

LA CALIDAD ALIMENTARIA COMO FUNDAMENTO DE LA NUEVA POLITICA AGRARIA

Por
SANTIAGO MENENDEZ DE LUARCA (*)

I. REESTRUCTURACION Y EVOLUCION DE LA AGRICULTURA COMUNITARIA

EN términos económicos, siempre ha existido debate acerca de si es la demanda la que tira de la oferta o, por el contrario, es la oferta la que mueve la demanda. La conclusión parece ser, con evidentes limitaciones cuantitativas, y así lo demuestra la historia, que se trata de un proceso interactivo o de retroalimentación (*feed-back*). En el fondo no deja de ser el viejo dilema del huevo y la gallina o del círculo, circunferencia para ser más exactos, que se cierra sobre sí mismo.

Tradicionalmente, la agricultura, los agricultores, se consideraban como un vector tangente a este círculo. Su preocupación y obligación era producir, cuanto más mejor, que ya vendría alguien que compraría e introduciría su fuerza, sus productos, en el ciclo mercado-consumo y así éste rodaría cada vez con más potencia. Sin embargo, en nuestra agricultura, como en la de toda Europa Occidental, y, en general, en la del tópicamente denominado mundo desarrollado, ha ocurrido a lo largo de estos treinta

(*) Subdirector General del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 148 (abril-junio 1989).

últimos años una serie de significativos cambios. Se ha pasado de una situación como la descrita, basada en una relación deficitaria de producción/demanda, a una excedentaria para casi todos los alimentos básicos.

Centrándonos en la Comunidad Económica Europea, se puede decir que, en sus doce países miembros, aún partiendo de situaciones sociales, económicas, políticas y, en fin, históricas, no exactamente idénticas, se ha producido, y se sigue produciendo, una reestructuración que, como se indica en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «El Futuro del Mundo Rural», Bruselas 28, julio 1988, se basa fundamentalmente en los siguientes puntos:

- 1) En el progreso tecnológico que ha conducido a un notable incremento de la productividad, a un ritmo medio, en volumen, de un 2% anual durante los últimos diez años, mientras que la demanda interior mantenía un crecimiento netamente más lento, 0,5% por año.

PRODUCCION FINAL AGRARIA
(Crecimiento anual, en valor económico, en términos reales)

AÑOS	ESPAÑA	C.E.E.-10
1977-82	1,9%	3,2%
1982-87	2,9%	0,6%
1987	8,3%	-1,2%
1988	4,6%	—

Esta situación ha conllevado progresivamente, a una buena parte de las producciones agrarias, no a las forestales, primero, a la autosuficiencia y, posteriormente, a lo que ha venido en denominarse excedentes estructurales, originando elevadísimos costos para encontrarles salidas comerciales en un mercado mundial en constante degradación.

- 2) La intensificación de la producción ha conducido al abandono de las superficies menos rentables en términos *input/output*, especialmente cuando los primeros son crecientes. Así, en estos últimos veinte años, la disminu-

ción ha sido de un 8%. Sin embargo, paradójicamente, las superficies dedicadas a cultivos con precios de intervención se han mantenido, caso de los cereales, o incluso han aumentado, casos del trigo blando y remolacha azucarera, lo que ha dado origen a los *Set-aside* o incentivos a la no producción —que dicho sea de paso, conceptualmente sería algo tan aberrante como premiar al buen estudiante para que no estudie más porque ya sabe demasiado—, que ha conducido a un aparente incremento de la superficie forestal, ¡bueno sería!, pero traducido a términos reales quiere decir un aumento de las tierras abandonadas.

- 3) En la reducción del empleo en la agricultura. En el espacio de veinte años (1965-1985), la mano de obra agrícola en la Comunidad se ha visto reducida, prácticamente, a la mitad. Más concretamente, de 1960 a 1985, en la C.E.E.-9, la parte correspondiente a la agricultura en el total del empleo activo ha disminuido del 17 al 6% y del 46 al 20% por el conjunto de los nuevos países miembros (Grecia, España y Portugal). De modo que solamente Portugal y Grecia ocupan a más de una persona en la agricultura por cada cinco empleos.
- 4) En una agricultura a tiempo parcial y con marcado subempleo. Principalmente de tipo familiar, con explotaciones de tamaño mediano-pequeño, 13,9 Ha de media. Aunque los progresos técnicos y la disponibilidad de insumos hayan hecho que una familia sea capaz de manejar superficies o explotaciones mucho mayores que hace veinte o treinta años. Así, solamente el 32% de las explotaciones de la C.E.E.-10 ocupan, al menos, a una persona a tiempo completo.

