

---

# VII. POLITICA ALIMENTARIA

---

## VII.1. INTRODUCCION

La Política Alimentaria tiene por finalidad el promover y vigilar unas condiciones de mercado que permitan garantizar un conveniente suministro a la demanda alimentaria con productos adecuados en cantidad y calidad y en una relación de ésta con el precio que satisfaga los justos intereses de todos los sectores que participan en los procesos de producción, comercialización y distribución, así como mejorar nuestro nivel de competitividad en los mercados internacionales.

En consecuencia los dos grandes frentes de actuación en este campo son: la seguridad alimentaria, tanto cualitativa como cuantitativa y la mejora en la calidad de los alimentos.

## VII.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Las acciones desarrolladas van orientadas, funda-

mentalmente, a conseguir unos niveles adecuados para el mercado alimentario de seguridad cualitativa y cuantitativa.

### VII.2.1. Seguridad cualitativa

La seguridad cualitativa en el consumo de alimentos ocupa hoy un destacado lugar en lo que se refiere a la atención por parte de la opinión pública, plenamente justificado por el carácter vital que tiene el abastecimiento de alimentos a la población y su contacto directo con el consumidor, lo que determina que se planteen exigencias en cuanto a normativas, control de calidad, presentación envasado y etiquetado de alimentos, cada vez más acordes con el nivel socio-cultural de la población, en cumplimiento del artículo 51 de la Constitución Española, al referirse a la mejora de la calidad de vida, sin apartarse de los principios contenidos en la «Carta para la protección del consumidor» de 1973 y del «Programa preliminar

---

para una política de protección y de información de los consumidores» de 1975, promulgados en el seno de la Comunidad Económica Europea.

La inminente entrada de España en la C.E.E. supone el gran reto de llevar la alimentación española a los niveles comunitarios en cuanto a calidad y seguridad en la compra de los productos.

Resulta evidente que toda acción que pretenda mejorar y garantizar la calidad de los productos alimenticios, bien de los que se consumen en estado natural, bien de aquellos que son objeto de transformación industrial, supone una defensa del consumidor que recibirá un producto óptimo, siempre que se haya mantenido o incrementado la calidad originaria en las distintas etapas de la cadena comercial.

En consecuencia los objetivos de la «política alimentaria», en cuanto a seguridad cualitativa se refiere puede establecerse en los siguientes puntos:

- Eliminar del mercado los productos de escasa calidad.
- Buscar la máxima transparencia del mercado para que queden garantizados los intereses de los consumidores y a la vez mejorada la rentabilidad de los productores.
- Velar por el cumplimiento de la normativa ya establecida y que se establezca en el futuro.
- Detectar y corregir las infracciones y desviaciones de la mencionada normativa.

Los instrumentos utilizados para la consecución de esta seguridad cualitativa de los alimentos se han concretado en:

A) *Desarrollo y adecuación del Código Alimentario Español*, que en su mayor parte está finalizado, habiéndose publicado en el Boletín Oficial del Estado a lo largo de 1984, 13 Reglamentaciones Técnico-Sanitarias, 9 Normas de Calidad y 21 Disposiciones Complementarias.

B) *Mejora de los Servicios de Inspección y Control*.—Durante el año 1984 se ha continuado el plan de modernización de los Servicios de Inspección, iniciado en 1983, encaminado a conseguir la necesaria eficacia y agilidad de los Servicios de Inspección Agroalimentaria y la ejemplaridad en las sanciones impuestas por fraude o adulteración en dichos productos, a la vez que se inicia un proceso de adecuación de los Servicios de Inspección a nuevas necesidades en materia de normalización de frutas y hortalizas destinadas al mercado interior, control de productos pesqueros, etc.

— Se ha prestado especial atención a las actuaciones encaminadas a garantizar a los agricultores y ganaderos la calidad de los productos que adquieren para sus explotaciones (semillas, fertilizantes, fitosanitarios, piensos, etc.) donde el fraude ocasione perjuicios —en muchos casos irreparables— a sus cosechas y producciones.

