
VIII. POLITICA ALIMENTARIA

VIII.1. INTRODUCCION

Las actuaciones en Política Alimentaria se han establecido en coherencia con el objetivo de desarrollar un fuerte sector agroalimentario español, capaz de satisfacer las exigencias de la demanda interior cada vez más selectiva especialmente para los aspectos cualitativos de los alimentos, pero también capaz de enfrentarse al reto de conquistar y consolidar nuevos mercados, especialmente en la Europa comunitaria.

Si se considera además la desaparición creciente de trabas a la libre circulación de productos agroalimentarios en el mercado intracomunitario, debemos estar preparados para afrontar con competitividad la oferta alimentaria que pueda entrar en España y que podría modificar no siempre racionalmente los hábitos y costumbres alimentarios de nuestro país, con el consiguiente menoscabo de nuestra materia prima que, sin embargo, está normalmente favorecida por particulares condiciones ecológicas que propician la aportación a

los alimentos aquí producidos de una serie de aspectos cualitativos que les sitúan en clara ventaja frente a los mismos alimentos producidos en otros países. La mayor longitud del ciclo vegetativo, las favorables condiciones climáticas en las fases de cuajado y desarrollo del producto y la proximidad a las zonas de producción, que permite acercar las épocas de recolección a las del consumo, nuestra ganadería ligada al territorio en régimen extensivo, son factores entre otros que aseguran una calidad intrínseca de nuestras materias primas agrarias, lo que viene avalado por la agresividad que han alcanzado estos productos una vez conocidos en los mercados exteriores.

VIII.2. ORDENACION DEL MERCADO

La Política Alimentaria, entendida como el establecimiento de las medidas tendentes al logro de una correcta alimentación del país ha de ser el nexo de

unión entre la oferta y la demanda, adoptando todas las medidas pendientes para adecuar una a la otra y evitar la aparición de desequilibrios perjudiciales.

Para el ejercicio de estas funciones se han establecido y potenciado diversos programas. De una parte, buscando una mejor información sobre la demanda, de modo que el conocimiento de uno de los términos del balance alimentario, permita su acomodación a la oferta y la realización en consecuencia de actuaciones formativas e informativas ante el consumidor tanto para mejorar la calidad de la dieta alimentaria como para conseguir el aprovechamiento integral de nuestros productos y aminorar la dependencia exterior. De otra parte, potenciando el régimen contractual que regula las relaciones producción-comercialización-industrialización y que define un marco para la defensa de los intereses de todos los sectores participantes.

A) *Conocimiento de la demanda*

Se ha planteado la necesidad de cifrar los niveles de consumo de manera directa, y no como una consecuencia resultante de la producción o consumo aparente, tal y como se venía estimando hasta la fecha. Se puede afirmar sin lugar a dudas, que se desconoce con cierto nivel de aproximación, el consumo de la mayor parte de los productos alimentarios que no pasan por una elaboración y/o transformación industrial que permita su cuantificación.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ha puesto en marcha un proyecto denominado «Análisis estructural de la dieta alimentaria. Evolución y posibles ajustes de la misma», que mediante el sistema de paneles de consumidores pretende conocer de forma sistemática lo que comen los españoles, donde lo compran y cuanto les cuesta. El estudio de estos datos permitirá fijar las necesidades reales de consumo y ajustar la oferta y la demanda, reorientando las producciones agrarias y equilibrando la dieta de los españoles.

El balance agroalimentario se configura como base de la política alimentaria y como orientador de la política agraria, y por lo tanto, como un instrumento común a ambos, ya que el conocimiento que emane del balance agroalimentario permitirá detectar las deficiencias de la dieta e introducir modificaciones en los hábitos de consumo para aproximarse más a una dieta ideal mediante acciones de formación y orientación de los consumidores.

La explotación del panel de consumidores pretende cubrir los siguientes objetivos:

— Disponer de datos reales de un término del balance alimentario: el consumo real. Aproximación a los volúmenes de producción comercializada por los distintos circuitos de la distribución, el conocimiento de las ventas directas del productor, la cuantificación del consumo, así como de las ventas ambulantes y en mercadillos y ferias locales.

— Un mejor ajuste oferta-demanda y en consecuencia unas mejores orientaciones tanto a la producción como al consumo a través de campañas de información.

— Estudio del comportamiento del consumidor frente a las variaciones estacionales de volúmenes y precios de productos, lo que permitirá mejores actuaciones en la ordenación del mercado de productos agroalimentarios. El conocimiento real de los precios medios al consumo y las relaciones con los precios percibidos por la producción.

