

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD AGROALIMENTARIA: NORMATIVA COMUNITARIA, ESPAÑOLA Y VASCA¹

Rosario Galdos Urrutia
Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología
Universidad del País Vasco

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar, a través del análisis de los instrumentos legislativos, el protagonismo de las administraciones públicas en los sistemas de producción agraria de calidad. Este análisis considera tres ámbitos territoriales: el de la Unión Europea, el español y el vasco, lo cual permite comprobar la uniformidad de sus bases conceptuales y de sus procedimientos de intervención. Como ejemplo de la intervención de las administraciones regionales o autonómicas se hace hincapié en el caso del País Vasco en donde se han creado unas figuras propias de fomento y promoción de la calidad de los productos agroalimentarios.

Palabras clave: Calidad alimentaria, Denominación de Origen, Normativa, Unión Europea, España, País Vasco.

SUMMARY

The objective of this article is to show, by analysing legislative mechanisms, the important role played by public administrations in systems of high-quality agricultural produce. This analysis takes into account three geographical areas: the European Union, Spain and the Basque Country, which allows us to compare the degree of conformity in their conceptual bases and in their methods of intervention. As an example of regional or autonomous administrative intervention the study focuses on the case of the Basque Country, where an organization was created to promote and encourage high quality agricultural produce.

Key words: Food quality, Designation of Origin, Regulation, European Union, Spain, Basque Country.

1 Este artículo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre *Los productos agropecuarios de calidad en el País Vasco*, dirigido por Rosario Galdos Urrutia y financiado por la Universidad del País Vasco (código 9/UPV00155.130-14524/2002).

1. Los productos de calidad como nuevo paradigma de desarrollo rural: enfoque conceptual

La producción de calidad, inserta en la proliferación de redes agroalimentarias alternativas que operan en los márgenes de los circuitos industriales dominantes, se ha interpretado como la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo rural (Van der Ploeg & Long, 1994; Marsden, Banks & Bristow, 2000; Murdoch, Marsden & Banks, 2000; Van der Ploeg & Renting, 2000; Van der Ploeg et al., 2000). Paradigma derivado de las transformaciones que han sido conceptualizadas como la transición postproductivista (Lowe et al., 1993; Ilbery & Bowler, 1993, 1998) y la reestructuración agrícola en la que se relacionan las fuerzas macroeconómicas de desarrollo capitalista, la estructura socioeconómica territorial y la intervención gubernamental (Commins, 1990). Los conceptos clave para entender estas prácticas agroalimentarias son: arraigo (*embeddedness*), confianza (*trust*) y lugar (*place*) (Goodman, 2003). La idea de que calidad evoca lo cultural, y el análisis del arraigo social y la confianza inciden en el debate sobre las relaciones entre economía y cultura dentro de la geografía económica (Campbell & Liepins, 2001). También emparenta con la teoría marshalliana en la que se postula la existencia en la economía mundial globalizada de nichos de producción y consumo competitivos asentados en economías regionales. Las estrechas relaciones de este tipo de producción con su entorno tanto físico como social y económico obedecen a la lógica establecida en el paradigma de redes o las teorías de reestructores o de las convenciones (Goodman, 2003). Esta teoría de las convenciones (*conventions theory*) aboga por el análisis de la interacción cooperativa entre actores regionales con el propósito de alcanzar un beneficio económico y es un instrumento útil para examinar la diversidad local de sistemas económicos y las respuestas políticas así como el papel protagonista del entorno en la geografía rural (Murdoch et al., 2000). La convención más apropiada para estos productos es el resultado del compromiso entre la lógica doméstica y la cívica. La primera realza la importancia del hogar, la familia, la comunidad, las relaciones cara a cara, la lealtad y la confianza. La segunda enfatiza la permanencia de principios compartidos para asegurar el bien común por encima del interés personal (Barham, 2003).

Los enfoques en la investigación de estos productos y en la concepción de su significado económico y comercial difieren de manera sustancial entre Norteamérica y Europa. Los investigadores norteamericanos se enfrentan a estos sistemas productivos como significativas muestras de contestación al sistema, frente a las grandes corporaciones industriales y resaltan su capacidad alternativa para el cambio político. La visión europea se asienta más sobre el debate de la seguridad alimentaria, la reforma de la política agraria y el desarrollo rural. Lejos de su supuesto carácter «revolucionario», este sistema productivo se propone como un modelo institucional alternativo de desarrollo rural. Los intereses económicos se enfrentan también a ambos lados del Atlántico en relación con la diferente concepción de las formas de propiedad. Desde los Estados Unidos las indicaciones geográficas pasan a formar parte de la marca comercial, las cuales pertenecen a particulares o corporaciones y por lo tanto pueden ser vendidas. En Europa los *label* de origen están ligados de manera indisoluble con la región misma, «pertenecen» a ella y los derechos sobre el nombre del territorio no pueden ser comprados, vendidos o heredados. Tampoco es posible trasladar la producción fuera de la región, como sí es posible hacerlo con las marcas comerciales (Winter, 2003). En cierto modo se puede interpretar como una forma de propiedad colectiva que desafía las bases conceptuales de la economía liberal. Y es el Estado el responsable de la reglamentación, de la vigilancia y control y de la lucha contra los fraudes.

Dentro de esta perspectiva europea de base territorial y de intervención pública es donde se asienta este artículo. Su objetivo es mostrar el protagonismo de la administración

pública en los sistemas de producción agraria de calidad. A través de la legislación que reglamenta el sistema se comprueba que el Estado interviene en la génesis de los productos y participa en ellos desde su producción a su comercialización, pasando por su fase de transformación. El análisis realizado a tres escalas territoriales (europea, española y vasca) permite por un lado comprobar la uniformidad de sus bases conceptuales y de sus procedimientos de intervención, y por otro las diferencias regionales ligadas a factores ambientales, socioeconómicos y los derivados de los distintos niveles de intervención gubernamental.

2. La protección de la calidad agroalimentaria en el ámbito de la Unión Europea

Uno de los objetivos iniciales de la política agraria común (PAC) era aumentar la productividad agrícola de la Comunidad Europea para conseguir un nivel elevado de autoabastecimiento alimentario. Al alcanzarse este objetivo con creces a finales de los años ochenta, la política agraria común comenzó a interesarse en mayor medida por otros como el fomento de los productos de calidad o la integración de la protección del medio ambiente en la agricultura. Pero la promoción de la calidad de los productos agroalimentarios no es un objetivo asumido con el único fin de contrarrestar el problema de los excedentes agrarios, sino que responde más bien a una preocupación social generada en buena parte de los consumidores europeos ante la aparición de situaciones de riesgo real para la población como consecuencia de problemas generados en las fases de producción y manipulación de los productos agroalimentarios (Gómez y Armesto, 2002). En los últimos años han sido frecuentes los escándalos alimentarios que se han saldado en ocasiones con graves perjuicios para los consumidores: caso, por ejemplo, de las «vacas locas» o epidemia de encefalopatía espongiiforme bovina, del engorde ilegal del ganado vacuno o de la presencia de dioxinas en la carne de pollo. En cualquier caso, el fomento de la calidad de los productos agroalimentarios es desde hace años uno de los objetivos de la política comunitaria europea y así queda expresado en diversos documentos tales como *El futuro del mundo rural* (1988), *Productos agrícolas y alimentarios de calidad* (1991), la *Agenda 2000* (1998) y en la propia normativa comunitaria sobre protección de la calidad agroalimentaria.

