



N.º 1.585

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 413A "COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA Y CALIDAD ALIMENTARIA", EJERCICIOS 2021 Y 2022



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de octubre de 2024, el Informe de Fiscalización del Programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", ejercicios 2021 y 2022 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	9
I.1.	INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2.	ÁMBITOS OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....	9
I.3.	TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y LIMITACIONES.....	9
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
II.1.	ALCANCE DEL PROGRAMA 413A EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA.....	11
II.1.1.	Alcance del Programa 413A en la actuación del MAPA.....	12
II.1.2.	Coordinación y colaboración interadministrativa	14
II.2.	ANÁLISIS DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA	17
II.2.1.	Análisis de la programación del presupuesto	17
II.2.2.	Análisis de la programación por objetivos	24
II.3.	CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 413A.....	25
II.3.1.	Análisis de economía	25
II.3.2.	Cumplimiento de los objetivos del programa.....	36
II.4.	OTROS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	49
II.4.1.	Igualdad entre mujeres y hombres.....	49
II.4.2.	Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	52
II.4.3.	Sostenibilidad medioambiental	55
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	56
	ANEXOS	63
	ALEGACIONES FORMULADAS	95

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas
ACN	Red europea de Alerta y Cooperación
AESAN	Organismo Autónomo Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición
AGE	Administración General del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
DGA	Dirección General de Alimentación
DGIA	Dirección General de la Industria Alimentaria
DOP	Denominaciones de Origen Protegidas
EEEC	Estrategia Española de Economía Circular. “España 2030”
ETG	Especialidades Tradicionales Garantizadas
IGP	Indicaciones Geográficas Protegidas
LAS	Laboratorio Agroalimentario de Santander
LAA	Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030
PAC	Política Agraria Común
PEPAC	Plan Estratégico de la Política Agraria Común
PERTE	Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PNCOCA	Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SG	Subdirección General
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 – FINES DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA RECOGIDOS EN LEYES.....	11
CUADRO Nº 2 – ESTRATEGIAS Y PLANES DEL MAPA	12
CUADRO Nº 3 – EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA 413A	13
CUADRO Nº 4 – ESTRATEGIAS Y PLANES DE OTROS MINISTERIOS	15
CUADRO Nº 5 – MINISTERIOS COMPETENTES EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN.....	16
CUADRO Nº 6 – PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 413A. CRÉDITOS Y MODIFICACIONES.	17
CUADRO Nº 7 – DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR CAPÍTULOS DE GASTO.....	19
CUADRO Nº 8 – CRÉDITOS DEFINITIVOS PARA INVERSIONES INMATERIALES	20
CUADRO Nº 9 – TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO PARA ACCIONES DE PROMOCIÓN	22
CUADRO Nº 10 – INDICADORES ASOCIADOS A SUBPROGRAMAS DE GASTO.....	25
CUADRO Nº 11 – INDICADOR DE SEGUIMIENTO DE RECURSOS HUMANOS.....	26
CUADRO Nº 12 – INDICADOR DE SEGUIMIENTO DE RECURSOS FINANCIEROS.....	26
CUADRO Nº 13 – GASTO EJECUTADO EN 2021 POR SUBDIRECCIONES.....	27
CUADRO Nº 14 – GASTO EJECUTADO EN 2022 POR SUBDIRECCIONES.....	27
CUADRO Nº 15 – PLANTILLA Y PUESTOS OCUPADOS POR SUBDIRECCIONES.....	28
CUADRO Nº 16 – ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS IMPUTADOS COMO INVERSIONES INMATERIALES POR LAS SUBDIRECCIONES GENERALES.....	29
CUADRO Nº 17 – ESTIMACIÓN DEL GASTO DE LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS	31
CUADRO Nº 18 – INGRESOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LABORATORIO	33
CUADRO Nº 19 – PLANTILLA DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE LA CALIDAD Y LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS.....	34
CUADRO Nº 20 – EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 413A.....	35
CUADRO Nº 21 – LEYES, ESTRATEGIAS Y PLANES CITADOS EN EL PROGRAMA 413A ...	37
CUADRO Nº 22 – CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL	44
CUADRO Nº 23 – FORTALEZAS Y LIMITACIONES DEL SECTOR ECOLÓGICO.....	46
CUADRO Nº 24 – PERSONAL DE LA DGIA POR GÉNERO	51
CUADRO Nº 25 – PERSONAL POR CATEGORÍA, NIVEL Y GÉNERO	51

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 – MINISTERIOS QUE INTERVIENEN EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA	14
GRÁFICO Nº 2 – ACTIVIDADES DE LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS.....	32
GRÁFICO Nº 3 – ANTIGÜEDAD DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS DE LABORATORIO.....	35
GRÁFICO Nº 4 – EVOLUCIÓN DE LAS ADHESIONES AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS MERCANTILES.....	39
GRÁFICO Nº 5 – EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS	41
GRÁFICO Nº 6 – EVOLUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LA INTEGRACIÓN ASOCIATIVA	42
GRÁFICO Nº 7 – EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA: OPERADORES Y PORCENTAJE DE SUPERFICIE AGRARIA.....	46
GRÁFICO Nº 8 – EVOLUCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO.....	47
GRÁFICO Nº 9 – EVOLUCIÓN DE LAS INDICACIONES DE CALIDAD DIFERENCIADA.....	48
GRÁFICO Nº 10 – DISTRIBUCIÓN EN LA UE DE LAS INDICACIONES PROTEGIDAS.....	49
GRÁFICO Nº 11 – IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA WEB DEL MAPA.....	50

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La *Fiscalización del Programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", ejercicios 2021 y 2022*, se ha realizado por iniciativa del Tribunal de Cuentas, en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2023¹. El Pleno aprobó las Directrices Técnicas por las que se han regido los trabajos el 26 de octubre de 2023.

Esta fiscalización se enmarca en los objetivos del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas vigente durante los trabajos de fiscalización, contribuyendo a la consecución del objetivo estratégico 1 "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público", en particular de sus siguientes objetivos específicos 1.2 "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas", 1.4 "Incrementar las fiscalizaciones operativas" y 1.5. "Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores".

La fiscalización se fundamenta en el interés por analizar un programa que interviene sobre una industria alimentaria que es considerada estratégica para la economía nacional. Asimismo, en la conveniencia de analizar cómo desarrolla el MAPA la planificación de un programa de gasto finalista, habiéndose identificado la debilidad de estos procedimientos por el control interno.

I.2. ÁMBITOS OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la Dirección General de la Industria Alimentaria (DGIA), responsable de la gestión del programa de gasto 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", bajo la dirección de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)². En el Anexo 1 se facilita el organigrama del MAPA vigente en el periodo fiscalizado.

El ámbito objetivo de la fiscalización comprende la planificación, ejecución y seguimiento del programa 413A.

El ámbito temporal abarca los ejercicios 2021 y 2022, aunque debido a la naturaleza operativa de la fiscalización, se han realizado comprobaciones sobre los sistemas de gestión y procedimientos aplicados hasta la fecha de finalización de los trabajos el 25 de junio de 2024, así como análisis sobre actuaciones desarrolladas en ejercicios anteriores que hayan tenido continuidad en el periodo fiscalizado.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y LIMITACIONES

De acuerdo con lo previsto en la Norma Técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013, la fiscalización es de tipo operativa o de gestión, y también de cumplimiento en los aspectos relacionados con las áreas de mayor riesgo.

¹ La fiscalización proviene del programa del ejercicio anterior. El Pleno acordó el 24 de noviembre de 2022 el inicio de la fiscalización, en cumplimiento del artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

² El Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, suprimió estos órganos directivos y creó, con las mismas funciones, la Secretaría General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria y la Dirección General de Alimentación. Esta estructura fue posteriormente desarrollada por Real Decreto 717/2024, de 23 de julio.

El objetivo general de la fiscalización ha consistido en analizar si las actuaciones realizadas en el marco del programa 413A se desarrollan según criterios de buena gestión, acorde a los principios de economía, eficacia y eficiencia. Este objetivo general se desarrolla y concreta en los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el alcance de las actuaciones del programa 413A en el conjunto de la acción del Gobierno sobre la industria alimentaria.
2. Examinar el presupuesto del programa 413A, comprobando su adecuación a los principios y reglas de programación y de gestión por objetivos que recoge la Ley General Presupuestaria.
3. Analizar el cumplimiento de los objetivos del programa 413A, comprobando el sometimiento de sus actuaciones a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

El Subapartado II.4. recoge los aspectos de regularidad relacionados con el cumplimiento de la normativa en materias de igualdad entre mujeres y hombres (II.4.1.); transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (II.4.2.); y sostenibilidad medioambiental (II.4.3.).

Se han realizado todas las comprobaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente señalados, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría; en particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 23 de diciembre de 2013³.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado colaboración todos los responsables de los órganos y unidades administrativas fiscalizados.

³ La fiscalización tiene por referencias el Manual de fiscalización operativa o de gestión, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2005, y la ISSAI-ES-300 Principios fundamentales de la fiscalización operativa.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ALCANCE DEL PROGRAMA 413A EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

El MAPA es el departamento de la Administración General del Estado (AGE) competente para la propuesta y ejecución, entre otras, de las políticas del Gobierno de España en las materias de industria agroalimentaria y de alimentación⁴ (véase el Anexo 2 – Principales conceptos).

La política de fomento de la industria agroalimentaria, o industria alimentaria, se ha atribuido tradicionalmente al MAPA por su vinculación con la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura, proveedoras de sus principales materias primas. Así, en las memorias descriptivas de los objetivos del sector, incorporadas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), se ha venido considerando a esta industria como un sector estratégico (en el Anexo 3 se exponen los argumentos de esta consideración).

En materia de alimentación, la competencia del MAPA ha de interpretarse en relación con las que tienen otros ministerios, principalmente los del ramo de consumo y sanidad, así como con las relativas a las Comunidades Autónomas (CCAA). En todo caso, los reales decretos de organización del MAPA, en sus distintas denominaciones, han venido recogiendo funciones concretas en materia alimentaria relacionadas con la elaboración de normativa de calidad alimentaria y su control.

Las intervenciones del MAPA en las materias analizadas se rigen, principalmente, por los siguientes fines recogidos en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (conocida como Ley de la Cadena Alimentaria) y en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (véase el Anexo 4 - Referencias normativas):

CUADRO Nº 1 – FINES DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA RECOGIDOS EN LEYES

Extracto del artículo 3 de la Ley 12/2013	Extracto del artículo 3 de la Ley 28/2015
a) Eficacia y competitividad del sector alimentario	a) Confianza en los productos alimenticios
b) Funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria	b) Condiciones leales en la cadena alimentaria
c) Innovación y tecnologías de la información y comunicación	c) Derechos de los productores y consumidores
d) Equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales	d) Garantía de la unidad de mercado y transparencia del sector alimentario español
e) Fortalecer las organizaciones interprofesionales	e) Coordinación de controles entre las autoridades competentes
f) Competitividad, eficiencia y capacidad de innovación	f) Vigilancia de la normativa vigente en la UE
g) Respeto a las normas de competencia	g) Colaboración con la industria alimentaria
h) Garantía de los derechos del consumidor	
i) Garantía de la unidad de mercado	
j) Cultura de la sostenibilidad en la cadena alimentaria	

Fuente: Elaboración propia. Extracto de los fines recogidos en las leyes.

El MAPA no ha desarrollado una estrategia estatal que aglutine las múltiples actuaciones que se ejecutan sobre la industria agroalimentaria y en materia de alimentación por el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP), de modo que se carece de un instrumento integrador que proporcione un mapa de los actores que intervienen en esta política y desarrolle las interacciones entre sus actuaciones para cumplir los fines referidos.

⁴ En 2021 y 2022 las competencias del MAPA se recogían en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Actualmente se definen en el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre.

Sin perjuicio de lo anterior, el MAPA ha desarrollado estrategias y planes de acción relativos a competencias específicas. En la fiscalización se han ordenado siguiendo una clasificación por materias de fomento de la competitividad y la sostenibilidad de la industria alimentaria (véase el [Anexo 5](#) – Estrategias y planes estatales):

CUADRO Nº 2 – ESTRATEGIAS Y PLANES DEL MAPA

Competitividad	Sostenibilidad
<ul style="list-style-type: none"> – Plan Estatal de Integración Asociativa 2015-2020 – Líneas Estratégicas para la Internacionalización del Sector Agroalimentario (2013) – Estrategia de digitalización del Sector Agroalimentario y II Plan de acción 2021-2023 	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia para el apoyo a la producción ecológica (2014) y hoja de ruta para el fomento de la producción ecológica⁵ – Estrategia "Más alimento, menos desperdicio" 2017-2020

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, en el marco de ejecución de la Política Agraria Común (PAC), el MAPA ha elaborado un Plan Estratégico (PEPAC) para el periodo 2021-2027 que incluye algunas de las principales actuaciones que ha desarrollado la DGIA sobre la industria alimentaria. No obstante, se ha de remarcar que el PEPAC no está concebido como un plan estratégico para esta industria (véase el [Anexo 6](#) – Resumen del PEPAC).

II.1.1. Alcance del Programa 413A en la actuación del MAPA

Las memorias descriptivas del programa 413A en 2021 y 2022 enuncian el siguiente objetivo general, formulado en términos que pueden asimilarse a la visión de la política del MAPA en materia de alimentación: *“Queremos convertir a España en un referente alimentario europeo y mundial, con una cadena alimentaria estable y equilibrada, con unas industrias eficientes, eficaces y sostenibles y con unos consumidores informados, que aprecien el valor, la calidad y el reconocimiento que aportan los diferentes alimentos de España (#alimentosdespaña), responsable en su consumo y con un estilo mediterráneo”*.

El programa 413A establece cinco objetivos específicos, desarrollados en subprogramas:

- 413A.1. Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria.
- 413A.2. Dimensión y competitividad de las empresas y cooperativas agroalimentarias.
- 413A.3. Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria.
- 413A.4. Estrategia de promoción de los alimentos de España y la dieta mediterránea.
- 413A.5. Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria.

Estos objetivos son coherentes con las funciones atribuidas a la DGIA en artículo 6 del Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del MAPA durante el periodo fiscalizado (en el [Anexo 7](#) se relaciona cada función con un objetivo específico).

El siguiente cuadro resume la evolución de las líneas de actuación del programa 413A desde 2013:

⁵ La hoja de ruta es un documento interno que no ha sido formalmente aprobado en el que se recogen las orientaciones por las que se rige actualmente la actuación de la DGIA (véase el subapartado II.3).

**CUADRO Nº 3 – EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA 413A
EJERCICIOS 2013-2023**

Líneas de actuación tradicionales	Nuevas líneas de actuación
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ayudas a la integración asociativa ✓ Ayudas a la dimensión de empresas y cooperativas ✓ Vertebración de la cadena alimentaria ✓ Desarrollo de normativa de calidad y control de calidad ✓ Promoción de los alimentos de España ✓ Apoyo a la internacionalización de los alimentos ✓ Apoyo a los instrumentos de calidad diferenciada ✓ Fomento de la producción ecológica <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> × <i>Investigación y desarrollo en materia agroalimentaria – (eliminada en 2017)</i> × <i>Digitalización (eliminada en 2017)</i> × <i>Formación del capital humano (eliminada en 2021)</i> 	<p><i>Desde 2013:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sostenibilidad de la industria alimentaria ✓ Reducción del desperdicio alimentario <p><i>Desde 2015:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Promoción de la dieta mediterránea <p><i>Desde 2017:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lucha contra el fraude alimentario

Fuente: Elaboración propia. Análisis de la evolución de los objetivos y actuaciones del programa entre 2013 y 2023

En 2013 el programa tenía un objetivo centrado en el fomento de la competitividad de la industria, que se concretaba en los objetivos específicos de vertebración de la cadena alimentaria, integración asociativa y dimensión, innovación y formación de capital humano, promoción alimentaria e internacionalización, figuras de calidad diferenciada y producción ecológica. Asimismo, recogía un objetivo específico relativo al afianzamiento de la calidad de los alimentos mediante actuaciones de desarrollo de la normativa sectorial y control de la calidad alimentaria.

En los años posteriores el programa fue ampliando sus objetivos con actuaciones relacionadas con la sostenibilidad de la industria, en su triple acepción económica, social y medioambiental, en consonancia con las nuevas funciones atribuidas a la DGIA y las políticas en el ámbito de la UE, destacándose el Pacto Verde Europeo presentado por la Comisión Europea en 2019⁶ y las acciones destinadas a la reducción del desperdicio alimentario. También se incluyeron en el programa nuevas actuaciones dirigidas a los consumidores para la promoción de la calidad de los alimentos de España y los beneficios de la dieta mediterránea. Asimismo, tras la promulgación de la Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria se incidió en el fomento de la transparencia y de las prácticas leales de competencia entre los operadores y, más recientemente, en la acción coordinada de la UE para la lucha contra el fraude alimentario.

En un sentido contrario, desde 2017 el MAPA fue eliminando del programa las líneas de actuación de digitalización, innovación y formación de capital humano, que fueron trasladadas al programa 414B “Desarrollo del medio rural” que gestiona la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria.

En resumen, el alcance de las actuaciones del programa 413A se ha ido ajustando a la evolución de las competencias atribuidas a la DGIA, en virtud de las distintas reorganizaciones del MAPA, de tal modo que actualmente ya no es el único programa que interviene en el fomento de la competitividad de la industria. A pesar de estos cambios, este programa ha mantenido la misma denominación, por lo que actualmente no resulta ilustrativa de sus objetivos y actuaciones.

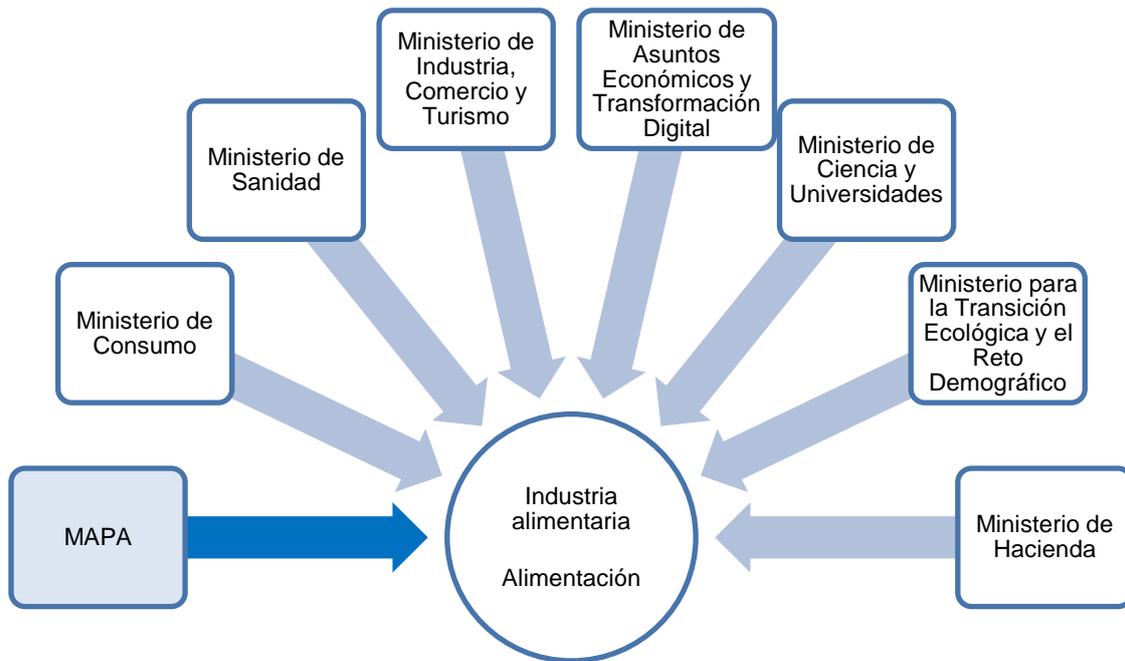
En relación con lo anterior, en el último cambio organizativo del ministerio operado por el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, la DGIA pasó a denominarse Dirección General de Alimentación (DGA).

⁶ El Pacto Verde Europeo se ha desarrollado en otros instrumentos de planificación de la Comisión Europea como la Estrategia “De la Granja a la Mesa” y el Plan de Acción para la Economía Circular presentados en 2020.

II.1.2. Coordinación y colaboración interadministrativa

Además del MAPA, son varios los departamentos ministeriales que intervienen sobre la industria alimentaria y en materia de alimentación. En el siguiente gráfico se identifican los que disponían de estrategias o planes con alcance en estas materias durante los ejercicios 2021 y 2022.

GRÁFICO Nº 1 – MINISTERIOS QUE INTERVIENEN EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA



Fuente: Elaboración propia. Las denominaciones de los ministerios son las vigentes durante el periodo 2021-2022.

Se exponen a continuación los resultados del análisis de las políticas de estos ministerios con incidencia sobre las actuaciones del MAPA, distinguiéndose las que afectan al fomento de la industria alimentaria de las que intervienen sobre el control de los alimentos.

II.1.2.1. ACTUACIONES DE FOMENTO INDUSTRIAL

Durante el periodo fiscalizado, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio tenía atribuida la competencia genérica para el diseño de las políticas del Gobierno de fomento de la competitividad industrial, sin perjuicio de las específicas del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en la promoción de la digitalización, del Ministerio de Ciencia y Universidades, en materia de investigación e innovación, y del Ministerio de Hacienda en la gestión de los fondos europeos de incentivos regionales⁷. Asimismo, competía al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico el diseño de las políticas de fomento de la sostenibilidad medioambiental en la actividad económica.

En estas materias se habían desarrollado estrategias nacionales que vinculan al MAPA, por ser el departamento que ejecuta estas políticas de fomento sobre la industria alimentaria, según el siguiente detalle:

⁷ El Director General de la Industria Alimentaria representa al MAPA en el Consejo Rector de Incentivos Regionales, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda que tiene competencias en la administración de estas ayudas.

CUADRO Nº 4 – ESTRATEGIAS Y PLANES DE OTROS MINISTERIOS

Estrategia	Plan de acción	Adaptación sectorial	Gestor del MAPA
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española	Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022	– Líneas Estratégicas para la Internacionalización del Sector Agroalimentario	Dirección General de la Industria Alimentaria
España Circular 2030	I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023	– <i>No hay desarrollo</i>	
España Digital 2025		– Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural	Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria
Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027	Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023	– <i>No hay desarrollo</i>	

Fuente: Elaboración propia.

Las estrategias de internacionalización y de economía circular se relacionan directamente con las funciones de la DGIA. Por el contrario, las de “España Digital” y “Ciencia, Tecnología e Innovación” se relacionan con las funciones que ha asumido en los últimos años la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, por lo que quedan fuera del ámbito subjetivo de la fiscalización.

En relación con lo anterior, hay que indicar que en los ejercicios 2021 y 2022 el MAPA participó en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en la política palanca I. *Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura*, en la gestión completa del componente 3: *Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero*. A este respecto, la DGIA, en colaboración con el Organismo Autónomo Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), ha sido la encargada de la elaboración y tramitación del proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria y se sigue ocupando de aspectos relacionados con su interpretación y aplicación (Reforma C3.R1)⁸.

Más destacable es la falta de participación directa de la DGIA en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica del Sector Agroalimentario (PERTE Agroalimentario), cuyos ejes de actuación giran en torno a la mejora de los procesos de producción de la industria, sin perjuicio de que la adaptación digital y el apoyo a la innovación e investigación sean materias en las que ya no es competente.

II.1.2.2. ACTUACIONES DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS

En relación con la competencia del MAPA en materia de alimentación, su alcance ha de interpretarse en relación con las competencias que tienen atribuidas los Ministerios que intervienen en materia de consumo y de sanidad:

⁸ En 2023, en virtud de la Adenda al PRTR, se incorporó, en el Componente 3, la reforma número 7 relativa a la aprobación de una Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, en cuya aplicación sí participa la DGIA. También se prevé su participación en el nuevo PERTE de economía circular, relacionado con los objetivos del Componente 12, Estrategia Española de Economía Circular y modernización del sistema de gestión y tratamiento de residuos.

CUADRO Nº 5 – MINISTERIOS COMPETENTES EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN
EJERCICIOS 2021-2022

AGE		
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Ministerio de Consumo ⁹	Ministerio de Sanidad
Propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno de España en las materias de industria agroalimentaria y de alimentación	El impulso y coordinación de políticas públicas de consumo y alimentación saludable, ofreciendo garantías de seguridad alimentaria e información de calidad a las personas consumidoras y agentes económicos del sector agroalimentario español	Actuaciones pertinentes en los ámbitos de la seguridad de los alimentos destinados al consumo humano, incluyendo la nutrición y los aspectos de calidad con incidencia en la salud y la seguridad de la cadena alimentaria, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al MAPA

Fuente: Elaboración propia a partir de los reales decretos de organización de los ministerios existentes en 2021 y 2022.

Con carácter general, las Comunidades Autónomas (CCAA) son las AAPP competentes para ejercer los controles oficiales sobre los alimentos en sus respectivos territorios y la AGE, a través de sus órganos especializados, es la competente para realizar los controles sobre las importaciones y exportaciones según el esquema representado en el Anexo 8 – Infografía: Agentes en el control de los alimentos.

Todas las actuaciones de las AAPP se desarrollan en el marco de coordinación del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA), establecido en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición¹⁰. Los controles que competen a cada autoridad se recogen en los programas nacionales específicos y corresponde a la AGE, de común acuerdo con las CCAA, establecer los cauces de coordinación y cooperación necesarios para garantizar unos criterios de control oficial integrales, coordinados, equivalentes y proporcionados en todo el territorio nacional.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), Organismo Autónomo adscrito orgánicamente al Ministerio de Consumo y funcionalmente dependiente de los tres Ministerios referidos en el cuadro anterior, se encarga de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre las AAPP competentes en materia de seguridad y calidad alimentaria, teniendo en cuenta las directrices de la Comisión Europea¹¹.

Por su parte, la DGIA, por atribución del MAPA, asume la función de establecer, de común acuerdo con las CCAA, los cauces de coordinación respecto de tres ámbitos concretos de control oficial: la calidad de los alimentos; la producción ecológica; y las indicaciones de calidad diferenciada – Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), Indicaciones Geográficas Protegidas (IGT) y otras—. Además, la DGIA asume las competencias para ejercer el control oficial sobre las indicaciones de calidad diferenciada cuando éstas abarcan un ámbito supraautonómico.

Finalmente, la DGIA dirige y planifica la actividad del Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid (LAA) y del Laboratorio Agroalimentario de Santander (LAS), ambos pertenecientes a la Red de Laboratorios Agroalimentarios en la que se integran los laboratorios autonómicos. Estos laboratorios estatales prestan un servicio público de análisis de los alimentos en todo el territorio del Estado, actuando como laboratorios nacionales de referencia en diferentes áreas.

⁹ Actualmente Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en virtud de la reestructuración de departamentos ministeriales realizada por el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre.

¹⁰ El PNCOCA vigente es el relativo al periodo 2021-2025.

¹¹ AESAN remite cada año a la Comisión Europea y a las Cortes Generales un informe sobre la ejecución del PNCOCA. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/seccion/informe_anual_pncoca.htm

II.2. ANÁLISIS DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

II.2.1. Análisis de la programación del presupuesto

El presupuesto del programa 413A se destina a atender los gastos de actividades que desarrolla la DGIA, que es su único órgano gestor. En los ejercicios 2021 y 2022 se dotaron unos créditos presupuestarios iniciales de 31,3 y 31,7 millones de euros, respectivamente. Como consecuencia de las modificaciones presupuestarias, la dotación de 2021 disminuyó hasta los 30,9 millones de euros y, por el contrario, aumentó la relativa a 2022 hasta los 36,1 millones de euros, según el siguiente resumen (en el Anexo 9 se facilita un mayor detalle del presupuesto):

CUADRO Nº 6 – PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 413A. CRÉDITOS Y MODIFICACIONES

EJERCICIOS 2021-2022

(miles de euros)

Naturaleza de los gastos por capítulos	2021			2022		
	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos
Cap. 1. Gastos de personal	6.196,3	154,5	6.350,8	6.305,5	-63,0	6.242,5
Cap. 4. Transferencias corrientes	999,3	-458,0	541,3	536,0	-101,0	435,0
Cap. 6. Inversiones reales	21.190,0	695,5	21.885,5	21.853,3	4.497,0	26.350,3
Cap. 7. Transferencias de capital	2.925,0	-767,2	2.157,8	3.025,0	0,0	3.025,0
Total Programa 413A	31.310,6	-375,2	30.935,4	31.719,8	4.333,0	36.052,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria

En los siguientes subepígrafes se exponen los resultados del análisis realizado sobre la programación presupuestaria. Inicialmente se destaca la ausencia de crédito en el capítulo 2 para atender gastos corrientes en bienes y servicios, así como la relevancia de la dotación para inversiones reales del capítulo 6.

II.2.1.1. PROGRAMA DE GESTIÓN Y APOYO A LOS PROGRAMAS DE GASTO DEL MAPA

El programa 413A no dota crédito presupuestario en el capítulo 2 para atender gastos corrientes en bienes y servicios. El MAPA centraliza todos estos créditos en el programa 411M “Dirección y Servicios Generales de Agricultura, Pesca y Alimentación”, de tal modo que se utiliza como programa de gestión y apoyo de las actuaciones que se desarrollan en otros programas del Departamento¹². La decisión se fundamenta en la mejor economía y control de estos gastos y se aplica en todos los programas que gestionan las direcciones generales adscritas a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

El MAPA aplica la posibilidad prevista en el artículo 35, apartado 3, de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) de configurar programas de apoyo para una mejor ordenación y gestión de los créditos necesarios para la realización de actividades instrumentales (pueden entenderse como las atenciones protocolarias, publicidad y propaganda, servicios exteriores e indemnizaciones por razón del servicio) o propias de los servicios horizontales (suministros, comunicaciones y servicios comunes a todos los órganos gestores).

La desventaja de este sistema es que los programas de gasto dejan de informar de la totalidad de los créditos que se ponen al servicio de los órganos gestores para el desarrollo de sus funciones.

¹² El programa 411M también centraliza las partidas de gasto relativas a las retribuciones por los conceptos 150 Productividad y 151 Gratificaciones relativos a todo el personal de las direcciones generales dependientes de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

Además, la Oficina Presupuestaria del MAPA ha informado de que el sistema de información contable (SIC-3) no tiene habilitadas las funcionalidades necesarias para identificar los gastos imputados al programa 411M por cada uno de los órganos directivos o programas de gasto a los que presta apoyo.

A solicitud del equipo de fiscalización, la Oficina Presupuestaria ha realizado una búsqueda selectiva de las operaciones de gasto imputadas al programa 411M que pueden atribuirse directamente a la DGIA. Se ha facilitado una relación en la que se estiman unos gastos corrientes en bienes y servicios para los ejercicios 2021 y 2022 de al menos 718.614,04 y 617.981,68 euros, respectivamente. De su análisis se obtiene el siguiente resultado:

- La mayoría son gastos de la actividad de los laboratorios agroalimentarios –el 90 % en 2021 (457.766,10 euros) y el 74 % en 2022 (649.492,99 euros)–, y se refieren al mantenimiento y suministro de las instalaciones en las que se ubican y de los equipos y materiales fungibles con los que se realizan los ensayos analíticos.
- El resto de los gastos se refieren a acciones concretas en las que ha podido identificarse a la DGIA como centro gestor (gastos de promoción, reuniones, conferencias, cursos, estudios y trabajos técnicos e indemnizaciones por razón del servicio, etc.).

No se incluyen en el listado los gastos de reparación, mantenimiento y conservación, y suministros relacionados con las dependencias administrativas del Ministerio, que sólo pondrían atribuirse a cada centro gestor de un programa de gasto mediante estimaciones. Tampoco constan los gastos de las campañas de comunicación y publicidad institucional de la DGIA, ni los relativos a los encargos que realiza este órgano directivo a la empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), como medio propio del MAPA¹³.

II.2.1.2. RELEVANCIA DE LOS CRÉDITOS PARA INVERSIONES DE CARÁCTER INMATERIAL

En el cuadro siguiente se facilitan los datos de la representatividad de cada capítulo de gasto sobre el total de los créditos del programa 413A en 2021 y 2022:

¹³ Este criterio no es homogéneo con el aplicado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, que imputa a programas instrumentales de apoyo parte de los gastos de personal que realizan los órganos gestores de los programas operativos. Este resultado ha sido expuesto recientemente en el *Informe de Fiscalización del Programa 467G "Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información" (2015-2022)*, aprobado el 26 de septiembre de 2024.

CUADRO Nº 7 – DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR CAPÍTULO DE GASTO
EJERCICIOS 2021-2022
 (%)

Naturaleza de los gastos por Capítulos	2021		2022	
	Créditos iniciales	Créditos definitivos	Créditos iniciales	Créditos definitivos
Cap. 1. Gastos de personal	19,8	20,5	19,9	17,3
Cap. 4. Transferencias corrientes	3,2	1,7	1,7	1,2
Cap. 6. Inversiones reales	67,7	70,7	68,9	73,1
620. Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los Servicios	1,6	1,6	1,6	1,4
630. Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los Servicios	2,6	2,6	3,0	2,6
640. Gastos en inversiones de carácter inmaterial	63,5	66,5	64,3	69,1
Cap. 7. Transferencias de capital	9,3	7,0	9,5	8,4
Total Programa 413A	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria

El crédito del capítulo 6 supuso el 67,7 % del crédito inicial y el 70,7 % del crédito definitivo en 2021, porcentajes que en 2022 fueron del 68,9 % y 73,1 %, respectivamente. En este capítulo se distinguen, por un lado, las dotaciones de inversión de carácter material para la adquisición o renovación de los equipos técnicos de los laboratorios (conceptos 620 y 630); y, por otro lado, las dotaciones para inversiones de carácter inmaterial, que constituyen la principal partida presupuestaria del programa (concepto 640).