— Previsión de toma de decisiones ante campañas anómalas, tanto por excedentes como por déficit.

— Seguimiento de la variación del consumo para los diferentes niveles de renta y los demás factores socio-económicos, lo que permitirá, de acuerdo con su evolución, estimar a medio plazo las necesidades de suministros.

— En caso de interesar una cuantificación de stocks estratégicos para situaciones de emergencia, asegura una planificación y conocimiento de las necesidades reales tanto en cuantía como la ubicación estratégica de esos stocks.

— Detectar anomalías en la distribución al encontrar zonas peor abastecidas de un producto, lo que puede condicionar un consumo diferente.

— El panel permitirá disponer de información viva de la estructura del consumo y seguir sus evoluciones, como por ejemplo, variación del consumo de productos congelados y transformados; variación del poder adquisitivo real por seguimiento del gasto; influencia de productos sustitutivos o complementarios; influencia de la estacionalidad, etc.

— Conocer la calidad de la dieta alimentaria según regiones y tipología del consumidor, lo que permitiría dirigir las distintas acciones de formación e información.

La información veraz de la demanda se obtiene a través de un «panel de consumidores», como instrumento dinámico de investigación de mercados que ofrece de forma continua, información estadística del comportamiento de la demanda, su evolución y su posible relación con los precios de compra.

Un panel de consumidores precisa la existencia de un colectivo muestral permanente que facilita al término de cada período, información sobre su comportamiento. Ello exige disponer de una muestra de participantes seleccionados aleatoriamente y representativos de todas las tipologías de consumidores e integrados en hogares españoles distribuidos por toda la geografía nacional y que suministran información sobre todos sus actos de compra de diversos productos alimenticios.

La información se desglosa para cada tipo de producto de forma que permita, la identificación de cada uno de ellos y la integración de la información en los distintos segmentos establecidos en el universo analizado.

La utilización de los resultados permite conocer de forma continuada en el tiempo, volúmenes de productos comprados, niveles de precios, peso de los diferentes canales de comercialización, reparto de las compras por diferentes variables geográficas y socio-demográficas e interrelación de acciones con las decisiones de compra. Además asegura la segmentación del mercado bien en grupos de compradores bien en grupos de productos en la búsqueda de interrelación entre variables explicativas eliminando las interdependencias de criterios. En resumen, el panel de consumo es un instrumento clarificador del mercado para cualquier actuación que trata de influir en el mismo.

Con el presupuesto disponible y dentro del concepto «Análisis de la Dieta Alimentaria. Evolución y posibles ajustes de la misma» se contrató por Concurso Público entre Empresas Consultoras el establecimiento y explotación de un panel de consumidores. Hasta el mes de mayo se profundizó en la metodología del trabajo y en la selección y determinación de la muestra que este año ha sido de algo más de 2.500 hogares. La distribución de la muestra permite obtener una información media nacional, de las 5 áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao) y de 8 áreas sociopolíticas en que se ha dividido el territorio nacional.

En 1986 se han realizado dos presentaciones a los sectores y a los medios de comunicación, dado que el panel recoge datos de cerca de un centenar de productos, una en el mes de septiembre, que incluía la metodología del trabajo y los primeros resultados mensuales de mayo y junio y una segunda a final de año que incluía los datos del semestre mayo-octubre.

B) *Implantación del régimen contractual en el sector agrario*

La instrumentación legal de la producción contractual se basa en la Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios, en la que se establecen los principios del régimen contractual aplicables al tráfico de los productos agrarios entre las empresas productoras y las de industrialización o comercialización. La normativa legal se ha venido completando durante los pasados años para establecer los procedimientos operativos de aplicación y desarrollo del régimen contractual.

El Real Decreto 2348/1984, de 28 de diciembre, definió lo siete productos para los que durante los dos años siguientes se podrían establecer relaciones contractuales, para acogerse al régimen de la Ley 19/1982: tomate para concentrado, mandarina satsuma para industria, legumbres secas para consumo humano, leguminosas pienso, almendra, miel y lúpulo. Durante 1986 se continuaron las intensas acciones informativas iniciadas el año anterior, y se concretaron en el establecimiento de dos Acuerdos Colectivos para mandarina satsuma con destino a gajos en almíbar, y para alubias secas con destino a su envasado, cuyos ámbitos territoriales fueron las provincias de Tarragona, Castellón, Valencia y Alicante, para la mandarina satsuma, y la provincia de León para las alubias secas. Los firmantes de los Acuerdos por parte del sector agrario fueron varias Cooperativas de productores de cítricos y las Organizaciones Profesionales Agrarias, en representación de los productores de alubias, estableciéndose en los respectivos Convenios de Campaña, compromisos contractuales de 4.598 toneladas de mandarina y de 1.389 toneladas de alubias secas.

