuenta del impacto que tiene el cumplimiento de elevados estándares productivos en sus costes de explotación y de que los productos comunitarios compiten en los mercados con los de terceros países que cuentan con estándares menos exigentes.

La existencia de normativa específica de técnicas productivas sostenibles, las tecnologías existentes y la demanda de productos saludables y sostenibles por parte de los consumidores, pueden suponer una oportunidad para el sector productor.

En relación al bienestar animal, el Tratado de Funcionamiento de la UE reconoce a los animales como seres sensibles y la mayor parte de los consumidores europeos considera el bienestar animal como una preocupación y que este aspecto debe estar apoyado por la PAC. La mejora del bienestar animal está incluida entre los objetivos de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, pues redundará en el aumento del valor añadido de las producciones, favorece la seguridad alimentaria debido a los estrechos vínculos entre el bienestar animal, la salud animal y las enfermedades transmitidas por los alimentos, mejora la calidad de los alimentos y puede contribuir a la preservación de la biodiversidad.

Es por tanto, fundamental el desarrollo de políticas que tienen como objetivo la mejora de los estándares de bienestar animal y el apoyo a los productores para facilitar al sector productor en el cumplimiento de los requisitos normativos pertinentes. Se considera apropiado además, el fomento de la sensibilización y la formación de los profesionales del sector primario en relación a la sostenibilidad, dado que aún se detectan porcentajes de incumplimientos significativos, en el marco del PNCOCA, en relación al bienestar animal.

N08. REDUCIR EL CONSUMO DE MEDICAMENTOS ANTIMICROBIANOS EN LA PRODUCCIÓN ANIMAL.

En España se comercializa un volumen de medicamentos antimicrobianos superior al de la media de la UE y se han detectado un mayor número de cepas resistentes. Los sectores productivos están alineándose con las demandas sociales de bienestar animal, no obstante los numerosos requisitos normativos de carácter sanitario y de bienestar animal generan elevados costes de producción. Además, hay que tener en cuenta que se está fortaleciendo el marco normativo para la prevención de resistencias antimicrobianas para, entre otras cuestiones, dar respuesta a una de las principales preocupaciones de los consumidores, que es la relativa a los residuos de antibióticos.

La reducción del uso de medicamentos veterinarios es, además, uno de los objetivos específicos del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”. La resistencia a antimicrobianos relacionada con el uso excesivo e inadecuado de antimicrobianos en la sanidad animal y humana está relacionada con la muerte de unas 33 000 personas al año en la UE y el EEE21 y provoca considerables costes sanitarios. Por lo tanto, todos los EEMM hemos de contribuir a la reducción del uso de estos productos en la producción animal en la medida de lo posible.

Dado el mayor volumen de antimicrobianos comercializados en España con respecto a la UE, se estima necesario el apoyo al sector productor en acciones relativas al uso responsable de antimicrobianos, incentivando el desarrollo y la aplicación rigurosa de planes de sanidad animal. Adicionalmente se considera necesaria la mejora de la sensibilización y formación de los profesionales del sector primario.

N09. REDUCIR EL USO DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS Y PLAGUICIDAS EN LÍNEA CON EL OBJETIVO DEL PACTO VERDE, MEJORAR LA FORMACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LOS PRODUCTORES SOBRE SU USO, Y FOMENTAR LAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS SOSTENIBLES COMO EL CONTROL INTEGRADO DE PLAGAS.

Los productos fitosanitarios son una herramienta fundamental para proteger la sanidad vegetal. Su uso adecuado permite el correcto desarrollo de las cosechas y previene el crecimiento no deseado de organismos nocivos. Sin embargo, su uso puede tener efectos negativos en el medio ambiente, y los residuos de estos productos en los alimentos pueden ser perjudiciales para la salud de los consumidores. De hecho, los residuos de productos fitosanitarios son la principal preocupación de los consumidores en materia de seguridad alimentaria.

La regulación del uso de productos fitosanitarios en la UE es una de las más estrictas del mundo, con el objetivo de limitar en lo posible estos efectos indeseables, y las producciones que respetan los Límites Máximos de Residuos de la UE se consideran plenamente seguras para los consumidores.

No obstante, la contribución de los plaguicidas químicos a la contaminación del suelo, el agua y el aire, así como a la pérdida de biodiversidad hace necesaria la reducción de su uso en la medida de lo posible, tanto a nivel de uso general como en base a su perfil toxicológico. Es por ello que la reducción del uso de plaguicidas químicos se incluye en

La tendencia en el uso de productos fitosanitarios en España en los últimos años muestra una reducción del volumen de uso, así como una mejora en los índices de toxicidad HRI1 y HRI2. Las medidas implementadas han favorecido una reducción del riesgo en el uso de productos fitosanitarios más intensa que en el resto de la UE, A pesar de ello, España sigue teniendo un consumo de productos fitosanitarios elevado.

Atendido a los datos disponibles y la evolución de los indicadores en España, es de prever que con refuerzos puntuales de la normativa actualmente en vigor, sea posible cumplir con los exigentes objetivos del Pacto Verde y la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, sin comprometer la competitividad de nuestros sectores agrícolas frente a las producciones de terceros países. Además, las opciones de cultivo sostenibles, como la gestión integrada de plagas, la agricultura ecológica, y técnicas de control alternativas pueden proporcionar a los agricultores la posibilidad de ajustarse a las demandas del consumidor y contribuir a un menor uso de estos productos.

Madrid, a 14 de septiembre de 2021