La normativa de protección más antigua se ceñía exclusivamente a los productos vínicos y se remonta a 1970, año en que se constituye una organización común de mercado (OCM) para el sector regulada mediante el Reglamento 816/70; los objetivos básicos que se pretendían con la constitución de esta OCM eran entre otros, los de asegurar el abastecimiento, ajustar la oferta a la demanda, armonizar las normas de actuación de los países miembros y la mejora de la calidad de la producción cuyo exponente más significativo queda establecido en los *vinos de calidad producidos en regiones determinadas* (conocidos con las siglas v.c.p.r.d.) para los cuales se adopta el Reglamento 817/70 en el que quedan recogidas las disposiciones relativas a los mismos. A partir de entonces la regulación de los v.c.p.r.d. se producirá paralelamente a la de la OCM vitivinícola la cual ha sufrido desde entonces varias reformas, la última de las cuales se lleva a cabo en 1999 (Reglamento 1493/1999) para adecuarla a las nuevas exigencias del mercado vitivinícola -mejora del equilibrio entre la oferta y la demanda del mercado comunitario, incremento de la competitividad en el mercado mundial, eliminación de la intervención en las exportaciones-. En cualquier caso, la normativa comunitaria no establece una definición explícita de los *vinos de calidad producidos en regiones determinadas* y por tanto, y a diferencia de otros productos agroalimentarios, no existe una definición comunitaria de «denominación de origen» para los vinos; así en las normas básicas recogidas en el Reglamento 823/87 se señala que por v.c.p.r.d. se entenderán los vinos que se atengan a las disposiciones de dicho

reglamento y a las definidas en las reglamentaciones nacionales. Por tanto, la principal característica de la regulación comunitaria de estos vinos es la libertad que se deja a los estados miembros para establecer las disposiciones que consideren necesarias al respecto, si bien se establece un marco general al que deben atenerse todos los v.c.p.r.d. comunitarios en el que se incluyen los siguientes elementos: a) delimitación de la zona de producción; b) variedades de vid; c) prácticas culturales; d) métodos de vinificación; e) grado alcohólico volumétrico natural mínimo; f) rendimiento por hectárea y g) análisis y evaluación de las características organolépticas. También se define el término de «región determinada» entendida como el área o conjunto de áreas vitícolas que produzcan vinos con características especiales y cuyo nombre se utilice, bajo determinadas condiciones, para designar a los v.c.p.r.d. Estas determinadas condiciones son propias de cada Estado miembro; así, por ejemplo, en España las menciones propias son *Denominación de Origen* y *Denominación de Origen Calificada*.

En 1992 la Unión Europea da un paso adelante en la promoción y protección del resto de los productos agroalimentarios al crear los sistemas conocidos como *Denominación de Origen Protegida* (DOP), *Indicación Geográfica Protegida* (IGP) y *Especialidad Tradicional Garantizada* (ETG). Con la puesta en marcha de estos sistemas se busca fomentar la diversificación de la producción agrícola y facilitar al consumidor información clara y concisa sobre las características y origen de los productos agrícolas y alimenticios. Los instrumentos normativos que amparan los productos de calidad son el Reglamento 2081/92 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, y el Reglamento 2082/92 relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios. El Reglamento 2081 establece, por tanto, las normas relativas de protección de los garantes máximos de calidad europeos de los productos agrícolas y alimenticios ligados a la tierra de los que quedan exceptuados los productos del sector vitivinícola. Por *denominación de origen* se entiende el nombre de una región o de un lugar determinado que se emplea para designar un producto agrícola o alimenticio originario de dicha región o lugar y cuya calidad o características se deben al medio geográfico en el que se realiza la producción, la transformación y la elaboración. Por *indicación geográfica* se entiende el nombre de una región o lugar determinado con el que se designa un producto agrícola o alimenticio originario de dicha región o lugar que posea una cualidad determinado o reputación atribuida a dicho origen geográfico en el que se habrá realizado al menos la producción, transformación o elaboración. En ambos casos, DOP e IGP, las definiciones se centran en el vínculo con el territorio, siendo en el primer caso completo (todo el proceso desde la producción hasta la elaboración está ligado al territorio) y en el segundo caso parcial.

La filosofía de la DOP es elaborar un producto único, no reproducible en otro territorio y susceptible de variar en el tiempo en función de las condiciones climáticas y de la pericia de cada productor. LA IGP se basa por su parte en la reputación del producto, en su historia, ligada a la de una localidad o región, que le proporciona las características o cualidades particulares; se apoya en un documento normativo que asegura el mantenimiento de la calidad del producto y no impone una única zona de elaboración del producto (Bérard et al., 2001).

El Reglamento 2082/92 por su parte establece las normas por las que se puede obtener la certificación comunitaria de características específicas para una serie de productos agrícolas y alimenticios. Estas características específicas hacen referencia a un elemento o conjunto de elementos por los que un producto agrícola o alimenticio se diferencia claramente de otros productos agrícolas o alimenticios similares pertenecientes a la misma categoría. La inclusión de un producto en el registro de certificaciones de características

específicas requiere que dicho producto sea producido a partir de materias primas tradicionales, o bien presentar una composición tradicional o un modo de producción y/o transformación tradicional. En este caso la procedencia u origen geográfico no se reconoce como una característica específica, sino los métodos de producción y elaboración que deben probar su carácter tradicional; por tanto este sistema de protección de calidad, la *Especializada Tradicional Garantizada* (ETG) no está ligado al territorio.

Según datos de la Comisión Europea correspondientes al año 2002, un total de 604 productos agrícolas y alimenticios están acogidos a uno de estos tres sistemas comunitarios de protección de la calidad, de los cuales una mayoría, concretamente 592, son productos cuya calidad está ligada directamente con las zonas de origen de la producción y/o elaboración. Los productos lácteos —los quesos amparados por DOP— las frutas y hortalizas y los productos cármicos frescos eran las categorías de productos más abundantes.