— En relación con los productos alimentarios, la práctica de inspecciones ha tenido dos fines fundamentales:

● Por una parte, orientar, prioritariamente, la inspección y control hacia los productos, donde el fraude incide negativamente, tanto sobre la economía de los consumidores como sobre la del propio sector productivo (alargamiento ilícito de producciones, excedentes, repercusiones en los precios de origen, etc.), concretamente, a los productos cárnicos, lácteos, aceites y vinos y derivados.

● Por otro lado, se ha extendido la inspección del MAPA a los demás sectores productores de alimentos, en los que la incidencia hasta el año 1983 había sido prácticamente nula. En estos productos sin alcanzar la inspección el nivel de intensidad que en los básicos, anteriormente indicados, el número de inspecciones se ha incrementado respecto a 1983.

— Respecto a la calidad de los productos básicos anteriormente citados, la situación en el año 1984 ha evolucionado de la siguiente forma:

En el sector de aceites el importante volumen de sanciones impuestas en 1984 (104 millones de ptas.) responde a la necesaria ejemplaridad en un sector en el que los antecedentes existentes justifican la estricta aplicación de las normas sancionadoras como lo demuestra el hecho de que el total de las sanciones corresponda a un número de empresas muy reducido y, en un caso concreto, el importe de la sanción asciende a 89,8 millones de pesetas.

En el sector de productos lácteos cabe destacar la mejora de la calidad observada y que reflejan las cifras de inspecciones realizadas, cuando se comparan con el escaso número de sanciones que ha sido necesario imponer en este sector.

Especial mención merece el sector cárnico, donde campañas de inspección tendentes a erradicar prácticas de elaboración tradicionales e ilegales, están dando los resultados esperados. Caso concreto de la utilización de ácido bórico en jamones curados, nitratos y nítricos en embutidos, etc.

— En resumen, durante el año 1984 se ha mantenido un nivel de actividad inspectora aproximado al

de 1983, a pesar de haberse visto disminuida la capacidad inspectora en un 10 por ciento aproximadamente; tal situación responde a circunstancias coyunturales previas a un nuevo planteamiento de los Servicios de Inspección de cara a 1985 que implicará un incremento del 100% de estos Servicios en el próximo año.

No obstante, los Servicios de Inspección contra Fraudes han realizado en el año 1984 un total de 9.977 inspecciones, y han tomado 26.794 muestras en medios de producción agraria y productos agroalimentarios en centros de producción, industrialización y almacenes mayoristas.

En cumplimiento de lo dispuesto en la legislación vitivinícola vigente, estos Servicios han tramitado un total de 49.439 partidas de exportación de vinos, otros productos derivados de la uva y afines, controlando la calidad de las mismas mediante la toma de 17.304 muestras.

El total de inspecciones realizadas en el año 1984 ha sido de 59.407, llevándose a cabo un total de 43.998 muestreos.

Por último, durante este año se ha iniciado los trámites necesarios para ampliar las actividades inspectoras a nuevos sectores, tales como el control de normalización de frutas y hortalizas o la vigilancia de las actuaciones de regulación de productos pesqueros en colaboración con el FROM.

	Número de inspecciones		Número de muestras	
	1983	1984	1983	1984
Medios de producción agraria .....	1.609	3.635	14.236	12.392
Productos agroalimentarios.	7.596	6.342	13.714	14.302
Control exportación produc. vitivinícolas .....	51.279	49.439	21.808	17.304
<b>TOTAL .....</b>	<b>63.484</b>	<b>59.407</b>	<b>49.758</b>	<b>43.998</b>

El Servicio de Procedimiento durante 1984 ha continuado realizando las funciones que le son propias en orden a la aplicación del marco legal existente en materia de defensa de la calidad agraria y alimentaria.

Su trabajo se desarrolla de forma coordinada al hilo de las inspecciones que el Servicio de Inspección de la Calidad realiza en las diferentes provincias y sectores.