También es cierto que se podría argüir que las medias comunitarias no dejan de ser una falacia matemática. El introducir en un conjunto las superficies, o cabezas ganaderas de las explotaciones de Sicilia, Bretaña, Peloponeso, Frisia, Devon, Baviera, Galicia o Campiña Cordobesa, por poner sólo unos ejemplos entendibles, y dividir entre el número de los mismos, evidenciamen-

te, nos proporciona una media que poco representa. No existe. Lo que sí existe es una tremenda variación, y el conjunto global es Europa. De esta propia variación se puede deducir un primer concepto de calidad de las producciones agro-alimentarias, al menos en cuanto al conjunto de propiedades diferenciales que las hacen poder compararse con las restantes de su especie, que es una de las acepciones de CALIDAD según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

En cualquier caso, todo lo dicho anteriormente pone de manifiesto que el cambio producido en la Agricultura Europea no sólo ha sido técnico y económico, sino social. Colocando al agricultor ante una doble opción: la de producir lo que tradicionalmente haya venido produciendo y sabe, despreocupándose del mercado, pues «alguien» vendrá, incluyendo los propios mecanismos de intervención a adquirir sus producciones o, por el contrario, tratar de cubrir lo que la demanda solicita o, incluso, desde una oferta diferenciada tratar de crear la demanda para unos productos de calidad, que debieran proporcionarle un mayor valor añadido. Aún así, entre la producción del producto-alimentario y su venta final, existe un elemento clave: la distribución.

II. LA CALIDAD ALIMENTARIA ANTE LA EVOLUCION DE LA P.A.C. (POLITICA AGRICOLA COMUN)

Una situación como la descrita, caracterizada por un fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda, ha conducido a la P.A.C. y a las instituciones comunitarias a una situación cercana al límite, al menos en términos económicos, ya que el 62,2% del presupuesto general C.E.E. —Ejercicio 1987— se destina al F.E.O.G.A.-Garantía. Ello es considerado, generalmente, como un gran fracaso de la política comunitaria y, sin embargo, pocas veces recuerdan que hace treinta y dos años el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en su artículo 39, fijaba los objetivos de la política agrícola común en:

- a) Incrementar la productividad agrícola.
 - b) Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.
-

- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Es decir, sobre cinco objetivos, al menos tres, *a)*, *d)* y *e)*, se pueden considerar plenamente alcanzados. Para ser justos, habría que convenir en que la agricultura y los agricultores han sido aún más eficientes que de lo que ellos se esperaba. Del estraperlo a la abundancia. Y en ninguno de los dos extremos, el sector directamente productor ha sido el más beneficiado.

En todo caso, la situación ha cambiado y, por tanto, la P.A.C. también tiene que reformarse, estableciendo medidas tendentes a la diversificación de las ayudas a los agricultores, no tanto basadas en el sostenimiento de los precios, que incluso puede colisionar frontalmente con el objetivo *b)* antes citado —los más beneficiados serán los grandes productores—, y a la intervención de los mercados, sino en otras medidas encaminadas a la mejora de las estructuras productivas —en los países, como España, de menor renta, también de las infraestructuras— y la comercialización, y en una mayor modulación de las ayudas agrícolas a pequeñas explotaciones familiares económicamente débiles y en favor de zonas desfavorecidas.