Desde el punto de vista espacial (gráfico 1) se observa una marcada diferencia entre los países del centro y norte y los países meridionales de Europa. Estos segundos que se caracterizan por su mayor diversidad productiva como consecuencia de las variadas condiciones agroecológicas y porque en ellos los productos agrícolas significan más del 50% de la producción final agraria mientras que en los países del norte la actividad agraria es predominantemente ganadera, son los que tienen registrados un mayor número de productos; así, Francia, Italia, Portugal, Grecia y España controlan el 78% de los productos amparados por cualquiera de estos sistemas de calidad. No es de extrañar el predominio de productos procedentes de estos países pues es en el ámbito mediterráneo donde la protección oficial de los alimentos más significativos con denominaciones de origen y de calidad ha sido una práctica habitual y tradicional; además fueron los países mediterráneos los que plantearon la necesidad de que la PAC abordase la regulación de un marco de protección para aquellos alimentos con especiales características y un vínculo entre calidad y territorio con el resultado ya señalado de la puesta en marcha de los reglamentos aprobados en 1992.

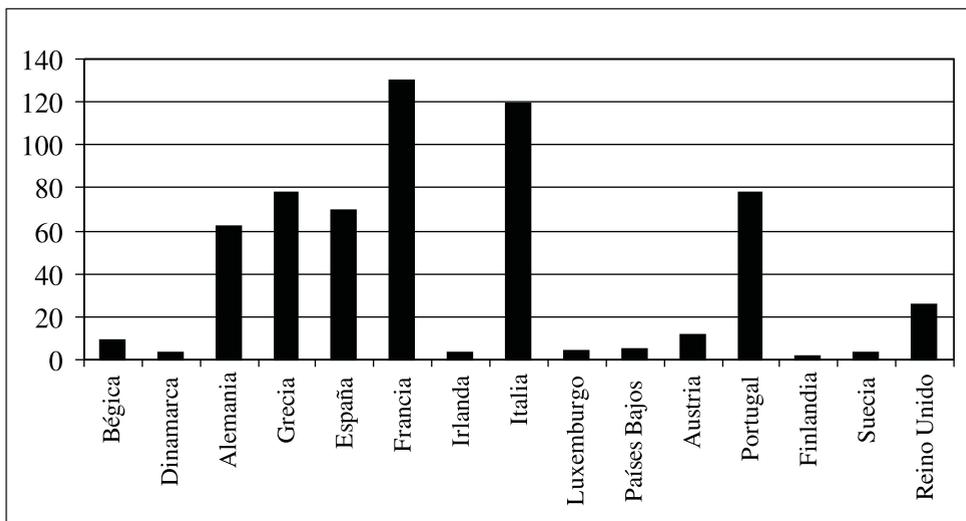


GRÁFICO 1. Productos amparados por Denominación de origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP) y Especialidad Garantizada (STG).

Fuente: Comisión Europea, 2002.

También en 1992 es el año en que entra en vigor el Reglamento 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, el cual ha sido completado varias veces, en una de las cuales (Reglamento 1804/1999) se incluyó en su ámbito de aplicación la cría ecológica de los animales. La aprobación de estos reglamentos conlleva la creación de un marco legal comunitario que determina de forma pormenorizada los requisitos que debe cumplir un producto agrícola o un alimento para poder llevar algún tipo de referencia al método de producción ecológica. Es una normativa bastante compleja ya que, además de definir en qué consiste el método de producción ecológica aplicable a la producción vegetal y animal, regula el etiquetado, la transformación, la inspección y el comercio de los productos ecológicos dentro de la Unión Europea. El establecimiento de esta normativa comunitaria para la producción ecológica vegetal y animal se inscribe en un contexto más general como es el de la política de calidad de los productos agropecuarios si bien el objetivo primordial de la agricultura ecológica es la protección y preservación del medio ambiente. Desde la aprobación de este marco legal para la agricultura ecológica, la cual se ha visto respaldada además con ayudas específicas para su fomento (Reglamento 2078/1992 sobre métodos de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y Reglamento 1257/1999 sobre ayudas al desarrollo rural, que ha sustituido al anterior), se asiste a un importante desarrollo de la misma convirtiéndose en uno de los sectores agrarios más dinámicos de la Unión Europea. En 1993 la superficie agrícola destinada a la producción ecológica se estimaba en 0,7 millones de hectáreas y las explotaciones ecológicas sumaban un total de 29.000; en 1999 se había alcanzado los 3,8 millones de hectáreas y las 120.000 explotaciones, lo que suponía el 3% de la superficie agraria útil y el 1,7% de las explotaciones. Este crecimiento ha posibilitado que la agricultura ecológica haya entrado en el comercio nacional, intracomunitario e internacional, y que ya no sea, por tanto, un sector marginal circunscrito al mercado local.

3. La protección de la calidad agroalimentaria en España y en sus comunidades autónomas

España cuenta con una larga tradición en la promoción de la calidad de los productos agroalimentarios. La primera protección legal, exclusiva para los vinos, se remonta a 1932 año en que se aprueba el Estatuto del Vino que constituye el primer intento de regulación completa del sector. En dicha norma se recoge la definición de *Denominación de Origen*, entendiendo por tal «los nombres geográficos conocidos en el mercado nacional o extranjero, empleados para la designación de vinos típicos que respondan a unas características especiales de producción y a unos procedimientos de elaboración y crianza utilizados en la comarca o región de la que toman el nombre geográfico». Tal definición incorpora elementos inherentes al concepto de *Denominación de Origen* como son: un renombre del lugar geográfico; una delimitación territorial de la zona con derecho al uso de la Denominación; unas condiciones precisas de producción y elaboración y una tipicidad común a los vinos obtenidos. Este Estatuto del Vino recoge también la figura de los Consejos Reguladores que pasan a ser los órganos de control y representación sectorial. Con el paso del tiempo esta normativa legal queda desbordada por la expansión del sector y por los avances tecnológicos lo que llevó a una revisión legal en 1970, año en que se aprueba un nuevo Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes (Ley 25/1970) que es el que formalmente está en vigor y con el que se abre una nueva etapa en la política española de protección de la calidad de los productos agroalimentarios. La *Denominación de Origen* quedó definida como «el nombre geográfico de la región, comarca, lugar o localidad empleado para

designar un producto procedente de la vid, del vino o de los alcoholes de la respectiva zona, que tengan cualidades o caracteres diferenciales debidos principalmente al medio natural y a su elaboración y crianza». Paso importante fue la introducción de una disposición adicional que posibilitaba autorizar denominaciones de origen para otros productos agrarios. Con esta ley se refuerza la figura de los Consejos Reguladores como órganos de carácter local encargados de la vigilancia y control de la producción, elaboración y calidad, así como la de certificar la Denominación, los cuales quedaron integrados en la estructura administrativa estatal a través del INDO (Instituto Nacional de Denominaciones de Origen), organismo dependiente del Ministerio de Agricultura con competencia en todo el territorio.