En el curso del año 1984 se han iniciado 1.158 expedientes sancionadores de tramitación ordinaria, a los que habrían de añadirse 358 remitidos por las provincias de Galicia y Valencia y 91 por el Instituto de Semillas y Plantas de Vivero.

También se han incoado 1.158 expedientes por falta de Entrega Vínica Obligatoria 81/82 (EVO) y 159 por falta de Entrega Obligatoria de Regulación 83/84 (EOR).

De lo anterior se deduce que el número total de expedientes tramitados en el año 1984 asciende a 3.315.

Por lo que a cuantía de sanciones se refieren los cuadros adjuntos explican de forma resumida la evolución de los distintos sectores, observándose un incremento total del 120% en lo que a sanciones se refiere, siendo semillas, productos lácteos, varios, grasas y aceites los más relevantes en cuanto al incremento de las sanciones.

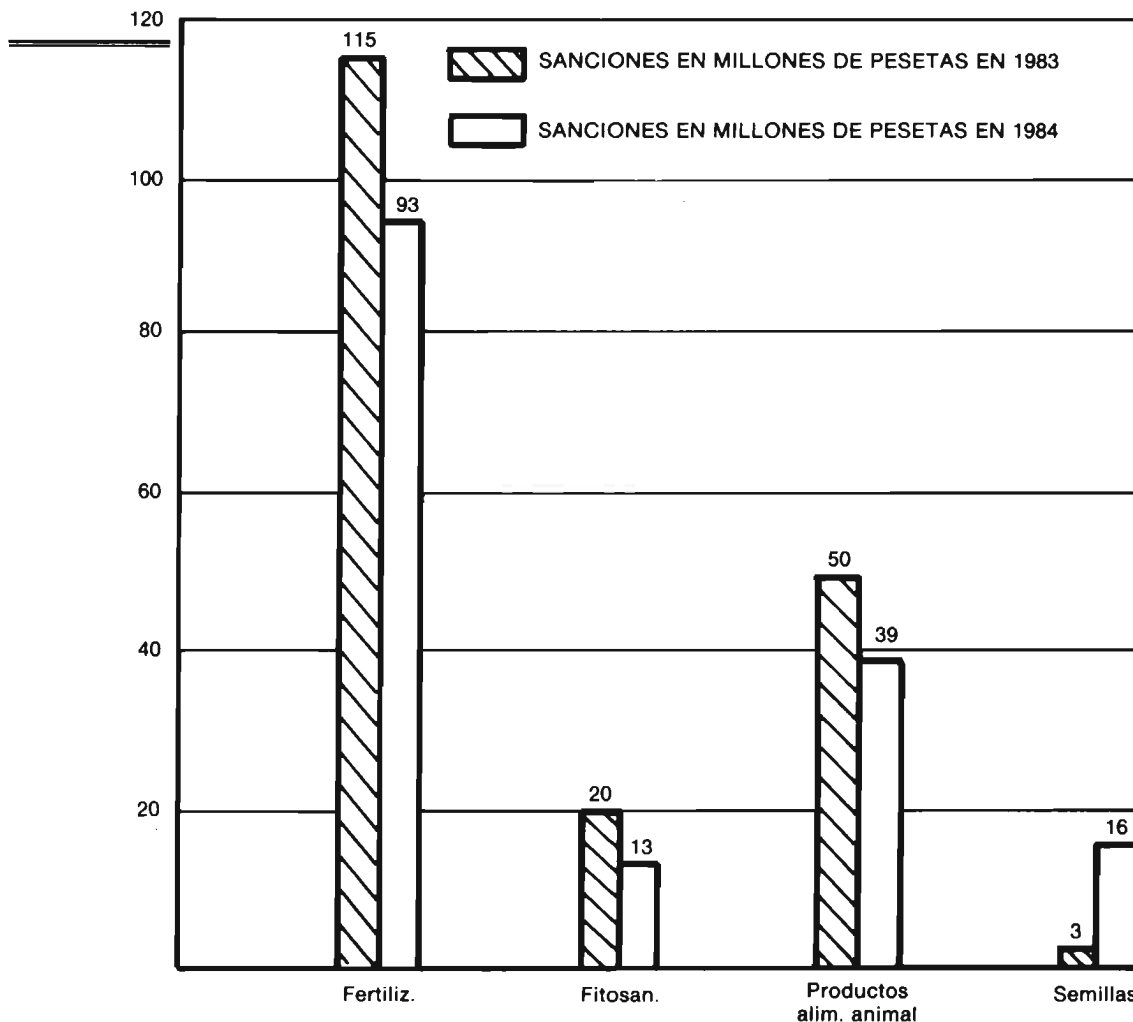
Por lo demás, la actividad del Servicio se pone de manifiesto a la vista del incremento del 230% respecto del año anterior en lo que respecta al número de resoluciones acordadas.