Por otra parte, las dificultades de la implantación del Régimen Contractual, derivadas esencialmente del cambio de mentalidad que supone, así como el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, aconsejaron desarrollar la tercera modalidad prevista de la Ley 19/1982, la de reconocimiento y garantía de los contratos de compraventa ajustados a un modelo de contrato-tipo homologado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. A tales efectos se promulgó el Real Decreto 2556/1985, de 27 de diciembre, a cuyo amparo y durante 1986 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación homologó contratos-tipo para los siguientes productos y destinos:

- Cereza en almíbar.
- Ciruela para pasa.
- Tomate para pelado y otros usos.
- Naranja con destino a zumo.
- Manzana y pera para zumo.
- Lúpulo.
- Algodón.
- Grano de soja.
- Forrajes deshidratados.

El valor de la producción amparada por los contratos-tipo homologados se estima en 65.000 millones de pesetas, alcanzando las ayudas comunitarias derivadas de la contratación realizada 35.000 millones de pesetas.

El importante desarrollo de esta modalidad contractual durante el año 1986, animó a los sectores interesados a proponer una lista de productos que ampliará notablemente la de los siete establecidos en el Real Decreto 2348/84, como susceptibles de acogerse a Acuerdos Interprofesionales o Colectivos. Tras varias reuniones mantenidas con las Organizaciones Profesionales Agrarias, Cooperativas de ámbito nacional, Federación de Agrupaciones de Productores Agrarios y Asociaciones Sectoriales de industriales y comerciantes, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, propuso al Gobierno, la nueva lista de productos susceptibles de acogerse al Régimen de la Ley 19/1982, en las modalidades de Acuerdos Interprofesionales y Colectivos, para el bienio 1987-88. La lista ha sido definida por el Real Decreto 2485/1986, de 28 de noviembre, incluyendo los siguientes productos:

- Hortalizas para su industrialización.
- Frutas para su industrialización.
- Frutos secos.
- Legumbres secas para consumo humano.
- Leguminosas pienso.
- Productos apícolas.
- Leche de cabra para elaboración de quesos.
- Leche de oveja para elaboración de quesos.
- Trigo duro.
- Girasol.
- Aceitunas de mesa.
- Lúpulo.
- Uva para vino con denominación de origen.

Con la inclusión de todos estos productos, el valor de la producción contratada bajo las modalidades de Acuerdo Interprofesional o Colectivo, ha pasado de 30.000 millones de pesetas en 1985/86, a 200.000 millones de pesetas en los próximos dos años.

C) Campañas de información al consumo

La satisfacción de las necesidades nutricionales implica el alcanzar una «dieta equilibrada», lo que exige desarrollar ante el consumidor una política formativa e informativa, que pretende dar a conocer al mismo las cualidades de los distintos productos, corregir determinadas desviaciones de los hábitos alimentarios y en definitiva, racionalizar el consumo de alimentos, todo ello con el doble objetivo final de mejorar la dieta alimentaria y de conseguir el aprovechamiento integral de nuestros productos, disminuyendo la dependencia exterior y alcanzando el deseado equilibrio entre oferta y demanda.

Las campañas pretenden informar, orientar y promover el consumo de productos agroalimentarios con el objetivo prioritario de mejorar las rentas de los agricultores, mediante las siguientes acciones:

- Afianzamiento de la imagen y posicionamiento del producto en el mercado.
- Difusión de los aspectos nutricionales.
- Información y formación de la demanda sobre productos alimentarios de especial incidencia en el mercado.

Los productos objeto de campaña se seleccionan previamente en una mesa calificadora en la que participan activamente las Organizaciones Profesionales Agrarias y las Organizaciones de Consumidores.

El concurso público convocado para la selección de las empresas de publicidad ha presentado tres novedades con respecto a campañas anteriores:

a) El establecimiento de un eje único de comunicación que permite presentar todas estas campañas para los distintos productos con un tratamiento homogéneo que identifique estos mensajes y que asegure la conexión e interdependencia entre los distintos lemas aconsejables para cada producto. De esta forma ha surgido el distintivo «Alimentos de España», que apoyado con el empleo de lemas con gran poder de captación y en armonía con el mensaje emitido y la utilización de creatividades análogas para todos los productos, han proporcionado resultados muy positivos, al provocar un efecto acumulación de las distintas acciones.

b) Actuación conjunta entre las Subdirecciones Generales de Mercado Alimentario e INDO con un presupuesto total de 301,2 millones de pesetas.

c) Aportación complementaria del orden de 100 millones de pesetas por las asociaciones nacionales del sector transformador del producto incluido en la

campaña, lo que ha permitido incrementar las acciones previstas en el presupuesto disponible.