En 1985 se amplía el campo de las figuras de protección de la calidad con la publicación del Real Decreto 1573/1985 por el que se regulan las *Denominaciones de Origen Genéricas y Específicas* de productos agroalimentarios no vínicos. Por *Denominación Genérica* se entiende la calificación aplicable a los productos que tienen caracteres comunes y especiales debidos a su naturaleza, a los sistemas de producción empleados o a los procedimientos de transformación, elaboración y fabricación. Por *Denominación Específica* se entiende la calificación a un producto que tiene cualidades diferenciales entre los de su misma naturaleza debido a la materia prima base de su elaboración, al medio natural o a los métodos de elaboración; en este caso, el nombre de la denominación puede hacer referencia, de considerarlo oportuno, al lugar geográfico de procedencia del producto amparado.

Para esta fecha, 1985, se había producido un acontecimiento fundamental en España como fue la aprobación de la Constitución española de 1978 y se estaba en vísperas de otro no menos importante como era el ingreso en las Comunidades Europeas que se materializa al año siguiente. La Constitución de 1978 configura un nuevo modelo de organización territorial, el Estado autonómico, que dio lugar a un sistema de distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y la administración estatal. Al corresponder a las Comunidades Autónomas las competencias en agricultura —aunque esa competencia no excluye toda intervención estatal— ello supuso un profundo cambio en los esquemas de dependencia administrativa de las Denominaciones de Origen. En el caso de Denominaciones de Origen cuyo ámbito territorial se circunscribe a una sola Comunidad Autónoma, compete a la administración autonómica el reconocimiento de nuevas Denominaciones de Origen, la aprobación de los reglamentos así como la designación de los Consejos Reguladores; en este caso, a la administración central del Estado le corresponde la ratificación del reglamento aprobado por la Comunidad Autónoma así como la protección y defensa de la denominación en los ámbitos nacional e internacional. Cuando una Denominación de Origen se extiende por más de una Comunidad Autónoma, la competencia sigue correspondiendo a la administración central del Estado.

Por otro lado, la integración de España en la actual Unión Europea supone la aceptación de todo el acervo comunitario y el reconocimiento de la supremacía de sus normas sobre el ordenamiento jurídico interno. Ello dio lugar a diversas adaptaciones de la normativa española a la comunitaria y así se estableció para el caso de los vinos una asimilación de las Denominaciones de Origen establecidas y reguladas por el Estatuto del Vino con los v.c.p.r.d. y en el caso de los productos agroalimentarios distintos del vino se establece que las Denominaciones de Origen y las Denominaciones Específicas de productos españoles se corresponden respectivamente con las categorías de Denominación de Origen Protegida (DOP) e Indicación Geográfica Protegida (IGP) definidas en el Reglamento 2081/1992.

A los sistemas de calidad a los que pueden acceder los productos españoles hasta ahora reseñados hay que añadir el de la agricultura ecológica, sistema cuyo objetivo es la obtención de alimentos de máxima calidad respetando el medio ambiente y conservando la

fertilidad de la tierra, procurando un desarrollo agrario y ganadero sostenible. Antes de la aprobación del reglamento de la UE, España, al igual que otros países europeos, había regulado ya legalmente la producción ecológica. El primer paso se dio en 1988 (Decreto 759/1988) al incluir los productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis en el régimen de Denominaciones de Origen establecido en el Estatuto del Vino de 1970; al año siguiente se aprueba el Reglamento de la Denominación Genérica «Agricultura Ecológica» que es el que estuvo en vigor hasta la aprobación del Reglamento CEE 2092/91. Posteriormente y con el objetivo de crear un marco eficaz para acometer los compromisos establecidos en el Reglamento de la UE se aprueba en España el decreto 1852/1992 que establece una nueva regulación de la agricultura ecológica otorgando a las Comunidades Autónomas el control de la producción ecológica en sus respectivos territorios. En el año 2002 los registros de agricultura ecológica de las diferentes Comunidades Autónomas incluyen a 17.751 operadores (entre productores y elaboradores) y una superficie inscrita que alcanza las 665.055 hectáreas.

La política de promoción de la calidad de los productos agroalimentarios desarrollada a través de la normativa legal descrita ha sido especialmente eficaz en España a la vista de la evolución experimentada por las distintas denominaciones de calidad. Así, por ejemplo, en 1986 las zonas vitivinícolas con Denominación de Origen eran 26 lo que suponía el 32,2% del total de la superficie del viñedo dedicado a la transformación; en la actualidad existen 60 zonas amparadas por Denominación de Origen (o calificadas como v.c.p.r.d). En la campaña 2000/2001, la superficie inscrita bajo Denominación fue de 641.000 hectáreas (el 56,6% del total de la superficie dedicada al viñedo para transformación); la producción de vino calificado supuso entorno al 30% del total de la producción vinícola, pero del total del vino español comercializado casi el 45% estaba amparado por una Denominación de Origen. Respecto a los restantes productos agroalimentarios la evolución ha sido la siguiente: en 1987 sólo 12 productos estaban registrados como Denominaciones de Origen y/o Denominaciones Específicas; en 1992, justo antes de la entrada en vigor del Reglamento comunitario, los productos registrados eran ya 26; en el año 2002 se había alcanzado la cifra de 102, diferenciados entre Denominaciones de Origen Protegidas (57 productos), Indicaciones Geográficas Protegidas, (42 productos) y Especialidad Tradicional Garantizada (3 productos), los cuales cubrían una amplia gama de productos de origen vegetal, cárnicos y lácteos.

Dada la gran implantación del viñedo sobre todo el territorio español (en el año 2000 la superficie cultivada superaba las 1.200.000 hectáreas, al parecer la mayor extensión de viñedo del mundo), prácticamente todas las Comunidades Autónomas, excepto Asturias y Cantabria, cuentan con una o más Denominaciones de Origen. En el caso de los demás productos agroalimentarios todas las regiones poseen denominaciones geográficas reconocidas por los sistemas comunitarios aunque el número varía debido a las diferencias de tamaño superficial (la Comunidad Autónoma más grande, la de Castilla y León tiene una extensión 19 veces mayor que la más pequeña, las Islas Baleares) pero sobre todo a la distinta riqueza y variedad de las producciones agrarias. Si contabilizamos el conjunto de productos agroalimentarios con denominaciones geográficas (incluidos los vinos) se observa cómo las regiones de la cornisa cantábrica pertenecientes al ámbito de los agrosistemas atlántico-húmedos (Asturias, Cantabria y País Vasco) y muy especializadas en ganadería bovina, sobre todo orientada al vacuno de leche, son las que poseen en la actualidad menos denominaciones; por el contrario el número es mayor en las regiones pertenecientes al ámbito mediterráneo destacando entre ellas Cataluña que cuenta con 28 Denominaciones de Origen gracias a la diversidad de su producción agrícola (coexisten cultivos de secano y de regadío, continentales y mediterráneos) y ganadera (gráfico 2).