#### SANCIONES (MILES DE PESETAS)

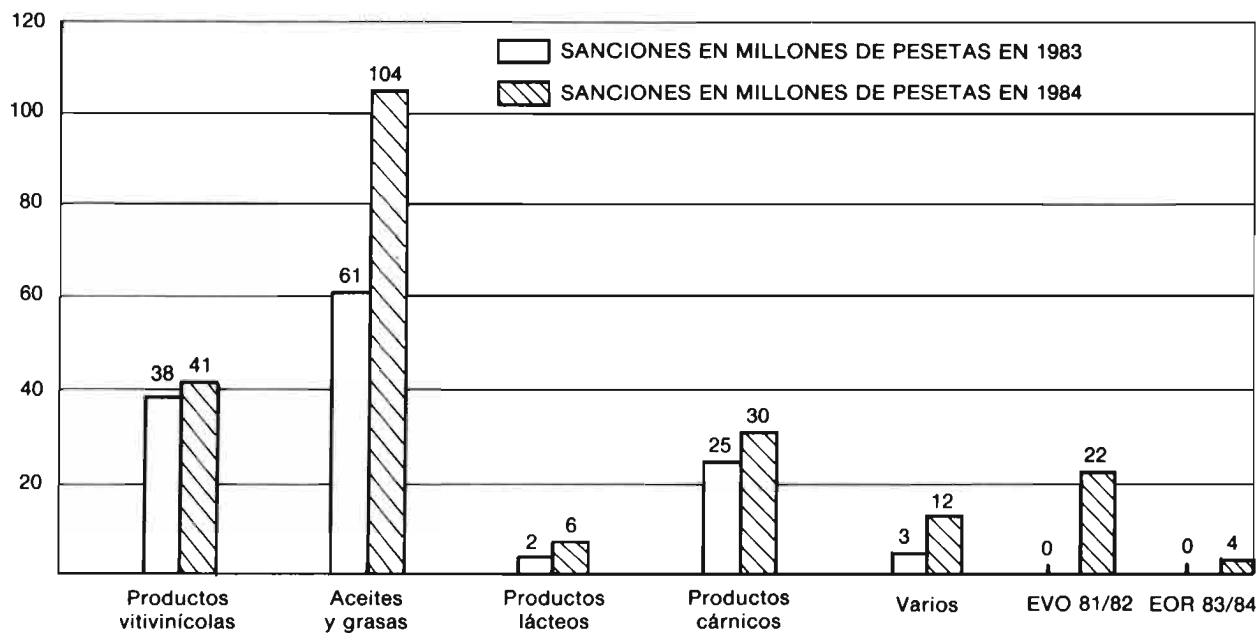
Materia	1983	1984	% sobre 1983
Fertilizantes .....	115.260	90.638	81
Piensos .....	50.762	39.275	71
Fitosanitarios .....	20.665	13.732	67
Semillas .....	3.731	16.137	432
Vinos y derivados .....	38.651	41.064	106
EVO y EOR .....	—	28.358	—
Grasas y aceites .....	61.052	104.749	172
Productos lácteos .....	2.399	6.887	290
Productos cárnicos .....	25.053	30.725	123
Varios .....	4.669	12.612	270
<b>TOTAL .....</b>	<b>322.242</b>	<b>387.178</b>	<b>120</b>

C) *Análisis de Calidad.*—En la seguridad cualitativa hay que destacar también la función de apoyo para el debido control analítico desarrollado por la red de Laboratorios Agrarios del Estado, constituido por las Unidades de La Coruña, Santander, Zaragoza, Barcelona, Burgos, Madrid, Valencia, Cáceres, Granada, Córdoba, Santa Cruz de Tenerife y Laboratorio Arbitral Central. La mejora en material científico e instalaciones se recoge en el cuadro adjunto.