Las medidas tendentes a limitar o eliminar los excedentes que se venían generando en determinadas producciones (fundamentalmente leche, vino y cereales), como las tasas de corresponsabilidad, los estabilizadores, las cuotas de producción, el *set-aside*, jubilaciones anticipadas, etc., no serían suficientes por sí mismas para garantizar la adaptación de la agricultura europea a las demandas del consumidor actual y futuro. Así se ha reconocido en el documento «El Futuro del Mundo Rural», que propone una política de calidad como forma de proteger las producciones agrícolas comunitarias, lo que cubriría simultáneamente varios frentes: equilibrar oferta y demanda, adaptación de la producción a las exigencias actuales del consumidor de productos diferenciados y de mayor calidad, con lo que se mejoraría la competitividad de la oferta, no siendo necesario acudir en su auxilio vía ayudas, cuando los productos se defiendan por sí solos en el mer-

cado. Caso, por ejemplo, de los vinos de calidad producidos en región determinada (v.c.p.r.d.) frente a los vinos de mesa.

No obstante, dicho documento ha sido criticado por las organizaciones de productores C.O.P.A./C.O.G.E.C.A., no tanto por esta apuesta hacia la calidad, como porque ellos entienden que la Comisión parece basar el futuro del mundo rural casi exclusivamente sobre el desarrollo de actividades no agrícolas, así como por una falta de claridad y de establecimiento de prioridades.

La Comisión, por su parte, ya se había manifestado anteriormente favorable a promover una política comunitaria de calidad de los productos agroalimentarios, tanto en el libro blanco de 1985 —«Un futuro para la agricultura europea»—, como en su comunicación sobre la consecución del mercado interior de productos alimentarios, reconociendo como vía válida las reglamentaciones de «labels o reclamos de calidad» y de «denominaciones de origen», elaboradas por los diversos Estados miembros. Que si bien presentan diferencias entre unos países y otros, han resultado satisfactorias tanto para los productores, que obtienen unos precios más elevados como contrapartida de un esfuerzo cualitativo real y de tener mayor presencia en el valor añadido, como para los consumidores, que pueden adquirir productos de alta calidad y personalidad con garantía de la misma, de su origen y del sistema de elaboración o producción.

Habiéndose constatado la existencia de las citadas diferencias en el funcionamiento y regulación de los llamados «labels» y denominaciones de calidad, la Comisión estima conveniente fijar procesos de homologación y reconocimiento recíproco, que eviten el abuso y la multiplicación inútil de los mismos cuando no respondan a una realidad. A estos fines, presentará próximamente un marco general que regule la concesión de este tipo de menciones que permitan el reconocimiento de la singularidad de los productos que tengan particulares calidades debidas a sus normas de producción, origen, etc. (productos de granja, artesanos, de montaña, etc.).

También para los «productos biológicos», se está preparando una reglamentación comunitaria. Productos para los que existen una demanda creciente en los segmentos de mayor poder adquisitivo y para cuya producción España posee zonas con unas

condiciones muy favorables en comparación con otros países comunitarios, especialmente los más consumidores. De hecho, ya se han reconocido en nuestro país una denominación de calidad, amparados bajo una «denominación genérica», cuyo reglamento está ahora elaborándose por el Consejo Regulador Provisional.

La misma aproximación debe producirse, según la Comisión, opinión que compartimos y apoyamos, con respecto a las denominaciones de origen, que para ser reconocidas en el ámbito comunitario debe existir una reglamentación similar a la que actualmente sólo existe para los vinos de calidad, ligando la calidad del producto y sus áreas geográficas de proveniencia. Posición también mantenida por las Administraciones y productores de quesos con denominación de origen de España, Francia, Grecia, Italia y Portugal, que han elaborado un documento conjunto, remitido a la Comisión a efectos de reconocimiento comunitario.

A este respecto, se puede indicar que ya existe, en el seno de las instituciones comunitarias, un anteproyecto de Directiva, aún no fijada la forma jurídica, referido a los productos agroalimentarios de calidad amparados por una indicación geográfica y su protección en los Estados miembros. Que incluiría, evidentemente, a las Denominaciones de Origen, aunque las exigencias para éstas serían las máximas.

Si se tiene en cuenta que esta postura es apoyada por varios países, entre los que se encuentran España, Francia (Memorándum Francés de 1988) e Italia, y que estos países ostentan u ostentarán la Presidencia Europea durante 1988 y 1989, cabe esperar que en el futuro este tipo de enfoque vaya consolidándose.