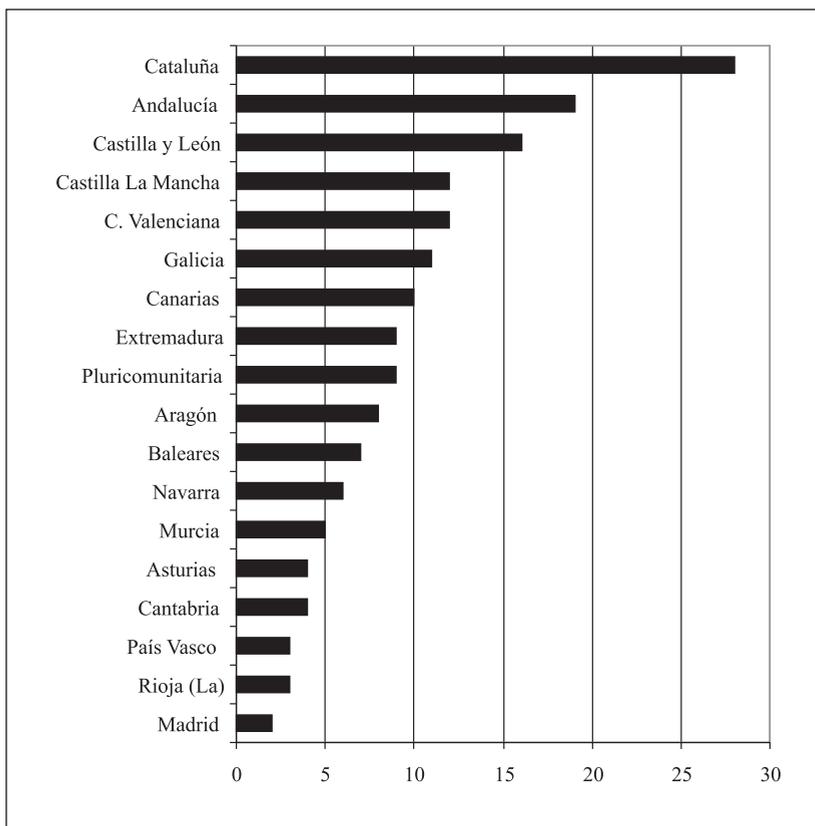


GRÁFICO 2. Denominaciones Geográficas por Comunidades Autónomas, 2002.

Además de estas denominaciones reconocidas oficialmente y por tanto incluidas en el registro de la Unión Europea, existen otras muchas, de mayor o menor prestigio, avaladas por las Comunidades Autónomas. En efecto, a lo largo de los años ochenta y noventa todas las Comunidades Autónomas, haciendo uso de sus competencias, han ido desarrollando políticas de fomento y promoción de la calidad de los productos agroalimentarios con grandes semejanzas entre sí tanto en los mecanismos implantados como en los objetivos. Entre las medidas adoptadas cabe destacar la reglamentación de la *Denominación de Calidad*, de la *Denominación Genérica «Agricultura Ecológica»* y de la *Producción Integrada*, y la creación de distintivos de calidad regionales que de forma genérica hacen referencia a todos los productos que responden a normas de calidad superiores a los previstos por la legislación vigente. Con estas políticas las administraciones regionales pretenden alcanzar diversos objetivos (MAPA, 1995): garantizar la calidad agroalimentaria a los consumidores proporcionándoles una oferta clara y precisa que proporcione credibilidad; proteger los productos típicos regionales con características propias que les hacen merecedores de alguna catalogación especial; incrementar y diversificar las

rentas agrarias de los productores; dinamizar las áreas de producción de las zonas rurales; mejorar tecnológicamente los procesos productivos; diversificar la oferta agroalimentaria; consolidar los mercados de la propia región y abrir nuevos mercados en otras regiones españolas y en otros países; y prestigiar la imagen de la región como sinónimo de calidad agroalimentaria. Pero como los productos de calidad se encuentran ineludiblemente ligados a un territorio de referencia, también han sido utilizados como símbolos de identidad regional y han servido para profundizar las especificidades de los territorios.

La *Denominación de Calidad* es un sistema creado por las administraciones regionales con el objetivo de proteger y garantizar el origen y la calidad de aquellos productos alimentarios que no quedaban amparados por el régimen de las Denominaciones de Origen Protegido o Indicaciones Geográficas pero que, sin embargo, presentaban unas características destacadas atribuidas a su origen geográfico o a los métodos tradicionales de producción y elaboración de la zona. Todas las regiones tienen productos amparados por este sistema, algunos de los cuales han evolucionado hacia alguno de los sistemas de protección comunitarios y otros están en trámite. Todo producto que ostenta la *Denominación de Calidad* dispone de un reglamento específico en el que se define el producto, la composición y características, las zonas de producción y las condiciones de elaboración. Este identificador de calidad regional es el que se otorga también a la agricultura ecológica dado que las competencias sobre la misma dependen de las administraciones autonómicas las cuales de forma mayoritaria han creado unos Consejos que ejercen el control y la certificación de la producción agraria obtenida con métodos ecológicos. El desarrollo de esta agricultura en España mantiene una fuerte tendencia alcista tanto en lo que se refiere a la superficie inscrita como al número de operadores: entre 1991-2002 la superficie inscrita ha pasado de 4.235 a 665.055 hectáreas y los operadores han pasado de 396 a 17.751. Sin embargo el avance de este modelo productivo ha sido muy desigual entre las regiones: en las regiones húmedas del norte de España (País Vasco, Asturias, Galicia y Cantabria) su desarrollo es escaso al contrario de las regiones de Andalucía y Extremadura las cuales concentran el 59% de la superficie de agricultura ecológica del estado español (gráfico 3).

En los últimos años las administraciones regionales han incorporado a sus políticas de calidad agroalimentaria la promoción y reglamentación de la *Producción Integrada*. Según la Organización Internacional de Lucha Biológica (OILB) la *Producción Integrada* es un sistema de producción sostenible de alimentos de alta calidad, mediante métodos respetuosos con el medio ambiente y manteniendo los ingresos de la explotación. Sus objetivos son: a) la conservación de los recursos naturales; b) el uso racional de insumos; c) una gestión adecuada de los residuos; d) la conservación y mejora del medio ambiente. La *Producción Integrada* constituye una alternativa entre la agricultura convencional y la ecológica, que incorpora frente a la convencional las siguientes ventajas: una reducción de los costes de explotación, concretamente en el uso de fitosanitarios, la consiguiente reducción de residuos químicos que se vierten al medio, un aumento de la calidad de los productos ya que apenas existen residuos en ellos y un *respeto* del equilibrio biológico del sistema agrícola. La puesta en práctica de este sistema exige la aprobación de reglamentos técnicos específicos de cada cultivo que incluyen las normas o prácticas agrícolas de obligado cumplimiento que deben ser anotadas en los correspondientes cuadernos de explotación. Este modelo de agricultura está conociendo un importante crecimiento en España y son ya muchos y variados los productos agrícolas obtenidos de acuerdo con las normativas técnicas de la *Producción Integrada*.