### MEDIOS DE PRODUCCION



### PRODUCTOS AGRARIOS Y ALIMENTARIOS



Se lleva a cabo un riguroso control de funcionamiento de los distintos laboratorios y de las muestras y determinaciones analíticas realizadas, cuyo movimiento y resultados son clasificados e integrados por ordenador de acuerdo con el código utilizado relativo a origen de la muestra, productos, determinaciones y su valoración, lo cual permite el seguimiento de todas las actuaciones.

Las muestras analizadas totalizaron 114.202, clasificadas en 38.007 de medios de producción (aguas, suelos fertilizantes, fitosanitarios y pienso) y 76.195 de productos primarios y agroalimentarios.

Otras actividades de destacar por el alto nivel de especialización que se requiere son las relativas a la gestión de los Grupos de Trabajo, dentro de la Comisión Coordinadora de Laboratorios y Métodos de Análisis que son de obligada aplicación en todo el ámbito nacional y en correspondencia en buena parte con los oficiales en otros países y organizaciones supranacionales.

Se tuvieron 50 reuniones con grupos y subgrupos de trabajo, y correspondencia con los de C.I.O.A. y análisis de colaboración con los Organismos Internacionales FAO/OMS (Código Alimentario), I.C.C. (cereales), O.I.V. (vinos y productos de la vid), C.O.I. (aceites de oliva) y otros.

Como consecuencia de las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias dictadas de acuerdo con las previsiones del Código Alimentario Español, a partir de 1984 se han reforzado las actuaciones en subgrupos para determinadas materias más específicas, tratando con ello de dar el nivel de cobertura analítica a todas las especificaciones contenidas en la mencionada normativa.

### VII.2.2. Seguridad Cuantitativa

En el presente año se han conseguido niveles correctos de abastecimiento, aunque para ello, con

#### INVERSIONES EN LOS LABORATORIOS AGRARIOS DEL ESTADO EN 1984

L.A.E.	Met. científico	Obras e instalac.	Observaciones
Arbitral .....	7.261.605	1.950.301	Parte proporcional de las obras del proyecto de reparación y mejora del L.A.E. de Madrid y del Laboratorio Arbitral Madrid.
La Coruña .....	8.000.000	—	—
Santander .....	15.913.375	37.646.905	Proyecto de reparación y mejora del LAE. Mobiliario específico de laboratorio para adecuar la 3.ª planta y obras menores.
Zaragoza .....	9.550.860	27.793.274	3.ª anualidad del Proyecto de Modernización y Mejora del LAE. Proyecto de Acometida de agua potable. Nueva red de distribución exterior y reparación aljibes. Instalación nuevas vitrinas de extracción de gases peligrosos y nocivos. Compromisos legales (revisión de precios).
Barcelona .....	2.235.715	—	—
Burgos .....	7.779.150	234.040	Pequeñas obras.
Madrid .....	15.905.530	20.403.623	Parte proporcional de las obras del Proyecto de reparación y mejora del LAE de Madrid y Arbitral de Madrid. Material inventariable para reparación en vitrinas de gases. Pequeñas obras.
Valencia .....	10.579.975	2.123.565	Aparcamiento de vehículos (ampliación). Valla de cerramiento (ampliación en altura) y batería de condensadores para disminuir el consumo de energía reactiva.
Cáceres .....	9.688.952	406.560	Batería de condensadores para disminuir el consumo de energía reactiva.
Granada .....	7.723.295	18.445.517	2.ª anualidad Proyecto Reparación y Mejora y compromisos legales. Revisión de precios.
Córdoba .....	2.369.405	969.463	Compromisos legales correspondientes a la obra de Reparación y Mejora realizada en 1983 (Liquidación provisional e importe reconvertido).
Tenerife .....	7.804.779	2.440.118	Instalación de un Grupo electrógeno.
<b>TOTAL .....</b>	<b>104.802.641</b>	<b>112.413.365</b>	