III. UNIFORMIDAD O PERSONALIDAD

Parece existir un debate abierto sobre si el futuro de la producción alimentaria se va a decantar a la concentración de las empresas que por una mayor economía de escalas y disponibilidad de recursos económicos sean capaces de cubrir más mercado con una adecuada relación beneficio-coste. Y si, como consecuencia de ello, las producciones menos homogéneas, más minoritarias, más personalizadas acabarían sucumbiendo.

En nuestra opinión, aún admitiendo la dicotomía, no se producirá el exterminio o subsistencia de estas últimas, sino que más bien tendrán cada vez más futuro, en función que las primeras se vayan haciendo más homogéneas e incluso más universales en términos geográficos. Aunque solamente sea por el principio de la acción y la reacción, junto a la alimentación que en Norteamérica denominan tipo *grazing* (pastoreo) existirá la degustación; la etiqueta nutricional tiene su sitio, pero también la que nos asegure unas características organolépticas ligadas al bien hacer y cultura de unos pueblos. Y aunque sólo fuera por esto, sería triste que se perdiera. En resumen, no es un problema de maniqueísmo, de buenos o malos. Ambas situaciones tienen su sitio, la gran empresa alimentaria no es *per se* el óptimo, dependerá de su gestión, pero, evidentemente, tiene mayor y mejor capacidad de desenvoltura, y precisamente uno de los problemas de la industria alimentaria española es la escasez de ellas en comparación con el contexto internacional.

De todas formas, tampoco está en confrontación total la gran empresa con los denominados productos de calidad, entendida ésta en su sentido de diferenciación y personalidad. Piénsese sino en lo sucedido, y sigue sucediendo, con los vinos de calidad; como muchos pusieron sus intereses en ellos. Por qué no ha de suceder lo mismo, independientemente que a unos les guste la idea más o menos, por ejemplo, con los quesos tradicionales o el aceite de oliva virgen.

Además, los pequeños industriales o elaboradores, con producciones de calidad diferenciada, quedan protegidos por una denominación de calidad que de hecho llega a funcionar como marca colectiva, lo que permite conseguir una penetración en el mercado que individualmente sería muy difícil. Una vez más, el problema es su entronque con la distribución, pues de lo que se trata es de vender, no es suficiente que tal producto sea genuinamente autóctono y de excelente calidad, además hay que llegar al punto de venta.

IV. LAS DENOMINACIONES DE CALIDAD EN ESPAÑA

A pesar de no haber sido nuestro país el iniciador de la reglamentación de denominaciones de calidad, ha sabido crear un cuerpo de doctrina coherente y, dentro de la restrictividad inherente a su propia esencia, lo suficientemente elástico que permite su aplicación a prácticamente todo el ámbito de la producción agroalimentaria. La Ley 25/1970, de 2 de diciembre, Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, establece en su Título III «De la protección a la calidad», el régimen de denominaciones de origen para vinos y otros productos vitivinícolas, y lo hace siguiendo las pautas marcadas por acuerdos internacionales como el Arreglo de Lisboa de 1958, pero con importantes elementos originales que ya habían demostrado anteriormente su eficacia en el Estatuto del Vino de 1933, como el caso de los Consejos Reguladores, entidades de organización interna del sector, con capacidad de inspección y sanción, en los que la Administración delega facultades.

Las principales novedades introducidas en la Ley 25/1970, eran la creación de dos nuevas figuras de protección: las denominaciones genéricas y las denominaciones específicas, la posibilidad de aplicar el régimen de denominaciones de calidad a todos aquellos productos agrarios cuya protección mediante esta figura tuviera interés económico o social, y la creación del I.N.D.O. (Instituto Nacional de Denominaciones de Origen) como organismo encargado del control y promoción de las denominaciones de origen.

De este modo, este régimen de producciones y protección que en principio sólo amparaba vinos, fue aplicándose a otros nuevos viejos productos como quesos, jamones curados, aceites de oliva virgen, etc. A continuación se vio la necesidad de poner en práctica las denominaciones genéricas y específicas para proteger aquellas producciones en que el origen geográfico no era la principal causa de calidad diferenciadora. Pero sí lo eran los sistemas de producción o elaboración, variedades, razas, etc., empleados.