4. La política de calidad en el País Vasco

El Estatuto de Autonomía aprobado en 1981 otorga a las administraciones vascas (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) competencias en agricultura y desarrollo rural, proporcionándoles de este modo la capacidad de iniciativa en la elaboración de una política de calidad agroalimentaria. Hasta ese momento el País Vasco sólo contaba con una Denominación de Origen, la otorgada a los vinos de Rioja, una de las más antiguas de España y también la única que en la actualidad ostenta la categoría de *Denominación de Origen Calificada* (DOC). Es, sin embargo, una Denominación de Origen compartida con otras dos Comunidades Autónomas, con La Rioja y con Navarra, ya que de las tres subzonas en que se divide la zona de producción de la denominación de origen, Rioja Alta, Rioja Baja y Rioja Alavesa, sólo la última pertenece al territorio vasco. A partir de entonces un objetivo de las administraciones vascas será el obtener la máxima categoría de calidad para otros productos específicos vascos que gozaban de gran tradición como son el queso y el vino obtenido de las áreas vitícolas vascas de clima atlántico-húmedo y que se conoce con el nombre de txakoli. Los primeros resultados se consiguen en 1987 año en que se aprueba el reglamento de la Denominación de Origen del queso «Idiazabal», un queso elaborado con leche pura de oveja de las razas *latxa* y *carranzana*. Según este reglamento la zona de producción de leche apta para la elaboración de este queso comprendía únicamente las áreas naturales de difusión de estas razas ovinas en las provincias vascas; a partir de 1993 se incorporan también las zonas de pastoreo de la oveja *latxa* de Navarra pasando a ser por tanto una Denominación de Origen pluricomunitaria. En 1990 se reconoce la Denominación de Origen Txakoli de Getaria que abarca una pequeña zona vitícola de la costa de Gipuzkoa; en 1994 llega el reconocimiento de la Denominación de Origen Txakoli de Bizkaia y en el año 2002 el de la Denominación de Origen Txakoli de Alava. Las tres son denominaciones que amparan reducidas superficies de viñedo (en el año 2000 las superficies inscritas bajo las Denominaciones Txakoli de Getaria y de Bizkaia fueron respectivamente de 147 y 120 hectáreas) y de pequeña producción de vino que se comercializa básicamente en la propia región.

Además de estos productos amparados por denominaciones de origen, en el País Vasco existen otros a los que se ha concedido un signo de calidad creado por la administración vasca inspirado en el modelo francés (el *label rouge* creado en 1960): es el *Label Vasco de Calidad Alimentaria* el cual se ha convertido en un pilar fundamental de la política de fomento y protección de la calidad de los productos alimentarios del País Vasco. Los motivos alegados (decreto 203/89) para su creación son dos: por un lado, se quiere proporcionar a los consumidores un medio que les permita distinguir los productos cuya calidad supera la media general dentro del conjunto de la oferta alimentaria; y por otro, que los productores y elaboradores de productos agroalimentarios de alta calidad puedan disponer de elementos distintivos que les permitan destacarse del anonimato. El *label* va dirigido a los alimentos producidos en el ámbito del País Vasco con características de calidad y personalidad bien por su origen, por las materias primas empleadas en su elaboración o por los métodos utilizados en el proceso de producción o transformación. El decreto contempla asimismo la creación del Consejo Regulador del *Label Vasco de Calidad Alimentaria*, organismo integrado en el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco al que se le encomiendan las siguientes atribuciones: analizar las peticiones de integración de los productos en el *label*; elaborar los reglamentos específicos de los diversos productos integrados, y controlar la calidad de los productos amparados tanto en la fase de producción como en la de elaboración y comercialización. Hasta el año 1998 en que estuvo en vigor esta normativa se habían creado 10 *labeles* de calidad y una marca de garantía de

calidad. En 1998 el Gobierno Vasco (decreto 297/1998) procede a derogar las disposiciones normativas ligadas a la creación del *Label* Vasco de Calidad Alimentaria y adopta un nuevo marco jurídico de gestión para el *Label* acorde con la legislación europea con lo que se crea la Fundación Kalitatea, un organismo de carácter privado en cuyo consejo directivo participan representantes de la administración vasca y de los productores y que será al que compete la certificación y control de los *labeles* vascos de calidad alimentaria, de los reconocidos con anterioridad y de los nuevos que puedan crearse en el futuro. En la actualidad son 11 los productos amparados con el distintivo de Kalitatea de los que 5 son de origen vegetal (Patata de Alava; Pimiento de Gernika; Tomate de calidad del País Vasco; Guindillas de Ibarra y Alubias del País Vasco) y 6 son de origen animal (Cordero Lechal del País; Pollo de Caserío; Leche Pasterizada del País Vasco de Alta Calidad; Carne de Vacuno; Miel; Bonito del Norte Fresco).

Como ya se ha señalado, la calidad de los alimentos es uno de los pilares de la nueva orientación de la Política Agraria Común; la toma en conciencia de las oportunidades de desarrollo que ofrecen los productos de calidad tuvo como resultado la elaboración del reglamento comunitario 2081/92 y la creación de dos figuras básicas de identificación de productos de calidad europeos. Sin embargo estos sistemas de protección comunitarios (DOP, IGP) no se ajustan siempre a las necesidades de regiones de agricultura de montaña caracterizadas por: a) sus pequeñas producciones que difícilmente pueden soportar estructuras complejas; b) la dificultad que tienen para presentar variedades o razas específicas o diferenciadas; c) y que con frecuencia no es posible circunscribir las producciones a zonas geográficas concretas y continuas en el espacio (Albizu, 1999). Esta es la circunstancia en que se encuentra el País Vasco (el 85% de su superficie está calificada por la UE como zona de montaña) y en consecuencia la administración vasca optó por crear unos identificadores propios de calidad para amparar a productos típicos o tradicionales de calidad superior.

Con una superficie de 7.235 km² y una población de 2.082.587 en el año 2001, el País Vasco es una de las comunidades autónomas más pequeñas de España pero también una de las de mayor densidad. Es también una de las regiones en donde el sector agrario menos peso tiene en su economía (en el 2001, apenas contribuía con el 1% al PIB regional) y menos empleos proporciona (en el año 2002 sólo el 2% de los ocupados trabajaban en este sector). Sin embargo, y a pesar del incremento de tierras dedicadas a usos urbanos, industriales y a infraestructuras, el 84% del territorio es de uso agrario y es gestionado por activos agrarios que de forma exclusiva o parcial trabajan en las 39.956 explotaciones censadas en 1999. Sin embargo, en un contexto de mercados cada vez más internacionalizados y competitivos la supervivencia de muchas de estas explotaciones resulta problemática. Uno de los principales handicap que tienen es el de su reducida extensión. Aunque la diversidad de tamaños es un rasgo característico de las explotaciones agrarias vascas, también lo es el predominio de la pequeña explotación como se evidencia en los siguientes datos: la superficie media de la explotación es de 15,2 has y el 53% de las mismas tienen menos de 5 has. La atomización se acentúa si consideramos únicamente la superficie agraria útil (SAU) de las explotaciones; en este caso el Censo Agrario de 1999 nos señala que el 73% de las explotaciones tienen menos de 5 has de SAU y que sólo un 7,4% de las mismas logra superar las 20 has. Lógicamente la dimensión económica de las explotaciones con menos de 5 has de SAU es mínima, pues la gran mayoría (el 84%) no llegan a 2 UDE (una UDE —unidad de dimensión europea— corresponde a 1.200 euros de margen bruto total de la explotación). El problema de la insuficiencia territorial de las explotaciones se agrava en las tierras situadas al norte de la divisoria de aguas cantábrico-mediterránea: así, por ejemplo, en las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa el tamaño medio de la