El concepto 640 recoge dos superproyectos de inversión de carácter inmaterial, con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 8 – CRÉDITOS DEFINITIVOS PARA INVERSIONES INMATERIALES

EJERCICIOS 2021-2022

(miles de euros)

	2021	2022
Superproyecto “COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA”	6.847,2	6.705,7
Planificación y control de calidad	40,0	40,0
Acciones de implantación de Sistemas de Gestión de Calidad y coordinación. Laboratorios. Reeren	2.600,0	2.600,0
Mejora del funcionamiento de la cadena de valor y observatorio de la cadena alimentaria. Consumo alimentario	1.901,8	1.919,9
Mejora del funcionamiento de la cadena de valor y observatorio de la cadena alimentaria. Comercialización agroalimentaria	722,0	562,3
Mejora de la competitividad agroindustrial	1.150,0	1.150,0
Estrategia Española contra el Desperdicio Alimentario	283,4	283,5
Apoyo a la calidad y sostenibilidad alimentaria	150,0	150,0
Superproyecto de apoyo “PROMOCIÓN AGROALIMENTARIA”	13.738,3	18.194,6
Ferias y exposiciones nacionales e internacionales	763,2	748,5
Promoción y apoyo a la internacionalización de productos agrarios, pesqueros y alimentarios	1.911,6	43,6
Apoyo y gestión de la calidad diferenciada y la agricultura ecológica	700,0	555,0
Estrategia alimentos de España	10.363,5	16.847,5
Total de crédito para inversiones de carácter inmaterial	20.585,5	24.900,3

Fuente: Elaboración propia

El Superproyecto “Comercialización Agroalimentaria” presenta unos créditos definitivos de 6.847,2 y 6.705,7 miles de euros en 2021 y 2022, respectivamente. Se reparten entre siete proyectos relacionados con las funciones de la DGIA. A estos proyectos se imputan los gastos de los estudios y trabajos técnicos que se encargan a TRAGSATEC, como medio propio del MAPA.

El Superproyecto de apoyo “Promoción Agroalimentaria”, con unos créditos definitivos de 13.738,3 y 18.194,6 miles de euros en 2021 y 2022, respectivamente, recoge cuatro proyectos que se vinculan con las campañas anuales de comunicación y publicidad institucional de la DGIA.

La presupuestación en el artículo 64 de los gastos de estudios y trabajos técnicos y los de publicidad y promoción sigue el criterio de la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica. Se prevé esta posibilidad para los gastos “realizados en un ejercicio, no materializados en activos, susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros, tales como campañas de promoción de turismo, ferias, exposiciones, estudios y trabajos técnicos, etc.”.

El Tribunal de Cuentas ha venido discrepando en sus informes del criterio de la Dirección General de Presupuestos. En particular, se cita el *Informe de Fiscalización de los contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por Departamentos ministeriales del área de la administración económica del Estado y organismos autónomos de ellos dependientes*, que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 31 de enero de 2013. En la conclusión 2 se indicaba, en relación con la entonces vigente Resolución de 18 de julio de 2001 de la Dirección General de Presupuestos¹⁴, que “El criterio establecido para definir los gastos a atender con créditos del artículo 64 es ambiguo e impreciso y, por tanto, insuficiente para delimitar qué gastos de esta naturaleza

¹⁴ La vigente Resolución de 20 de enero de 2014 de la Dirección General de Presupuestos no difiere sustantivamente de la anterior de 18 de julio de 2001, a la que se refería el Informe del Tribunal de Cuentas.

han de considerarse corrientes e imputarse al capítulo 2 y qué otros deben considerarse de capital y aplicarse al capítulo 6. Esta ambigüedad e imprecisión tienen la inadecuada consecuencia de permitir cierto grado de discrecionalidad a la hora de clasificar los gastos en uno u otro capítulo presupuestario”.

Continuaba la conclusión indicando que *“Entre los ministerios fiscalizados, únicamente el de Agricultura Pesca y Alimentación (MAPA) y el de Medio Ambiente (MMA) utilizaron créditos del concepto 640 para atender gastos de publicidad en el periodo fiscalizado. El presupuesto del MAPA no recogía ningún proyecto de inversión específico relativo a campañas publicitarias, ni tampoco en los expedientes de gasto se consideró la afección de éstos a campañas de promoción con proyección de sus efectos sobre ejercicios futuros, por lo que este Tribunal de Cuentas considera que los presupuestos del MAPA deberían consignar estos créditos en el subconcepto 226.02.”.*

A diferencia de la situación descrita en el Informe referido, actualmente el MAPA si recoge en el capítulo 6 los proyectos de inversión destinados a las campañas de comunicación y publicidad institucional. No obstante, el Tribunal de Cuentas mantiene su opinión técnica de que los gastos de promoción y publicidad y los estudios y trabajos técnicos tienen, con carácter general, una naturaleza de gastos corrientes y, por consiguiente, sus créditos deberían recogerse en el capítulo 2 del presupuesto. La presupuestación en el capítulo 6 sólo sería admisible en tanto que los proyectos de inversión contasen con el soporte de instrumentos de planificación por proyectos a medio plazo de los que pudiera inferirse que estos proyectos producen efectos en ejercicios futuros, lo que en todo caso debería interpretarse en relación con las normas de reconocimiento y valoración del inmovilizado intangible recogidas en el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril.

Respecto de los estudios y trabajos técnicos encargados a TRAGSATEC, en la fiscalización se ha constatado que parte de los encargos, al menos los relativos a prestaciones a los laboratorios agroalimentarios, se realizan para paliar la insuficiencia de personal de estos servicios. Independientemente de esta incidencia, que es analizada posteriormente en el Informe, los créditos para atender estos gastos corrientes no deberían consignarse en el capítulo 6 del presupuesto, sino en el capítulo 2.

II.2.1.3. REITERACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO PARA GASTOS DE PROMOCIÓN

Para comprobar si la programación presupuestaria fue la adecuada, se han analizado las modificaciones de crédito del programa 413A. En 2021 se aprobaron cuatro expedientes de modificación y otros cinco en 2022, tratándose en todos los casos de transferencias de crédito.

Se destacan las transferencias para incrementar las dotaciones del concepto 640, gastos de inversión de carácter inmaterial, por importes de 695.437,62 euros en 2021 y 4.496.999,52 euros en 2022. Se motivaron en la necesidad de reforzar las acciones promocionales recogidas en los planes anuales de publicidad y comunicación institucional aprobados por el Consejo de Ministros para los ejercicios 2021 y 2022. Asimismo, en 2022 se expuso la necesidad de incrementar la dotación para realizar acciones de promoción que no habían sido previstas.

Los años 2021 y 2022 se caracterizan por la recuperación progresiva de la actividad de los eventos promocionales tras los dos años de suspensiones afectados por la pandemia de COVID-19. No obstante, algunos eventos podrían haber sido previstos, no quedando suficientemente justificada que fueran necesidades sobrevenidas, particularmente en el ejercicio 2022. En el siguiente cuadro se resume el origen y destino de estas transferencias:

CUADRO Nº 9 – TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO PARA ACCIONES DE PROMOCIÓN
EJERCICIOS 2021-2022
 (euros)

Origen de las transferencias	Importe	Destino de la transferencia
EJERCICIO 2022		
<u>Programa 413A:</u>		
- 473. Subvenciones "Premios Alimentos de España"	100.000,00	Refuerzo del Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2022: - <u>Eventos 2022</u> : II Edición Biónico; Congreso Gastronómico Iberoamericano; Mediterránea Gastronómica; Feria Gastronómica del Mediterráneo; Copa Mundial de Fútbol de Qatar 2022 - <u>Preparación de eventos 2023</u> : 44º Congreso Mundial de la Viña y el Vino; Feria BIOFACH
- 482. Subvenciones al sector comercial pesquero para ampliación de mercados	1.000,00	
<u>Programa 411M</u> "Dirección y Servicios Generales de Agricultura, Pesca y Alimentación"	1.000.000,00	
<u>Programa 412M</u> "Regulación de los mercados agrarios"	1.350.000,00	
<u>Programa 414B</u> "Desarrollo del Medio Rural"	2.045.999,52	
Transferencias netas en 2022	4.496.999,52	
EJERCICIO 2021		
<u>Programa 413A:</u>		
- 473. Subvención para "Premios Alimentos de España"	100.000,00	Refuerzo de las acciones promocionales del Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional para el año 2021
- 482. Subvenciones al sector comercial pesquero para ampliación de mercados	299.415,00	
- 771. Fomento al cooperativismo agrario para la reestructuración de la oferta	767.196,83	
<u>Total de transferencias positivas</u>	<u>1.166.611,83</u>	
Transferencia negativa (concepto 640)	(471.174,21)	Programa 411 M, para la reconstrucción de la Isla de la Palma
Transferencias netas en 2021	695.437,62	

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes facilitados por la DGIA

En los dos ejercicios el MAPA transfirió la totalidad del crédito del concepto 473 Subvenciones para "Premios Alimentos de España", por importe de 100.000 euros, al concepto 640 "Gastos de inversión de carácter inmaterial". El análisis de los expedientes pone de manifiesto que el programa presupuesta incorrectamente como subvenciones unos créditos que financian los gastos necesarios para la celebración de los premios que el MAPA viene convocando desde 1987 con el propósito de impulsar la excelencia en la calidad del sector industrial. En las bases de la convocatoria de los premios no consta que se concedan subvenciones a los premiados, cuyo principal beneficio es el prestigio que les otorga el reconocimiento de la calidad de sus productos.

En el curso de la fiscalización, la DGIA había propuesto que en los PGE de 2024 este crédito se presupuestase en el capítulo 6, pero la falta de aprobación de los PGE de este ejercicio ha impedido la aplicación de este cambio, operándose con prórroga de los relativos a 2023.

Por otra parte, en 2021 parte de las transferencias de crédito al concepto 640 se financiaron con los remanentes de crédito de dos subvenciones en las que se produjo una baja demanda de solicitudes:

- Del concepto 482 “Subvención al sector comercial pesquero para ampliación de mercados” se transfirió el remanente de 299.415,00 euros. Esta partida provenía de una ayuda cofinanciada por el Fondo Europeo de Pesca que ya no podía ser aplicada por la DGIA, al haber perdido su condición de “organismo de gestión”. En 2022 fue dotada con 1.000 euros y definitivamente desapareció del presupuesto en 2023.
- Del concepto 771 “Fomento del cooperativismo agrario para la estructuración de la oferta” se transfirió un remanente de 767.196,83 euros. En la fiscalización se ha constatado que el presupuesto de estas ayudas viene dotándose por importes cada vez menores debido a la escasez de solicitudes. De la partida presupuestaria inicial de 3,5 millones de euros en 2016 se ha pasado a los 420.000 euros en los presupuestos de 2023. Al respecto, la DGIA ha informado de que en 2024 se han dejado de convocar esta subvención debido a que nunca se han cubierto las dotaciones presupuestarias destinadas a estas ayudas y a que en 2023 no se recibieron solicitudes, a pesar de los esfuerzos para incrementar el atractivo de la subvención. Esta actuación se analiza en el epígrafe II.3.2.

No obstante lo anterior, parte de los nuevos créditos dotados en 2021 para acciones de promoción no llegaron a aplicarse. Un importe de 471.174,21 euros se destinó a financiar la dotación de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias en el marco de las medidas urgentes de apoyo para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma¹⁵. Por consiguiente, el incrementado inicial de 1.166.611,83 euros en el concepto 640 fue posteriormente minorado hasta los 695.437,62 euros.

II.2.1.4. BAJA EJECUCIÓN DE SUBVENCIONES E INVERSIONES DE EQUIPOS DE LABORATORIOS

El grado de ejecución del presupuesto del programa fue del 89,6 % en 2021 y del 84,8 % en 2022, porcentaje que es inferior a la media de ejecución del conjunto de los programas finalistas del MAPA (97,5 % en 2021 y 93,3 % en 2022). Se trata, además, del segundo programa de gasto de este departamento con menor porcentaje de ejecución en ambos ejercicios.

Los porcentajes de ejecución son especialmente bajos en 2022, poniendo de manifiesto la ineficacia de las siguientes actuaciones (véase el detalle en el [Anexo 9](#)):

- En el concepto 480 “Becas de formación” sólo se ejecutó el 57,1 % del crédito. La DGIA ha informado de que se prevé la supresión de esta partida del programa debido a que su gestión será asumida por otro órgano directivo del MAPA.
- En los conceptos de inversiones nueva (620) y de reposición (630) asociados a la adquisición o renovación de los equipos técnicos de los dos laboratorios se ejecutó el 16,7 % y 61,6 % del crédito, respectivamente. Se ha constatado que la presupuestación de estos equipos es compleja y constituye uno de los aspectos principales que se tratan posteriormente en un análisis de la gestión de los laboratorios (véase el epígrafe II.3.1).
- El concepto (771) “Fomento del cooperativismo agrario para la estructuración de la oferta”, con una dotación de 909.270 euros en 2022, de la que sólo se ejecutó el 12 %. Como se ha indicado en el subepígrafe anterior, en 2024 se han dejado de convocar estas ayudas.

¹⁵ Se trata de Las ayudas a la isla de La Palma se recogen en el Real Decreto-Ley 20/2021, de 5 de octubre. La subvención del MAPA se recogió en el programa 411M, por un importe total de 12.042.651,0 euros que se financió con créditos de varios programas de gasto. El programa 413A también aportó el remanente de crédito existente en el concepto (480) “Becas de formación”, por importe de 58.579,6 euros.

II.2.1.5. INDISTINCIÓN DE LOS CRÉDITOS PARA LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

Los dos laboratorios agroalimentarios que dirige la DGIA no cuentan con código identificador en la clasificación orgánica del presupuesto, de tal modo que el programa 413A no distingue los créditos destinados a su funcionamiento. Sólo pueden atribuirse directamente a los laboratorios los créditos de los conceptos de inversiones nueva (620) y de reposición (630) asociadas al funcionamiento operativo de estos servicios.

La ausencia de una asignación de crédito diferenciada dificulta la gestión presupuestaria de los laboratorios, la transparencia en la información sobre estos servicios públicos y el análisis de eficacia, eficiencia y economía en relación con su funcionamiento. Esta circunstancia ha motivado el tratamiento particular de la gestión de los laboratorios en el epígrafe II.3.1. del Informe.

II.2.1.6. COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE OTROS PROGRAMAS DEL MAPA

El programa 413A expone, como línea de actuación de la DGIA, sus actividades de apoyo administrativo a otros órganos directivos del MAPA respecto de algunos fondos comunitarios. Estas colaboraciones implican la imputación al programa 413A de gastos por actividades que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos de los siguientes programas de gasto del MAPA:

- El programa 412M “Regulación de los mercados agrarios”, gestionado por el organismo autónomo Fondo Español de Garantía Agraria, O. A. (FEGA), que recoge las actuaciones de gestión del Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA).
- El programa 414B “Desarrollo del medio rural”, que gestionan la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria y el FEGA, en el que se incluyen las actuaciones de gestión del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Estas colaboraciones no están especificadas en las funciones de la DGIA, que se fijan en el artículo 6.1 del Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MAPA. Por el contrario, si se atribuye a la DGIA la función de “*k) Ejercer las competencias del Departamento, en colaboración con el Fondo Español de Garantía Agraria, O. A. (FEGA), en la gestión de los programas europeos de promoción alimentaria y en los programas escolares de distribución de frutas y hortalizas, plátanos y leche.*”

II.2.2. Análisis de la programación por objetivos

En este subepígrafe se valora la calidad de la información que facilita el programa 413A en relación con sus objetivos y el seguimiento de su cumplimiento. Como se ha indicado, el programa establece cinco objetivos cuyas actuaciones se desarrollan en subprogramas. Se alcanzan los siguientes resultados de su análisis (en el [Anexo 10](#) se desarrollan estos resultados para cada objetivo del programa):

- En cada subprograma se desarrollan, con distinto grado de concreción, varias líneas de actuación, si bien no en todos los casos resulta fácil esta identificación. Además, los subprogramas presentan desarrollos heterogéneos y no aplican codificaciones sobre dichas líneas (numeraciones, letras, etc.), careciendo de una lógica de sistematización.
- Por norma general, los textos que desarrollan la exposición de las líneas de actuación no identifican las actuaciones concretas que se pretende ejecutar en la anualidad del presupuesto, sino que realizan menciones genéricas al tipo de actuaciones a realizar. De este modo, el contenido expositivo se mantiene de un año a otro, sin necesidad de actualización.

- Cada subprograma dispone de indicadores de medios y de resultados. Los primeros se analizan en el epígrafe II.3.1 “Análisis de economía”. Por su parte, los indicadores de resultados son incompletos, dado que sólo se han podido asociar a 13 de las 22 líneas de actuación identificadas, según la siguiente distribución por objetivos:

CUADRO Nº 10 – INDICADORES ASOCIADOS A SUBPROGRAMAS DE GASTO
EJERCICIOS 2021-2022

Subprograma	Líneas de actuación identificadas		
	Total	Con indicador	Sin indicador
413A.1. Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria	5	3	2
413A.2. Dimensión y competitividad de las empresas, industria y cooperativas	4	3	1
413A.3. Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria	3	2	1
413A.4. Estrategia de promoción de los alimentos de España y la dieta mediterránea	6	3	3
413A.5. Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria	4	2	2
Total	22	13	9

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022.

- En 7 de las 13 líneas con indicadores, ninguno de ellos es adecuado para valorar el cumplimiento de los objetivos y de las actuaciones programadas, al resultar parciales e incompletos, o referirse simplemente a la ejecución de actuaciones, y no a su resultado. Por consiguiente, el programa no ha definido indicadores que midan el cumplimiento de los objetivos de sus actuaciones.

II.3. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 413A

En este subapartado se exponen los resultados de las comprobaciones sobre el sometimiento de las actuaciones del programa 413A a los principios de economía, eficacia y eficiencia. El trabajo ha comprendido el análisis preliminar del sistema de control interno de gestión económico-financiera de la DGIA, cuyos resultados se exponen en el Anexo 11.

II.3.1. Análisis de economía

II.3.1.1. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

El primer análisis de economía ha consistido en valorar la información que facilita el programa 413A relativa a los recursos humanos y financieros aplicados a la ejecución de las actuaciones que desarrollan cada uno de sus objetivos.

A partir de las memorias descriptivas, se obtienen las siguientes cifras del indicador de recursos humanos para el periodo 2020-2022:

CUADRO Nº 11 – INDICADOR DE SEGUIMIENTO DE RECURSOS HUMANOS

EJERCICIOS 2020-2022

(nº de personas)

Subprograma	2020	2021	2022
	Realizado	Realizado	Ejecución prevista
413A.1. Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria	13	13	8
413A.2. Dimensión y competitividad de las empresas, industria y cooperativas	15	15	18
413A.3. Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria.	75	79	65
413A.4. Estrategia de promoción de los alimentos de España y la dieta mediterránea	19	19	30
413A.5. Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria	20	21	19
Total	142	147	140

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2022 y 2023. Se utiliza en cada ejercicio la información más actual.

En relación con los medios financieros, las memorias facilitan la siguiente información de ejecución presupuestaria en el periodo 2020-2022:

CUADRO Nº 12 – INDICADOR DE SEGUIMIENTO DE RECURSOS FINANCIEROS

EJERCICIOS 2020-2022

(miles de euros)

Subprograma	2020		2021		2022	
	Presupues- tado	Realizado	Presupues- tado	Realizado	Presupues- tado	Ejecución prevista
413A.1. Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria	2.881,9	2.242,7	2.633,6	2.633,6	2.482,0	2.482,0
413A.2. Dimensión y competitividad de las empresas, industria y cooperativas	6.324,8	2.748,6	4.070,0	3.195,0	4.075,0	3.037,9
413A.3. Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria.	3.329,7	2.329,7	3.329,7	2.329,7	3.329,7	3.288,3
413A.4. Estrategia de promoción de los alimentos de España y la dieta mediterránea	10.963,8	10.943,8	10.963,8	10.943,8	15.567,6	15.567,6
413A.5. Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria	872,6	383,0	872,6	383,0	555,0	554,1
Total	24.372,8	18.647,8	21.869,7	19.485,1	26.009,3	24.929,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2022 y 2023. Se utiliza en cada ejercicio la información más actual.

La puesta en común de estos indicadores de recursos humanos permite valorar la distribución del personal entre los distintos objetivos específicos del programa 413A. Tomando como referencia la ejecución en 2021, último ejercicio para el que se facilitan estos datos, se observa que el objetivo al que se dedica más personal es el 413.A.3. "Normativa y control" (79 personas; 54 %) y el resto se distribuye entre los cuatro objetivos restantes¹⁶.

¹⁶ Las cifras de realización son coherentes con la información que ha facilitado la Dirección General de Servicios e Inspección del MAPA respecto de la evolución temporal de la plantilla de la DGIA por subdirecciones, si bien no se han podido conciliar al referirse a distintos momentos temporales. Asimismo, estos no son directamente comparables con los expuestos en el cuadro 16, puesto que se refieren a momentos temporales diferentes.

Respecto del indicador de recursos financieros, la información no resulta completa, dado que los importes totales son inferiores a los recogidos en la liquidación del presupuesto. Por ejemplo, en 2021, último ejercicio con datos de ejecución, los gastos realizados en los cinco subprogramas suman 19,5 millones de euros cuando en dicho ejercicio las obligaciones reconocidas superaron los 27 millones de euros.

Para completar este análisis, se ha solicitado a la DGIA detalles de la ejecución del presupuesto por capítulos de gasto en los ejercicios 2021 y 2022, con desglose para cada Subdirección General (en adelante, SG), obteniéndose el siguiente resultado:

CUADRO Nº 13 – GASTO EJECUTADO EN 2021 POR SUBDIRECCIONES

(miles de euros)

	D.G./Unidad de Apoyo	Competitividad	Calidad y Sostenibilidad	Control de la Calidad y LA	Promoción	Total
Cap. 1. Gastos de personal	507,3	816,5	669,5	2.676,9	1.291,4	5.961,6¹⁷
Cap. 4. Transferencias corrientes	-	-	-	273,0	145,6	418,6
Cap. 6. Inversiones reales	-	623,2	286,3	3.405,9	14.807,9	19.123,3
620. Inversión nueva	-	-	-	419,7	-	419,7
630. Inversión de reposición	-	-	-	723,1	-	723,1
640. Inversiones inmateriales	-	623,2	286,3	2.263,1	14.807,9	17.980,5
Cap. 7. Transferencias de capital	-	2.107,2	-	-	-	2.107,2
Total	507,3	3.546,9	955,8	6.355,8	16.244,9	27.610,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA

CUADRO Nº 14 – GASTO EJECUTADO EN 2022 POR SUBDIRECCIONES

(miles de euros)

	D.G./Unidad de Apoyo	Competitividad	Calidad y Sostenibilidad	Control de la Calidad y LA	Promoción	Total
Cap. 1. Gastos de personal	525,1	887,1	670,2	2.890,9	1.259,6	6.232,9¹⁷
Cap. 4. Transferencias corrientes	-	-	-	202,7	80,0	282,7
Cap. 6. Inversiones reales	-	693,2	98,1	2.847,8	18.240,5	21.879,6
620. Inversión nueva	-	-	-	83,4	-	83,4
630. Inversión de reposición	-	-	-	584,8	-	584,8
640. Inversiones inmateriales	-	693,2	98,1	2.179,6	18.240,5	21.211,4
Cap. 7. Transferencias de capital	-	2.192,1	-	-	-	2.192,1
Total	525,1	3.772,4	768,3	5.941,4	19.580,1	30.587,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA

No ha podido realizarse una asociación directa entre el presupuesto ejecutado por las subdirecciones generales y el ejecutado en cada subprograma de gasto.

II.3.1.2. INSUFICIENCIA DE PERSONAL Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

El análisis de economía se completa con la valoración sobre la suficiencia de los medios personales asignados al cumplimiento de los objetivos del programa 413A.

¹⁷ Las cifras de gasto de personal facilitadas por la DGIA difieren en importes poco significativos respecto de las recogidas en la liquidación de los PGE debido al diferente tratamiento de algunos complementos y conceptos (productividad, gratificaciones, acción social, cuota obrera de Seguridad Social y descuentos del IRPF).

En el curso de la fiscalización los responsables de la DGIA han puesto de manifiesto la situación de insuficiencia de personal para el cumplimiento de las funciones encomendadas, aspecto que ha motivado la utilización recurrente de encargo a medios propios. Esta circunstancia ha motivado la solicitud de información adicional a la DGIA y a la Dirección General de Servicios e Inspección del MAPA sobre la que se fundamentan los resultados que se exponen a continuación¹⁸.

Según la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) facilitada el 29 de mayo de 2023, la plantilla de la DGIA constaba de 184 puestos de trabajo, 177 de personal funcionario y 7 de personal laboral, con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 15 – PLANTILLA Y PUESTOS OCUPADOS POR SUBDIRECCIONES

29 de mayo de 2023

(número)

	Personal funcionario		Personal laboral		TOTAL		
	Plantilla	Puestos ocupados	Plantilla	Puestos ocupados	Plantilla	Puestos ocupados	% vacantes
Unidad de Apoyo a la DGIA	13	11	1	1	14	12	14 %
SG de Competitividad de la Cadena Alimentaria	22	17	-	-	22	17	23 %
SG de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria	18	11	-	-	18	11	39 %
SG de Control de la Calidad Alimentaria y LA	94	80	6	1	100	81	19 %
SG de Promoción de los Alimentos de España	30	22	-	-	30	22	27 %
TOTAL	177	141	7	2	184	143	22 %

Fuente: Relación de Puestos de Trabajo facilitada el 29 de mayo de 2023¹⁹. S.G. – Subdirección General

El 22 % de estos puestos estaban vacantes, siendo la SG de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria la más afectada en términos relativos por esta situación (39 %), seguida de la SG de Promoción de los Alimentos de España (27 %) y la SG de Competitividad de la Cadena Alimentaria (23 %).

Sin perjuicio de lo anterior, el mayor número de vacantes se localizaban en la SG de Control de Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios (19 puestos), afectando especialmente a los dos laboratorios agroalimentarios (véase el subepígrafe II.3.2.4)²⁰.

Por otra parte, se ha obtenido el siguiente detalle del gasto realizado por cada SG en el concepto 640 “Gastos de inversión de carácter inmaterial”, y se ha comparado con los gastos imputados en dicho concepto por los encargos a medios propios:

¹⁸ Se ha solicitado la siguiente información: 1. Plantilla y personal de la DGIA por unidades orgánicas; 2. Gasto realizado por cada SG en el concepto 640 “Gastos de inversión de carácter inmaterial” en 2021 y 2022, con detalle de los encargos a medios propios; 3. Informes en los que se haya valorado la suficiencia y adecuación del personal de la DGIA.

Asimismo, se ha solicitado a la Dirección General de Servicios e Inspección del MAPA los detalles de la evolución de la plantilla de la DGIA desde 2016, por subdirecciones, y del personal del MAPA, con detalle por tramos de edad.

¹⁹ La información de la RPT publicada en el Portal de Transparencia, de fecha 04-09-2023, era coincidente en cuanto al total de la plantilla de la DGIA, con una diferencia en el número de puestos ocupados, que puede ser debido a que las RPT no responden a una misma fecha y que en la RPT del Portal de Transparencia sólo se puede conocer los puestos vacantes sin reserva de puesto.

²⁰ Según la DGIA, cada año comunica sus necesidades de personal para elaborar la oferta anual de empleo público del MAPA. Ha facilitado su propuesta relativa a marzo de 2022, en la que cuantifica la necesidad para 2023 de cubrir 94 plazas de funcionarios, 58 de ellas en los laboratorios agroalimentarios. Las necesidades se motivan en la cobertura de vacantes y la reducción de la prestación de servicios del medio propio.

CUADRO Nº 16 – ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS IMPUTADOS COMO INVERSIONES INMATERIALES POR LAS SUBDIRECCIONES GENERALES

EJERCICIOS 2021-2022

(miles de euros)

Responsables	2021			2022		
	Gasto por encargo	Gasto total	% por encargo	Gasto por encargo	Gasto total	% por encargo
SG de Competitividad de la Cadena Alimentaria	591,8	623,2	95,0 %	647,2	693,2	93,4 %
SG de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria	220,5	286,3	77,0 %	98,1	98,1	100,0 %
SG de Control de la Calidad Alimentaria y LA	1.640,3	2.263,1	72,5 %	1.357,7	2.179,6	62,3 %
SG de Promoción de los Alimentos de España	67,8	14.807,9	0,5 %	11,1	18.240,5	0,1 %
Totales	2.520,4	17.980,5	14,0 %	2.114,1	21.211,4	10,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA.

Los gastos por encargos a medios propios representan el 14 % y el 10 % de la ejecución del concepto 640 en los ejercicios 2021 y 2022. Son mucho más significativos en los casos de las SG de Competitividad, de Calidad y Sostenibilidad y de Control de la Calidad Alimentaria y LA.

Analizada la naturaleza y necesidad de los encargos, se observan dos situaciones diferentes:

- Las SG de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria y de Competitividad de la Cadena Alimentaria utilizan los encargos para la realización de estudios o trabajos técnicos para necesidades puntuales, o en los casos en los que no disponen de perfiles profesionales adecuados en su plantilla. Por su parte, la SG de Promoción apenas hace uso del encargo a medios propios y cuando tiene una necesidad puntual de servicios de asistencia técnica acude, con carácter general, a la contratación administrativa.
- La SG de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios utiliza el encargo a medios propios para suplir sus necesidades permanentes de personal para prestar servicios de análisis, que tiene su origen en la insuficiencia de puestos en la plantilla y en la existencia de numerosos puestos vacantes de difícil cobertura en los dos laboratorios agroalimentarios sujetos a su planificación, coordinación y dirección técnica. Esta situación, que podría ser constitutiva de una cesión ilegal de trabajadores prohibida por el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores²¹, es analizada en el subepígrafe siguiente.

Según la información facilitada por la Dirección General de Servicios e Inspección, la plantilla de la DGIA desde 2016 hasta la actualidad ha experimentado un ligero descenso. Sin embargo, no consta que se hayan realizado estudios recientes sobre la suficiencia y adecuación de los medios personales de la DGIA, con la única excepción del diagnóstico realizado en 2019 sobre el personal de los laboratorios agroalimentarios, que posteriormente se analiza.

El MAPA cuenta con instrucciones internas para el seguimiento de las Instrucciones conjuntas de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos para evitar cesión ilegal de trabajadores²², pero dicho seguimiento no se efectúa anualmente sobre la totalidad de los contratos y encargos a medios propios gestionados en el Departamento, sino sólo sobre determinados centros directivos en los que se apreciaba una mayor litigiosidad y elevada externalización del servicio. Así, en 2021 y 2022, y hasta la fecha de aprobación de este Informe,

²¹ El vigente Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

²² Instrucciones de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

no se ha llevado a cabo ninguna actuación por parte de la Inspección General de Servicios, sobre los expedientes tramitados por la DGIA.

Por otra parte, el MAPA no envía a las Secretarías de Estado de Función Pública y de Presupuestos y Gastos el requerido informe de seguimiento anual que incluya el análisis de la situación del año anterior y las medidas desarrolladas o adoptadas durante el ejercicio. Sin embargo, en ambas anualidades, no se han recibido en el MAPA demandas judiciales por esta materia.

II.3.1.3. GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

La SG de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios tiene atribuida la función de planificación, coordinación y dirección técnica del Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid (LAA) y del Laboratorio Agroalimentario de Santander (LAS).

Estos laboratorios prestan un servicio público de control analítico oficial de los productos agroalimentarios, de conformidad con la legislación comunitaria y nacional²³, y actúan como laboratorios nacionales de referencia en diversas áreas. Pertenecen a la Red de Laboratorios Agroalimentarios, integrada por los laboratorios designados por las autoridades competentes de las CCAA, un total de 57 a noviembre 2022, con las que desarrollan una actuación coordinada de control analítico oficial.

Sus servicios incluyen, de forma resumida, la realización de análisis físico-químicos, sensoriales y biológicos de los alimentos, el desarrollo de estudios y metodologías analíticas, y la organización de ensayos de comparación inter-laboratorio dirigidos a los laboratorios oficiales y del sector.

El LAA y el LAS se diferencian por el tipo de técnicas analíticas que aplican, sin prevalencia jerárquica del primero sobre el segundo, si bien el primero también asume una función arbitral que consiste en la realización de ensayos dirimentes. El LAA cuenta con doce departamentos especializados en tipos de productos (aceites, cárnicos, conservas, piensos, harinas, fertilizantes, fitosanitarios, etc.) o técnicas (isótopos estables, microbiología, técnicas biomoleculares o espectroscópicas, etc.). Por su parte, el LAS se dedica específicamente al análisis de la leche y los productos derivados y recientemente se le ha derivado desde el LAA parte de la actividad sobre piensos y harinas, sin perjuicio de la realización de técnicas especializadas.