---

independencia de las importaciones tradicionales de aquellos productos en los que tenemos limitaciones de producción por clima, suelo, etc. (maíz, soja) se haya tenido que recurrir a importaciones coyunturales de ciertos productos.

La situación de los mercados nacionales y la fluidez de los internacionales han hecho innecesarios la constitución de stocks, que por otro lado son de un alto coste de mantenimiento. Debido a ello, para hacer frente a circunstancias coyunturales se hicieron importaciones de diversos productos como trigo, con la prudencia necesaria para no distorsionar los mercados interiores y en la cantidad suficiente para asegurar nuestro nivel de abastecimiento.

Disponer de productos alimenticios con seguridad cuantitativa representa conseguir un adecuado equilibrio entre los recursos agroalimentarios y las exigencias de una alimentación diversificada y armónica. La búsqueda del equilibrio producción-consumo pasa evidentemente por el ajuste oferta-demanda.

Por otra parte, el productor, con frecuencia se aísla del entorno que le rodea, olvidándose del principio básico de que produce para vender, lo que exige dedicar su esfuerzo a la satisfacción de la demanda de otras personas que pueden tener unas apetencias muy concretas influidas por condicionantes económicos y sociales. En cualquier caso el producto obtenido debe sufrir una serie de manipulaciones antes de su entrada en el circuito comercial, operaciones que aportan un valor añadido considerable y en el que no suele participar el productor.

Los objetivos de la Dirección General en este aspecto de la «política alimentaria» deben ser:

- Conseguir el mejor ajuste posible entre la oferta y la demanda.
- Acercar lo más posible el productor al consumidor.
- Orientar la demanda alimentaria.

Los instrumentos utilizados para alcanzar estos objetivos han sido:

A) *Fomento de la normalización y tipificación de productos agrarios*, en especial énfasis en los hortofrutícolas, que hasta muy recientemente apenas se ha realizado, salvo para los destinados a la exportación, desconociendo el agricultor frecuentemente el destino de su producción, manteniéndose en consecuencia ausente de los circuitos comerciales que siguen sus productos y del destino final de los mismos, por lo que difícilmente puede sintonizar con la demanda, y en consecuencia planificar racionalmente su producción.

Únicamente a través del estímulo y fomento de las entidades asociativas se alcanzará la normalización y tipificación en origen, la transparencia de los canales comerciales y un conocimiento real de la oferta que entra en circuitos comerciales y por consiguiente, susceptibles de ordenación dentro del mercado alimentario.

B) *Regulación y fomento del régimen contractual*, promoviendo y ordenando las relaciones entre las empresas agrarias y las de comercialización y/o industrialización, que someterán sus acuerdos y contratos a la homologación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, o en su caso de las Comunidades Autónomas.

La consecución de estos acuerdos entre el sector productor y los sectores comercial e industrial constituyen, sin duda, un medio eficaz para conseguir una mejor utilización de nuestros recursos productivos y en definitiva una mayor adecuación entre producción y consumo.

Para alcanzar estos fines, durante el año 1984 se desarrolló el Real Decreto 2707/1983 que aprueba el Reglamento de la Ley 19/82, así como dos Ordenes Ministeriales de 22 de julio de 1984, una en la que se regula la creación de los Centros Gestores, el funcionamiento de las Entidades titulares de los mismos y la percepción de las ayudas correspondientes, y otra, en la que se establecen los procedimientos generales de homologación de las modalidades contractuales. Además, se elaboró el Real Decreto en el que se determinan los productos susceptibles de acogerse al régimen de la Ley 19/82, elaborándose las propuestas y estimaciones de las necesidades crediticias para los mismos.