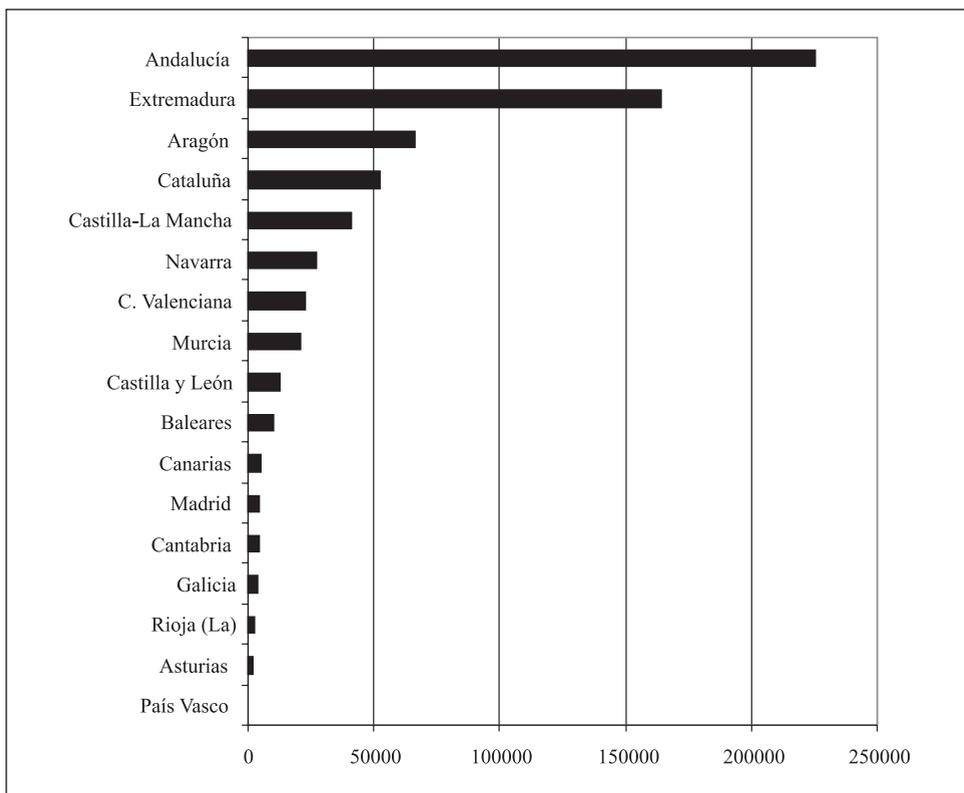


GRÁFICO 3. Superficie inscrita como agricultura ecológica por Comunidades Autónomas, 2002.

explotación se reduce a 8,4 y 13,1 has y el porcentaje de las explotaciones con menos de 5 has de SAU aumenta hasta el 85% y 70% respectivamente. Por el contrario al sur de la divisoria de aguas, en las tierras de la vertiente mediterránea a la que pertenece la mayor parte de la provincia de Alava las estructuras agrarias se ajustan a condiciones de mayor viabilidad ya que el tamaño medio de la explotación alcanza las 37,7 has y la proporción de las explotaciones que disponen de más de 20 has de SAU se eleva al 28,2%. En cualquier caso, y a pesar de la mejora de la productividad, nos encontramos ante unas producciones pequeñas pero variadas dada la diversidad de agrosistemas y paisajes agrarios que encierra el País Vasco. El espacio agrario situado al norte de la divisoria de aguas cantábrico-mediterránea muestra un perfil netamente ganadero en el que las tierras de SAU se dedican principalmente a la producción de hierba en praderas y pastos permanentes que sirven de asiento a una ganadería bovina, de producción lechera y cárnica, y ovina; en las exiguas tierras cultivadas cobran cierta importancia los cultivos hortícolas, el viñedo, los árboles frutales y las flores y plantas ornamentales; los usos forestales cubren en torno al 62% de la superficie de las explotaciones agrarias. Al sur de dicha divisoria de aguas encontramos un paisaje de predominio agrícola bien distinto: las tierras de uso forestal se reducen al 50% en provecho de la SAU y en concreto de las tierras labradas que se dedican al cultivo de cereales, patata, cultivos industriales (remolacha azucarera, girasol), cultivos forrajeros y viñedo.

Es bajo estas condiciones estructurales y productivas por lo que se decide apostar por una política de calidad al entender que es una de las pocas herramientas que disponen zonas como el País Vasco para lograr que sus principales producciones agroalimentarias sean competitivas. Los mayores esfuerzos se han centrado en la creación del *label* de calidad alimentaria (la Agricultura Ecológica en el País Vasco está poco desarrollada y la Producción Integrada carece de reglamentación) para lo cual se ha seguido el modelo francés pero con una diferencia: mientras que en Francia la iniciativa de crear el *label* fue impulsada por el propio sector agrario, en el País Vasco es la propia administración regional la que lidera el proceso, teniendo para ello que acometer la doble tarea de implicar a un sector productivo poco organizado y poco acostumbrado a someterse a controles de calidad y seguridad alimentaria, y de informar a los potenciales consumidores.

Aunque no son muchos los años transcurridos desde la creación del *label* vasco, es posible adelantar un balance de resultados, un balance provisional e incompleto porque se centra fundamentalmente en la respuesta dada por uno de los actores implicados en la calidad, los productores. El *label* empezó a funcionar en 1993, año en que se aprueban los reglamentos técnicos de 5 productos; a partir de entonces la incorporación de nuevos productos ha sido más pausada: en 1994 se regula 1 producto, los años 1997 y 1998 incorporan cada uno 2 nuevos productos y en 1999 se suma uno más. En cuanto al número de productores registrados se ha pasado de 150 en 1993 a 4.535 en el 2001. Al incrementarse con el tiempo el número de productos con etiqueta de *label* es lógico que haya evolucionado de forma positiva el número total de productores, pero si se analiza individualmente cada producto desde el momento en que se le reconoce el distintivo de calidad hasta el año 2001 en casi todos los casos, excepto en el *label* «Patata de Alava», ha aumentado el número de productores registrados. Se calcula que en la actualidad alrededor del 11% de las explotaciones agroganaderas del País Vasco trabaja en alguno de los productos con *label*. En cuanto al volumen de facturación (según precio de venta al público) de los productos con *label* se ha pasado de 383.000 euros en 1993 a algo más de 51,5 millones de euros en el 2001 según datos de la Fundación Kalitatea. En el año 2000 la facturación de estos productos supuso el 10,6% de la producción agrícola-ganadera global del País Vasco.