En 2019 el MAPA elaboró un Plan Estratégico de Laboratorios, con vigencia en 2020-2025, sobre sus cinco laboratorios: los dos agroalimentarios, uno de sanidad vegetal y dos de sanidad animal²⁴. El Plan consistió en el diagnóstico integral de los problemas existentes en la actividad de los laboratorios que podrían poner en riesgo su funcionamiento e incluso su existencia, agrupados en las siguientes materias: obsolescencia de sus instalaciones; contratación del suministro de reactivos y kits de diagnóstico; condiciones de los puestos de trabajo; mejora y modernización de los equipos; acción formativa del personal; carencia de percepción de cercanía entre los laboratorios y los servicios centrales del Ministerio.

El propósito del plan 2020-2025 parecía ser el impulso de acciones para atender las necesidades funcionales de los laboratorios, pero a la fecha de redacción de este Informe no consta que se haya puesto en marcha ninguna iniciativa al respecto ni que se haya realizado un seguimiento y actualización de su contenido en lo que respecta a los dos laboratorios agroalimentarios de la DGIA.

²³ Principalmente la Ley 17/2011 de seguridad alimentaria y nutrición (modificada parcialmente por la Ley 6/2018, de 3 de julio), arts. 33 y 34. Y Reglamento UE 625/2017, arts. 100 y 101.

²⁴ Estos últimos son el Laboratorio Central de Sanidad Animal de Santa Fe, en Granada, y el Laboratorio Central de Veterinaria de Algete, Madrid, que dependen de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria. En el momento del diagnóstico no existía el Laboratorio de Sanidad y Genética de la Producción Agraria de Lugo, de reciente creación.

Algunos de los riesgos diagnosticados en el plan de laboratorios habían sido identificados en la planificación de la fiscalización y se han confirmado en los trabajos posteriores. Se exponen a continuación los principales resultados.

II.3.1.3.a) Gastos de los laboratorios agroalimentarios

Los gastos de los laboratorios se presupuestan en el programa 413A, excepto los relativos al capítulo 2, gastos corrientes en bienes y servicios, que se recogen en el programa 411M.

Ninguno de estos programas identifica a los laboratorios como unidades orgánicas, por lo que sus dotaciones se incluyen dentro de los gastos de la DGIA. Las únicas partidas directamente atribuibles a los laboratorios son las inversiones materiales para la adquisición o reposición de los equipos técnicos –conceptos 620 y 630, respectivamente–.

Por el contrario, los gastos de inversión de carácter inmaterial de los laboratorios se presupuestan en el concepto 640, en un proyecto de inversión que comparten con la SG de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios y la SG de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria.

Para conocer el gasto realizado por los laboratorios, se solicitó a la DGIA este detalle de la ejecución presupuestaria, respecto del programa 413A, y se realizó un análisis de la información facilitada por la Oficina Presupuestaria del MAPA, respecto del programa 411M (véase el epígrafe II.2.1 del Informe).

En el siguiente cuadro se facilita la estimación del gasto ejecutado en el programa 413A conjuntamente por los dos laboratorios en los ejercicios 2021 y 2022, y se compara con el gasto total de la DGIA.

CUADRO Nº 17 – ESTIMACIÓN DEL GASTO DE LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

EJERCICIOS 2021-2022

(miles de euros)

Clasificación económica	2021			2022		
	Laboratorios	Total DGIA	% LA	Laboratorios	Total DGIA	% LA
Cap. 1. Gastos de personal	2.010,5	6.056,2	33 %	2.364,5	6.211,2	38 %
Cap. 4. Transferencias corrientes	0,0	418,6	0 %	0,0	282,7	0 %
Cap. 6. Inversiones reales	3.122,7	19.123,3	16 %	2.383,3	21.879,6	11 %
620. Inversión nueva	419,7	419,7	100 %	83,4	83,4	100 %
630. Inversión de reposición	723,1	723,1	100 %	584,8	584,8	100 %
640. Inversiones inmateriales	1.979,9	17.980,5	11 %	1.715,1	21.211,4	8 %
Cap. 7. Transferencias de capital	0,0	2.107,2	0 %	0,0	2.192,1	0 %
Total	5.133,2	27.705,2	19 %	4.747,8	30.565,6	16 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA

La actividad de los dos laboratorios supuso unos gastos de 5.133,2 miles de euros en 2021 y 4.747,8 miles de euros en 2022. Representaron el 19 % de los gastos de la DGIA en 2021 y el 16 % en 2022.

Para obtener una estimación del gasto presupuestario anual de los laboratorios es necesario sumar a las cifras anteriores los costes imputados al programa 411M, que se han estimado en 457,7 y

649,4 miles de euros en 2021 y 2022, respectivamente. Por consiguiente, se obtienen unos gastos presupuestarios totales de 5.590,9 y 5.397,2 miles de euros en esos ejercicios²⁵.

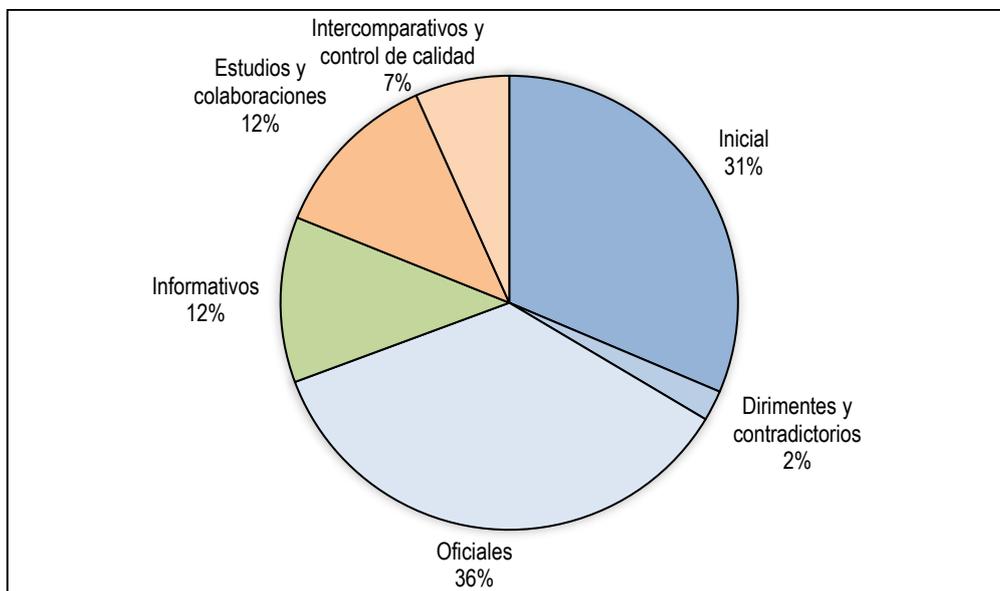
II.3.1.3.b) Ingresos de los laboratorios agroalimentarios

Según la información facilitada por la DGIA, en cada ejercicio los laboratorios realizan análisis sobre más de seis mil muestras, repartidas entre el LAA (64 %) y el LAS (36 %). Las muestras son de la siguiente tipología:

GRÁFICO Nº 2 – ACTIVIDADES DE LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

EJERCICIO 2023

(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA.

Los clientes de los laboratorios son fundamentalmente las AAPP (88 %), incluidas las distintas unidades del MAPA, y en menor medida entidades privadas (12 %).

- Las prestaciones de servicios al propio MAPA y a otros servicios de la AGE representó el 19 % de la actividad, obtenido de la suma de las muestras de análisis intercomparativos y de control de la calidad (7 %) y de los estudios y colaboraciones (12 %). En esta actividad se destacan los controles que realiza la propia DGIA y las muestras analizadas para los controles que se realizan en los Puestos de Inspección Fronteriza (PIF).
- La prestación de servicios a otras AAPP, en su mayoría a las CCAA, supuso el 69 % de la actividad, porcentaje que se obtiene de la suma de los análisis iniciales (31 %), dirimientes y contradictorios (2 %) y oficiales (36 %). Los laboratorios no obtienen ningún tipo de ingreso por estos servicios.

Las CCAA cuentan con sus propios laboratorios oficiales, si bien no todos disponen de acreditación para realizar todos los tipos de análisis. El LAA y el LAS cumplen la función de

²⁵ Para estimar el coste total de funcionamiento de los laboratorios sería necesario disponer de información de los gastos de amortización anual de los inmuebles y de los equipos de laboratorio. El listado de equipos que ha facilitado la DGIA no tiene información sobre el coste de adquisición de los equipos.

un servicio público estatal que pretende cubrir todo el espectro de acreditaciones necesarias para garantizar el funcionamiento de los planes nacionales de control oficial de los alimentos, sin perjuicio de la función arbitral del LAA.

- Finalmente, los servicios a empresas y asociaciones representaron el 12 % de las muestras analizadas (denominados “Análisis informativos”). En estos servicios se aplican precios públicos, que son ingresados directamente en el Tesoro Público²⁶.

Según la información facilitada por la DGIA, las cantidades ingresadas por ambos laboratorios en los ejercicios 2021, 2022 y 2023 fueron las siguientes:

CUADRO Nº 18 – INGRESOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LABORATORIO
EJERCICIOS 2021-2023
 (euros)

Ejercicio	LAA	LAS	Total LA
2021	40.785	14.716	55.501
2022	41.041	18.421	59.462
2023	32.933	17.582	50.515

Fuente: información facilitada por la DGIA

Estos ingresos apenas representarían el 1 % del coste de funcionamiento estimado para los laboratorios, cuando estos servicios representan el 12 % de las muestras analizadas en 2023. Al respecto, la Orden ARM/2969/2011, de 29 de julio, por la que se fijan los precios públicos por la realización de servicios de los laboratorios agroalimentarios, lleva 13 años sin actualizarse. Su actualización estaba prevista en 2023 y, según informa la DGIA, se espera que pueda estar finalizada en el presente ejercicio.

Respecto de las prestaciones a las CCAA, en los Reales Decreto de traspaso de funciones y servicios del Estado a las CCAA se hace referencia a la colaboración entre estas AAPP, aunque de ninguno de sus preceptos se deduce la gratuidad del servicio.

La Ley 12/2013, de la Cadena Alimentaria, en su Disposición adicional segunda, regula los Laboratorios agroalimentarios para el control oficial dependientes funcionalmente del MAPA y establece la tasa que podrá exigirse por la prestación de estos servicios de análisis oficiales. El mencionado precepto indica que *“serán sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten la prestación de cualquiera de los servicios que constituyen el hecho imponible, y estarán exentas del pago de la tasa, la Administración General del Estado y aquellas otras Administraciones Públicas con las que, a condición de reciprocidad, así se conviniere”*.

Por consiguiente, para que los servicios a las CCAA fueran gratuitos, se requeriría que así constase en un convenio. Consultada esta situación con la DGIA, informa de que estos convenios están en proceso de elaboración sin hayan llegado a publicarse a la finalización del presente Informe. En todo caso, se deja constancia de que han transcurrido 11 años desde la entrada en vigor de la Ley 12/2013.

²⁶ Se establecen en la Orden ARM/2969/2011 de 29 de julio, por la que se fijan los precios públicos por la realización de servicios de los Laboratorios Agroalimentarios.

II.3.1.3.c) Gestión del personal de los laboratorios agroalimentarios

En mayo de 2023 los laboratorios contaban con una plantilla de 78 puestos de trabajo (73 puestos de personal funcionario y 5 de personal laboral), de los cuales 67 correspondían al LAA y 11 al LAS. Suponían el 78 % del personal de la SG de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios, y el 42 % del personal de la DGIA.

CUADRO Nº 19 – PLANTILLA DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE LA CALIDAD Y LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

29 de mayo de 2023

(número)

	Personal funcionario		Personal laboral		TOTAL	
	Plantilla	Puestos ocupados	Plantilla	Puestos ocupados	Plantilla	Puestos ocupados
Servicios generales del MAPA	21	17	1	0	22	17
Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid	66	57	1	0	67	57
Laboratorio Agroalimentario de Santander	7	6	4	1	11	7
Total de la S.G. de Control de la Calidad Alimentaria y LA	94	80	6	1	100	81

Fuente: Elaboración propia a partir de la información solicitada a la DGIA.

En mayo de 2023 estaban vacantes 14 puestos de funcionarios y 3 puestos de personal laboral, el 19 % de la plantilla de los laboratorios. Un detalle más actual de la situación de las vacantes, facilitado por la DGIA en enero de 2024, eleva el número de puestos vacantes en laboratorios a 23.

En la fiscalización se ha evidenciado la dificultad para estabilizar el personal de los laboratorios. Los puestos de acceso, que son los que fundamentalmente se encuentran vacantes, tienen un complemento retributivo bajo y sufren una elevada rotación, pues son cubiertos con funcionarios de nuevo ingreso que, cumplido los dos años, concursan a otros puestos mejor retribuidos en los servicios centrales del MAPA. Esta situación pone en riesgo el funcionamiento de los laboratorios, pues exige de perfiles técnicos muy determinados, que requieren una dilatada etapa de formación certificada.

En este contexto, la DGIA recurre a los encargos a TRAGSATEC. En enero de 2024 un total de 42 personas de TRAGSATEC prestaban servicios en las instalaciones de los dos laboratorios (32 de ellas en el LAA y 10 en el LAS), representando el 40 % del total del personal de los laboratorios –el 37 % en el LAA y el 56 % en el LAS–.

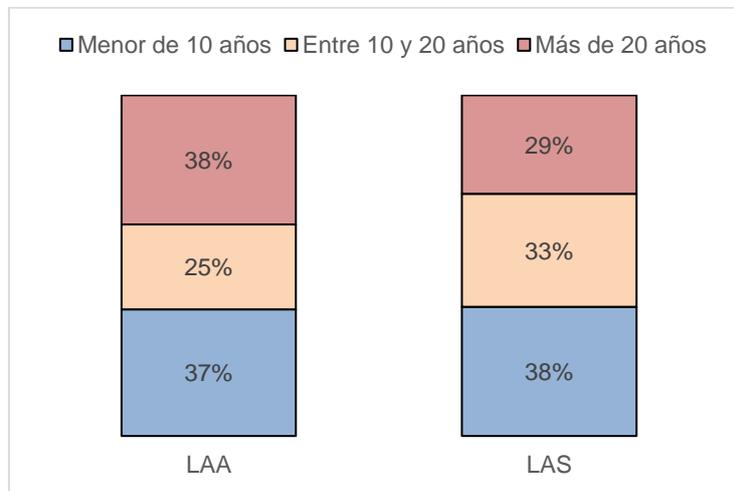
Algunas de las personas del medio propio ejercen funciones de jefatura de departamentos de análisis, circunstancia de la que se evidencia el riesgo de incurrir en la cesión ilegal de trabajadores a la que el artículo 43, apartado 2, del Estatuto de los Trabajadores, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

II.3.1.3.d) Gestión de las inversiones en equipos técnicos de laboratorio

Uno de los riesgos funcionales identificados en la planificación de la fiscalización, y confirmado en las entrevistas con los responsables de los laboratorios, es la existencia de unos equipos técnicos antiguos con riesgo de obsolescencia y deterioro.

Para concretar este riesgo, se ha solicitado a la DGIA el listado de los equipos inventariados en los laboratorios, con el detalle de su antigüedad. El resultado del análisis es que el 63 % de los equipos de los laboratorios tienen una antigüedad superior a los 10 años, según el siguiente detalle:

GRÁFICO Nº 3 – ANTIGÜEDAD DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS DE LABORATORIO
(%)



Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA²⁷.

La antigüedad es un factor que afecta especialmente a muchos de los equipos grandes, por su elevado coste de reposición.

Los créditos presupuestarios en los conceptos 620, relativos a la inversión nueva, y 630 para inversiones de reposición fueron los siguientes, con el siguiente grado de ejecución:

CUADRO Nº 20 – EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 413A
EJERCICIOS 2021-2022
(%)

Clasificación económica	2021			2022		
	CD	ORN	% ejecución	CD	ORN	% ejecución
620. Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los Servicios	500,0	419,6	83,9	500,0	83,4	16,7
630. Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los Servicios	800,0	723,1	90,4	950,0	584,8	61,6
Total inversiones materiales	1.300,0	1.142,7	87,9	1.450,0	668,2	46,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria

La ejecución de presupuesto en 2021 fue del 84 % en el concepto 620 y el 90 % en el 630, y en 2022 fue muy baja, resultando el 17 % en el 620 y el 63 % en el 630.

Paradójicamente, ante la demanda de un mayor presupuesto por los responsables de los laboratorios agroalimentarios, en los ejercicios fiscalizados se produjo una baja ejecución de los créditos de inversión nueva y de reposición de equipos.

Se ha constatado que la dirección de los laboratorios programa las necesidades de inversión del ejercicio posterior dejando un remanente de crédito amplio para atender las posibles contingencias

²⁷ Estos datos se han valorado sobre los equipos en uso con información sobre su antigüedad a fecha 1 de marzo de 2024, que corresponde a 920 equipos del LAA (el 69 % sobre el total de los equipos en uso, 1.339) y 311 equipos del LAS (el 64 % sobre el total de los equipos en uso, 489).

de averías de equipos y necesidades de reposición para la mejora o nuevas técnicas analíticas, circunstancias que son de difícil previsión. En este sentido, la avería de un equipo grande consumiría buena parte del presupuesto planificado para otras inversiones o, en su caso, no podría ser afrontada con la rapidez necesaria si los créditos anuales recogidos en el programa fuesen insuficientes, debiendo acudir a las vías de la modificación de los créditos.

Relacionado con esta situación, la DGIA ha informado de que, con carácter general, no se mantienen contratos de mantenimiento de los equipos de laboratorio. Algunos de ellos, principalmente los de gran tamaño, están sujetos a patentes de fabricación que otorgan una posición ventajosa a los proveedores para establecer servicios de postventa poco económicos.

La DGIA ha informado de la preparación de un contrato de mantenimiento en relación con los equipos en los que puede resultar viable técnica y económicamente este servicio, pero a la fecha de redacción del Informe no se había formalizado.

Esta situación fue diagnosticada por el MAPA en el Plan Estratégico de Laboratorios 2020-2025, pero no consta que se hayan adoptado medidas para atender o paliar los riesgos y necesidades de los laboratorios agroalimentarios.

II.3.2. Cumplimiento de los objetivos del programa

Se ha expuesto en el Informe que los indicadores de resultados definidos en el programa 413A no son útiles para el seguimiento de ejecución de sus actuaciones y valorar sus resultados. Tampoco se dispone de ningún documento de la DGIA en el que se valore el cumplimiento de los objetivos de su programa presupuestario.

Esta situación era conocida en cuando se programó la fiscalización, dado que había sido expuesta por la Intervención Delegada del MAPA en sus informes de control financiero permanente. Sin perjuicio de ello, se consideró la conveniencia de mantener el objetivo de valorar el cumplimiento de los objetivos del programa 413A al apreciarse que existían otras fuentes de información conexas que podían proporcionar datos y valoraciones sobre las actuaciones desarrolladas en líneas de actuación concretas. Cuando ha sido viable, el Informe expone la valoración sobre la consecución de los objetivos de estas líneas, siguiendo la metodología ilustrada en el Anexo 12.

Con carácter general, cada subprograma se remite a los principales instrumentos legales y de planificación por los que se rige la materia sobre la que se programa la intervención. Son los siguientes:

CUADRO Nº 21 – LEYES, ESTRATEGIAS Y PLANES CITADOS EN EL PROGRAMA 413A
EJERCICIOS 2021-2022

Subprograma / Objetivo	Leyes, estrategias o planes estatales citados en el Programa 413A
413A.1. Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria – Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.
413A.2. Dimensión y competitividad de las empresas, industria y cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario – Plan Estatal de Integración Asociativa – Marco Estratégico para la Industria de la Alimentación y Bebidas
413A.3. Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> – Reglamento UE Reglamento (UE) nº 2017/625 que regula los controles oficiales para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. – Programas Nacionales de control oficial de calidad diferenciada, producción ecológica y calidad alimentaria. – Planes europeos de control contra el fraude agroalimentario (*)
413A.4. Estrategia de promoción de los alimentos de España y la dieta mediterránea	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Publicidad y Comunicación Institucional – Estrategia Alimentos de España (*) – Líneas estratégicas para la internacionalización de las empresas agroalimentarias y pesqueras
413A.5. Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria	<ul style="list-style-type: none"> – Pacto Verde Europeo – Estrategia Española contra el Desperdicio Alimentario 2017-2020 – Estrategia para el apoyo a la producción ecológica (marzo 2014) – Estrategia para calidad y sostenibilidad alimentaria (*)

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022. No se han localizado las estrategias y el plan identificados en el cuadro con un “(*)”.

Algunas estrategias y planes referidos en los programas habían vencido antes de 2021 o se encontraban desactualizados. En concreto, los siguientes:

- El subprograma 413A.2 se remitió en los ejercicios 2021 y 2022 al Plan Estatal de Integración Asociativa, con vigencia en el periodo 2015-2020²⁸.
- El subprograma 413A.4 cita las “Líneas Estratégicas para la Internacionalización del Sector Agroalimentario” presentadas en mayo de 2013 por un Grupo de Trabajo sectorial, presidido por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación del MAPA, en el marco de coordinación para la elaboración de una estrategia de internacionalización de la economía española.

Se ha solicitado información a la DGIA en relación con la vigencia de estas líneas estratégicas y el funcionamiento del grupo de trabajo sectorial, no habiéndose obtenido ningún resultado a la fecha de cierre de los trabajos (14 de mayo de 2023).

- El programa 413A.5 se remite en una estrategia para el apoyo a la producción ecológica. El MAPA facilita en su página web una estrategia fechada en marzo de 2014 para la que no constan informes de seguimiento y evaluación.

²⁸ En sus alegaciones, el MAPA argumenta que no ha hecho un nuevo plan debido a la escasa utilidad del inicial, que sólo reproducía el catálogo de medidas emprendidas por este Ministerio recogidas en otros instrumentos, siendo una materia afectada por competencias exclusivas de las CCAA.

Esta intervención del MAPA se rige actualmente por un documento interno que se ha facilitado al equipo de fiscalización y que fija la hoja de ruta para la producción ecológica, pero no ha sido oficialmente aprobado.

- Finalmente, el subprograma 413A.5 se remite a la Estrategia Española contra el Desperdicio Alimentario, denominada estrategia “Más alimento, menos desperdicio”. Fue impulsada en el año 2013 por el MAPA y su implementación se ha desarrollado en dos etapas, una primera en el periodo 2013-2016 y la segunda en el 2017-2020.

Concluida la vigencia de la Estrategia, el siguiente paso previsto era el desarrollo de una ley para afrontar el problema del desperdicio alimentario que se encontraba en fase de tramitación parlamentaria en el contexto de la convocatoria de elecciones generales en mayo de 2023. Actualmente se tramita un nuevo proyecto de ley y se prevé que la ley pueda estar aprobado antes de que finalice 2024.

Además, el programa se refiere a algunas estrategias y planes que no tienen esta identidad como documentos. Son los siguientes:

- La Estrategia “Alimentos de España” comprende el conjunto de orientaciones para desarrollar las actuaciones de promoción, pero no constan en ningún documento que pueda considerarse una estrategia. Puede interpretarse como un planeamiento para desarrollar una marca de promoción de la calidad y diversidad de los alimentos españoles, así como de la importancia de su sector agroalimentario. También se materializa en una página web en la que se divulgan los contenidos de esta actividad promocional²⁹.
- También hay una referencia a los planes europeos de control contra el fraude agroalimentario, pero no consta la existencia de un documento que pueda considerarse un plan. Esta referencia es genérica y comprende el conjunto de actuaciones que desarrollan de forma coordinada las autoridades de la UE y sus Estados miembros³⁰.
- Por último, el programa se refiere a una estrategia para la calidad y la sostenibilidad alimentaria. En este caso, no consta ningún documento del que pueda deducirse algún planeamiento en estas materias.

Por otra parte, también se han detectado omisiones relevantes. En particular, el subprograma 413A.5 no se cita la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) “España 2030”, siendo el instrumento de referencia para la actuación en materia de desperdicio alimentario³¹. En concreto, en su I Plan de Acción de Economía Circular (PAEC 2021-2023) atribuye a la DGIA la ejecución de seis medidas, en tres de sus ejes, relativas a la promoción de la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la promoción de un consumo responsable.

Las anteriores estrategias y planes han aportado una base para el análisis de eficacia que se recoge en los siguientes subepígrafes. Este análisis también se soporta en la información que estaba disponible en la web del MAPA durante los trabajos de fiscalización y en la que ha facilitado la DGIA a solicitud del equipo.

²⁹ Disponible en: <https://www.alimentosdespana.es/es/>

³⁰ En el ámbito de la UE se han realizado se han realizado las acciones de coordinadas de control de especias (2021-2022) y de la miel (2022-2023). Información disponible en: https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/eu-coordinated-actions_en

³¹ La EEEEC tiene por objetivos de avanzar hacia una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Se alinea con los planes de acción de economía circular de la Unión Europea, además de con el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030.

II.3.2.1. ADHESIÓN AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS MERCANTILES EN LA CONTRATACIÓN ALIMENTARIA.

La Ley de la Cadena Alimentaria dispuso en sus artículos 15 y siguientes la creación de un Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria que correspondía impulsar al entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, junto con el Ministerio de Economía y Competitividad, las CCAA y las organizaciones y asociaciones representativas del sector alimentario.

Este Código tenía el objetivo de facilitar el desarrollo de sus relaciones contractuales, la observancia de las mejores prácticas en el desarrollo de dichas relaciones y su adecuación a las normas y principios contemplados en el artículo 4 de dicha Ley.

El Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) por Resolución de la DGIA de 10 de diciembre de 2015.

La adhesión al Código es voluntaria para los operadores de la cadena, aunque debe inscribirse en el Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria y, desde ese momento, sus principios y reglas son de obligado cumplimiento, debiendo aplicarse los sistemas de resolución de conflictos que puedan surgir en sus relaciones. Por consiguiente, el código persigue ampliar el marco de protección de los operadores, por encima de las prácticas que son objeto de regulación en la citada Ley, mediante compromisos adicionales que pretenden mejorar el clima de confianza en el desarrollo de las relaciones comerciales.

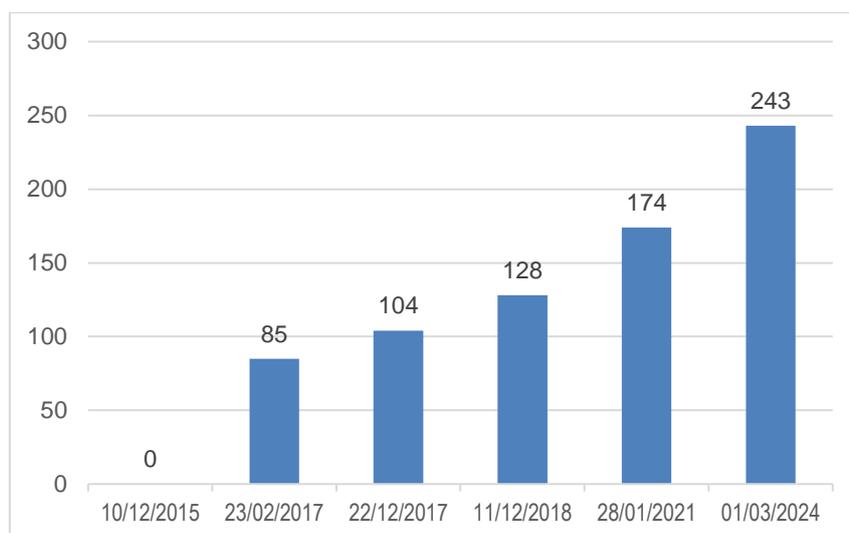
Posteriormente, la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modificó la Ley de la Cadena Alimentaria hizo decaer la utilidad del Código, puesto que algunas de sus prácticas voluntarias fueron recogidas como nuevas obligaciones para los operadores.

Desde la creación del Código se han adherido 243 operadores, según la siguiente evolución:

GRÁFICO Nº 4 – EVOLUCIÓN DE LAS ADHESIONES AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS MERCANTILES

2015-2024

(nº de operadores registrados)



Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la DGIA publicadas en el Boletín Oficial del Estado en las fechas indicadas y de la información disponible en la página web del MAPA, fechada a 1 de marzo de 2024.

Para esta línea de actuación no se han establecido indicadores, ni se han elaborado planes de acción, y tampoco consta la existencia de informes en los que se valoren los resultados conseguidos. En cualquier caso, el número de operadores adheridos es pequeño en comparación con las más de 30.000 empresas que operan en la industria alimentaria.

Al respecto, la DGIA ha informado de que actualmente no se desarrolla ninguna actividad para fomentar la adhesión al Código, al considerarse que no aporta el valor añadido pretendido por la Ley. Más bien al contrario, el instrumento puede confundirse con una distinción que garantiza el comportamiento responsable y leal de los operadores. Sin embargo, la adhesión al Código es voluntaria, no implica requisitos ni el sometimiento posterior a revisiones de cumplimiento, y tampoco se prevé la pérdida de la adhesión como sanción por incumplir la Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el número de operadores adheridos al Código sigue creciendo.

II.3.2.2. IMPULSO DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS

La Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias reconoció este tipo de organizaciones de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, integrada por operadores de producción, transformación, comercialización y distribución agroalimentaria.

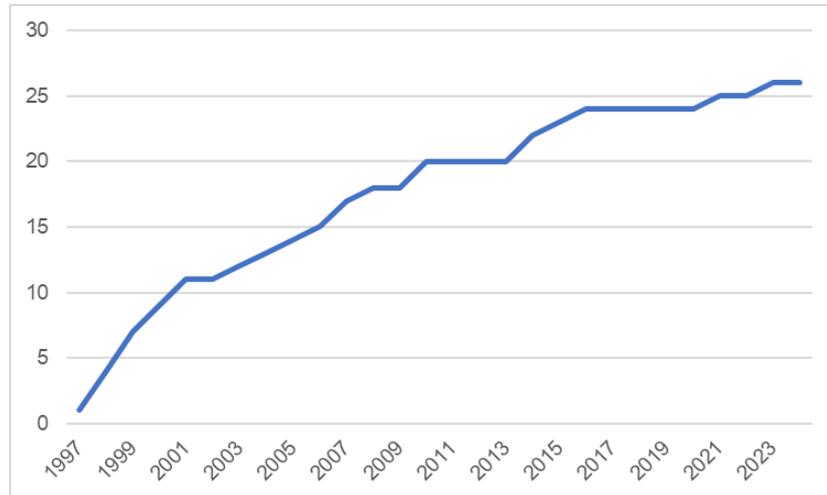
Estas organizaciones persiguen promover el buen funcionamiento de la cadena alimentaria, favoreciendo las buenas prácticas en las relaciones entre sus socios³². La Ley establece las condiciones para su reconocimiento por el MAPA e inscripción en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, junto con los acuerdos adoptados por estas. En algunos casos, estas organizaciones pueden solicitar al MAPA que, mediante orden ministerial, adopte un acuerdo de extensión de todas o alguna de sus normas al conjunto de operadores de un sector o producto.

Desde 1997 a la actualidad se han creado 26 organizaciones interprofesionales, la última en noviembre de 2023, según la siguiente evolución:

³² Son ejemplos de estos fines: compartir conocimientos y métodos; desarrollar el I+D; estudios de mercado; campañas de promoción; impulso de la agricultura ecológica y de las formas de calidad diferenciada; elaboración de contratos tipo; negociación colectiva de precios; acciones medioambientales; eficiencia energética; formación del personal; etc.

GRÁFICO Nº 5 – EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS

1997-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del MAPA (11 de abril de 2024).

II.3.2.3. FOMENTO DE LA INTEGRACIÓN ASOCIATIVA

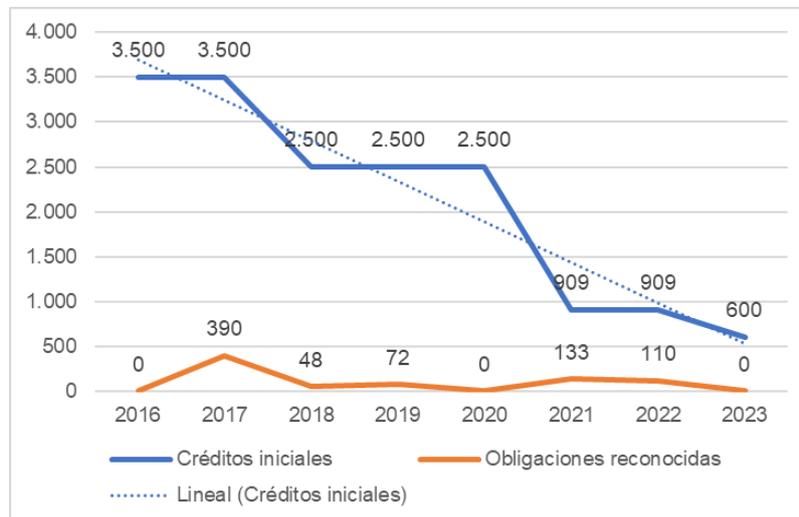
La Ley 13/2013, de 2 de agosto, tiene por objeto fomentar la fusión o integración de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa. A tal fin, recoge unas medidas para que las cooperativas adquieran un tamaño adecuado que les permita alcanzar los fines descritos en el artículo 2, entre otros, la mejora de la competitividad y de la renta de los productores agrarios.