Al ampliarse el número y variedad de productos amparados, parecía deseable contar con unos criterios comunes para seguridad de los sectores productor y consumidor y de la propia Administración, tanto central como autonómica, que tiene transferidas

DENOMINACIONES DE ORIGEN (D.O.) DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

Campaña 87/88	Número de Denominaciones	Superficie o número de cabezas inscritas		Número de industrias inscritas	Volumen comercializado con D.O.		% comercializado con D.O. sobre el total producido nacional
		Ha	Cabezas		Toneladas	Piezas	
Quesos	7	—	522.000	795	7.895	—	5,3%
Aceites de oliva virgen	3	70.000	—	17	1.300	—	0,3%
Espárragos	1	3.252	—	20	8.000	—	10,4%
Pimientos	1	500	—	18	7.000	—	1,0%
Arroz	1	875	—	3	1.181	—	0,2%
Jamones	2	—	80.800	112	—	33.143	0,13%
TOTAL	15	74.627	602.800	965	25.376	33.143	—

Fuente: Consejos Reguladores.

DENOMINACIONES DE ORIGEN DE VINOS

Campaña 87/88	Número de D.O.	Superficie de viñedo inscrito	COMERCIALIZACION		% sobre total de vino con destino a consumo humano
			Interior	Exterior	
Vinos	32	583.593 Ha	6.887.266 HI	2.793.621 HI	41,68%
			9.680.887 HI		

las competencias de reconocimiento y reglamentación de las denominaciones de calidad. De ahí el Real Decreto 728/1988, de 8 de julio, que establece la normativa a que deben ajustarse las Denominaciones de Origen, Específicas y Genéricas de productos agroalimentarios no vínicos. Para los vinos, a través del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, se hacía algo similar sobre sus Denominaciones de Origen y Denominaciones de Origen Calificadas.

En la actualidad, el régimen de denominaciones de origen, genéricas y específicas, está abierto a los siguientes productos:

- Vinos y productos vitivinícolas.
- Jamones curados.
- Quesos.
- Aceites de oliva vírgenes.
- Judías secas, lentejas y garbanzos.
- Arroz.
- Espárragos.
- Pimientos.
- Carnes frescas y embutidos curados.
- Productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis —«productos biológicos»—.

Existiendo solicitudes de ampliación para otros productos como miel, frutas de hueso, fresas, turrón, etc.

La panorámica actual de denominaciones de calidad reglamentadas comprende:

- 32 denominaciones de origen de vinos.
 - 3 denominaciones específicas de vinos.
 - 6 denominaciones de origen de quesos.
 - 1 denominación genérica de quesos.
 - 2 denominaciones de origen de jamón curado.
 - 3 denominaciones de origen de aceite de oliva virgen.
-

- 1 denominación de origen de arroz.
- 1 denominación de origen de pimientos.
- 1 denominación específica de espárragos.

A las que hay que añadir las denominaciones provisionales, cuyo reglamento está en fase de elaboración.

Además, existen una serie de distintivos de calidad de carácter autonómico, bajo los que se amparan o se pueden amparar, es un movimiento incipiente, productos que en sus mercados regionales gozan de un cierto prestigio y nombre. Estos distintivos se pueden utilizar por aquellas empresas, productores o elaboradores de las Comunidades Autónomas que los tienen reglamentados y que se obligan a cumplir unas normas específicas de producción y calidad que, de acuerdo con los diferentes sectores, establecen las correspondientes administraciones autonómicas.

Estos sistemas de protección de la calidad tienen su máxima validez en un ámbito geográfico reducido, aunque sea más dudosa para el mercado nacional y, sobre todo, en el internacional. Pueden ser un camino adecuado para la conveniente estructuración de sectores muy carentes de organización comercial y cohesión, que pueda llevarles en el futuro al reconocimiento y ratificación de una denominación de calidad de ámbito nacional. El peligro puede estribar en que se confundan fines y se trate de vender más la «bandera» que el producto. Pues parece claro que lo que se venden son los productos y aquella serviría en tanto en cuanto responda a un bien hacer de los sectores. Si los términos se invierten, de lo que estamos hablando es de algo distinto del comercio de productos de calidad.