En el último cuatrimestre del año 1986 se ha realizado en los distintos medios de difusión nacional, primero una campaña genérica bajo el lema «Alimentos de España; disfrútalos»; seguida de campañas específicas para leche pasteurizada, aceite de oliva virgen, legumbres secas, quesos y productos con denominación de origen.

Como consecuencia del éxito obtenido con la campaña, testada tanto cualitativa como cuantitativamente, y del impacto causado en la opinión pública, numerosas Comunidades Autónomas, así como distintas Asociaciones empresariales, que desean para algunos de sus productos de calidad una especial identificación, han mostrado particular interés en su utilización, por lo que se pretende regular el uso del distintivo «Alimentos de España», que utilizado voluntariamente cumpla la misión de aportar una especial significación al producto portador. Para ello, el Departamento ha desarrollado y será objeto de publicación en los primeros meses del próximo año, la correspondiente Orden Ministerial que ponga a disposición de aquellas personas jurídicas o naturales que lo deseen y que cumplan una serie de condiciones, tanto ellas como sus productos, el uso del distintivo «Alimentos de España», que se materializará mediante etiquetas, estampillas u otro procedimiento que se hará ostensible en forma bien diferenciada y en cada unidad de producto.

D) *Conexión con empresas de distribución*

A lo largo de 1986 se han celebrado diversas reuniones con las grandes empresas de distribución de productos alimenticios.

Inicialmente, el objetivo fundamental pretendido era solicitar su colaboración para difundir determinadas acciones integradas dentro de la campaña «Alimentos de España»; pero varias de estas empresas han tomado decisiones propias, previamente aprobadas por la Dirección de la Campaña, como localización del logotipo en bolsas, dípticos y folletos de promociones, situación de cartelería en lineales de productos, acciones en cabecera de góndola con vídeos y audios, inclusión de reportajes e información de los productos de campaña en sus medios informativos, distribución en las cajas de salida de calendarios, pegatinas, etc., actividades todas ellas financiadas por las propias empresas distribuidoras.

A través de esta colaboración específica, se ha podido detectar una laguna administrativa, por lo que

en 1987 se tratará de dar cumplimiento a lo recogido en el artículo sexto del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, e institucionalizar estas relaciones entre la distribución mayorista y nuestro Departamento.

E) *Normalización y Tipificación de Productos Hortofrutícolas*

La creación del Fondo Nacional para la Normalización y Tipificación de Productos Hortofrutícolas se puede considerar como una actuación específica, en apoyo de la aplicación de la normativa de calidad, en que se asigna una importante participación a las empresas públicas.

La necesidad de aplicar las normas de calidad a los productos hortofrutícolas recomendó instrumentar un fondo nacional, regulado por la Orden Ministerial de 8 de enero de 1985, con el fin de disponer de recursos destinados a la concesión de préstamos a las empresas públicas. Con ello se trata de ayudar al sector productor en las fases de selección, calibrado y envasado de sus producciones de frutas y hortalizas, favorecer su comercialización, ofrecer productos normalizados al consumidor con distinta relación calidad/precio y, sobre todo, impulsar la adecuación y el funcionamiento de este mercado al de los países de la C.E.E.

La Dirección General de Política Alimentaria, administradora del Fondo, con el presupuesto disponible en 1986, ha concedido dos préstamos a la Empresa Nacional Mercados en Origen de Productos Agrarios, S. A. (MERCORSA) para la instalación de maquinaria de selección y la realización de las obras necesarias para ello en los Centros de Manipulación de Productos Hortofrutícolas en Motril (Granada) y Cieza (Murcia).

Los préstamos concedidos hasta la fecha con cargo al fondo desde su establecimiento y expresados en pesetas han sido los siguientes:

	1985	1986
MERCORSA		
Alfaro (Rioja)	50.952.540	—
Bell-Lloc (Lérida)	52.509.809	—
Fraga (Huesca)	46.096.520	—
Mercoalmería	30.549.558	—
Motril (Granada)	—	93.958.877
Cieza (Murcia)	—	40.535.971
MERCASA:		
Mercalicante	22.600.000	—
Mercasevilla	33.609.522	—
Mercatenerife	68.482.400	—

VIII.3. LA PROTECCION DE LA CALIDAD

Como en otros ámbitos dependientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el año 1986 ha tenido especial relevancia en los aspectos de protección de la calidad agroalimentaria gestionadas por la Subdirección General del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen, como consecuencia de nuestra integración en la CEE, integración que ha supuesto por una parte la asunción de la normativa comunitaria, con las excepciones y derogaciones particulares contempladas en el Tratado de Adhesión, y por otra parte la presencia de representación española en los Foros de discusión y decisión europeos.