En concreto, por el Real Decreto 1009/2015, de 6 de noviembre, se crearon unas ayudas nacionales con la finalidad de fomentar la creación de estas entidades asociativas agroalimentarias de carácter supraautonómico. Estas ayudas, que aportan una financiación para cubrir los gastos generados por el proceso de integración, se vienen convocando desde 2016 y su crédito se recoge en el programa 413A, en el concepto (771) "Fomento del cooperativismo agrario para la estructuración de la oferta".

En la fiscalización se ha constatado que el presupuesto de estas ayudas es cada vez menor debido a la escasez de solicitudes. De la partida presupuestaria inicial de 3,5 millones de euros en 2016 se ha pasado a los 420.000 euros en los presupuestos de 2023, presentando una ejecución de gasto muy inferior al crédito habilitado, como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRÁFICO Nº 6 – EVOLUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LA INTEGRACIÓN ASOCIATIVA

2016-2023
(miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de los PGE de los ejercicios 2016-2022 y de la información facilitada por la DGIA relativa a 2023.

La DGIA ha informado de que en 2024 se han dejado de convocar debido a que nunca se han cubierto las dotaciones presupuestarias destinadas a estas ayudas, y a que en 2023 no se recibieron solicitudes a pesar de los esfuerzos para incrementar el atractivo de la subvención, que se ha modificado en cinco ocasiones.

No se dispone de evaluaciones sobre las causas del escaso éxito de estas ayudas. Consultada a la DGIA, esta expone como posible causa la coexistencia de otros regímenes de ayudas nacionales o autonómicas con finalidades similares que podrían estar resultando más interesantes³³.

II.3.2.4. CONTROL OFICIAL DE LA CADENA ALIMENTARIA Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE ALIMENTARIO

El Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA) establece cuatro objetivos de alto nivel que se desarrollan en 52 programas nacionales de control que cubren los distintos ámbitos del Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, del Parlamento Europeo y del Consejo³⁴.

El objetivo de alto nivel 3 pretende garantizar la consecución de un elevado nivel de calidad alimentaria, incluida la calidad diferenciada y la producción ecológica, de los productos agroalimentarios, e intensificar la lucha contra el fraude alimentario a lo largo de toda la cadena alimentaria, para conseguir la sostenibilidad del sistema agroalimentario, aumentar la confianza de los consumidores y garantizar sus derechos a la información y a la protección de sus intereses económicos frente a prácticas comerciales desleales.

³³ En particular, el MAPA desarrolla en paralelo una línea de ayudas para las denominadas Entidades Asociativas Prioritarias, con las que se financia la realización de inversiones materiales e inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios. Están cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) y se enmarcan en el Programa Nacional de Desarrollo Rural.

³⁴ Art 1.2 de la letra a) a la letra j).

Dentro de este objetivo, la DGIA participa como órgano de coordinación de tres programas nacionales de control oficial:

- Programa nacional de control oficial de calidad alimentaria.
- Programa nacional de control de producción ecológica.
- Programa nacional de control oficial de la calidad diferenciada vinculada a un origen geográfico y especialidades tradicionales garantizadas, antes de su comercialización.

La ejecución de estos programas corresponde en la mayor parte de los casos a los órganos competentes de las CCAA³⁵, que disponen de su propio marco legal y sus normas de funcionamiento, mientras que la autoridad responsable de la coordinación es el MAPA, a través de la DGIA (Subdirección General de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios), que ejecuta además los controles oficiales de las figuras de calidad diferenciada supraautonómica³⁶.

En los análisis de fiscalización realizados, se ha verificado que la DGIA ejerce las labores de coordinación de estos tres programas a través de las mesas de coordinación, MECOCALA en el caso de la calidad alimentaria, MECOECO en el de la producción ecológica y MECOCADI en el de la calidad diferenciada. A estas mesas, que se reúnen al menos trimestralmente, acuden las CCAA y en ocasiones, dependiendo de los asuntos a tratar, el Ministerio de Consumo, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo³⁷. En estas mesas, entre otras cuestiones, se debate sobre la aplicación de la normativa vigente, se planifican actuaciones, se informa sobre problemas detectados en los controles, y se ponen en común propuestas de mejora. Además, en el caso de las mesas de MECOCADI, se hace referencia a los principales casos de fraude y su situación, y en las de MECOECO a las notificaciones de irregularidades emitidas por España y recibidas de otros países de la UE o países terceros.

En los informes anuales de 2021 y 2022, relativos a los tres programas³⁸, se exponen las actividades y los controles realizados a lo largo del ejercicio, se verifica el grado de cumplimiento de control y su eficacia, mediante objetivos e indicadores, y se refieren los incumplimientos de cada programa y las actuaciones adoptadas, siempre con carácter numérico sin hacer referencia a los operadores correspondientes. Además, se realizan valoraciones de los programas, que incluyen las actuaciones realizadas para mejorar su aplicación y cumplimiento, sus fortalezas y debilidades, y la propuesta de cambios y nuevos objetivos para ejercicios futuros.

Por otra parte, la propia DGIA ejecuta, bien directamente o por delegación en los Consejos reguladores o en órganos independientes, acreditados por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), el control de las catorce indicaciones geográficas supraautonómicas existentes. En estos casos, el porcentaje de operadores controlado por la DGIA es alto en relación con el universo de control (en 2021 se alcanzó el 100 % y en 2022 el 99 %) y se ha comprobado que realiza un

³⁵ El Reglamento (UE) 2017/625, recoge en su Anexo I la relación de territorios en los que se aplican sus disposiciones, en el que figura el "Territorio del Reino de España, excepto Ceuta y Melilla". A estos efectos, las mercancías comercializadas desde Ceuta y Melilla al resto del territorio europeo se asimilan a países terceros y deben someterse a controles en la frontera. La consecuencia es que Ceuta y Melilla quedan fuera PNCOCA. Conforme a las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla respectivamente, estas AAPP tienen atribuidas las competencias en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con lo previsto en el artículo 148 de la Constitución Española (CE). En dicho epígrafe debe entenderse incluida la industria agroalimentaria, dado que el artículo 149 no dispone ninguna reserva de competencias para el Estado en estas materias.

³⁶ El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, de reestructuración de los departamentos ministeriales, establece las competencias para las actividades incluidas en el PNCOCA, señalando al MAPA como competente, entre otros, en los Programas relativos a la calidad alimentaria, producción ecológica y calidad diferenciada.

³⁷ Actualmente, en virtud de la reestructuración de departamentos ministeriales realizada por el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, se trata del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; Ministerio de Industria y Turismo; Ministerio de Economía Comercio y Empresa.

³⁸ El programa de producción ecológica incluye los resultados de los controles realizados por el SOIVRE.

adecuado seguimiento de los incumplimientos detectados en su ámbito de actuación. El resultado de estos controles pone de manifiesto que no se detectaron incidencias graves, si bien se identificaron faltas leves en el 51 % y 32 % de los operadores controlados en 2021 y 2022, respectivamente.

En el ámbito de actuación de las CCAA, el universo de operadores controlado es inferior, así como el número de incumplimientos detectados. Hay que resaltar que la DGIA no tiene competencia de verificación y seguimiento de los incumplimientos detectados en el ámbito de actuación de control de las CCAA.

Finalmente, la DGIA es uno de los actores que intervienen en la lucha contra el fraude alimentario dentro de la Red europea de Alerta y Cooperación (ACN), que gestiona la Comisión Europea, y que facilita el intercambio de información administrativa y la cooperación entre los Estados miembros en materia de controles oficiales en la cadena agroalimentaria (véase el [Anexo 13](#)).

La lucha contra el fraude alimentario comprende las actuaciones de control oficial descritas anteriormente, que se realizan de forma planificada, y se completan con otras actuaciones de carácter preventivo (como el registro de marcas), informativo o persecutorio (denuncias). La DGIA también colabora con la Policía Nacional, la Guardia Civil y el SEPRONA y recibe peticiones de información de otros países y denuncias de la red europea de operadores.

II.3.2.5. EJECUCIÓN DE LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Toda la actuación de promoción de la DGIA se recoge en las campañas incluidas en los planes anuales de comunicación y publicidad institucional. En los relativos a los ejercicios 2021 y 2022 se incluyeron siete y seis campañas, respectivamente, con los siguientes costes previstos y realizados:

CUADRO Nº 22 – CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL
EJERCICIOS 2021-2022
(euros)

Plan de 2021			Plan de 2022		
Campaña	Coste		Campaña	Coste	
	Previsto	Realizado		Previsto	Realizado
Importancia de los alimentos de España en la gastronomía española	4.007.000	4.365.296	Importancia de los alimentos de España en la gastronomía española	2.013.032	1.640.369
Promoción del sector agroalimentario y pesquero español	3.067.000		Promoción del sector agroalimentario y pesquero español	2.056.515	1.877.411
Promoción de los alimentos de España	2.611.917	1.164.205	Alimentos de España, el país más rico del mundo	2.725.715	3.440.957
Participación en ferias y eventos de carácter agroalimentario y pesquero	2.000.000	1.151.934	Participación en ferias y eventos de carácter agroalimentario y pesquero 2022	1.800.000	1.921.915
Producción y consumo responsable de alimentos	1.355.958	1.329.169	Reducción del desperdicio alimentario	1.821.165	314.650
Premios Alimentos de España	73.000	69.429	Premios Alimentos de España 2022	72.000	72.843
Producto de la pesca y la acuicultura	1.155.958	1.181.058			
Total: 7 campañas	14.270.833	9.261.091	Total: 6 campañas	10.488.427	9.268.145

Fuente: Elaboración propia a partir de los planes anuales de comunicación y publicidad institucional.

Según los informes de ejecución de los planes anuales, los gastos en publicidad en los ejercicios 2021 y 2022 fueron inferiores a los previstos. En 2021 se debe a la falta de ejecución de la campaña “Promoción del sector agroalimentario y pesquero español”, hecho sobre el que no se ha obtenido información por parte de la DGIA a la fecha de finalización de los trabajos (14 de mayo de 2024).

Esta baja ejecución del gasto parece incongruente con la tramitación en ambos ejercicios de distintos expedientes de modificación de crédito justificados en la necesidad de reforzar las actuaciones previstas en los planes anuales de comunicación y publicidad institucional o atender necesidades sobrevenidas de participar en determinados eventos de promoción. Esta situación pone de manifiesto que las necesidades de gasto de las campañas son conocidas con antelación a la elaboración del programa 413A, por lo que podría mejorarse la presupuestación de los créditos iniciales.

En relación con las campañas anuales, la línea prioritaria de actuación de la DGIA es la promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno. En concreto, se consideran prioritarias las campañas de reducción del desperdicio alimentario, de promoción del consumo sostenible y responsable, y de promoción de los alimentos de calidad y apoyo al sector agroalimentario y pesquero español.

Con carácter general, las campañas se diseñan para su ejecución en varios ejercicios, planificándose la estrategia de difusión en distintas oleadas en los medios seleccionados. Asimismo, el MAPA contrata servicios de evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional. Finalmente, incluye en sus barómetros de clima de confianza preguntas relativas al conocimiento por los consumidores de la marca “Alimentos de España”, así como sobre los aspectos relacionados con los hábitos de consumo en aquellas materias que son de interés para programar nuevas acciones promocionales³⁹.

II.3.2.6. APOYO A LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA

La actuación de apoyo a la producción ecológica se rige actualmente por un documento interno denominado “Aquí somos ecológicos”, también llamado “Hoja de ruta”. Se trata de un plan de acción para el periodo 2023-2030, cuya aprobación decayó en el marco de la convocatoria de elecciones generales en mayo de 2023, y que actualmente sigue sin aprobación en un contexto de protestas de las principales asociaciones del sector agroalimentario.

Su contenido se relaciona con la aplicación del Pacto Verde Europeo y el Plan Estratégico de la Política Agraria Común (PEPAC). Se articula en 3 ejes de actuación, en los que se desarrollan 33 medidas para periodo 2023-2030, y se dispone de una batería de indicadores para los que se definen objetivos. Algunos de estos indicadores son coincidentes con los establecidos en el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023. Como se ha indicado, el programa 413A no ha recogido ninguno de estos indicadores.

Con interés para la fiscalización, la hoja de ruta contiene un análisis de las fortalezas y limitaciones del sector ecológico español, según el siguiente resumen:

³⁹ El Barómetro de clima de confianza agroalimentario es una estadística oficial de periodicidad trimestral que se incluye en el Plan Estadístico Nacional. Se viene realizando desde 2003 a partir de entrevistas a una muestra de agentes del sector agroalimentario (productores, industrias, mayoristas, distribuidores y consumidores) de las que se obtiene un índice de confianza e informes sobre aspectos generales y monográficos sobre temas de interés.

CUADRO Nº 23 – FORTALEZAS Y LIMITACIONES DEL SECTOR ECOLÓGICO

Fortalezas	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Un clima que facilita la diversidad de productos. - Sector pionero a nivel europeo. - Alineación con las estrategias de desarrollo rural y reto demográfico. - Marco regulatorio claro que facilita la competencia entre operadores. - Buena imagen del sector ecológico relacionada con el estricto sistema de control. - Apertura del sector a los canales de comercialización convencionales. - Asociación del mayor coste de producción al mayor valor añadido del producto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de recursos para la investigación. - Dependencia de las ayudas FEADER. - Nuevas exigencias del Pacto Verde en bienestar animal y uso de fitosanitarios o antimicrobianos - Diferencial de precio respecto del producto convencional. - El aumento de la competencia internacional. - Desconocimiento del consumidor de qué es la producción ecológica. - Dificultades específicas de la ganadería ecológica (escasez de piensos proteicos y mataderos especializados; bienestar animal).

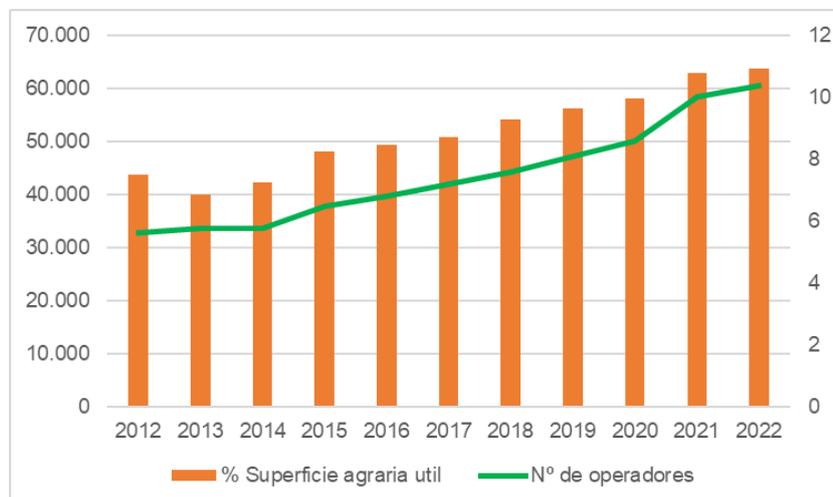
Fuente: Elaboración propia a partir de la hoja de ruta para la producción ecológica.

Algunas de las limitaciones se relacionan con las actuaciones de fomento de la producción ecológica que realiza la DGIA, especialmente las relacionadas con sus funciones de desarrollo normativo y promoción del consumo ecológico. No obstante, la hoja de ruta recoge una valoración positiva de la evolución del sector ecológico español, que se posiciona como uno de los principales productores y exportadores mundiales, principalmente en cultivos vegetales y en productos como el vino, el aceite de oliva, los cítricos y las hortalizas.

Se facilita, a continuación, algunas estadísticas ilustrativas del crecimiento de este sector.

GRÁFICO Nº 7 – EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA: OPERADORES Y PORCENTAJE DE SUPERFICIE AGRARIA

2012-2022



Fuente: Elaboración propia a partir del informe estadístico del MAPA de 2022⁴⁰

II.3.2.7. REDUCCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO

El MAPA ha desarrollado la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, que estuvo vigente en el periodo 2017-2020, aunque sigue siendo el documento de referencia para la actuación de la DGIA en tanto no exista otro nuevo. Esta estrategia está alineada con la Agenda 2030 y su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 “Producción y consumo responsable”, que en su meta 3 establece el objetivo de reducir en 2030 en un 50 % el desperdicio de alimentos a nivel de minoristas y

⁴⁰ Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/>

consumidores. Además, se vincula con Plan de Acción para la Economía Circular de la Comisión Europea y, en el ámbito nacional, con la EEEC y su I Plan de Acción para la Economía Circular.

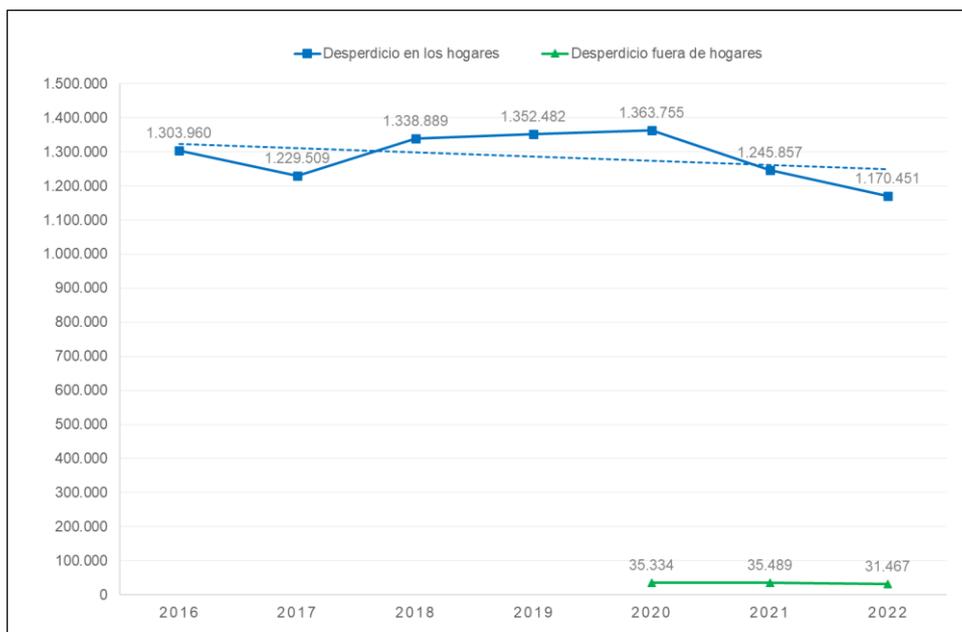
En el marco de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, el MAPA puso en marcha en 2014 el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares. Adicionalmente, en 2020 se mejoró el panel para cuantificar el desperdicio alimentario fuera del hogar de los individuos.

En 2021 una comisión de seguimiento, integrada por representantes de la AGE y de las principales organizaciones y asociaciones del sector, consideró ejecutadas las acciones previstas en la Estrategia 2017-2020 y realizó una valoración positiva del cumplimiento de los objetivos, destacándose la reducción producida en el volumen de desperdicio de los hogares en el contexto posterior a la pandemia de COVID-19. Esta evolución se observa en el siguiente gráfico, que incorpora los últimos datos del panel hasta 2022.

GRÁFICO Nº 8 – EVOLUCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO

2016-2022

(Volumen en miles kg o litros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página web del MAPA.

El volumen de desperdicio de los hogares presenta una tendencia descendente, con una reducción global en 2022 del 6,1 % respecto del ejercicio 2021 y del 13,5 % respecto de la época previa a la pandemia.

En cuanto al desperdicio fuera del hogar (hostelería y restauración), en 2022 se produjo una reducción del 11,3 % respecto del ejercicio anterior, cifra que el MAPA considera especialmente positiva dado que el consumo creció un 6,1 % respecto al año anterior.

En general, el MAPA atribuye la evolución positiva de los datos de los paneles a la mayor concienciación de los ciudadanos y operadores de la cadena alimentaria, pero no realiza valoraciones sobre si con esta tendencia se cumplirían los objetivos de reducción en el horizonte de 2030. Al respecto, se advierte que el objetivo de reducción establecido en la meta 3 del ODS 12 sólo sería alcanzable si se repiten las buenas cifras del ejercicio 2022 en los años posteriores.

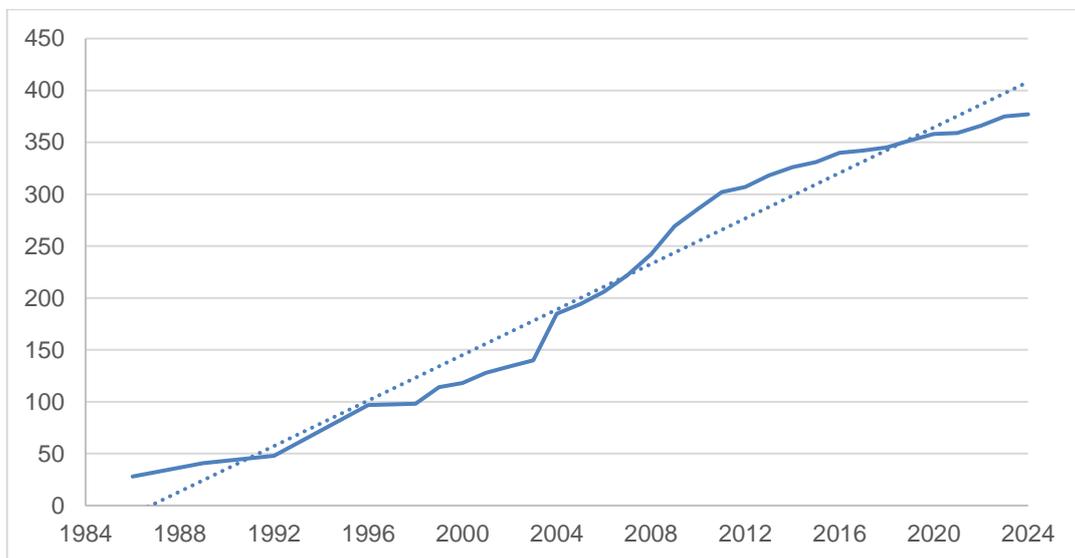
II.3.2.8. APOYO A LAS FIGURAS DE CALIDAD DIFERENCIADA

Las figuras de calidad diferenciada son de tres tipos: las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP) y las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) (el Anexo 2 recoge sus definiciones). Estas figuras constituyen, junto con la producción ecológica, las señas de identidad del modelo competitivo promovido en el ámbito de la UE para la industria alimentaria, modelo que ha sido reforzado en 2020 por la Estrategia de la Granja a la Mesa de la Comisión Europea.

Según la información facilitada por la DGIA, en mayo de 2024 existían 377 indicaciones geográficas registradas, con la siguiente evolución histórica:

GRÁFICO Nº 9 – EVOLUCIÓN DE LAS INDICACIONES DE CALIDAD DIFERENCIADA

1986-2024

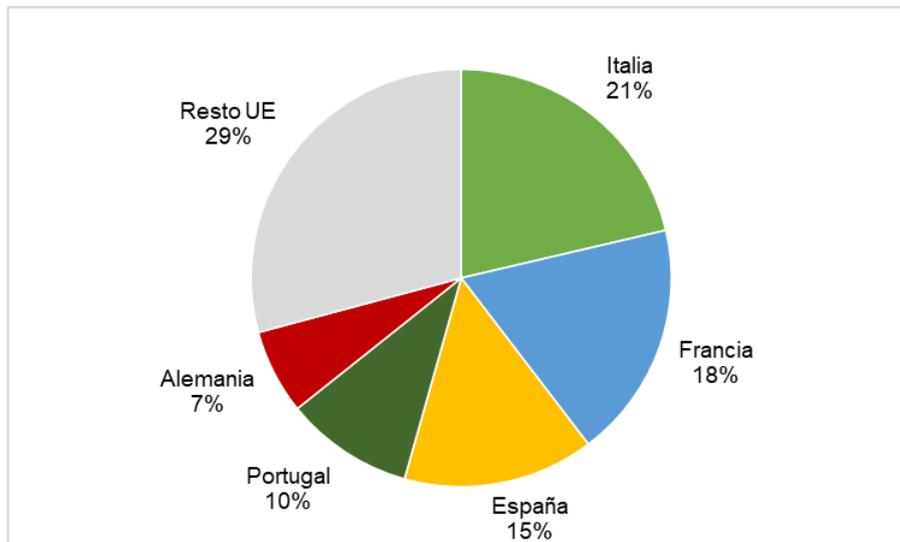


Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGIA.

Las indicaciones de calidad diferenciada de España representan el 15 % de las registradas en la UE, siendo el tercer país en número de registros después de Italia y Francia, según la siguiente distribución:

GRÁFICO Nº 10 – DISTRIBUCIÓN EN LA UE DE LAS INDICACIONES PROTEGIDAS

2023



Fuente: eAmbrosia, registro de indicaciones protegidas de la Unión Europea (DOP, IGP y ETG).

La comparación con los países del entorno, principalmente con Italia, Francia y Portugal, permite deducir que todavía existe un margen para el crecimiento del número de indicaciones.

Como se ha indicado, la competencia del MAPA en esta materia se limita a las figuras cuyo ámbito de actuación excede del territorio de una sola Comunidad Autónoma, siendo de naturaleza supraautonómicas. Actualmente existen catorce indicaciones con esta extensión territorial (diez DOP y cuatro IGP). Están reguladas en la Ley 6/2015 de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, en cuyo preámbulo se indica que estas figuras favorecen la diferenciación de la producción contribuyendo al incremento de la competitividad de las industrias agroalimentarias, fundamentalmente a través de la valorización de estos productos por parte del consumidor, siendo, al mismo tiempo, un instrumento vertebrador en el desarrollo y sostenibilidad de los tejidos rurales y erigiéndose como una seña de promoción de la imagen de los productos españoles en el exterior.

II.4. OTROS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El este Subapartado se recogen los resultados obtenidos de la comprobación del cumplimiento de la normativa de igualdad entre mujeres y hombres, transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y sostenibilidad medioambiental dentro del ámbito objetivo, subjetivo y temporal de la fiscalización.

II.4.1. Igualdad entre mujeres y hombres

II.4.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL MAPA

La página web del MAPA dispone de un apartado a la Igualdad de Oportunidades, en la sección de planes y estrategias, que facilita información relativa a su actividad de fomento de la igualdad en el sector agroalimentario, así como entre el personal del propio departamento.

GRÁFICO Nº 11 – IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA WEB DEL MAPA



Fuente: Captura de imagen de la página web del MAPA⁴¹.

El programa 413A, que constituye el objeto de esta fiscalización, no incluye entre sus objetivos las actuaciones de fomento de la igualdad de oportunidades en el sector agroalimentario y la DGI/A tampoco tenía asignadas funciones al respecto durante el periodo fiscalizado. Estas estaban atribuidas a la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria y a la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura, en sus respectivos ámbitos de actuación. De estos órganos emanan, respectivamente, el Plan para la Promoción de las Mujeres del Medio Rural 2015-2018 y el II Plan para la Igualdad de Género en el Sector Pesquero y Acuícola 2021-2027.

El MAPA informa de que actualmente se trabaja en la elaboración de un nuevo Plan para la promoción de las mujeres en el medio rural, pero hasta la fecha de aprobación de este informe sólo se facilita un diagnóstico de la situación de la mujer fechado en 2021.

Entre las acciones, se destacan diversas líneas de ayuda dirigidas al fomento de las entidades de mujeres rurales de ámbito nacional.

Desde el punto de vista de la organización del departamento, existe una Secretaría General Técnica, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio, a la que compete el desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Igualdad del Departamento previstas en el artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La página web del Ministerio facilita el III Plan para la igualdad de género en la AGE y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella y unas estadísticas de la distribución de su personal. La última, fechada en febrero de 2024, informa de que el 61 % del personal son mujeres y el 41 % hombres.

Entre el personal funcionario, las mujeres representan el 63 %, un porcentaje que se distribuye muy regularmente entre los distintos niveles y escalas. Así, en los niveles superiores (niveles 26 a 30) la representatividad de la mujer es del 62 %, aunque es un poco más baja en el nivel 30 (55 %).

En relación con los altos cargos, existen 15 puestos de esta consideración, de los que 8 estaban ocupados por mujeres y 7 por hombres.

⁴¹ Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/igualdad-de-oportunidades/default.aspx>

Con este alcance meramente analítico, se observa que la distribución entre los puestos de mayor responsabilidad en el MAPA parece equilibrada entre géneros.

II.4.1.2. ANÁLISIS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA DGIA

En relación con la DGIA, las evidencias apuntan en la misma dirección apreciada sobre el conjunto del MAPA. Para este análisis, se utiliza el Informe de evolución de efectivos del MAPA que ha facilitado la Dirección General de Servicios e Inspección a petición del equipo de fiscalización.

CUADRO Nº 24 – PERSONAL DE LA DGIA POR GÉNERO
EJERCICIOS 2021-2023

Categoría profesional	2021			2022			2023 ⁴²		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Funcionarios	89	51	140	91	47	138	93	49	142
Laborales	0	1	1	0	2	2	0	2	2
Totales	89	52	141	91	49	140	93	51	144

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Servicios del MAPA.

La proporción de mujeres sobre el total de la plantilla siempre ha sido superior a la de hombres y similar a la del conjunto del MAPA, representando en torno al 63-65 % del personal.

En el reparto entre puestos, durante el periodo fiscalizado el puesto de director/a general estuvo ocupado por un hombre y las cuatro subdirecciones generales por dos mujeres y dos hombres. El resto de la plantilla presenta una distribución entre mujeres y hombres similar a la proporción existente entre sexos (63 %), sin grandes diferencias entre los puestos de mayor y menor responsabilidad y retribución, según el siguiente detalle:

CUADRO Nº 25 – PERSONAL POR CATEGORÍA, NIVEL Y GÉNERO
29 DE MAYO DE 2023

Distribución	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
Nivel 30	2	2	4	50
Nivel 29	3	1	4	75
Nivel 28	13	8	21	62
Niveles 26-27	27	17	44	61
Niveles 20-24	29	18	47	62
Niveles 16-18	16	5	21	76
Laborales	0	2	2	0
Totales	90	53	143	63

Fuente: Elaboración propia a partir de la RPT facilitada por la DGIA a 29 de mayo de 2023.

Durante la fiscalización, el personal de la DGIA ha manifestado su conocimiento de la existencia del III Plan para la igualdad de género en la AGE y de la realización de acciones formativas en esta materia.

⁴² Las cifras se refieren al cierre de los ejercicios, por lo que no pueden compararse con la información que se facilita en otros cuadros relativa a la RPT a 29 de mayo de 2023.

Finalmente, en el conjunto de actividades desarrolladas por la DGIA en su ámbito de funciones se han identificado las siguientes medidas de incentivo de la participación de la mujer en el sector agroalimentario. Son las siguientes:

- Mediante el Real Decreto 1056/2021, de 30 de noviembre, por el que se modifican el Real Decreto 1009/2015, de 6 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias de ámbito supraautonómico, se introdujo una modificación en los criterios de valoración de las solicitudes. Sobre un máximo de 76 puntos, se pueden obtener hasta 15 puntos por la presencia de mujeres o jóvenes en el Consejo Rector o de Dirección de la entidad solicitante.

II.4.2. Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

II.4.2.1. CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Para el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización ha sido necesario acudir a la información que debe facilitarse en el Portal de Transparencia de la AGE. Por ello, el Informe recoge los resultados de las comprobaciones sobre el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) que guardan relación con el tipo de fiscalización y los objetivos y trabajos programados. Los siguientes resultados se limitan al ámbito subjetivo de la fiscalización.

La DGIA, con rango de Dirección General, no es el órgano principal responsable del cumplimiento de la normativa de transparencia, que debería verificarse sobre el conjunto del MAPA, si bien tiene atribuidas funciones de desarrollo de la competencia de este ministerio en materias relevantes, por lo que puede entenderse como corresponsable del cumplimiento de algunas obligaciones (subvenciones al sector alimentario, control de la calidad, sostenibilidad de la industria, promoción alimentaria, etc.).

En relación con el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la LTAIBG, el Portal de Transparencia de la AGE publica, a nivel de ministerios, la información correspondiente a la organización, funciones y estructura, los planes y estrategias estatales, informes y estadísticas, la normativa vigente sectorial, información sobre empleo, contratos, convenios y subvenciones; y a nivel global de la AGE, publica información de carácter económico y presupuestario.

En el caso de la DGIA, si bien el Portal de Transparencia y la Plataforma de Contratación del Estado recogen de manera pública la información de contratos, convenios y encomiendas, la falta de homogeneidad e interoperatividad entre ambos sistemas no permite saber de manera sencilla si se ha dado cumplimiento a las obligaciones de publicidad en todos los casos.

Respecto del contenido informativo de la página web del MAPA, esta recoge información de relevancia que completa y amplía la información del Portal de la Transparencia. Entre otros aspectos, se informa de la agenda pública de la persona titular de la DGIA y se facilita un mayor detalle e información sobre los planes y estrategias, ferias y campañas publicitarias, entre otras informaciones.