A tenor de estos datos se puede afirmar que los productores han respondido de forma positiva a las medidas de calidad implementadas por la administración, aunque ello les ha obligado a mejorar los procesos productivos y adaptarse a las exigencias de los nuevos canales comerciales; pero el *label* les permite obtener para sus productos precios más altos en el mercado y les ayuda a incrementar sus rentas. De hecho algunos agricultores han optado por especializarse y dedicarse de forma exclusiva a obtener alguno de los productos con *label*. Esta política de calidad se ha visto favorecida por la existencia de un mercado regional de más de dos millones de consumidores con un nivel de renta per cápita relativamente elevado; un mercado con un escaso grado de autoabastecimiento de productos propios que puede absorber sin dificultad unas producciones de calidad en general bastantes cortas. Por otra parte el *label* reconoce la calidad de unos productos que ya gozaban del aprecio de los consumidores, con el añadido de que ahora dichos productos garantizan un nivel de calidad y de autenticidad.

Pero si el papel de la política de calidad en la mejora de la competitividad y de la comercialización de la producción agroalimentaria vasca resulta incontestable, no parece que sirva para frenar el abandono de la actividad agraria. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) en 1990 el sector agrario vasco ocupaba a 27.100 personas; en el 2002 la cifra se reducía a 16.100, es decir que se habían perdido 11.000 empleos; entre 1989 y

1999 desaparecieron 3.237 explotaciones agrarias. Se ha señalado que un problema grave para la agricultura vasca reside en la insuficiente base territorial de las explotaciones agrarias pero éste no es el único; investigaciones recientes (Mauleón, 1998; Alberdi, 2001) han señalado que la falta de relevo generacional y la presión sobre el suelo, mucho más notoria en las zonas altamente urbanizadas de la vertiente cantábrica del País Vasco, son y serán en un futuro próximo los principales factores de la desaparición de explotaciones agrarias. Aún así, la política de calidad alimentaria, pero sobre todo de la calidad de los productos ligada al territorio y reconocida con signos oficiales de calidad, ya sean comunitarios o regionales, es percibida tanto por los productores como por la administración vasca como una estrategia imprescindible para el mantenimiento de la agricultura local; en este sentido la Fundación Kalitatea trabaja para incorporar nuevos productos con distintivos de calidad. La lógica de la economía de mercado orienta las producciones hacia las zonas que disponen de condiciones comparativamente favorables y margina potencialmente a los territorios que, como los de montaña, presentan condiciones naturales y estructurales adversas. Para estos la estrategia de la calidad alimentaria constituye un pilar fundamental de la política agraria y así lo entiende la administración vasca al poner en marcha medidas de protección y fomento de la calidad similares a las creadas en otras zonas europeas (Stucki, 1998). Porque la promoción de los productos de calidad ligados al territorio no sólo consigue efectos beneficiosos para los consumidores y productores, también contribuye a la diversificación alimentaria, a abrir nuevos circuitos de comercialización, a desarrollar los mercados locales, a la conservación de los paisajes cultivados, a la protección del medio ambiente, sin olvidar que constituyen un elemento del patrimonio cultural y que pueden colaborar a la afirmación de la identidad del territorio y de sus habitantes (Pilleboue, 1999).

Bibliografía

- ALBERDI, J.C. (2001): *De caserío agrícola a vivienda rural: Evolución de la función agraria en la comarca de Donostia-San Sebastián*, Departamento de Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 389 pp.
- ALBIZU, A. (1999): «Principales caractéristiques du secteur agro-alimentaire du Pays Basque, structures et outils de gestion pour una politique basée sur la qualité», en *La qualité au service du développement durable*, Euromontana, Vitoria-Gasteiz, pp. 51-53.
- BARHAM, E. (2003): «Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling», *Journal of Rural Studies*, nº 19, pp. 127-138.
- BÉRARD, L. et al. (2001): «Les facteurs historiques, culturels, économiques et environnementaux dans la délimitation des zones IGP», *Ingénieries*, nº 28, pp. 49-63.
- CAMPBELL, H.; LIEPINS, R. (2001): «Naming organics: understanding organic standards in New Zealand as a discursive field», *Sociologia Ruralis*, nº 44 (1), pp. 21-39.
- COMMINS, P. (1990): «Restructuring Agriculture in Advanced Societies: Transformation, Crisis and Responses», en Marsden, T., Lowe, Ph.m Whatmore, S. *Rural restructuring. Global processes and their responses*, David Fulton Publishers, London, pp. 45-76.
- GÓMEZ, B.; ARMESTO, X.A. (2002): «Turismo, gastronomía y territorio», en *Actas del XI Coloquio de Geografía Rural. Los espacios rurales entre el hoy y el mañana*, Universidad de Cantabria, Santander, pp. 139-147.
- GOODMAN, D. (2003): «The quality «turn» and alternative food practices: reflections and agenda», *Journal of Rural Studies*, nº 19, pp. 1-7.
- MARSDEN, T., BANKS, J., BRISTOW, G. (2000): «Food supply chain approaches: exploring their role in rural development», *Sociologia Ruralis*, nº 40 (4), pp. 224-438.
- MAULEÓN, J.R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos del caserío vasco*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 301 pp.

- MAPA (1995): *Alimentos de España. Denominaciones de Origen y de Calidad*, Madrid.
- MURDOCH, J., MARSDEN, T., BANKS, J. (2000): «Quality, nature, and embeddedness: some theoretical considerations in the context of the food sector», *Economic Geography*, nº 76 (2) pp. 107-125.
- PILLEBOUE, J. (1999): «Les produits agro-alimentaires de qualité. Remarques sur leurs liens au territoire», *Sud-Ouest Européen*, nº 6, pp. 69-83.
- STCKI, E.W. (1998): «Les démarches liées aux produits de qualité ancrés dans les terroir. Témoignage de Suisse», *Développement dans les espaces à faible densité, Ingénieries. EAT*, nº hors série, pp. 51-55.
- VAN DER PLOEG J. D. et al. (2000): «Rural development: from practices and policies towards theory», *Sociologia Ruralis*, nº 40 (4), pp. 391-408.
- VAN DER PLOEG, J. D.; LONG, A. (eds.) (1994): *Born from Within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*, Van Gorcum, Assen, The Netherlands.
- VAN DER PLOEG, J. D.; RENTING, H. (2000): «Impact and potential: a comparative review of European rural development practices», *Sociologia Ruralis*, nº 40 (4), pp. 329-343.
- WINTER, M. (2003): «Embeddedness, the new food economy and defensive localism», *Journal of Rural Studies*, nº 19, pp. 23-32.