En cualquier caso, según se puede apreciar en el cuadro adjunto, por el propio concepto restrictivo de las denominaciones de calidad, estas ocupan un porcentaje minoritario en la comercialización sobre el total de productos de la misma especie. Destacando únicamente el vino por su peculiaridad y por su mayor historia de actuación bajo estos regímenes. A título de ejemplo, se puede indicar que en Francia los quesos con Denominaciones de Origen, 27, copan el 15% del mercado nacional de quesos.

Todo ello representa un cambio parcial, pero progresivo, hacia una agricultura de calidad, con un doble beneficio para agricultor-

productor y consumidor, como consecuencia del mayor nivel cultural y adquisitivo de éste. Téngase en cuenta que, además de una política agrícola común, existe, cada vez con mayor fuerza, otra de protección del consumidor. Situación que no podría ser ignorada por las instituciones comunitarias, ni nacionales. En esencia se trata de pasar de una política meramente productivista y desarrollista, a otra que tenga sus fundamentos en la calidad alimentaria. Política alimentaria que previsiblemente tendrá dos frentes: grandes producciones homogéneas y uniformes por un lado, en donde imperará la ley de los grandes números, y otro más minoritario, pero de mayor valor añadido, que será el de producciones de calidad diferenciada por origen, método de elaboración, tradiciones, cultura, etc. Para estas últimas no es chauvinismo afirmar que España tiene unas condiciones especialmente propicias, y que, en cambio, no siempre ha sabido aprovecharlas comercialmente.

RESUMEN

Se hacen una serie de comentarios o puntos de vista sobre la reestructuración y evolución de la agricultura comunitaria desde la firma del Tratado de Roma hasta nuestros días. Como parte de los objetivos entonces trazados han perdido su vigor, pues ya los incrementos de producción no son, en términos generales, deseables por sí mismos al haberse generado una situación excedentaria como la actual.

Ante ello, y sin que sea el remedio general para los problemas de la P.A.C., como la C.E.E. entiende que debe considerarse la calidad alimentaria —en su aspecto de producciones diferenciadas por su origen, método de elaboración, tradición, cultura, etc.— como una posible vía alternativa para el futuro y garantía para los sectores productores y consumidores.

Términos como uniformidad o personalidad son debatidos. Efectuándose también una aproximación sobre las denominaciones de calidad en España.

RESUME

Dans ce travail il est présenté une série de commentaires ou de points de vue portant sur la réorganisation et sur l'évolution de l'agriculture communautaire, à partir de la signature du traité de Rome jusqu'à nos jours. Une partie des objectifs alors fixés ont perdu de leur vigueur du moment que les

accroissements de production ne sont plus, d'une façon générale, souhaitables en eux-mêmes face à une situation excédentaire comme celle d'à présent.

Dans ce sens, la C.E.E. estime, sans pour autant prétendre à une solution générale aux problèmes de la P.A.C., que la qualité alimentaire — sous son aspect de productions différant par leur origine, la méthode d'élaboration, la tradition, la culture, etc. — doit être considérée éventuellement comme une voie alternative pour l'avenir et comme une garantie pour les secteurs producteurs et consommateurs.

Il est mis à débat des termes tels qu'uniformité ou personnalité. Il est également procédé à une approche en ce qui concerne les appellations de qualité en Espagne.

S U M M A R Y

A series of remarks or points of view are made on restructuring and changes in Community agriculture since the signing of the Treaty of Rome up to the present; with particular reference to the fact that some of the objectives then accepted have lost their relevance since increases in production are not in themselves generally desirable in the present situation of surpluses.

In this situation, and without it being a general solution for the problems of the C.A.P., the E.E.C. accepts that the quality of food — in its facets of production such as origin, method of production, tradition, culture, etc. — must be considered as a possible alternative future direction and as a guarantee for both producers and consumers.

Terms such as uniformity or personality are discussed. Also quality designations in Spain are briefly mentioned.