Por tanto, con carácter general se da cumplimiento a las obligaciones de información que establece la LTAIBG, sin perjuicio de que, no en todos los casos es completa y actualizada esta información. Como ejemplos:

- La Estrategia “Más alimento, menos desperdicio 2017-2020” no está disponible en la web del MAPA y el enlace a esta Estrategia que contiene la página www.alimentosdespana.es es un enlace de información roto (terminología que aplica el Consejo de Transparencia).
- En los sitios web mencionados no se ha localizado el Convenio suscrito en 2021 con el Comité Olímpico Español para la realización de actuaciones promocionales de los alimentos.
- Además, en algunas de las áreas de actuación se encuentran vínculos a planes o estrategias que no son los actuales o vigentes, resultado que ya ha sido expuesto en el epígrafe II.3.2.

II.4.2.1.a) Acceso a la información

En la página web del MAPA no se observa la opción específica de solicitar información de carácter público, aunque, dentro de los apartados de comunicación con el ministerio, se encuentra el “Buzón de consulta”. Además, en la web se implementa un vínculo al Portal de la Transparencia de la AGE en el que si está habilitada la posibilidad de solicitar información a la Administración.

En este sentido, se ha consultado la página web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que se informa de que, a lo largo del ejercicio 2023, ha habido una media de una resolución mensual sobre solicitudes de información realizadas al MAPA. Sólo una de estas solicitudes se refería a materias específicas de la DGIA, por lo que se puede considerar como no habitual el recurso al Consejo de Transparencia para obtener información de las materias de este órgano directivo.

Por otro lado, el MAPA dispone de una Instrucción sobre transparencia, que regula el procedimiento de solicitud pública de información, además de haber aprobado una guía de gestión práctica para el desarrollo del procedimiento.

Para este procedimiento, existe una aplicación informática que recoge todos los aspectos, incidencias, documentos, reclamaciones y fases de cada uno de los procedimientos de solicitud de información pública, con la que se minimiza el riesgo de incumplimientos de la LTAIBG en este ámbito.

II.4.2.2. OTRA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA TRANSPARENCIA

Uno de los propósitos de la fiscalización es proporcionar una mayor transparencia sobre las actuaciones públicas que se realizan sobre la industria alimentaria y en materia de alimentación. Por ello, se ha considerado oportuno relacionar diversas informaciones obtenidas de la página web del MAPA que tienen una finalidad de transparencia.

Dicha web dispone de una sección “Áreas de actividad” que permite a los usuarios adquirir conocimientos del sector agroalimentario y de las políticas que desarrolla el ministerio en cada área de actuación, entre las que se encuentra la denominada “Alimentación”. De forma estructurada e intuitiva se dispone de un acceso a contenidos, de carácter no obligatorio, que emanan del ámbito de la DGIA, y que se refieren a cada una de sus líneas de actuación principales.

Entre los contenidos del área “Alimentación”, se destaca la existencia de distintas secciones en las que se facilitan estadísticas oficiales sobre el consumo alimentario e industria agroalimentaria, completadas con estudios y valoraciones:

- En “Consumo y tendencias” se facilitan las estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional relativas al panel de consumo de alimentos de los residentes y al Barómetro del clima de

confianza agroalimentario⁴³. Esta información se completa con informes anuales de análisis, en los que se exponen las tendencias de consumo, con especial referencia a los alimentos ecológicos.

- En “*Desperdicio alimentario*” están disponibles las estadísticas de los paneles de desperdicio en los hogares y fuera de los hogares que han sido analizados en el subepígrafe II.3.2.7.
- En “*Observatorio de la cadena alimentaria*” se facilitan los estudios que elabora este órgano colegiado adscrito al MAPA a través de la DGIA, integrado por representantes de AGE, las CCAA y de las principales organizaciones profesionales del sector agroalimentario⁴⁴.
- En “*Industria agroalimentaria*” se proporcionan informes descriptivos de las cifras económicas de esta industria (número de empresas y empleados, valor de la producción, cifra de negocio, exportaciones e importaciones, etc.).
- Finalmente, en “*Producción ecológica*” se aportan informes estadísticos anuales que incluyen las series históricas de los datos principales (superficie agrícola y número de operadores y actividades).

Aunque la identificación individual de cada estadística resulta intuitiva en función de su materia, la presentación sistematizada y actualizada de estos contenidos facilitaría la comprensión de esta información. En este sentido, la web del MAPA dispone de un área en el área “Estadística y análisis” que parece responder a esta finalidad, presentándose una sección “Estadísticas alimentación” con tres apartados –Observatorio de precios, Consumo alimentario y Barómetro confianza– que facilitan el acceso a algunas estadísticas. Sin embargo, la página a la que se dirige el enlace del Barómetro de confianza está desactualizada y, por otra parte, no se facilitan enlaces a las estadísticas de los paneles de desperdicio alimentario y de producción ecológica, ni a los informes anuales de la industria alimentaria.

Por otra parte, cabe destacar la existencia de un buscador web a nivel ministerial, que puede considerarse fiable, rápido y accesible, siendo las ubicaciones en la web propia del MAPA las que primero aparecen en el resultado de la búsqueda. Con carácter general, en las páginas se aportan los datos de contacto de las unidades responsables de los contenidos y, particularmente, en el apartado de quejas y sugerencias. Además, se habilita al usuario la posibilidad de personalizar contenidos, por ejemplo, con la suscripción al Boletín semanal de publicaciones de Estadística y Análisis del MAPA.

II.4.2.2.a) Informe de impacto de la Ley de la Cadena

La Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modificó la Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria, recogió en su Disposición adicional segunda que el MAPA, al año de la completa entrada en vigor de la ley, debería presentar un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en el que se analizaran los resultados de la aplicación de las medidas recogidas en esta ley. En particular, este informe debía detallar el impacto de dichas medidas sobre el sector agroalimentario español, específicamente sobre el sector agrario y pesquero, sobre los precios que han recibido por sus productos, y sobre los consumidores, atendiendo a la evolución que se haya producido del sistema de fijación de precios, a los precios medios recibidos por los productores con

⁴³ El INE es el coordinador oficial de todas las estadísticas en España. El MAPA, por razón de su especialidad, elabora algunas estadísticas relativas a los paneles de consumo de alimentos y desperdicio alimentario y a los barómetros de clima de confianza del sector agroalimentario.

⁴⁴ El Observatorio de la cadena alimentaria se crea por el artículo 19 de la Ley 12/2013 con las funciones de seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos. Su composición y funcionamiento se regula en el Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero.

detalle por CCAA y provincias de producción y de los precios finales de los productos agroalimentarios.

Se ha comprobado que la DGIA publicó este Informe en agosto de 2023, aunque con un retraso de ocho meses respecto de la fecha prevista en la Disposición adicional segunda antes referida⁴⁵.

II.4.3. Sostenibilidad medioambiental

En este epígrafe se exponen los resultados del cumplimiento de la normativa en materia de sostenibilidad medioambiental por parte de los laboratorios agroalimentarios que dirige la DGIA, al ser el único ámbito en el que se ha apreciado una relación directa con los objetivos de la auditoría. Otros aspectos medioambientales, como el fomento de la producción ecológica y la reducción del desperdicio alimentario, ya han sido suficientemente tratados en el Informe.

II.4.3.1. GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

Las actividades que se realizan en los laboratorios agroalimentarios se rigen por el Reglamento CE 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Reglamento EMAS III) relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, así como por las modificaciones introducidas por los Reglamentos (UE) 1505/2017 y (UE) 2026/2018.

Estas actividades se caracterizan por la generación de diversos tipos de residuos contaminantes para los que se establecen unos requisitos de clasificación y segregación diferenciada en contenedores y envases y, posteriormente, de gestión y tratamiento por empresas autorizadas.

Tanto el LAA como el LAS disponen de un Sistema de Gestión Medioambiental, certificado por AENOR según la Norma Internacional UNE-EN ISO 14001 Sistemas de gestión ambiental, con su correspondiente inscripción en el Registro Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental⁴⁶, designación de responsables, declaración de Política ambiental con arreglo al Reglamento Europeo correspondiente, y verificación certificada de la misma por AENOR.

En el caso del LAA, la Subdirección General de Impacto Ambiental, de la Comunidad de Madrid, informa sobre la revisión de la declaración medioambiental, e inscribe al LAA en el Registro de organizaciones adheridas al Sistema Europeo de gestión y auditoría ambiental⁴⁷.

Por su parte, el LAS tiene reconocida la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria la inscripción en el Registro Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental⁴⁸.

⁴⁵ Disponible en:

<https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/cadena-alimentaria/ley-cadena-alimentaria/default.aspx>

⁴⁶ Constan en el EMAS número de registro ES-MD-000356, para el Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid, y ES-CA-000070, para el Laboratorio Agroalimentario de Santander.

⁴⁷ Número de registro ES-MD-000356.

⁴⁸ Número de registro ES-MD-000070.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VALORACIÓN SOBRE EL ALCANCE DEL PROGRAMA 413A EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

1. Se alcanza una valoración general positiva sobre el cumplimiento de las funciones de la Dirección General de la Industria Alimentaria (DGIA), concluyéndose que existen una base organizativa y de planificación que posibilita una mejora del diseño del programa 413A y de la actuación pública, así como de la rendición de cuentas de sus resultados.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) ha aprobado estrategias y planes de acción en diversas líneas de intervención sobre el sector agroalimentario y ha realizado un diagnóstico de este sector en el Plan Estratégico de la Política Agraria Común para el periodo 2021-2027, aunque no ha desarrollado una estrategia estatal que planifique de una forma global las actuaciones que realizan el conjunto de las Administraciones Públicas sobre un sector que en los Presupuestos Generales del Estado es considerado estratégico (Apartado II y Anexo 11).

Recomendación 1: Al MAPA, para que elabore una estrategia estatal en materia de alimentación, considerando el valor que se atribuye al sector agroalimentario y la disponibilidad de instrumentos de planificación sobre líneas de actuación específicas en las que podría fundamentarse el diseño de esta política.

EN RELACIÓN CON LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

2. La actual denominación del programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria" no es ilustrativa de sus objetivos ni del alcance de sus actuaciones.

Hasta 2017 este programa venía recogiendo las principales actuaciones de fomento de la competitividad de la industria alimentaria. Entre 2018 y 2021 el MAPA reorientó el programa solo hacia la promoción de la sostenibilidad de la industria y de la cadena alimentaria, en su triple acepción económica, social y medioambiental, en tanto que trasladó al programa 414B "Desarrollo del medio rural" las intervenciones de fomento de la competitividad relativas a la digitalización, innovación y formación de capital humano, sin modificar el título de este (Epígrafe II.1.1).

3. La memoria descriptiva del programa 413A no explicita suficientemente las interrelaciones que se producen con los objetivos de otras estrategias desarrolladas en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), como la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española, de la que deriva la marca "Alimentos de España", y la Estrategia Española de Economía Circular (EECC – España Circular 2030), que promueve la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la promoción de la producción y el consumo responsable de alimentos (Epígrafe II.1.2).
4. El programa 413A presenta deficiencias de configuración, al carecer de una sistematización de las líneas de actuación que desarrollan sus objetivos y de indicadores adecuados para el seguimiento de su ejecución, concluyéndose que no se aplica correctamente la técnica de presupuestación por programas. Estas deficiencias impiden realizar un análisis adecuado y suficiente sobre la eficacia y eficiencia del programa, aunque por métodos alternativos se ha podido valorar la eficacia y eficiencia de ciertas actuaciones (Epígrafes II.2.2 y II.3.2).

Recomendación 2: La Dirección General de Alimentación debería valorar cambios en el diseño del programa 413A para que éste se adecue a una auténtica programación por objetivos, considerando:

- a) Una denominación del programa más ilustrativa de sus objetivos actuales.
- b) La interrelación con otras estrategias y planes nacionales y de la UE.
- c) Una mayor claridad en los objetivos y líneas de actuación.
- d) Unos indicadores más completos que permitan el seguimiento de las actuaciones programadas y la valoración de sus resultados conseguidos.

5. La ausencia de la información adecuada de los gastos afectos a cada programa de gastos dificulta una correcta evaluación de su eficiencia.

El MAPA, en aplicación de la previsión del artículo 35.3 la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), centraliza en el programa 411M “Dirección y Servicios Generales de Agricultura, Pesca y Alimentación” todos los créditos del capítulo 2 para atender los gastos corrientes en bienes y servicios de las direcciones generales adscritas a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, una decisión que se fundamenta en la mejor economía y control de estos gastos.

En 2021 y 2022 la DGIA tuvo unos gastos corrientes en bienes y servicios de al menos 718.614,04 y 617.981,68 euros, respectivamente (Epígrafe II.2.1).

Recomendación 3: Se recomienda a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos que:

- a) Mejore el marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada Presupuesto General del Estado, concretando los límites del criterio para atribuir gastos a programas finalistas e instrumentales, ante la heterogeneidad existente entre diferentes ministerios y que da como resultado una información que impide la comparabilidad.
- b) Elabore y publique guías u orientaciones para que los presupuestos expresen objetivos cuantificables en unidades de realización e indicadores de ejecución mensurables en coherencia con los recursos asignados y con la planificación estratégica de cada política pública a medio y largo plazo. Debería evitarse mezclar gastos de administración general con los específicos de programas de gasto de orientación finalista.

6. La presupuestación en el programa 413A de los gastos para inversión de carácter inmaterial no se considera correcta, lo que dificulta la evaluación de la eficiencia de este programa.

En el presupuesto del programa 413A, el concepto 640 “Gastos en inversiones de carácter inmaterial” representa el 67 % del crédito definitivo en 2021 y el 69 % en 2022. Esta partida se dedica, principalmente, a la realización de campañas de publicidad y comunicación institucional, así como al encargo de trabajos técnicos a TRAGSATEC, medio propio del MAPA.

El Tribunal de Cuentas ha venido expresando en sus informes una opinión contraria al criterio recogido en las sucesivas resoluciones de la Dirección General de Presupuestos⁴⁹, que permite la clasificación de estos gastos en el capítulo 6, al considerar que estos tienen, con carácter general, una naturaleza corriente y, por tanto, sus créditos deberían dotarse en el capítulo 2 (Epígrafe II.2.1).

7. El total de obligaciones reconocidas en el presupuesto del Programa 413A ascendió en 2022 a 30,5 millones de euros. La ejecución fue únicamente del 85 % como consecuencia de la falta de realización de subvenciones para el fomento de la integración asociativa y de inversiones para la adquisición y renovación de los equipos técnicos de los laboratorios agroalimentarios de la DGIA (Epígrafe II.2.1).

Recomendación 4: La Dirección General de Alimentación, con la colaboración de la Oficina Presupuestaria del MAPA, debería analizar las partidas de subvenciones e inversiones del programa 413A, valorando la necesidad de mantener sus dotaciones y de reclasificar estos créditos conforme a su naturaleza económica.⁵⁰

8. El programa 413A no identifica los créditos destinados a los laboratorios agroalimentarios, circunstancia que ha dificultado su gestión presupuestaria, al tener que compartir los créditos con los servicios administrativos, y la disponibilidad de datos contables para el análisis de la eficacia, eficiencia y economía en cada uno de estos centros. (Epígrafes II.2.1 y II.3.1).

Recomendación 5: La oficina presupuestaria del MAPA debería segregar en subconceptos los créditos asignados a cada uno de los laboratorios agroalimentarios.

9. Se imputan incorrectamente al programa 413A los gastos de algunas actividades que realiza la DGIA relativas a la gestión de los fondos comunitarios FEADER y FEAGA que deberían recogerse en otros programas presupuestarios (Epígrafe II.2.1).

EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA

10. La distribución de los gastos en la DGIA no está alineada con el cambio de modelo de producción alimentaria. Se destina el 56 % de los recursos financieros al objetivo de promoción alimentaria y sólo el 2 % al objetivo de apoyo a la producción ecológica, a las indicaciones de calidad diferenciada y a la reducción del desperdicio alimentario, siendo este último determinante del modelo alimentario promovido por la UE⁵¹.

⁴⁹ Actualmente está vigente la Resolución de la Dirección General de Presupuestos, de 20 de enero de 2014, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

⁵⁰ En relación con esta recomendación, el MAPA alega que el criterio del Tribunal de Cuentas que ha venido expresando en sus informes resulta contrario al criterio recogido en las sucesivas resoluciones de la Dirección General de Presupuestos, que permite la clasificación de estos gastos en el capítulo 6.

Como se indica en la conclusión 6, el Tribunal mantiene su opinión contraria al criterio que vienen recogiendo las distintas resoluciones de la Dirección General de Presupuestos, que posibilita la presupuestación de gastos de naturaleza corriente en el capítulo 6, dentro del concepto de inversiones de carácter inmaterial. Esta opción sólo sería admisible cuando estuviera suficientemente justificado que estos gastos sean considerados costes de ejecución de proyectos de inversión que desarrollan una actuación estratégica definida. A la fecha de elaboración del Informe se evidenciaba una insuficiente justificación de la presupuestación de las dotaciones de inversiones para realizar gastos institucionales comunicación y publicidad institucional y, muy especialmente, de los gastos de los encargos a medios propios con los que se estaban cubriendo las necesidades de personal de los servicios de la DGIA, y particularmente de los laboratorios agroalimentarios.

⁵¹ En sus alegaciones el MAPA ha informado de su previsión de dotar mayores créditos destinados a apoyar al sector de la producción ecológica y a la reducción del desperdicio alimentario. La situación de prórroga en 2024 de los PGE del ejercicio 2023 ha impedido que este incremento se haya materializado, manteniéndose la propuesta en la memoria presupuesto elaborada para 2025.

Respecto de los recursos humanos, el 54 % de su personal se dedica al objetivo de desarrollo normativo y control de la calidad alimentaria, y el resto se distribuye de forma equitativa entre los demás objetivos.

11. La DGIA no dispone de suficiente personal para el cumplimiento de las funciones encomendadas, puesto que un elevado porcentaje de los puestos se encuentran vacantes (el 22 % a 29 de mayo de 2023). Aunque todas las subdirecciones generales están afectadas, la insuficiencia de personal afecta especialmente a los dos laboratorios agroalimentarios, que tienen dificultades para estabilizar al personal, con riesgo para su funcionamiento.

Esta situación ha motivado la utilización recurrente del encargo a TRAGSATEC. En enero de 2024 un total de 42 personas de este medio propio prestaban servicios en sus instalaciones (32 de ellas en el Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid y 10 en el Laboratorio Agroalimentario de Santander), representando el 40 % del total del personal. En ese momento estaban vacantes 23 puestos de trabajo.

El MAPA cuenta con instrucciones internas para evitar la cesión ilegal de trabajadores, conforme a lo establecido para la Administración General del Estado, pero no efectúa el seguimiento anual en todos los centros directivos. Recientemente no se han llevado a cabo actuaciones o recibido demandas judiciales por esta materia en el ámbito de la DGIA (Epígrafe II.3.1).

12. En 2019 el MAPA realizó un diagnóstico integral de los problemas que podrían poner en riesgo el funcionamiento y existencia de todos sus laboratorios. Se identificaron los relacionados con las condiciones de los puestos de trabajo, la formación del personal, la obsolescencia de las instalaciones y las necesidades de mejora y modernización de los equipos. No obstante, a la fecha de elaboración de este Informe no se han impulsado iniciativas para corregir las deficiencias detectadas en los dos laboratorios de la DGIA (Epígrafe II.3.1).

13. La actividad de los laboratorios agroalimentarios supuso el 19 % de los gastos imputados al programa 413A en 2021 y el 16 % en 2022, con importes de 5,1 y 4,7 millones de euros, respectivamente. Considerando los gastos corrientes que se imputaron al programa 411M, se estiman unos gastos presupuestarios totales de 5,6 y 5,4 millones de euros en esos ejercicios (Epígrafe II.3.1).

14. El 88 % de la actividad de los laboratorios consiste en prestaciones de servicios a las AAPP sin contrapartida económica. Entre estos destacan los prestados a las CCAA, estimados en el 69 % de la actividad. Aunque estas administraciones cuentan con sus propios laboratorios oficiales, no todos disponen de acreditación para realizar todos los tipos de análisis y acuden a los laboratorios de la DGIA.

No se cobra la tasa establecida legalmente por la prestación de servicios a las CCAA, sin que se haya desarrollado la exención en los convenios de colaboración. (Epígrafe II.3.1).

15. La cuantía del precio público repercutido a las empresas privadas no cubre el coste del servicio. El 12 % de la actividad de los laboratorios se dirige a empresas o asociaciones privadas a las que se repercute un precio fijado por la Orden ARM/2969/2011, de 29 de julio, que lleva 13 años sin actualizarse. Según la información facilitada por la DGIA, en 2021 y 2022 se obtuvieron unos ingresos de 55.501 y 59.462 euros, respectivamente, que fueron recaudados directamente por el Tesoro Público. Estos importes representan el 1 % del gasto presupuestario estimado para los laboratorios en dichos ejercicios (Epígrafe II.3.1).

16. El 63 % de los equipos técnicos de los laboratorios tienen más de 10 años, y la mitad de éstos tienen más de 20 años, existiendo un riesgo de obsolescencia y deterioro. Esta circunstancia coincide con que en los ejercicios fiscalizados se produjo una baja ejecución de los créditos disponibles para la adquisición y renovación de los equipos, especialmente en 2022.

La dirección de los laboratorios programa las necesidades de inversión cada ejercicio dejando un remanente de crédito amplio para atender las posibles contingencias de averías de equipos y necesidades de mejora de técnicas analíticas, circunstancias que son de difícil previsión. Al respecto, la DGIA no cuenta con un servicio de mantenimiento de los equipos, situación que afecta especialmente a los equipos sujetos a patentes de fabricación por su elevado coste (Epígrafe II.3.1).

Recomendación 6: Es necesario y urgente que el MAPA, partiendo de su propio diagnóstico realizado en 2019 y de los resultados del presente Informe:

- a) Impulse un plan de acción para sus laboratorios agroalimentarios para su ejecución inmediata con el objetivo de garantizar los medios personales y técnicos necesarios para la prestación de sus servicios.
- b) Actualice los precios de estos servicios para garantizar la cobertura de sus costes.

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA 413A

17. La DGIA cumple una función fundamental para desarrollar el modelo de competitividad promovido por la normativa sectorial, al haberse comprobado que impulsa la creación y desarrollo de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma. Desde 1997 hasta la actualidad se han creado 26 organizaciones interprofesionales (Epígrafe II.3.2).

18. Actualmente, en la DGIA no se desarrolla ninguna actividad para fomentar la adhesión de las empresas alimentarias al Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, previsto en el artículo 15 de la Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria. El Ministerio considera que no aporta el valor añadido pretendido, y valora el riesgo de que este instrumento pueda confundirse con una distinción que garantiza el comportamiento responsable y leal de los operadores (Epígrafe II.3.2).

Recomendación 7: El MAPA debería valorar la vigencia del código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, promoviendo, en su caso, la modificación de la Ley de la Cadena Alimentaria.

19. La línea de ayudas para la fusión o integración de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa, con la intención de que tengan una implantación y ámbito de actuación económica de carácter supraautonómico, desde su origen no ha tenido la eficacia deseada. Las solicitudes siempre han sido muy inferiores el crédito presupuestario a pesar de su paulatina reducción. En 2024 se han dejado de convocar estas ayudas después de que en 2023 no se recibiera ninguna solicitud (Epígrafe II.3.2).
20. La labor de coordinación de la DGIA en el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA) es adecuada y está garantizada.

La DGIA también es la autoridad competente para realizar el control oficial de las figuras de calidad diferenciada de ámbito supraautonómico cuando se trata de un origen geográfico. El porcentaje de operadores controlados por la DGIA es alto (el 100 % en 2021 y el 99 % en 2022), habiéndose comprobado que se realiza un seguimiento adecuado de los incumplimientos detectados en su ámbito de actuación (Epígrafe II.3.2).

21. La DGIA ha planteado desde 2020 una estrategia de promoción de la marca alimentos de España que centraliza toda la programación de las campañas de publicidad y comunicación institucional sobre alimentos del MAPA, anteriormente dispersas en distintos órganos del Ministerio, y se evidencia un aumento de la eficacia de las acciones de comunicación (Epígrafe II.3.2).
22. En materia de sostenibilidad del sector agroalimentario, la evolución del sector está siendo positiva en términos de producción ecológica, reducción del desperdicio alimentario y creación de nuevas indicaciones de calidad diferenciada, si bien la DGIA no ha valorado en qué medida esa evolución estaría cumpliendo con los objetivos previstos en los horizontes temporales de la Agenda 2030 y del Pacto Verde Europeo (2050) (Epígrafe II.3.2).
 - a. Para el apoyo a la producción ecológica, la DGIA tiene un documento interno que establece una hoja de ruta para el sector en el que se destacan las limitaciones que amenazan el desarrollo del sector ecológico español.
 - b. En relación con el desperdicio alimentario, los paneles que elabora la DGIA muestran un descenso significativo en 2022 en el ámbito de los hogares (6,1 % respecto de 2021 y 13,5 % respecto de 2019). Asimismo, el nuevo panel elaborado desde 2020 sobre reducción del desperdicio fuera del hogar (hostelería y restauración) informa de una reducción positiva en 2022 respecto del año anterior. No obstante, no se han realizado valoraciones sobre el cumplimiento de las metas fijadas para 2030, aunque sí se valora que en la época posterior a la pandemia se ha producido un punto de inflexión positiva en la concienciación de los consumidores.
 - c. Finalmente, el crecimiento en España de las figuras de calidad está siendo sostenido y actualmente representan el 15 % de las indicaciones registradas en la UE, siendo el tercer país en número de registros después de Italia y Francia. No obstante, la comparación con los países del entorno, principalmente con Italia, Francia y Portugal, permite concluir que todavía existe un margen de crecimiento.

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

23. No se han identificado incumplimientos de la normativa de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito de la DGIA. La proporción de mujeres en este órgano ha sido superior a la de hombres y similar a la existente en el MAPA durante todo el periodo fiscalizado, con porcentajes del 63-65 %. Tampoco se han apreciado diferencias significativas en la representatividad de las mujeres entre los puestos de mayor y menor responsabilidad y retribución (Epígrafe II.4.1).

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

24. No se han apreciado incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa y de la solicitud de acceso a la información pública establecidas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Sin perjuicio de lo anterior, la forma en la que se presenta la información en la página web del MAPA en algunos casos puede generar en el usuario la sensación de que esta no es completa y no está actualizada, dado que la sección de “Estadísticas alimentación” del área “Estadísticas y análisis” no facilita todas las estadísticas habilitadas en las áreas temáticas gestionadas por la DGIA.

Asimismo, la página web del MAPA facilita información de carácter no obligatorio en materia de alimentación que permite obtener un amplio conocimiento del sector y de las políticas que desarrolla la DGIA en cada una de sus líneas de actuación principales. (Epígrafe II.4.2).

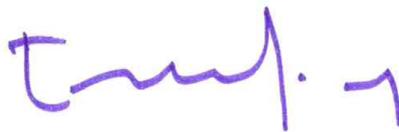
Recomendación 8: El MAPA debería recoger en su página web, dentro del área de “Estadísticas y análisis”, una sección de “Estadísticas alimentación”, de forma sistematizada y actualizada, todas sus estadísticas en materia de alimentación, indicando las que se elaboran en ejecución del Plan Estadístico Nacional.

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

25. Los laboratorios agroalimentarios disponen de un sistema de gestión medioambiental, certificado por AENOR según la Norma Internacional UNE-EN ISO 14001 Sistemas de gestión ambiental, con su correspondiente inscripción en el Registro Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental, designación de responsables, declaración de Política ambiental con arreglo al Reglamento Europeo correspondiente, y verificación certificada de la misma por AENOR (Epígrafe II.4.3).

Madrid, 28 de octubre de 2024

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



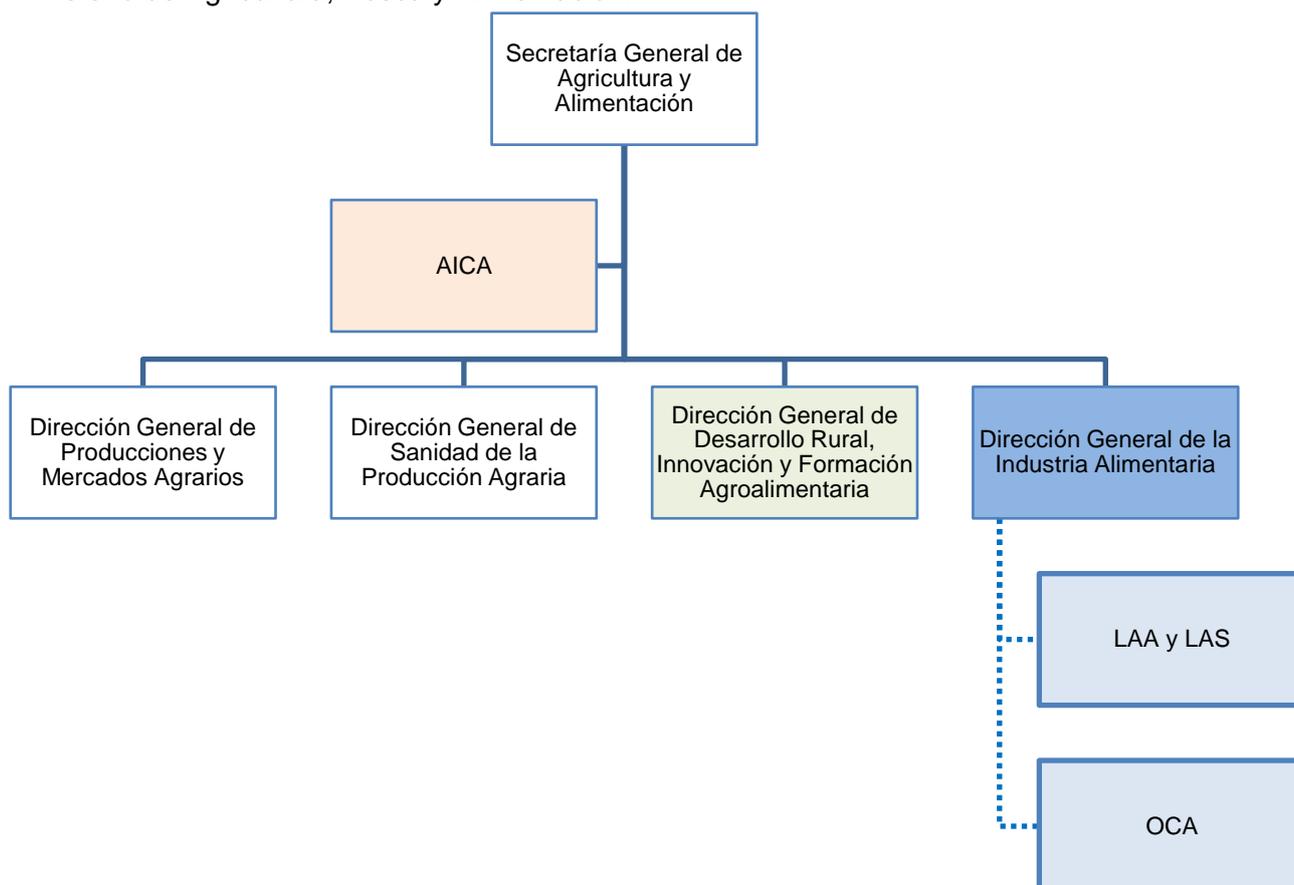
ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 – ORGANIGRAMA DEL MAPA VIGENTE EN EL PERIODO 2021-2022.....	67
ANEXO 2 – PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME	69
ANEXO 3 – EL VALOR ESTRATÉGICO DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA	73
ANEXO 4 – REFERENCIAS NORMATIVAS.....	75
ANEXO 5 – REFERENCIAS A ESTRATEGIAS Y PLANES.....	76
ANEXO 6 – RESUMEN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PEPAC 2021-2023).....	77
ANEXO 7 – RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS Y LINEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA Y LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LAS SUBDIRECCIONES GENERALES DE LA DGIA	79
ANEXO 8 – INFOGRAFÍA: AGENTES EN EL CONTROL DE LOS ALIMENTOS	81
ANEXO 9 – DETALLE DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 413A	83
ANEXO 10 – RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN E INDICADORES ..	85
ANEXO 11 – ASPECTOS ANALIZADOS DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO	91
ANEXO 12 – METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE EFICACIA	93
ANEXO 13 – INFOGRAFÍA: ACTORES EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE ALIMENTARIO ..	94

ORGANIGRAMA DEL MAPA VIGENTE EN EL PERIODO 2021-2022

Las funciones de estos órganos directivos durante el periodo fiscalizado se establecían en el Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



La Secretaría General de Agricultura y Alimentación era el órgano directivo que ejercía las competencias propias del MAPA sobre el sector agrario y sobre la industria agroalimentaria. Dependían de ella varias direcciones generales especializadas por materias, siendo la DGIA la que tenía atribuidas las principales funciones para el desarrollo y ejecución de las competencias del MAPA sobre esta industria.

Se adscribe a la DGIA el Observatorio de la Cadena Alimentaria (OCA), un órgano colegiado regulado por el artículo 19 de la Ley 12/2013 en el que están representadas todas las AAPP y diversas organizaciones profesionales del sector, y que actúa como foro de interlocución entre los operadores de la cadena y fuente de estudios sobre el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Por su parte, se atribuían a la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria algunas funciones de fomento de la competitividad sobre el conjunto del sector agroalimentario, tales como la digitalización, innovación y formación de capital humano.