A) Sector vitivinícola

En lo referente al sector vitivinícola el reconocimiento de la calidad en la CEE tiene su superior expresión en los «Vinos de calidad producidos en regiones determinadas» (v.c.p.r.d.) cuyas reglas y condiciones de producción están contenidas en el Reglamento básico R. CEE 338/79.

Nuestras Denominaciones de Origen, entran dentro del concepto y filosofía de los v.c.p.r.d. con una organización y control en algunos aspectos más rígidos y exigentes que los comunitarios. Así lo ha reconocido la CEE, que ya en 1985 consideró con carácter general los vinos protegidos con Denominación de Origen y con Denominación de Origen Calificada, como v.c.p.r.d. No obstante, quedaba por dar solución, dentro de este esquema comunitario a los vinos espumosos de «cava». Estos vinos, cuyas condiciones de producción y elaboración se establecieron por la Orden del Ministerio de Agricultura, de 27 de julio de 1972, estaban sometidos desde esa fecha a un control y reglamentación estricta que permitió un importante desarrollo comercial de los mismos con unos niveles de calidad reconocidos internacionalmente. Con tales premisas se dictó por el M.A.P.A. la Orden de 27 de febrero de 1986, por la que se establece la reserva de la denominación «cava», para los vinos elaborados por el método tradicional en la región que se determina. Mediante esta disposición, que establecía una regionalización del «cava», el camino para la inclusión del «cava» dentro del grupo de los v.c.p.r.d. quedaba abierto, lo cual se ha conseguido en el año 1986, salvando iniciales resistencias.

En tal sentido, el «cava», como los distintos vinos protegidos con Denominación de Origen, aparecieron publicados en el Diario Oficial de las Comunidades

Europeas (serie C) de 13 de junio de 1986, con la consideración de v.c.p.r.d. a todos los efectos.

Como desarrollo de la normativa comunitaria cabe considerar la participación de la Subdirección General del INDO en la elaboración de la Orden de 11 de diciembre de 1986 por la que se establecen las reglas de utilización de nombres geográficos y de la mención «vino de la tierra» en la designación de los vinos de mesa. En ella se fija tal utilización en criterios restrictivos, en línea con la aplicación que hacen los restantes países comunitarios, autorizándose únicamente como designación geográfica, los nombres de las Comunidades Autónomas y de provincias que no coincidan con nombres geográficos de v.c.p.r.d. y los nombres de las comarcas vitícolas (O.M. 1-8-1979), reservándose por otra parte la mención «vino de la tierra» a las comarcas acogidas a la calificación de Denominaciones Específicas y Denominaciones de Origen provisionales, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las modificaciones que efectúen en desarrollo de las mismas.

Además de diversas modificaciones de Reglamentos de D.O., se aprobaron los Reglamentos de las Denominaciones Específicas «Vinos de Madrid» (O.M. 18-3-86) y «Cigales» (O.M. 16-10-86).

Durante 1986, y dentro del Plan Nacional de Mejora de las elaboraciones de vinos españoles, cuyos objetivos son potenciar la calidad de los vinos en las zonas en que la materia prima posea las condiciones adecuadas, mediante un correcto empleo de las modernas técnicas enológicas, y elevar el nivel de calidad en aquellas otras con excedentes de vinos con el fin de adaptarlos a las exigencias actuales del mercado, se ha realizado el seguimiento de las cuatro bodegas experimentales adquiridas por el I.N.D.O. y cedidas en comodato a las correspondientes Comunidades Autónomas para la consecución de los citados objetivos. Por otra parte, se han continuado los estudios y gestiones para la dotación de tres nuevas bodegas experimentales en las zonas que se considere más necesario proseguir dichas acciones.

En el ámbito de mejora y promoción de la calidad de los vinos, se ha continuado la formación de miembros de los comités de calificación, impartiendo cursos de «Introducción al análisis sensorial» y de «Unificación de criterios para evaluación sensorial de los vinos de calidad», a las personas designadas por las Comunidades Autónomas y los Consejos Reguladores, para constituir dichos comités de calificación, cuyo funcionamiento redundará de forma considerable