Finalmente, el Organismo Autónomo Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), bajo la dependencia de la referida Secretaría General, tenía funciones de control del cumplimiento de algunos aspectos de la contratación por parte de los operadores de la cadena alimentaria.



SUBPROGRAMA/OBJETIVO	SUBDIRECCIÓN GENERAL RESPONSABLE
413A.1. Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria	S.G. de Competitividad de la Cadena Alimentaria S.G. de Promoción de Alimentos de España
413A.2. Dimensión y competitividad de las empresas, industria y cooperativas	S.G. de Competitividad de la Cadena Alimentaria
413A.3. Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria.	S.G. de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria S.G. de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios
413A.4. Estrategia de Promoción de los Alimentos de España y la dieta mediterránea	S.G. de Promoción de Alimentos de España
413A.5. Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria	S.G. de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria S.G. de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios

PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME

Alimento

La Real Academia Española (RAE) define el alimento como el “Conjunto de sustancias que los seres vivos comen o beben para subsistir”.

En este Informe se utiliza el concepto que recoge el Reglamento CE Nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002: “*Se entenderá por «alimento» (o «producto alimenticio») cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no. «Alimento» incluye las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. Se incluirá el agua después del punto de cumplimiento definido en el artículo 6 de la Directiva 98/83/CE y sin perjuicio de los requisitos estipulados en las Directivas 80/778/CEE y 98/ 83/CE.*”

Industria alimentaria [también denominada agroalimentaria o agroindustria.]

La Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) define la industria alimentaria (o agroalimentaria) como un subsector de la industria manufacturera que comprende la industria de la alimentación (CNAE C10), la fabricación de bebidas (CNAE C11) y la industria del tabaco (CNAE C12). Además de alimentos aptos para el consumo humano, también incluye la producción de alimentos para animales y la producción de varios productos intermedios que no son directamente alimentos o productos alimenticios (por ejemplo, pieles).

Sector agroalimentario

Está integrado por el sector primario, de producción primaria del alimento (silvicultura, ganadería, agricultura, pesca, caza, etc.), y por la industria alimentaria, que incluye las empresas de transformación y comercialización de las materias primas.

Cadena alimentaria

La cadena alimentaria se refiere a las etapas por las que pasa un alimento desde su lugar de origen hasta el de consumo. Son las siguientes:

- Origen: es el lugar donde se obtienen los alimentos (granja, explotación, etc.).
- Transformación: manipulaciones a que se someten los alimentos para cambiar sus características o aumentar su duración y de esta forma producir más variedad de alimentos y permitir un mejor aprovechamiento de estos. No todos los alimentos sufren transformación.
- Almacenamiento: depósito temporal de los alimentos previo a su distribución.
- Transporte: medio que une los elementos de la cadena alimentaria.
- Venta: puesta de los alimentos a disposición del consumidor.
- Consumo: destino final de los alimentos (hogares, restaurantes, etc.)

Calidad del alimento

La Ley 28/2015 para la defensa de la calidad alimentaria define dicho concepto como el “conjunto de propiedades y características de un producto alimenticio o alimento relativas a las materias primas o ingredientes utilizados en su elaboración, a su naturaleza, composición, pureza, identificación, origen, y trazabilidad, así como a los procesos de elaboración, almacenamiento, envasado y comercialización utilizados y a la presentación del producto final, incluyendo su contenido efectivo y la información al consumidor final especialmente el etiquetado”.

Seguridad del alimento

Según el artículo 14 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, un alimento no es seguro cuando sea nocivo para la salud o no sea apto para el consumo humano.

[Los conceptos de calidad y seguridad alimentaria no son sinónimos, aunque tienen una relación directa, dado que la calidad comprende la seguridad alimentaria. Pueden existir alimentos inocuos para el consumo humano que no sean de calidad, por ejemplo, por una inadecuada información en el etiquetado]

Calidad diferenciada

Es un sistema que desarrolla una protección de un alimento que se somete a unos términos de calidad garantizados y que facilita una diferenciación de los productos comercializados. Se distinguen las siguientes figuras:

- Denominaciones de Origen Protegidas (DOP). Productos cuya calidad o características se deben al medio geográfico con sus factores naturales y humanos, y cuya producción, transformación y elaboración se realizan siempre en esa zona geográfica delimitada de la que toman el nombre.
- Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP). Productos que poseen alguna cualidad determinada o reputación u otra característica que pueda atribuirse a un origen geográfico y cuya producción, transformación o elaboración se realiza en la zona geográfica delimitada de la que toma su nombre.

Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG). Productos con rasgos específicos diferenciadores de otros alimentos de su misma categoría, y se producen a partir de materias primas tradicionales, o bien presentan una composición, modo de producción o transformación tradicional.

Alimento ecológico

Alimento producido con un compendio de técnicas agrarias que excluye, con carácter general, el uso en la agricultura y ganadería, de productos químicos de síntesis, con el objetivo de preservar el medio ambiente, mantener o aumentar la fertilidad del suelo y proporcionar alimentos de calidad.

Según el artículo 2, letra a) del Reglamento (CE) N° 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, “se entenderá por «producción ecológica»: el uso de métodos de producción conformes a las normas establecidas en el presente Reglamento en todas las etapas de la producción, preparación y distribución.”

Desperdicio alimentario

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) lo define como el descarte de alimentos aptos para el consumo. Se relaciona con los malos hábitos de compra, consumo, gestión y manipulación de los alimentos, de modo que es posible realizar cambios en el comportamiento para evitarlo.

EL VALOR ESTRATÉGICO DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

La industria alimentaria tiene una trascendencia en términos sociales, económicos y medio ambientales que le otorgan un carácter estratégico, según las memorias de los PGE descriptivas de las líneas de actuación del MAPA.

La misión básica del sector agroalimentario es proporcionar a los ciudadanos unos alimentos sanos, seguros y de calidad. Por ello, en el ámbito de la UE se han aprobado distintos Reglamentos en los que se han establecido los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria en toda la UE. En España se han desarrollado, entre otras, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, y la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.

La importancia social y económica del sector agroalimentario en la UE ya se identificó en el origen de la Política Agraria Común (PAC), a mediados del siglo XX, cuando debía afrontarse el reto de suplir la escasez alimentaria tras la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente ha seguido vigente, como evidencia que un tercio del presupuesto de la UE que se destina a la PAC.

La asociación empresarial más representativa de la industria alimentaria, con la colaboración del MAPA⁵², elaboró en 2014 un Marco Estratégico, con el horizonte de 2020, que recogía la visión de “mejorar la calidad de vida actual y futura de los ciudadanos a través de la alimentación construyendo un sector industrial seguro, saludable y sostenible (económica, social y medioambientalmente)” y la misión de que la industria fuese “la locomotora de la economía española, el empleo y la imagen de España, siendo competitiva en cualquier mercado global, atrayendo el mejor talento basada en su seguridad, calidad y desarrollo científico y tecnológico”.

El Plan Estratégico de la PAC (2023-2027) incide en el carácter estratégico del suministro de alimentos a la población, pero también destaca el valor estratégico de la contribución de la industria alimentaria al desarrollo económico de las zonas rurales. Se la considera el motor que impulsa la actividad económica del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y acuicultura), que le provee de su materia prima principal. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2022 la industria alimentaria era la rama económica más importante de la industria española –el 16 % de las empresas, el 21 % del empleo y el 18 % de la cifra total de negocio–.

La otra cara de la relevancia económica es el impacto medioambiental. El agroalimentario es uno de los seis sectores prioritarios en la Estrategia Española de Economía Circular “España 2030” (EEEC). En el objetivo general de descarbonización progresiva de la economía, se pretende la reducción de los residuos de alimentos en un 50 % en los hogares y un 20 % en las cadenas de producción y suministro, contribuyendo así a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Todas estas actuaciones se desarrollan actualmente en el marco del Pacto Verde Europeo, un paquete de iniciativas que presentó la Comisión Europea en 2019 que persigue situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática en 2050. En materia alimentaria, la actuación pública se centra en la promoción de los alimentos ecológicos, el consumo responsable y los modelos de producción más eficientes.

⁵² Disponible en la web del MAPA: https://preservicio.mapama.gob.es/fr/alimentacion/temas/industria-agroalimentaria/marcoestrategicoparalaindustriadealimentacionybebidas_tcm36-87437.pdf

REFERENCIAS NORMATIVAS**Funcionamiento de la cadena alimentaria y sectorial:**

- Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, modificada por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre.
- Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.
- Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.
- Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, y se modifica el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, aprobado por Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo.
- Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de la Industria Alimentaria, por la que se publica el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria.

Seguridad y calidad alimentaria:

- Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.
- Reglamento (UE) 625/2017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios.
- Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.
- Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Otra normativa sectorial o específica:

- Reglamento 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.
- Reglamento 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.
- Reglamento (UE)2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos.
- Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.
- Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, y por el que se desarrolla la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional

ANEXO 5

REFERENCIAS A ESTRATEGIAS Y PLANES

Marco estratégico europeo e internacional	Vigencia
Pacto Verde Europeo	2019-2050
Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y competitiva	2020-2050
Estrategia de la Granja a la Mesa	2020-2030
Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica	2020-2030
Horizonte Europa	2021-2027
Agenda 2030	2015-2030
Estrategias y planes nacionales con incidencia en el sector agroalimentario	Vigencia
Plan nacional de control oficial de la cadena alimentaria (PNCOCA)	2021-2025
Estrategia Española de Economía Circular. España Circular 2023 (EEEC)	2020-2030
I Plan de Acción de Economía Circular	2021-2023
Estrategia de Internacionalización de la Economía Española	2017-2027
Plan de acción para la internacionalización de la economía española	2021-2022
España Digital 2025	2020-2025
Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación	2021-2027
Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación	2021-2023
Marco Estratégico de Consumo de la Conferencia Sectorial de Consumo	2022-2025
Estrategia nacional frente al reto demográfico	2019-2030
Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y su Adenda	2021-2026
PERTE Agroalimentario	2022-2025
PERTE de Economía Circular	2024-2026
Estrategias y planes en el ámbito del MAPA	Vigencia
Plan Estratégico de la Política Agraria Común (PEPAC)	2021-2027
Plan estatal de integración asociativa	2015-2020
Estrategia Apoyo Producción Ecológica (<i>actualmente se sigue un documento interno denominado "Hoja de ruta para el fomento de la producción ecológica" que no ha sido formalmente aprobado</i>)	2014-
Estrategia más alimentos menos desperdicio	2017-2020
Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural	2019-2030
Líneas Estratégicas para la Internacionalización del Sector Agroalimentario	2013-
Plan estratégico de subvenciones del MAPA	2021-2023
Plan estratégico de laboratorios del MAPA	2020-2025

RESUMEN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PEPAC 2021-2027)

La Política Agraria Común (PAC) es una política europea que apoya al sector primario y garantiza la seguridad alimentaria. En la actualidad está vigente la PAC del periodo 2023-2027⁵³, cuyo objetivo es el desarrollo sostenible de la agricultura, la alimentación y las zonas rurales para garantizar la seguridad alimentaria fundamentada en un sector competitivo y un medio rural vivo. Este objetivo se desglosa en nueve objetivos específicos, basados en los tres pilares de la sostenibilidad, y se completan con un objetivo transversal común de modernizar el sector agrario a través del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas rurales.



Cada Estado miembro de la UE deben contar con un Plan Estratégico de acuerdo con el enfoque del Pacto Verde Europeo de la Comisión Europea. El Plan Estratégico español, PEPAC 2021-2027, recoge las medidas dirigidas al sector primario sobre el que se aplica la PAC, aunque también recoge las intervenciones que se desarrollan sobre la industria alimentaria y facilita, en su análisis DAFO, un diagnóstico de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del sector agroalimentario.

Se destacan, por su relación con la actividad de la DGIA y los objetivos del programa 413A, las necesidades e intervenciones identificadas por el PEPAC en los objetivos específicos 3 y 9, con el siguiente contenido⁵⁴:

Objetivo Estratégico 3. Mejorar la posición del agricultor en la cadena de valor.
Agrupación del sector productor para ganar dimensión económica.
Fomento de las producciones de calidad diferenciada y ecológicas.
Fomento de los contratos por escrito (desarrollo de la Ley 12/2013).
Eliminación de las prácticas abusivas (trasposición de la Directiva de Prácticas Comerciales Desleales).
Desarrollo de canales de venta alternativos.
Transparencia e interlocución entre los diferentes eslabones de la cadena.
Mejorar la renta de la agricultura española.
Apoyo de medidas de adaptación y mitigación para la lucha contra el cambio climático.
Objetivo Estratégico 9. Protección de la calidad de los alimentos y de la salud.
Valorizar los productos y los sistemas de producción, y fomentar la confianza de los consumidores.
Alinear los hábitos de consumo con las recomendaciones nutricionales y los objetivos de sostenibilidad.
Aumentar la transparencia en materia de información alimentaria.
Promover la economía circular, reducir el desperdicio alimentario y la generación de residuos.
Mejorar la confianza de los consumidores en los sistemas alimentarios y minimizar el fraude alimentario.
Impulsar las producciones sostenibles.
Desarrollar medidas de apoyo a la mejora del bienestar y seguridad animal.
Reducir el consumo de medicamentos antimicrobianos en la producción animal.
Reducir el uso de productos fitosanitarios y plaguicidas.

⁵³ La PAC se gestiona y financia a escala europea a través del FEAGA, que ofrece ayudas directas y financia medidas de mercado, y el FEADER, que financia el desarrollo rural.

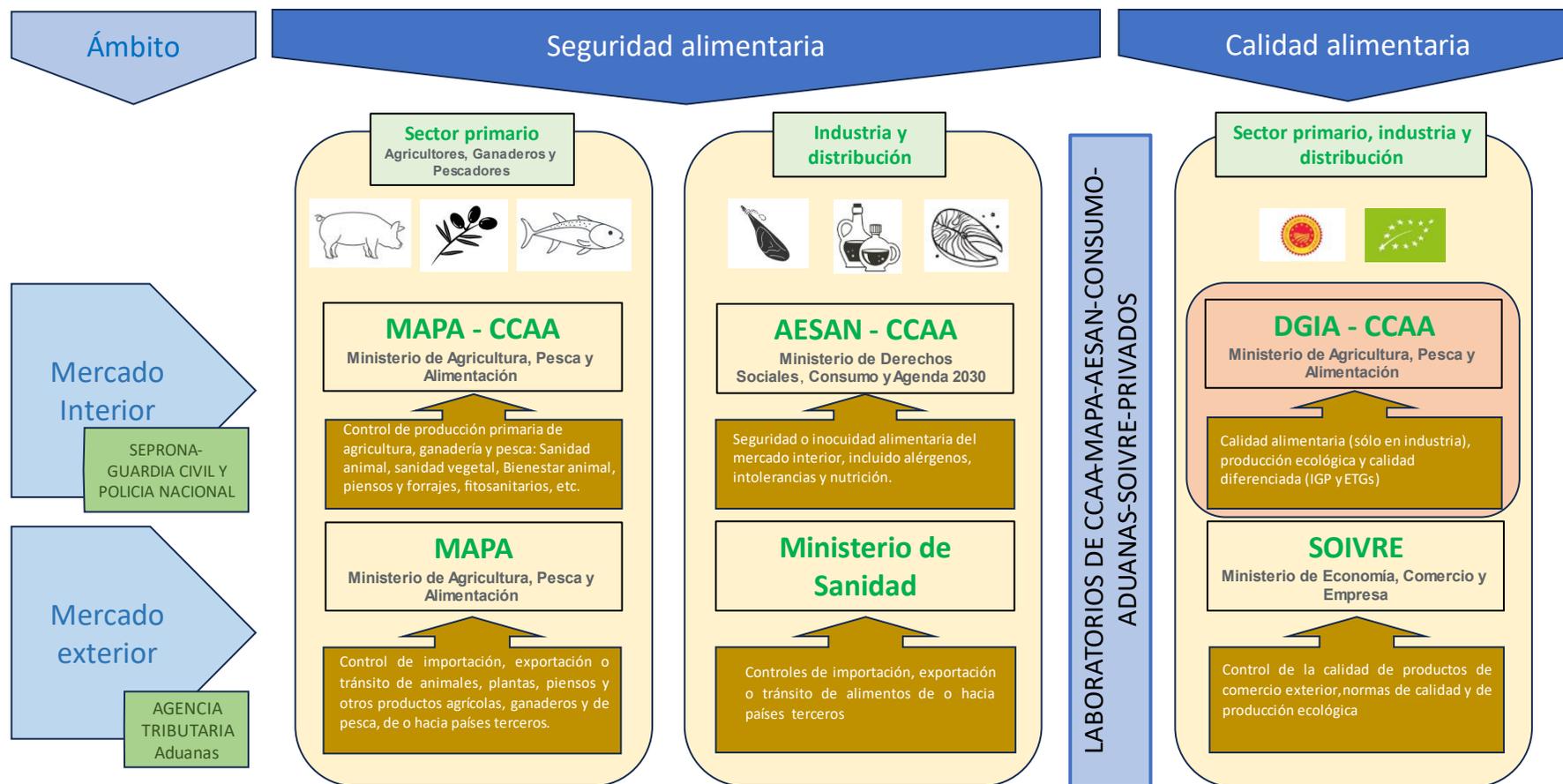
⁵⁴ Sin perjuicio de la participación en acciones de los objetivos específicos 2 4, 5 y 8.

RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS Y LINEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA 413A Y LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LAS SUBDIRECCIONES GENERALES DE LA DGIA

Objetivo	Líneas de actuación	Funciones según el artículo 6 del RD 430/2020	SG responsable
413A.1	1. Mejora del funcionamiento de la cadena de valor y Observatorio de la Cadena Alimentaria: comercialización agroalimentaria	i) Analizar los componentes del consumo alimentario en España...	SG Promoción
	2. Mejora del funcionamiento de la cadena de valor y Observatorio de la Cadena Alimentaria: consumo alimentario	h) Facilitar la interlocución entre los diferentes componentes de la cadena alimentaria...	SG Promoción
	3. Mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria	b) Desarrollar las competencias del Departamento relativas a la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria...	SG Competitividad
	4. Impulso a la vertebración sectorial: organizaciones interprofesionales agroalimentarias	c) Ejercer las competencias del Departamento en materia de fomento de la vertebración sectorial [...] y el apoyo e impulso a las organizaciones interprofesionales	SG Competitividad
	5. Becas de formación práctica		SG Competitividad
413A.2	1. Subvención a favor de Cooperativas Agroalimentarias de España. U. de Coop.	c) Ejercer las competencias del Departamento en materia de fomento de la vertebración sectorial, a través del asociacionismo y de la economía social de carácter agroalimentario...	SG Competitividad
	2. Subvención a favor de la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB).		
	3. El fomento del cooperativismo agrario para una mayor eficacia en la estructura de la oferta.	a) Desarrollar las competencias del Departamento en materia de competitividad de las empresas alimentarias	SG Competitividad
	4. Apoyo a la gestión administrativa del fomento industrial y la integración asociativa en relación con la normativa de fondos comunitarios (FEADER y FEAGA) y nacionales.		SG Competitividad
413A.3.	1. Elaboración de la normativa nacional en calidad alimentaria	d) Ejercer las competencias del departamento en materia de política de calidad alimentaria y en su desarrollo normativo	SG Calidad y Sostenibilidad
	2. Control de la calidad agroalimentaria	m) Coordinar los Programas nacionales de control oficial de los productos de calidad diferenciada y producción ecológica...	SG Control de la Calidad
		l) Desarrollar las competencias del departamento en lo relativo al control y defensa contra el fraude en la calidad alimentaria...	SG Control de la Calidad
		e) Desarrollar las líneas directrices en materia de política de calidad diferenciada alimentaria...	SG Control de la Calidad
	3. Funcionamiento operativo de los laboratorios agroalimentarios	ñ) La planificación, coordinación y dirección técnica del Laboratorio Arbitral Agroalimentario de Madrid y del Laboratorio Agroalimentario de Santander...	SG Control de la Calidad
		n) Desarrollar las competencias del Departamento en el control analítico y verificación de autenticidad de los alimentos, de los piensos, de los formulados fitosanitarios, de los fertilizantes...	SG Control de la Calidad

Objetivo	Líneas de actuación	Funciones según el artículo 6 del RD 430/2020	SG responsable
		o) Ejercer las competencias y compromisos de la pertenencia a la Organización Internacional de la Viña y del Vino (OIV)	SG Control de la Calidad
413A.4.	1. Campañas de comunicación y publicidad institucional 2. Premios "Alimentos de España" 3. Participación en ferias 4. Actuaciones para la tutela y puesta en valor de los productos agroalimentarios de la dieta mediterránea 5. Internacionalización de productos agroalimentarios y pesqueros 6. Acciones cofinanciadas por la Unión Europea	j) Proponer y desarrollar instrumentos encaminados a promocionar y orientar el consumo de productos agroalimentarios y pesqueros, en particular a través del diseño y realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación...	SG Promoción
		k) Ejercer las competencias del Departamento, en colaboración con el Fondo Español de Garantía Agraria, O. A. (FEGA), en la gestión de los programas europeos de promoción alimentaria y en los programas escolares de distribución de frutas y hortalizas, plátanos y leche	SG Promoción
413A.5.	1. Reducción del desperdicio alimentario	g) Desarrollar la política del Departamento en relación con la sostenibilidad de la industria de alimentación y bebidas y con el desperdicio alimentario	SG Calidad y Sostenibilidad
	2. Apoyar la producción ecológica	f) Desarrollar las líneas directrices en materia de producción ecológica, orgánica o biológica en el marco de la legislación nacional y europea	SG Calidad y Sostenibilidad
	3. Mejorar el conocimiento de las figuras de calidad diferenciada	e) Desarrollar las líneas directrices en materia de política de calidad diferenciada alimentaria...	SG Control de la Calidad
	4. Herramientas de conocimiento a los consumidores	i) Analizar los componentes del consumo alimentario en España, su evolución y las tendencias en las diferentes fases y sectores de la cadena alimentaria, y proponer y desarrollar las líneas de actuación en materia de generación de conocimiento, comercialización y distribución de la cadena alimentaria	SG Promoción
		p) Cooperar con las CCAA y entidades representativas del sector... Elaborar las propuestas que permitan establecer la posición española ante la UE y ante otros organismos o foros internacionales...	Todas las SG

INFOGRAFÍA: AGENTES EN EL CONTROL DE LOS ALIMENTOS



ANEXO 9

DETALLE DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 413A
EJERCICIOS 2021-2022

Naturaleza de los gastos por capítulos	2021					2022				
	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	ORN	% ejecución	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	ORN	% ejecución
Cap. 1. Gastos de personal	6.196,3	154,5	6.350,8	6.056,2	95,4	6.305,5	-63,0	6.242,5	6.211,2	99,5
Cap. 4. Transferencias corrientes	999,3	-458,0	541,3	418,6	77,3	536,0	-101,0	435,0	282,7	65,0
472. Convenio de colaboración con la Fundación Dieta Mediterránea	80,0	0,0	80,0	78,5	98,1	80,0	0,0	80,0	80,0	100,0
473. Subvención para "Premios Alimentos de España"	100,0	-100,0	0,0	0,0	n.a.	100,0	-100,0	0,0	0,0	n.a.
474. Convenio con el Comité Olímpico Español para la realización de actuaciones promocionales de los alimentos	121,0	0,0	121,0	66,5	55,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a.
480. Becas de formación	398,3	-58,6	339,7	273,0	80,4	355,0	0,0	355,0	202,7	57,1
482. Subvenciones al sector comercial pesquero para ampliación de mercados	300,0	-299,4	0,6	0,6	100,0	1,0	-1,0	0,0	0,0	n.a.
Cap. 6. Inversiones reales	21.190,0	695,5	21.885,5	19.123,3	87,4	21.853,3	4.497,0	26.350,3	21.879,6	83,0
620. Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	500,0	0,0	500,0	419,7	83,9	500,0	0,0	500,0	83,4	16,7
630. Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	800,0	0,0	800,0	723,1	90,4	950,0	0,0	950,0	584,8	61,6
640. Gastos en inversiones de carácter inmaterial	19.890,0	695,5	20.585,5	17.980,5	87,3	20.403,3	4.497,0	24.900,3	21.211,4	85,2
Cap. 7. Transferencias de capital	2.925,0	-767,2	2.157,8	2.107,2	97,7	3.025,0	0,0	3.025,0	2.192,1	72,5
750. Al Gobierno de Aragón para la creación del Consejo Regulador de la Trufa	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a.	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0
771. Fomento al cooperativismo agrario para la reestructuración de la oferta	909,3	-767,2	142,1	133,4	93,9	909,3	0,0	909,3	109,9	12,1
78500. Convenio de colaboración con la FIAB	754,5	0,0	754,5	753,7	99,9	754,5	0,0	754,5	754,4	100,0
78501. Convenio marco de colaboración con Cooperativas Agroalimentarias de España	1.261,2	0,0	1.261,2	1.220,1	96,7	1.261,2	0,0	1.261,2	1.227,8	97,4
Total Programa 413A	31.310,6	-375,2	30.935,4	27.705,3	89,6	31.719,8	4.333,0	36.052,8	30.565,6	84,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria (n.a. = no aplicable)

Detalle de la clasificación económica del presupuesto del Programa 413A

Capítulo 1. Gastos de personal

Incluye los gastos de las retribuciones del personal de la Dirección General de la Industria Alimentaria..

Capítulo 4. Transferencias corrientes

- Concepto 472. Convenio de colaboración con la Fundación Dieta Mediterránea para promocionar las características de la "dieta mediterránea" y los productos que la componen entre el público en general y los sectores de hostelería y restauración. El MAPA es miembro del Patronato de esta organización sin ánimo de lucro, de carácter científico y cultural, fundada en 1996. Destaca por ser la principal institución que impulsó la declaración de la dieta mediterránea como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO en 2010.
- Concepto 473. Subvención para "Premios Alimentos de España". El MAPA viene convocando desde 1987 el Premio "Alimentos de España" en reconocimiento a los profesionales o entidades que contribuyen a impulsar este sector ofreciendo al consumidor alimentos de calidad, con métodos y tecnologías avanzadas y respetuosas con el medio ambiente. En 2023 estos premios alcanzan su XXXV edición.
- Concepto 480. Becas de formación. Reguladas por la Orden APA/511/2019, de 26 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas de formación práctica para titulados universitarios, en distintas materias del ámbito del MAPA y sus Organismos Autónomos.
- Concepto 482. Subvención al sector comercial pesquero para ampliación de mercados.

Capítulo 6. Inversiones reales

- Conceptos 620 y 630. Inversiones nuevas y de reposición asociadas al funcionamiento operativo de los servicios de laboratorio. Se refieren a las adquisiciones de nuevos equipos o su renovación por obsolescencia.
- Concepto 640. Gastos de inversiones de carácter inmaterial, que se distribuyen en el superproyecto "Comercialización agroalimentaria" y superproyecto de apoyo "Promoción agroalimentaria".

Capítulo 7. Transferencias de capital.

- Concepto 750. Transferencia de capital al Gobierno de Aragón para la creación del Consejo Regulador de la trufa y panel de la cata de la trufa. Los Consejos Reguladores son las entidades de gestión de las DOP y las IGP, cuyo ámbito territorial se extiende a más de una comunidad autónoma. Están regulados en el capítulo IV de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.
- Concepto 771. Subvenciones al fomento del cooperativismo agrario para la estructuración de la oferta. Se destina al fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias de ámbito supra-autonómico, para el año 2022. (Recogido en la Orden de 14 de febrero de 2022, del MAPA, por la que se convoca, para el año 2022, las ayudas destinadas al fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias del ámbito supraautonómico).
- Subconcepto 78500. Subvención nominativa a la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB), para la ejecución de actuaciones de fomento, innovación y fortalecimiento del sector industrial agroalimentario.
- Subconcepto 78501. Subvención nominativa a Cooperativas Agroalimentaria de España, para la ejecución de actuaciones de fomento, innovación y fortalecimiento de las cooperativas agroalimentarias.

ANEXO 10 – 1/5

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN E INDICADORES

Subprograma 413A.1: Mejorar el funcionamiento, la vertebración, la transparencia y colaboración en la cadena alimentaria

Este subprograma recoge en cinco líneas de actuación, con el siguiente contenido:

Líneas de actuación	Indicadores
1. Mejora del funcionamiento de la cadena de valor y Observatorio de la Cadena Alimentaria: comercialización agroalimentaria	Estudios comercialización agroalimentaria (nº)
2. Mejora del funcionamiento de la cadena de valor y Observatorio de la Cadena Alimentaria: consumo alimentario	Productos analizados Panel de Hogares (nº) Productos analizados Panel de Extra Hogares (nº)
3. Mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria	NC
4. Impulso a la vertebración sectorial: organizaciones interprofesionales agroalimentarias	NC
5. Becas de formación práctica en el área de la industria alimentaria	NC. Becas de formación – <i>(identificado en el subprograma 413A.2)</i>

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022. Nota: el número de línea de actuación ha sido asignado por el equipo de fiscalización.

Sólo se definen indicadores para la primera actuación, referida a la elaboración de estudios que miden de forma cuantitativa y cualitativa el clima de confianza de los participantes en el proceso de comercialización agroalimentaria y las tendencias del sector⁵⁵; para la segunda actuación, que consiste en un análisis estadístico de los hábitos de consumo alimentario⁵⁶; y la tercera, relativa a una línea de becas de formación a estudiantes universitarios para facilitar su inserción laboral.

Por el contrario, no se han desarrollado indicadores para las líneas de actuación tercera y cuarta, siendo precisamente estas las que contienen actuaciones que intervienen directamente sobre el funcionamiento, vertebración, transparencia y colaboración en la cadena alimentaria.

- La línea de actuación “Mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria” se refiere al impulso de la adhesión de las empresas al Código de las Buenas Prácticas en la contratación alimentaria, actuación recogida como medida en la Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria.
- La línea de “Impulso a la vertebración sectorial” consiste en la aplicación de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, para el aumento del número de organizaciones de este tipo.

Sería factible establecer indicadores que midieran en términos absolutos o relativos la evolución de estos. No obstante, en el Informe se ha expuesto la escasa eficacia de estas actuaciones.

No se han desarrollado planes de acción ni se han elaborado informes en los que se valoren los resultados de estas líneas de actuación.

⁵⁵ Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/barometro-del-clima-de-confianza-del-sector-agroalimentario/>

⁵⁶ Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/panel-de-consumo-alimentario/>

ANEXO 10 – 2/5

Subprograma 413A.2: Dimensión y competitividad de las empresas y cooperativas agroalimentarias

Este subprograma 413A.2. expone que la finalidad de sus actuaciones es modernizar y hacer más eficientes y sostenibles las sociedades cooperativas y resto de las industrias agroalimentarias. Para ello, se desarrollan cuatro líneas de actuación que pretenden aumentar la dimensión de las empresas y cooperativas y fomentar el asociacionismo, para aprovechar las economías de escala.

Líneas de actuación	Indicadores
1. Subvención a favor de Cooperativas Agroalimentarias de España. U. de Coop.	(*) Colaboración CCAE (nº)
2. Subvención a favor de la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB).	(*) Convenio de colaboración MAPA-FIAB (nº) Mejora de la competitividad agroindustrial (nº)
3. El fomento del cooperativismo agrario para una mayor eficacia en la estructura de la oferta.	(*) Fomento del cooperativismo agrario a través de la alta formación (nº) Fomento del cooperativismo agrario para la reestructuración de la oferta (nº)
4. Apoyo a la gestión administrativa del fomento industrial y la integración asociativa, especialmente en lo relativo a los compromisos derivados de la normativa de fondos comunitarios (FEADER y FEAGA) y nacionales.	NC

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022. Nota: el número de línea de actuación ha sido asignado por el equipo de fiscalización.

(*) El indicador no es representativo de la línea de actuación.

Las tres primeras líneas de actuación se aplican mediante subvenciones consignadas en el presupuesto de la DGIA y que gestiona la Subdirección General de Competitividad de la Cadena Alimentaria.

Este subprograma se remite a la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y al Plan Estatal de Integración Asociativa, si bien su vigencia había vencido en 2020.

Por otra parte, el subprograma desarrolla dos indicadores que no se relacionan con ninguna de las líneas de actuación, sino directamente con el objetivo definido de modernizar y hacer más eficientes las sociedades cooperativas y resto de las industrias agroalimentarias. Son los siguientes:

- Cursos de formación para gestores (nº)
- Subvenciones Plan Alta Formación Gestores (nº)

Aunque el subprograma no desarrolla actuaciones de la Política Agraria Común para el periodo 2021-2027, las actuaciones que comprende son citadas por el Plan Estratégico de la PAC para dicho periodo, no haciéndose ninguna remisión a este instrumento.

ANEXO 10 – 3/5

Subprograma 413A.3: Normativa de calidad alimentaria y control de la calidad agroalimentaria

Este subprograma 413A.3. desarrolla tres líneas de actuación que dan cumplimiento a las distintas funciones de la DGIA relacionadas con el control de la calidad alimentaria.

Líneas de actuación	Indicadores
1. Elaboración de la normativa nacional en calidad alimentaria	NC
2. Control de la calidad agroalimentaria	(*) Control de la calidad alimentaria (nº) (*) Sistemas de control de calidad (nº)
3. Funcionamiento operativo de los laboratorios agroalimentarios	Acciones coordinación laboratorios de referencia (nº) Cursos y jornadas de formación (nº) Control de la calidad alimentaria Jornadas y acciones de información sobre nuevas normas de calidad (nº) Ensayos colaborativos (nº) Determinaciones analíticas (miles) Paneles cata (nº)

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022. Nota: el número de línea de actuación ha sido asignado por el equipo de fiscalización.
(*) El indicador no es representativo de la línea de actuación.

La elaboración de la normativa nacional en calidad alimentaria corresponde a la Subdirección General de Calidad y Sostenibilidad. Aunque el programa desarrolla un detalle del tipo de acciones, no se realiza ninguna remisión a la normativa nacional y a las acciones que van a desarrollarse en la anualidad presupuestaria concreta. Tampoco se establecen indicadores sobre el tipo de acciones previstas (estudios, análisis y divulgación, herramientas de conocimiento facilitadas a los consumidores, etc.).

La línea de actuación de control de la calidad agroalimentaria se relaciona con la función atribuida a la Subdirección de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios. La actuación se remite a la aplicación del Reglamento (UE) nº 2017/625 que regula los controles oficiales para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. Aunque el subprograma desarrolla una descripción de las funciones de coordinación y ejecución de controles que corresponden a la DGIA, no se definen indicadores suficientes para valorar el seguimiento de las actuaciones y el cumplimiento de los objetivos.

La tercera línea de actuación se refiere al funcionamiento operativo de los laboratorios agroalimentarios. Estos laboratorios están Adscritos a la DGIA, a través de la Subdirección General de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios, a la que corresponde su planificación, coordinación y dirección técnica.

ANEXO 10 – 4/5

Subprograma 413A.4: Estrategia de promoción de los alimentos de España y la dieta mediterránea

Este subprograma 413A.4 presenta un contenido poco estructurado. Lo que parecen ser líneas de actuaciones se confunden con actuaciones singulares que resultan reiterativas y sin un orden que permita comprender el alcance de la actuación pública. El único elemento unificador es la referencia a una “Estrategia de Alimentos de España” que recoge unas orientaciones de las actividades de promoción, sin haberse elaborado un documento que pueda considerarse una estrategia.

Se deducen las siguientes líneas de actuación:

Líneas de actuación	Indicadores
1. Campañas de comunicación y publicidad institucional	NC
2. Premios "Alimentos de España"	NC
3. Participación en ferias	Ferias Nacionales e Internacionales (nº)
4. Actuaciones para la tutela y puesta en valor de los productos agroalimentarios de la dieta mediterránea	(*) Convenios de colaboración en materia de promoción agroalimentaria (unidades) (*) Actuaciones para la tutela y puesta en valor de los productos agroalimentarios de la Dieta Mediterránea (nº)
5. Internacionalización de productos agroalimentarios y pesqueros	(*) Promoción productos pesqueros (nº)
6. Acciones cofinanciadas por la Unión Europea	NC

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022. Nota: el número de línea de actuación ha sido asignado por el equipo de fiscalización.

(*) El indicador no es representativo de la línea de actuación.

La Subdirección General de Promoción de Alimentos de España es la responsable del desarrollo de las acciones promocionales de la marca “Alimentos de España”. Las acciones se concretan cada año en el Plan anual de comunicación y publicidad institucional regulado en el artículo 12 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional⁵⁷. Sin embargo, el subprograma no identifica en ninguno de los ejercicios las campañas incluidas en los referidos planes ni incluye indicadores de la actividad de publicidad institucional.

Por otra parte, el subprograma expone que sus actuaciones promocionales se desarrollan en el marco de las Líneas estratégicas para la internacionalización de las empresas agroalimentarias y pesqueras e impulso de la marca España en el exterior. No obstante, no se realiza ninguna remisión directa a las medidas que se relacionan con las funciones de la DGIA en el Eje 3 de las citadas Líneas estratégicas⁵⁸.

Finalmente, el subprograma no hace ninguna referencia a las medidas que corresponde aplicar a la DGIA en el I Plan de Acción de Economía Circular, relativas a la promoción del consumo responsable, la reducción del desperdicio y los productos ecológicos⁵⁹.

⁵⁷ Disponibles en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>

⁵⁸ Se trata de las siguientes líneas: 3.1 “Potenciar y mejorar la coordinación en el ámbito de la promoción”, relativa al desarrollo de acciones promocionales sobre alimentos (ferias, campañas, etc.) potenciando la colaboración entre las AAPP, organismos públicos, asociaciones y empresas; 3.2 “Definición de estrategias de actuación”, que disponía el impulso de la “Marca España” respecto de los productos alimentarios españoles más emblemáticos, para destacar sus características de seguridad, calidad, salud y sostenibilidad.

⁵⁹ El Eje 6 “Impulso de la economía circular en la sociedad”, incluye las siguientes medidas para la DGIA: Medida 6.2.5. Campaña de publicidad institucional sobre “Producción 12.1 Ecológica”; Medida 6.2.7. Campaña sobre “Producción y consumo responsable de alimentos”.

ANEXO 10 – 5/5

Subprograma 413A.5: Apoyo a la producción ecológica, la reducción del desperdicio alimentario y la calidad agroalimentaria

En este subprograma se identifican cuatro líneas de actuación que pueden relacionarse con el concepto de sostenibilidad integral, en su triple acepción medioambiental, económica y social.

Líneas de actuación	Indicadores
1. Reducción del desperdicio alimentario	(*) Estrategia Española Contra el Desperdicio Alimentario
2. Apoyar la producción ecológica	NC
3. Mejorar el conocimiento de las figuras de calidad diferenciada	(*) Apoyo y gestión de la calidad agroalimentaria
4. Herramientas de conocimiento a los consumidores	NC

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias descriptivas del programa 413A que acompañan los PGE de los ejercicios 2021 y 2022. Nota: el número de línea de actuación ha sido asignado por el equipo de fiscalización.

(*) El indicador no es representativo de la línea de actuación.

En materia de sostenibilidad medioambiental, el subprograma se remite de forma genérica al marco comunitario del Pacto Verde Europeo, pero, en cambio, omite las referencias a la Estrategia “De la Granja a la Mesa” o el Plan de Acción para la Economía Circular, ambos desarrollados por la Comisión Europea, en los que se establecen las orientaciones para las actuaciones públicas de los Estados miembros de la UE en materias de sostenibilidad de la cadena agroalimentaria y de reducción del desperdicio alimentario, respectivamente.

Igualmente, el subprograma no recoge su vinculación con el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023, que desarrolla la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC). En concreto, el Anexo II del citado Plan cita cuatro medidas que debe aplicar la DGIA y que se relacionan directamente con las líneas de actuación del subprograma⁶⁰. Además, establece indicadores de cumplimiento de las medidas que tampoco han sido incorporados al Subprograma.

En general, no constan indicadores asociados a las líneas de actuación, circunstancia que es contradictoria con la función de la DGIA de elaboración de barómetros sobre la percepción de los productores y consumidores y paneles estadísticos sobre el desperdicio en el consumo de los hogares y fuera del hogar.

⁶⁰ Las medidas son las siguientes:

- Eje 1. Sector primario y bioindustria (circularidad en los ciclos biológicos): medida 1.1.1. Impulso de la circularidad en la industria agroalimentaria; y medida 1.1.4. Fomento de la reconversión a la producción ecológica.
- Eje 2. Reducción del residuo alimentario: medida 2.2.2. Generación de conocimiento sobre desperdicio alimentario; y medida 2.2.3. Reducción del desperdicio alimentario en distribución, restauración y hostelería.

ANEXO 11 – 1/2

ASPECTOS ANALIZADOS DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO⁶¹

La evaluación del control interno se ha realizado sobre un total de 19 aspectos de la gestión económico-financiera de la DGIA, con el siguiente detalle resumido:

Aspectos analizados	Puntos a mejorar
1. Estructura y organización del MAPA	
2. Directrices y procedimientos escritos para el desarrollo de la gestión económico-financiera	➤ Deficiencias en la programación presupuestaria
3. Actuaciones de control interno y externo	➤ Ausencia de un análisis sobre la suficiencia y adecuación del personal
4. Funciones asignadas a la DGIA	
5. Claridad del marco normativo	
6. Planificación estratégica	➤ Ausencia de un plan estratégico sobre la industria alimentaria o en materia de alimentación
7. Procedimientos escritos de gestión contractual de la DGIA	
8. Adecuada segregación de funciones	
9. Existencia de manuales	
10. Planificación de las actividades de las Subdirecciones generales	
11. Gestión de proyectos de inversión	➤ Gestión compartida de los proyectos de inversión de carácter inmaterial, que dificulta la gestión
12. Política de Recursos Humanos	➤ Número significativo de vacantes y dificultad de estabilización del personal de los Laboratorios
13. Sistema de ética y cumplimiento normativo	
14. Sistemas de información confiables	
15. Sistema de identificación y valoración de riesgos funcionales	➤ Antigüedad y obsolescencia de los equipos técnicos de los laboratorios
16. Seguimiento de los fines de las leyes sectoriales	➤ No se desarrolla una actividad sistematizada
17. Seguimiento de la ejecución de estrategias y planes	➤ No se desarrolla una actividad sistematizada
18. Seguimiento de los objetivos del Programa 413A	➤ No se desarrolla una actividad sistematizada
19. Diseño de áreas de control de actividades específicas para distintas áreas	

Fuente: elaboración propia.

Con carácter general, el ambiente de gestión económico-financiera de la DGIA es adecuado. Entre las fortalezas, se destaca que la DGIA tiene unas funciones claramente delimitadas, dentro de la estructura del MAPA y desarrolla su actividad en un marco normativo definido por normas sectoriales suficientemente desarrollado.

Desde el punto de vista de la gestión económica-financiera, la DGIA cuenta con directrices escritas de los órganos superiores del MAPA en aspectos de contratación administrativa, encargos a medios propios, convenios, gestión de subvenciones, régimen de personal y ámbitos de transparencia, ética y política antifraude, así como de igualdad de género y política medioambiental. El aspecto en el que se aprecia un mayor margen de mejora es la programación presupuestaria, resultado ya ha sido expuesto en el Informe y que coincide con lo indicado por la Intervención Delegada del MAPA en sus informes anuales de control financiero permanente.

⁶¹ En la fiscalización se ha realizado un análisis inspirado en la metodología propuesta en el modelo COSO para la implementación de un sistema de control interno.

ANEXO 11 – 2/2

El riesgo de control financiero en materia de subvenciones es bajo, por cuanto que las subvenciones que gestiona la DGIA son de pequeño importe, en su mayoría nominativas, y no gestiona directamente fondos comunitarios. En todo caso, las subvenciones se incluyen en el Plan Estratégico de Subvenciones del MAPA 2021-2023 y se someten a los controles financieros pertinentes. El análisis realizado para confirmar la eficacia del control interno sobre los expedientes de subvenciones no ha evidenciado incumplimientos o deficiencias.

El área de gestión económico-financiera más relevante es la contratación de servicios de publicidad y promoción. Las campañas se recogen en los planes anuales de comunicación y publicidad institucional y se acuden a procedimientos de contratación centralizada en relación con la compra de espacios en los medios de comunicación. El análisis realizado para confirmar la eficacia del control interno de los expedientes de contratos no ha evidenciado incumplimientos o deficiencias.

En materia de personal, los responsables de la DGIA han expuesto la situación de insuficiencia de determinados perfiles de gestión económica y los relacionados con la actividad de los laboratorios agroalimentarios, circunstancia que motiva la recurrencia al encargo a medios propios. No obstante, no consta que en los últimos ejercicios se haya realizado un análisis sobre la suficiencia y adecuación del personal de este órgano directivo. Sí se ha valorado la insuficiencia del personal de los laboratorios agroalimentarios en el marco del Plan estratégico de laboratorios elaborado en 2019 por el MAPA.

Desde una perspectiva funcional, la actividad de la DGIA se desarrolla en un buen ambiente de control, basado en la existencia de una estructura por subdirecciones que desarrollan las funciones asignadas dentro de un marco adecuado de organización, si bien se identifican dificultades en la gestión económica de las actuaciones que tienen que compartir dotaciones de créditos en proyectos de inversión compartidos.

Por otra parte, la DGIA no desarrolla en el programa 413A una planificación global de su actividad y tampoco realiza un seguimiento y control sistematizado de la gestión por objetivos, de tal modo que se carece de documentos en los que se realice una evaluación global de su cumplimiento.

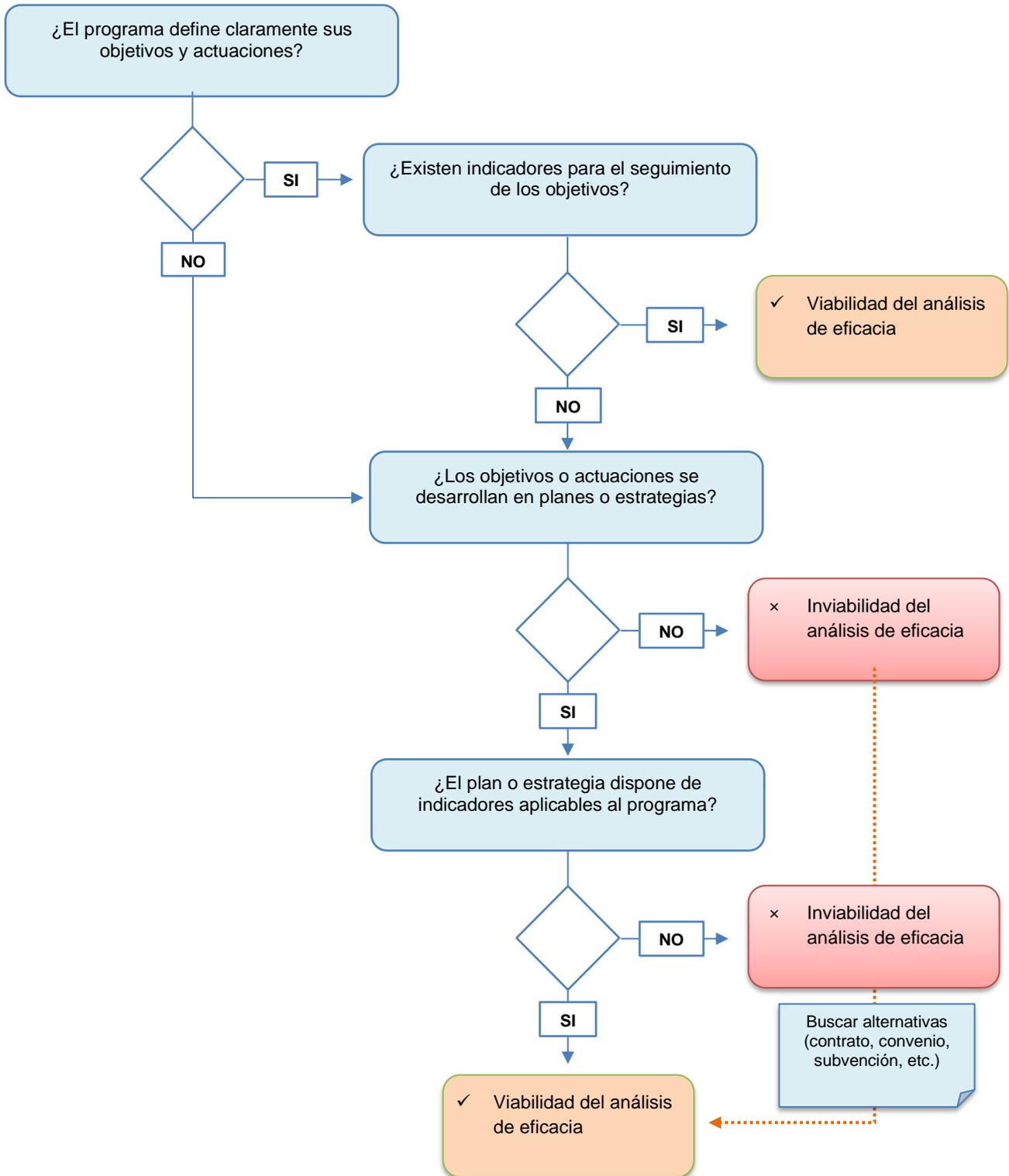
Finalmente, se destaca la actividad de los dos laboratorios agroalimentarios que prestan un servicio público de análisis sujeto a la planificación, coordinación y dirección técnica de la DGIA. Entre sus fortalezas, se destaca que estos laboratorios se someten a diferentes procesos de control de auditoría relacionados con la acreditación de su actividad analítica⁶².

Como riesgo específico, los responsables de los laboratorios señalan que no cuentan con contratos de mantenimiento de los equipos técnicos, que carecen de presupuesto suficiente para renovar un inmovilizado antiguo y las dificultades para estabilizar su personal. Esta situación fue identificada en 2019 en un diagnóstico realizado por el MAPA para la elaboración de un plan estratégico de sus laboratorios.

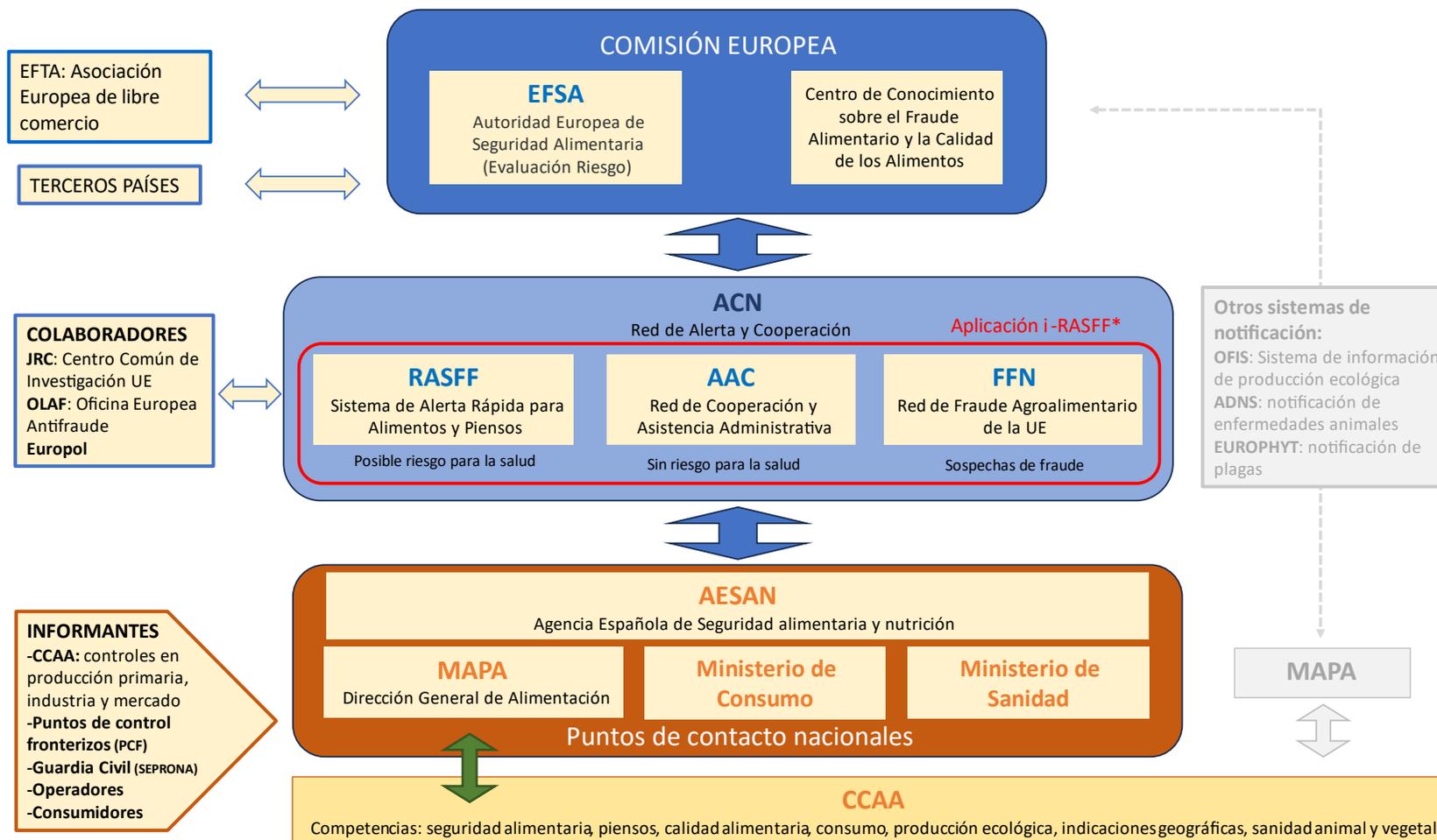
Estos resultados han orientado algunos de los análisis de economía, eficacia y eficiencia que se desarrollan en este Informe.

⁶² Ambos laboratorios tienen implantado un Sistema de Gestión de calidad conforme a la Norma Internacional UNE-EN ISO/IEC 17025, y están acreditados por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). El LAA está acreditado para la realización de ensayos físico-químicos, sensoriales, microbiológicos y biomoleculares de productos agroalimentarios y medios de la producción agraria, y el LAS está acreditado para la realización de ensayos de leche y productos lácteos.

METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE EFICACIA



INFOGRAFÍA: ACTORES EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE ALIMENTARIO



La Red europea de Alerta y Cooperación (ACN) está compuesta por tres redes que facilitan el intercambio fluido de información y la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros: el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF) para incumplimientos con posible riesgo para la salud; la Red de Cooperación y Asistencia Administrativa (AAC), para incumplimientos sin riesgo para la salud; y la Red de Fraude Agroalimentario de la UE (FFN), para sospechas de fraude. Cada miembro de la red está representado por un Punto Único de Contacto, AESAN en el caso de España, y los intercambios de información se realizan a través de la plataforma iRASFF. Cuando se detectan incumplimientos, la autoridad competente (DGIA o CCAA) informa a AESAN, que lo notifica en iRASFF. Cuando la incidencia se produce en el ámbito internacional, interviene la DGIA; y si es en un ámbito nacional, interviene la autoridad competente de la Comunidad Autónoma o la propia DGIA.



ALEGACIONES FORMULADAS

(Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas, de las que se han eliminado las referencias pertinentes para la preservación de los límites que el ordenamiento jurídico impone en materia de protección de datos, de garantía de la intimidad y privacidad de las personas o de otros supuestos que legalmente obliguen a ello.)

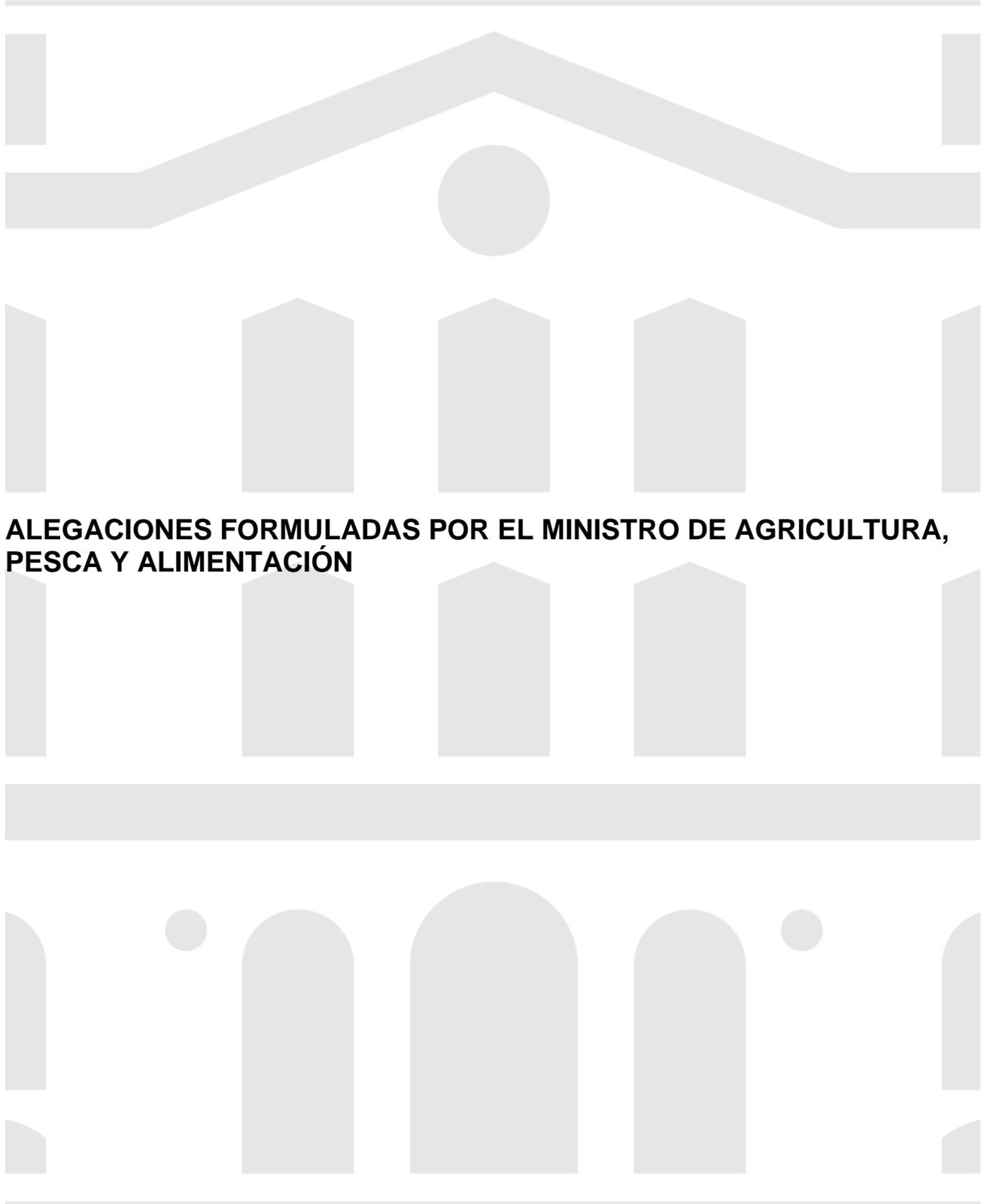
TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe ha sido puesto de manifiesto al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, que también ocupó el cargo durante el periodo fiscalizado, y a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, titular del órgano directivo al que se dirige una recomendación.

El número de posibles alegantes ascendió a dos. Se han recibido escritos de alegaciones de ambos alegantes, todos en plazo. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto del Informe los cambios que se han considerado oportunos derivados de las alegaciones que han sido aceptadas. En todo caso, el resultado definitivo de la Fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

- MINISTRO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
- SECRETARIA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS





MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

O F I C I O

S/REF:

N/REF: GTS/EBC/ppf

ASUNTO: Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Programa 413 A, ejercicios 2021 y 2022

DESTINATARIO: Excmo. Sr. Joan Mauri Majós
Consejero de Cuentas. Tribunal de Cuentas. Sección de Fiscalización

En relación al Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Programa 413 A “Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria”, ejercicios 2021 y 2022, que el Tribunal de Cuentas está realizando a este departamento, y respondiendo a su escrito del pasado 26 de junio de 2024, le remito las alegaciones a dicho anteproyecto.

EL MINISTRO

Luis Planas Puchades



ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ALIMENTACIÓN AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 413A "COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA Y CALIDAD ALIMENTARIA", EJERCICIOS 2021 Y 2022 REALIZADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

En el presente documento se recogen las alegaciones de la Dirección General de Alimentación (en adelante DGA) sobre diferentes apartados del anteproyecto de informe de fiscalización del programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", ejercicios 2021 y 2022 realizado por el Tribunal de Cuentas para su consideración.

II RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ALCANCE DEL PROGRAMA 413A EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

Respecto a este apartado del informe, se hacen las siguientes observaciones por parte de la DGA:

En relación con los principales fines que rigen las intervenciones del MAPA y se entiende que la DGA (antes DGIA), se considera que las referencias normativas realizadas en este apartado y en el anexo 4 son insuficientes. A modo de ejemplo, se incluye la relación normativa enviada desde la SGCCA a comienzo de los trabajos:



temas para Tribunal
de Cuentas.msg

En lo que respecta a la consideración *"El MAPA no ha desarrollado una estrategia estatal que aglutine las múltiples actuaciones que se ejecutan sobre la industria agroalimentaria y en materia de alimentación por el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP), de modo que se carece de un instrumento integrador que proporcione un mapa de los actores que intervienen en esta política y desarrolle las interacciones entre sus actuaciones para cumplir los fines referidos"*, cabe reiterar en lo ya indicado con anterioridad, que ha de considerarse que la política agrícola común es una de las más reguladas a nivel comunitario donde predominan los instrumentos jurídicos de directa aplicación.



En particular, España, en desarrollo de lo previsto en el *Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013*, ha elaborado su PEPAC (Plan Estratégico de la Política Agrícola Común) 2023-2027, donde se contemplan intervenciones con financiación comunitaria (intervenciones PAC) e intervenciones sin financiación comunitaria PEPAC (NO PAC). El proceso de elaboración del PEPAC parte de un análisis de caracterización, una identificación de necesidades y una programación de intervenciones. Sirvan de ejemplo las intervenciones “NO PAC” programadas dentro del OE3 del PEPAC (mejora de la posición de los agricultores en la cadena de valor) y que se refieren a importantes intervenciones impulsadas y gestionadas desde la DGA:

- Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.
- Fomento del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria
- Observatorio de la Cadena Alimentaria. Estudios de Cadenas Valor
- Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

Elas vienen a responder a las siguientes necesidades detectadas en el proceso de programación:

N1- Agrupación del sector productor.

Aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

N3- Fomento de los contratos por escrito entre los diferentes operadores de la cadena como un desarrollo de la Ley 12/2013, de 2 de agosto.

El desarrollo de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria extenderá la contratación por escrito, definirá con mayor detalle el contenido de los contratos e impulsará la contratación plurianual.



N4- Eliminación de las prácticas abusivas o que producen ineficiencias en la generación de valor en la cadena a través de la trasposición de la Directiva de Prácticas Comerciales Desleales

La Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que incorpora la trasposición de la Directiva de Prácticas Comerciales Desleales y el fomento del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, como elemento de apoyo de carácter voluntario.

N6- Transparencia e interlocución entre los diferentes eslabones de la cadena

El fomento del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, la realización de estudios de cadenas de valor al amparo del Observatorio de la Cadena Alimentaria y la Cooperación para la vertebración del territorio.

N7- mejorar la renta de la agricultura española para acercar su rentabilidad a la de otros sectores económicos

Aplicación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria

Aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

Por otro lado, en lo que respecta a las intervenciones PAC, cabe destacar dos intervenciones en los que la DGA actúa como gestor junto a otros centros directivos del MAPA y que cuentan con financiación de los fondos comunitarios FEAGA y FEADER, respectivamente:

- Inversiones en activos materiales e inmateriales en instalaciones de transformación y en infraestructuras vinícolas, así como en estructuras e instrumentos de comercialización (INVWINE (58(1)(b))), que cuenta con más de 200 millones de euros en el periodo 2024-2207. La programación de la intervención es aplicable en todo el territorio nacional y se ha realizado por la DGA, con colaboración del FEAGA .O.A. (en lo correspondiente a la fase de pago) y su regulación nacional viene establecida por el Real Decreto 905/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Vitivinícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común. Esta intervención vino precedida de sendas medidas en los periodos de programación 2014-2018 (casi 215 millones de euros de ayuda pagada y 1.681 proyectos aprobados) y 2019-2023 (casi 235 millones de euros ayuda pagada y 1.614 proyectos aprobados) del Programa de Apoyo al Sector del Vino Español.



- Ayudas a inversiones en transformación, comercialización y/o desarrollo de productos agrarios (6842.2 No SIGC SUPRA), que cuenta con 100 millones de euros (GPT) en este periodo de programación¹. La programación de la intervención SUPRA ha sido realizada por la DGA, en desarrollo de las finalidades de la Ley 13/2013, de 2 de agosto y sobre la base de los elementos comunes y lógica de intervención común acordada entre el MAPA y CCAA.²

Dicha intervención viene precedida (aún en aplicación) de la submedida 4.2 del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2022 que cuenta con una dotación de más de 250 millones de euros (GPT)³.

Hasta la fecha se han reconocido 20 Entidades Asociativas Prioritarias, de las cuales 18 EAP (Entidad Asociativa Prioritaria) mantienen el reconocimiento actualmente. En conjunto, aglutinan más de 6.507 millones de euros de facturación € (7.307 M€ teniendo en cuenta sociedades participadas) , lo que supone casi un 17% de la facturación total del cooperativismo agroalimentario español y casi el 11% de la base social (124.238 socios).

El número de proyectos aprobados hasta la fecha en el PNDR alcanzan los 275 proyectos

- 9 Programas de formación(1.1)
- 21 Programas de demostración e información (1.2)
- 1 Actuación de cooperación en proyectos medioambientales (16.5)
- 244 Proyectos de inversión (4.2)

Por lo tanto, consideramos que no nos encontramos con una ausencia de orientación de directrices para el fomento de la industria alimentaria y de la competitividad del sistema alimentario (en lo que corresponde a la DGA). Una estrategia general siempre puede ser interesante, con carácter general,

¹ Mediante la modificación en curso del PEPAC dicha intervención pasa a asumir los fondos inicialmente programados en la intervención Ayudas a inversiones con objetivos ambientales en transformación, comercialización y/o desarrollo de productos agrarios (6842.1No SIGC SUPRA)

² Regulada a nivel nacional por el *Real Decreto 1010/2015, de 6 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 para el fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias de carácter supraautonómico.*

³ Aunque el PNDR 2014-2020 inicialmente contemplaba 5 submedidas para el fomento de la integración cooperativa, tras la última modificación del PNDR 2014-2022, desde el año 2021, únicamente se convocan las ayudas correspondientes a la submedida 4.2 de inversiones en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios de las entidades asociativas prioritarias.



para cualquier política pública, pero en ámbitos tan regulados como el agrario y alimentario, no resulta imprescindible para la articulación de las prioridades sectoriales, que se encuentran ampliamente legisladas a nivel nacional y comunitario e, incluso, programadas. En muchas ocasiones, la definición de una estrategia es un paso previo a la legislación y definición y articulación instrumentos. No obstante, la Dirección General de Alimentación se encuentra en estos momentos desarrollando una Estrategia Nacional de Alimentación en la que sentar las bases para el desarrollo de las políticas públicas en esta materia.

Respecto a la no realización de un nuevo Plan Estatal de Integración Asociativa, indicar que no se ha hecho ya que se ha constatado la escasa utilidad del inicial donde, en la práctica, se relacionaba el catálogo de medidas emprendidas por el MAPA. El instrumento, tal y como está planteado en la Ley 13/2013, de 2 de agosto ha quedado superado por la evolución de los instrumentos de apoyo a nivel nacional y por el ejercicio de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas.

II.1.2. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Respecto a este apartado del informe, se hacen las siguientes observaciones por parte de la DGA:

Consideramos que este apartado podría recoger la actuación del Ministerio de Hacienda y la colaboración de la DGA con la Dirección General de Fondos Europeos en el ámbito de los incentivos regionales.

[https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/Normativa/\(214\)Reglamento_incentivos.pdf](https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/Normativa/(214)Reglamento_incentivos.pdf)

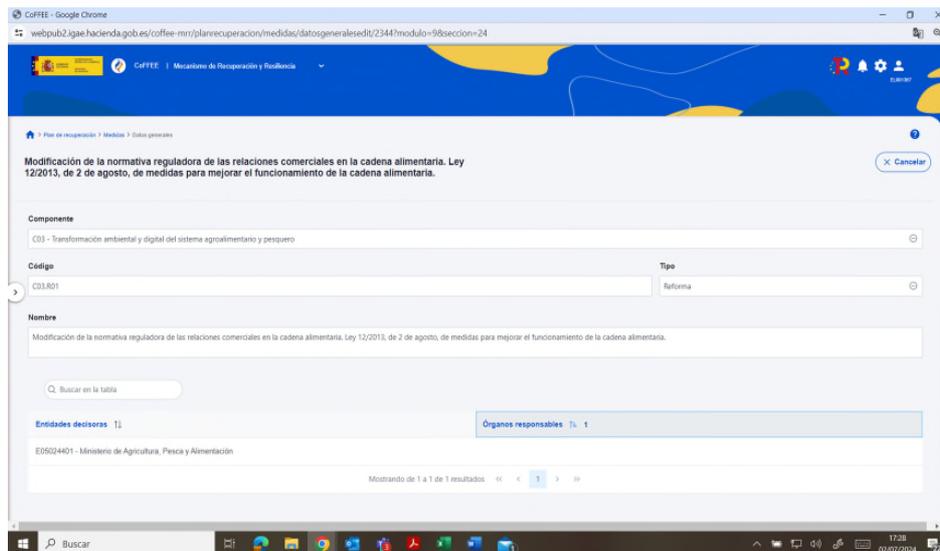


MAPA-DG INDUSTRIA
ALIMENTARIA.pdf



20240305
Designación Vocales (

Por otro lado, cabe informar que dentro de la referencia al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) se ha omitido una reforma (C3.R1) dentro de su componente 3 *Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero*, con dos hitos que han sido realizados.



C3R1-20210921 Hito report_40_C03_R_1_M
39 ES_ Ficha CumplimiAPA_Documento_Resu

En este sentido, cabe indicar que la DGA ha sido la encargada de la elaboración y tramitación del proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y se sigue ocupando de aspectos relacionados con su interpretación y aplicación, en colaboración con AICA. O.A.

Por último, en lo que se refiere a la ausencia de participación de la DGA en materia de mejora de los procesos de producción de la industria, cabe referirse a las intervenciones y medidas mencionadas con anterioridad en el PEPAC y anteriores periodos de programación, que se dirigen, precisamente a esa finalidad y en la que la transformación digital de la industria se encuentra priorizada e, incluso, es un objetivo estratégico.

II.2.1.6. COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE OTROS PROGRAMAS DEL MAPA

Respecto a este apartado del informe, se hacen las siguientes observaciones por parte de la DGA:

La actividad desarrollada por la DGA en la gestión de medidas o intervenciones que cuentan con financiación comunitaria no debe considerarse como de apoyo. Como se ha indicado con anterioridad, la DGA



no solo programa las medidas o intervenciones, sino que es gestor junto con otros centros directivos de las mismas y así se recoge en las bases reguladoras, en desarrollo de la función a) *Desarrollar las competencias del Departamento en materia de competitividad de las empresas alimentarias.* que se asigna en el artículo 6 del *Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.* Se adjuntan unas referencias a título informativo:

Real Decreto 1010/2015, de 6 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 para el fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias de carácter supraautonómico.

Para las operaciones de inversiones en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios, reguladas en el presente real decreto, la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal ha delegado la gestión y ejecución de las mismas en la Dirección General de la Industria Alimentaria y en el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) de forma conjunta, mediante el correspondiente acuerdo de delegación.

.....



report_230721



20170724 Acuerdo

Acuerdo AC FEGA-DG act conj FEGA DGIA D

Artículo 12. Instrucción del procedimiento y comisión de valoración.

1. El FEGA llevará a cabo la ordenación del procedimiento y la Dirección General de la Industria Alimentaria se encargará de la instrucción del mismo, que realizará de oficio cuantas actuaciones estime necesarias antes de la presentación de los informes de la comisión de valoración.
2. La valoración de las solicitudes se llevará a cabo por el órgano instructor, previo informe de la comisión de valoración.
3. La comisión de valoración estará compuesta por:
 - a) Presidente: El Subdirector General de Competitividad de la Cadena Alimentaria, de la Dirección General de la Industria Alimentaria.
 - b) Vocales: Tres funcionarios adscritos a la Subdirección General de Competitividad de la Cadena Alimentaria, designados por el Director General de la Industria Alimentaria y tres funcionarios designados por el Presidente del Fondo Español de Garantía Agraria. Siempre que la disponibilidad de personal lo permita, se garantizará que al menos la mitad de los funcionarios que forman parte de la comisión de valoración sean diferentes a los que evalúan los expedientes.
 - c) Secretario: Un funcionario designado por el Director General de la Industria Alimentaria, con voz y voto.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como la información detallada ofrecido en el apartado II.1. ALCANCE DEL PROGRAMA 413A EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA, consideramos que debería reconsiderarse la conclusión 9 del informe de fiscalización.



II.3.3.3. GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS LABORATORIOS AGROALIMENTARIOS

Respecto a este apartado del informe, por parte de la DGA se proponen las siguientes precisiones en el texto, en las páginas que se indican a continuación:

- En la página 30 donde dice:
“En 2019 el MAPA elaboró un Plan Estratégico de Laboratorios, con vigencia 2020-2025, sobre cuatro de sus laboratorios: los dos agroalimentarios, uno de sanidad vegetal y otro de sanidad animal.”
Se propone el siguiente texto alternativo:
“En 2019 el MAPA elaboró un Plan Estratégico de Laboratorios (PEL), con vigencia 2020-2025, sobre sus cinco laboratorios laboratorios: los dos agroalimentarios, uno de sanidad vegetal y dos de sanidad animal.”

- En la página 30 donde dice:
“El propósito del plan 2020-2025 parecía ser el impulso de acciones para atender las necesidades funcionales de los laboratorios, pero a la fecha de redacción de este informe no consta que se haya puesto en marcha ninguna iniciativa al respecto ni que se haya realizado un seguimiento y actualización de su contenido en lo que respecta a los dos laboratorios de la DGIA”
Se propone el siguiente texto alternativo:
“El propósito del PEL 2020-2025 parecía ser el impulso de acciones para atender las necesidades funcionales de todos los laboratorios del MAPA, pero a la fecha de redacción de este informe no consta que se haya puesto en marcha ninguna iniciativa al respecto ni que se haya realizado un seguimiento y actualización de su contenido en lo que respecta a los dos laboratorios agroalimentarios de la DGIA”

- En la página 35 donde dice:
“Paradójicamente, ante la demanda de un mayor presupuesto por los responsables de los laboratorios, en los ejercicios fiscalizados se produjo una baja ejecución de los créditos de inversión nueva y de reposición de equipos.”
Se propone el siguiente texto alternativo:
“Paradójicamente, ante la demanda de un mayor presupuesto por los responsables de los laboratorios agroalimentarios, en los



ejercicios fiscalizados se produjo una baja ejecución de los créditos de inversión nueva y de reposición de equipos, por motivos ajenos a dicha dirección.

- En la página 37, Cuadro N° 21, donde dice:
“Planes europeos de control contra el fraude agroalimentario()”*
Se propone el siguiente texto alternativo:
*“Acciones coordinadas de control de la UE contra el fraude alimentario (Especias 2021-2022, Miel 2022-2023)” (**) Más Info en https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/eu-coordinated-actions_en “*
- En la página 38, se propone eliminar el párrafo relativo a “planes europeos de control contra el fraude agroalimentario”.
- En la página 42 último párrafo, donde dice
“...se debate sobre la normativa vigente...”
Se propone el siguiente texto alternativo:
“...se debate sobre la aplicación de la normativa vigente...”
- En página 43 donde dice:
“...MECOECO a las notificaciones emitidas por España y recibidas de otros países.”
Se propone el siguiente texto alternativo:
“...MECOECO a las notificaciones de irregularidades emitidas por España y recibidas de otros países de la UE o Países Terceros.”
- En página 43 donde dice
“Por otra parte, la propia DGIA ejecuta, bien directamente o por delegación en Consejos Reguladores o en órganos independientes, el control de las indicaciones de calidad diferenciada supraautonómicas cuando esta se vincula a un origen geográfico, no a una tradición.”
Se propone el siguiente texto alternativo:
“Por otra parte, la propia DGIA a través de la SGCCALA ejecuta, bien directamente o por delegación en Consejos Reguladores o en otros órganos independientes, acreditados por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como certificadoras en la norma ISO17065, el control de las indicaciones geográficas ~~de calidad diferenciada~~ supraautonómicas y que son catorce: vinos Rioja DOP, Cava DOP, Jumilla DOP y Ribera de Queiles IGP; y quesos Idiazabal DOP y Los Beyos IGP; Carne de Ávila IGP y Cordero Segureño IGP;



jamones Guijuelo DOP y Jabugo DOP; Espárrago de Navarra IGP, arroz Calasparra DOP, Pimentón de Murcia DOP, Nueces de Nerpío DOP.

- En las páginas 48 y 61 donde dice
“..con Italia y Portugal...”
Se debe sustituir por el siguiente texto:
“... con Italia *y Francia*...”

II.3.2.2. IMPULSO DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS

Respecto a este apartado del informe, se hacen los siguientes comentarios por parte de la DGA:

Cabe informar que hasta 2024 se han tramitado 51 órdenes de extensiones de normas. En la actualidad hay 12 en vigor más 2 en proceso de firma del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y 2 en tramitación que vendrán a dar continuidad a las que expiran próximamente:

<https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/integracion-asociativa/interprofesionales/norma-vigor/default.aspx>

Asimismo, puede precisarse que, hasta la fecha, se han reconocido 36 OIAS. 10 de estos reconocimientos han sido revocados, manteniéndose en vigor 26.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Respecto a este apartado del informe, se hacen los siguientes comentarios por parte de la DGA:

EN RELACIÓN CON LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Recomendación 4: La Dirección General de Alimentación, con la colaboración de la Oficina Presupuestaria del MAPA, debería analizar las partidas de subvenciones e inversiones del programa 413A, valorando la necesidad de mantener sus dotaciones y de reclasificar estos créditos conforme a su naturaleza económica.



Respecto a esta recomendación, desde la DGA informamos que el criterio del Tribunal de Cuentas que ha venido expresando en sus informes nos resulta contraria al criterio recogido en las sucesivas resoluciones de la Dirección General de Presupuestos, que permite la clasificación de estos gastos en el capítulo 6, al considerar que estos tienen, con carácter general, una naturaleza corriente y, por tanto, sus créditos deberían dotarse en el capítulo 2 (Epígrafe II.2.1).

EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA

10. La distribución de los gastos en la DGIA no está alineada con el cambio de modelo de producción alimentaria. Se destina el 56 % de los recursos financieros al objetivo de promoción alimentaria y sólo el 2 % al objetivo de apoyo a la producción ecológica, a las indicaciones de calidad diferenciada y a la reducción del desperdicio alimentario, siendo este último determinante del modelo alimentario promovido por la UE.

Respecto a este punto, desde la DGA informamos que el Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el artículo 6 asigna a la Subdirección General de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria, entre sus competencias, d) Ejercer las competencias del departamento en materia de política de calidad alimentaria y, en particular, lo que se refiere a su desarrollo normativo f) Desarrollar las líneas directrices en materia de producción ecológica, orgánica o biológica en el marco de la legislación nacional y europea g) Desarrollar la política del Departamento en relación con la sostenibilidad de la industria de alimentación y bebidas y con el desperdicio alimentario.

Gran parte de las actuaciones necesarias para desarrollar estas competencias son ejercidas por los funcionarios de la unidad, por lo que no quedan reflejadas en la cuantificación económica de apoyo a los sectores. Además, el resultado de las actuaciones de los funcionarios tiene un impacto plurianual que es difícil medir con indicadores.

Respecto a la dotación económica destinada a apoyar al sector de la producción ecológica en la memoria presentada para la elaboración de los presupuestos 2024 se incorporó una dotación específica para firmar cinco convenios de colaboración con las organizaciones/asociaciones más relevantes de este sector a nivel nacional. Al prorrogarse los presupuestos de 2023 esta previsión no ha podido ejecutarse y se ha contemplado de nuevo en la memoria presentada para la elaboración de los presupuestos 2025.



En relación con el desperdicio alimentario, la situación ha sido similar. En 2023 no existía presupuesto específico para esta línea de actuación. En 2024 se incluyó una dotación específica en la propuesta de presupuesto 2024 que no se ha podido ejecutar al prorrogarse el presupuesto 2023. Si bien, se ha continuado trabajando en la tramitación de la Ley del desperdicio y en la memoria para la elaboración de los presupuestos 2025 se ha vuelto a solicitar una línea de financiación específica.

Además, del presupuesto destinado a promoción alimentaria, hay importes de lo que se destina a publicidad institucional o a ferias, que tiene como objetivo el apoyo a la producción ecológica o la reducción del desperdicio, pero que no está reflejado explícitamente en esas líneas de actuación.

Por ejemplo, la última feria de Alimentaria, en 2024, ha estado destinada al apoyo de la producción ecológica, con el 100% de expositores ecológicos repartidos en un stand de más de 1000 metros cuadrados.

21. La DGIA ha planteado desde 2020 una estrategia de promoción de la marca alimentos de España que centraliza toda la programación de las campañas de publicidad y comunicación institucional sobre alimentos del MAPA, anteriormente dispersas en distintos órganos del Ministerio, y se evidencia un aumento de la eficacia de las acciones de comunicación (Epígrafe II.3.2).

22. La evolución del sector agroalimentario está siendo positiva en términos de producción ecológica, reducción del desperdicio alimentario y creación de nuevas indicaciones de calidad diferenciada, si bien la DGIA no ha valorado en qué medida esa evolución estaría cumpliendo con los objetivos previstos en los horizontes temporales de la Agenda 2030 y del Pacto Verde Europeo (2050) (Epígrafe II.3.2).

a. Para el apoyo a la producción ecológica, la DGIA tiene un documento interno que establece una hoja de ruta para el sector en el que se destacan las limitaciones que amenazan el desarrollo del sector ecológico español.

b En relación con el desperdicio alimentario, los paneles que elabora la DGIA muestran un descenso significativo en 2022 en el ámbito de los hogares (6,1 % respecto de 2021 y 13,5 % respecto de 2019). Asimismo, el nuevo panel elaborado desde 2020 sobre reducción del desperdicio fuera del hogar (hostelería y restauración) informa de una reducción positiva



en 2022 respecto del año anterior. No obstante, no se han realizado valoraciones sobre el cumplimiento de las metas fijadas para 2030, aunque sí se valora que en la época posterior a la pandemia se ha producido un punto de inflexión positiva en la concienciación de los consumidores.

c Finalmente, el crecimiento en España de las figuras de calidad está siendo sostenido y actualmente representan el 15 % de las indicaciones registradas en la UE, siendo el tercer país en número de registros después de Italia y Francia. No obstante, la comparación con los países del entorno, principalmente con Italia y Portugal, permite concluir que todavía existe un margen de crecimiento.

Respecto a los puntos 21 y 22, desde la DGA queremos indicar que el objetivo de la Estrategia Alimentos de España no se circunscribe al sector de la producción ecológica ni a la reducción del desperdicio ni a las figuras de calidad diferenciada sino a la totalidad del sector agroalimentario que representa a España como una marca País que hace que seamos una referencia alimentaria y gastronómica.

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Recomendación 7: El MAPA debería recoger en su página web, dentro del área de “Estadísticas y análisis”, una sección de “Estadísticas alimentación”, de forma sistematizada y actualizada, todas sus estadísticas en materia de alimentación, indicando las que se elaboran en ejecución del Plan Estadístico Nacional.

Respecto a esta recomendación, desde la DGA queremos indicar que la Subdirección General de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria publica anualmente estadísticas sobre producción ecológica en la página web de la Dirección General de Alimentación. Los usuarios interesados en estos datos tienen adecuadamente identificada la vía de acceso a esta información.

ANEXO 2

Desde la DGA se propone sustituir las definiciones de DOP/IGP/ETG por las siguientes:



- *Los productos de Denominación de Origen Protegida (DOP) son aquellos cuya calidad o características se deben al medio geográfico con sus factores naturales y humanos, y cuya producción, transformación y elaboración se realizan siempre en esa zona geográfica delimitada de la que toman el nombre.*
- *Los productos con una Indicación Geográfica Protegida (IGP) poseen alguna cualidad determinada o reputación u otra característica que pueda atribuirse a un origen geográfico y cuya producción, transformación o elaboración se realiza en la zona geográfica delimitada de la que toma su nombre.*
- *Las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) son los productos con rasgos específicos diferenciadores de otros alimentos de su misma categoría, y se producen a partir de materias primas tradicionales, o bien presentan una composición, modo de producción o transformación tradicional.*

ANEXO 4

Desde la DGA se propone añadir la siguiente normativa sectorial específica:

- Reglamento 1151/2012 del parlamento europeo y del consejo de 21 noviembre 2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios
- Reglamento 1308/2013 del parlamento europeo y del consejo de 17 diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios
- Reglamento 2019/787 del parlamento europeo y del consejo de 17 abril de 2019 sobre las bebidas espirituosas

ANEXO 6

Desde la DGA se propone que en este anexo de actuaciones del PEPAC, se recoja la actividad de la DGA en los siguientes objetivos específicos, relacionados con las intervenciones de *Inversiones en activos materiales e inmateriales en instalaciones de transformación y en infraestructuras vinícolas, así como en estructuras e instrumentos de comercialización* (intervención INVWINE (58(1)(b)) y de *Ayudas a inversiones en transformación, comercialización y/o desarrollo de productos agrarios* (Intervención 6842.2):



- OE4 Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.
- OE5 Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, en particular mediante la reducción de la dependencia química

Intervención 6842.2

- OE2 Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas, a corto y largo plazo, también prestando una mayor atención a la investigación, la tecnología y la digitalización.
- OE8 Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

La intervención INVWINE (58(1)(b)):

- OE2 Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas, a corto y largo plazo, también prestando una mayor atención a la investigación, la tecnología y la digitalización.
- OE3 Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.
- OE4 Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, entre otras cosas reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.
- OE5 Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, por ejemplo, reduciendo la dependencia química.
- OE8 Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.
- OE9 Mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud y en particular a la demanda de alimentos de buena calidad, seguros y nutritivos producidos de forma sostenible, reducir el desperdicio de alimentos, mejorar el bienestar animal y luchar contra la resistencia a los antimicrobianos.



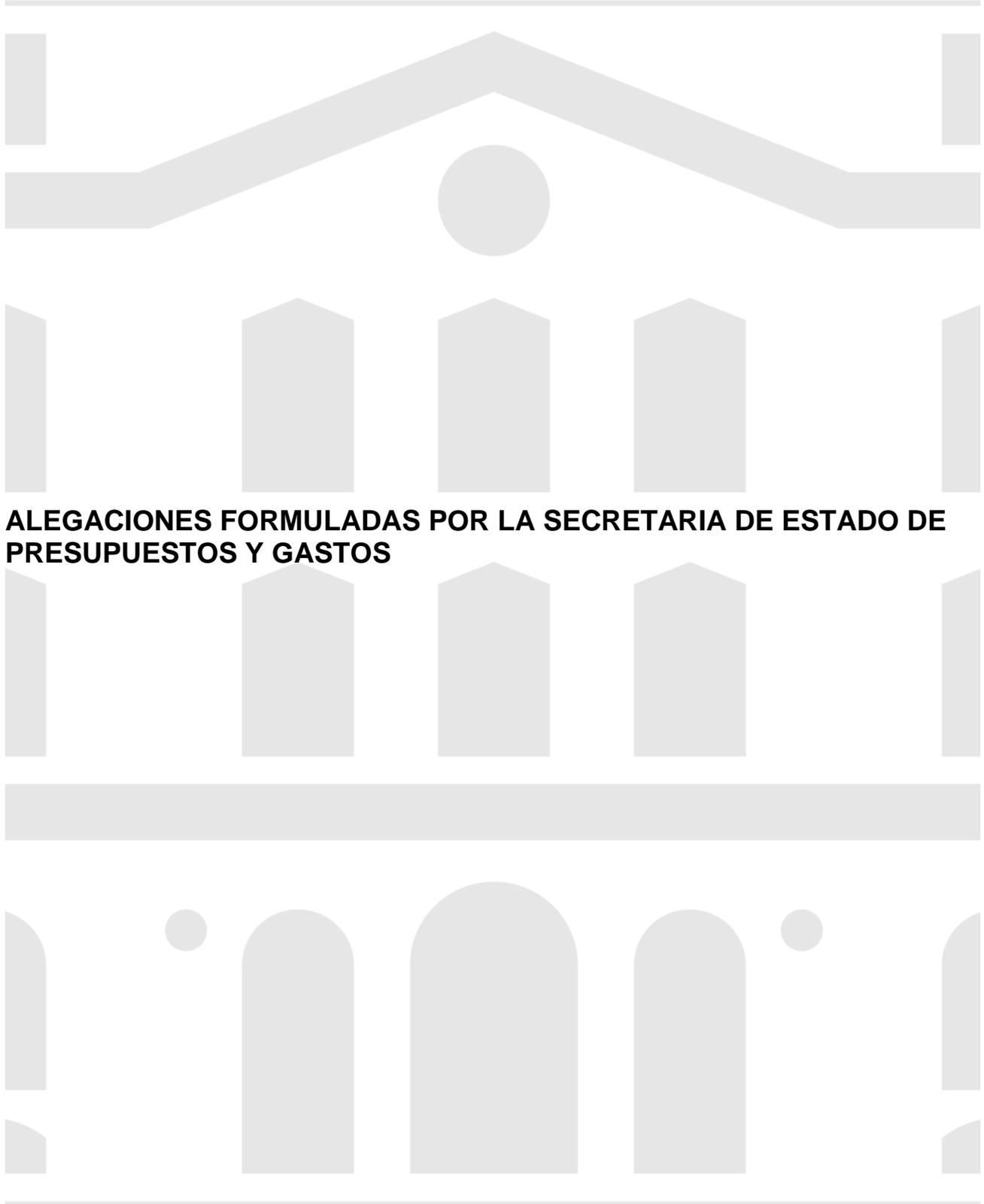
ANEXOS 8 y 13

Se propone sustituir los esquemas de dichos anexos por los que se adjuntan, en los que hemos matizado la información.

José Miguel Herrero Velasco

Director General de Alimentación

(Firmado digitalmente)



ALEGACIONES FORMULADAS POR LA SECRETARIA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS



A/A Sr. D. Joan Mauri Majós

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento de las actuaciones

de carácter económico y de carácter general

TRIBUNAL DE CUENTAS

Con fecha 26 de junio de 2024 esta Secretaría de Estado recibió notificación por medio de la sede electrónica del Tribunal de Cuentas del extracto del Anteproyecto de informe de la Fiscalización del Programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", ejercicios 2021 y 2022 al objeto de que en el plazo de veinte días desde la recepción de la misma se formularan, en su caso, las alegaciones que se estimen pertinentes.

Tal como señala el escrito remitido por el Tribunal de Cuentas, la referida notificación se realiza exclusivamente por ser aludida esta Secretaría de Estado en la Recomendación 3 del citado informe, sin que la actividad de la Secretaría de Estado (ni la de sus centros directivos dependientes) haya sido objeto de fiscalización. Derivado de ello, el presente escrito incluye consideraciones referidas exclusivamente a la Recomendación 3 del extracto del informe recibido, cuyo literal es el siguiente:

“Se recomienda a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos que mejore el marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada Presupuesto General del Estado, concretando los límites del criterio para atribuir gastos a programas finalistas e instrumentales, ante la heterogeneidad existente entre diferentes ministerios y que da como resultado una información que impide la comparabilidad. Asimismo, debería elaborar y publicar guías u orientaciones para que los presupuestos expresen objetivos cuantificables en unidades de realización e indicadores de ejecución mensurables en coherencia con los recursos asignados y con la planificación estratégica de cada política pública a medio y largo plazo. Debería evitarse mezclar gastos de administración general con los específicos de programas de gasto de orientación finalista”.

Respecto a la primera parte de la Recomendación 3, relativa a la mejora del marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada Presupuesto General del Estado, concretando los límites del criterio para atribuir gastos a programas finalistas e instrumentales, ante la heterogeneidad existente entre diferentes ministerios [...], se realizan las siguientes consideraciones:

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece en el apartado 4 del artículo 35 que *“constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución.”* Por su parte, en el apartado 3 del mismo artículo se especifica que *“las actividades propias de servicios horizontales y las instrumentales podrán configurarse como programas de apoyo para una mejor ordenación y gestión de los créditos necesarios para su realización”*.

De acuerdo con lo establecido en estos preceptos, anualmente, en la **Orden Ministerial por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado**¹ se desarrolla y concreta la estructura de los Presupuestos y la estructura de programas indicando que: *“La estructura de programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Los programas finalistas son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los objetivos se expresarán en unidades físicas cuando ello sea posible lo que, unido al establecimiento de los oportunos indicadores, permitirá efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. Los programas instrumentales y de gestión son los que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o el apoyo a un programa finalista.”*

Asimismo, en el Anexo I de la citada Orden Ministerial se incluye la clasificación por programas de gasto señalándose que *“la estructura de programas diferenciará los programas de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Esta diferenciación se establece con el cuarto carácter del código de programas: Las letras «A» a «L» identifican a los programas finalistas y las letras «M» a «Z» a los instrumentales y de gestión.”*

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 36.2, Norma segunda, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como de la Orden anual de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, la Dirección General de Presupuestos, órgano directivo dependiente de esta Secretaría de Estado, publica anualmente una **Resolución**² en la que se establecen los soportes de recogida de información a cumplimentar por los

¹ Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025 (BOE de 27 de junio de 2024).

² La última Resolución publicada es la Resolución de la Dirección General de Presupuestos, de 28 de junio de 2024, por la que se establecen los soportes de recogida de información a cumplimentar por los Centros Gestores para la elaboración del Anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2025, en virtud de lo dispuesto en la Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025.

Centros gestores para la elaboración del Anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado.

En dicha Resolución se establecen instrucciones y procedimiento de cumplimentación de cada una de las fichas que se incluyen como soporte. Además, la Dirección General de Presupuestos mantiene una comunicación fluida con los Centros directivos y Oficinas presupuestarias de los departamentos ministeriales, que, además de otros aspectos del proceso presupuestario, permite ir modulando criterios uniformes para la elaboración de la documentación presupuestaria.

En particular, para la documentación de los programas de gasto la Resolución de la Dirección General de Presupuestos establece las siguientes fichas:

- Ficha P200, que recoge las líneas y metas sectoriales de la actuación presupuestaria del Gran Centro Gestor de gastos.
- Ficha P202, en las que se describe cada programa de gasto y las líneas de acción y propuestas necesarias para lograr sus objetivos.
- Ficha P203, cuya finalidad es exponer de forma clara y concisa para cada objetivo o actividad del programa su cuantificación, los indicadores, en su caso, y su unidad de medida, expresando además su nivel de prioridad.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que **la creación o eliminación de programas presupuestarios se realiza a solicitud de los centros gestores**. Son estos los que, en el ámbito de sus competencias, analizan su actividad y deciden la configuración presupuestaria de sus presupuestos, en base a las necesidades para la determinación de las diferentes partidas de asignación presupuestaria que les permiten una gestión eficiente de los recursos.

En este ámbito, anualmente, antes de la elaboración de la Orden Ministerial por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se mantienen contactos con los diferentes departamentos ministeriales, los cuales trasladan a la Dirección General de Presupuestos los programas que serían necesarios para la configuración de sus presupuestos en el ámbito de la clasificación por programas. De este modo, todos los años se revisan el número, denominación y contenido de los programas presupuestarios a lo largo del proceso presupuestario.

De manera que la propuesta inicial para incluir un nuevo programa de gasto en una u otra categoría parte del departamento correspondiente, propuesta que deberá ser validada por la Dirección General de Presupuestos.

Todo ello permite afirmar que tanto la normativa presupuestaria como el actual proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado constituyen una metodología

homogénea para todos los Centros gestores, configurando un marco técnico que responde positivamente a la recomendación formulada por el Tribunal de Cuentas.

La **segunda parte de la Recomendación 3** señala que la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos debería **elaborar y publicar guías u orientaciones** para que los presupuestos expresen **objetivos cuantificables** [...] e **indicadores de ejecución mensurables en coherencia con los recursos asignados y con la planificación estratégica** de cada política pública [...].

Al respecto se indica que una de las competencias primordiales de la Secretaría de Estado es dirigir y coordinar el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el seguimiento de su ejecución, en un marco de planificación y programación de las actividades del sector público estatal. Por tanto, se comparte plenamente la Recomendación del Tribunal de Cuentas señalándose al respecto que, en el ejercicio de estas competencias, en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se dicta, como se ha indicado anteriormente, la resolución de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los soportes de recogida de información a cumplimentar por los Centros Gestores en la que se especifican las instrucciones para completar los objetivos e indicadores de la **ficha P203 “Ficha de objetivos y actividades e indicadores de los programas”**.

Además, se lleva a cabo una labor de **revisión de las memorias de programas de gasto**, impulsando en particular la mejora en la definición de objetivos e indicadores que deben permitir medir el grado de realización y cumplimiento de las actuaciones previstas. No obstante, debe señalarse también que la elección y concreción de tales objetivos e indicadores es responsabilidad de cada departamento ministerial, quienes habrán de velar por su coherencia con la planificación estratégica de las políticas públicas de su competencia.

La **última parte de la Recomendación 3** señala que **“debería evitarse mezclar gastos de administración general con los específicos de programas de gasto de orientación finalista”**.

Se comparte plenamente esta Recomendación, señalando al respecto que en la labor de coordinación del ciclo presupuestario tanto la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos como la Dirección General de Presupuestos trasladan a los responsables de la elaboración de los Presupuestos de los distintos departamentos ministeriales la necesidad de identificar separadamente los gastos generales y comunes de los departamentos de los gastos que afectan específicamente a cada programa de gasto.

Es importante subrayar que el papel fundamental del ministerio de Hacienda y sus órganos competentes (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y Dirección General de Presupuestos) en el proceso de elaboración de los presupuestos generales del Estado es dirigir, coordinar y asignar los recursos presupuestarios globales de cada departamento ministerial, de acuerdo con los objetivos y prioridades la política presupuestaria del

Gobierno³. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, **la decisión de distribución de los recursos asignados entre los distintos programas de gasto y su concreción en créditos monetarios, objetivos e indicadores, corresponde finalmente a los propios departamentos ministeriales**, respetando siempre y en todo caso las envolventes fijadas por el ministerio de Hacienda.

Todo lo expuesto permite afirmar que tanto la normativa presupuestaria como el actual proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, constituyen una metodología homogénea para todos los Centros gestores, configurando un marco técnico que responde positivamente a la recomendación formulada por el Tribunal de Cuentas.

Madrid, a 22 de julio de 2024

LA SECRETARIA DE ESTADO DE
PRESUPUESTOS Y GASTOS

Fdo.: M^a José Gualda Romero

³ Las Órdenes anuales de elaboración de los PGE delimitan claramente esta labor. Así, la última Orden publicada (Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025) señala en su artículo 1 que los Presupuestos *se orientarán a la consecución de los objetivos de la política económica, social y medioambiental del Gobierno y adecuarán sus gastos al límite de gasto no financiero establecido [...]*.