C) *Orientación de la demanda*.—Una buena política alimentaria debe tender en todo momento a una mejor y más racional utilización de los recursos alimentarios propios. En este contexto, y en el marco de las acciones que tiene encomendadas la Dirección General de Política Alimentaria, uno de los objetivos primordiales, se centra en la información y formación del sector consumidor. Las acciones desarrolladas responden en algunos casos a la necesidad de resolver situaciones coyunturalmente excedentarias; pero en la mayoría de las ocasiones lo que se pretende es dar a conocer al consumidor las cualidades de los distintos productos, corregir determinadas desviaciones de los hábitos alimentarios, y en definitiva racionalizar el consumo de alimentos, todo ello con el doble objetivo final de mejorar la dieta alimentaria y de conseguir el aprovechamiento integral de nuestros productos, dis-

---

minuyendo la dependencia exterior y alcanzando el deseado equilibrio entre oferta y demanda.

Se trata en definitiva de dos tipos de actuaciones.

- a) desarrollo de una política educativa dietética que permita a la población consumidora ir adquiriendo los conocimientos necesarios para alcanzar unos hábitos alimentarios compatibles con la dieta equilibrada. Estas acciones, que deben tener influencia en los cambios de hábitos del consumidor son absolutamente necesarios si se tiene en cuenta que éstos son consecuencia y dependen no sólo de fenómenos sociales (nuevas formas vida) y de situaciones económicas (niveles de renta y criterios que rigen a la hora de distribuir el presupuesto familiar), sino también de fenómenos educativos y, por lo tanto, son susceptibles de modificación al estar generalmente condicionados por la falta de formación.

Este tipo de actuaciones se han ejercido a dos niveles: unas dirigidas al futuro consumidor (educar a la población española, significa educar a los niños) y otras dirigidas al consumidor adulto, más difícil de modificar sus hábitos.

- b) Política informativa: no tiene intención de crear hábitos, sino de dirigir la demanda coyunturalmente hacia un objetivo, por situaciones de excedentes, precios, etc.

El instrumento empleado para la consecución de los objetivos reseñados, ha sido la realización de Campañas de Orientación al Consumo de productos agroalimentarios, que durante este año se han dirigido: al mosto-zumo de uva, aceite de oliva y queso, basados en diversos medios de comunicación, principalmente «spots» en TVE; a las legumbres, aceite de oliva y productos del cerdo ibérico, mediante la edición de libros. Además y con destino a los escolares, se han editado 100.000 ejemplares de una cartilla escolar de educación alimentaria, titulada «Naturaleza y Alimentación».

En el caso concreto de la normalización de productos hortofrutícolas, se han editado 2,2 millones de dípticos para promocionar el consumo de frutas y hortalizas normalizadas, dirigidos fundamentalmente a consumidores, y 300.000 carteles que resumen las normas de calidad de cítricos, manzanas y patatas.

Se han iniciado los contactos para la realización de análisis y prospecciones del mercado alimentario tras las campañas de información al consumo, que permi-

tan conocer la respuesta de los distintos sectores de consumidores teniendo en cuenta la influencia de los precios y las elasticidades cruzadas de la demanda para productos susceptibles de sustitución. En los balances de consumo familiar se observa una neta influencia de los distintos valores de renta, pero no se conocen estudios de los índices de correlación renta/-consumo y renta/precios de productos. El establecimiento de nuevas modalidades de análisis y de prospección del mercado alimentario (paneles de consumo) debe asegurar una información válida de los hábitos de consumo y de las tendencias de la demanda.

En el caso concreto de la promoción de las Denominaciones de Origen, las campañas se han realizado sobre todos los productos en general, aunque destacando ampliamente las de los vinos, ya que el consumidor español no conoce medianamente el mundo del vino, su calidad, las Denominaciones de Origen, etcétera, y en consecuencia la Administración debe realizar una amplia campaña que corrija esta deficiencia, incida en el consumo de vinos de calidad y realice simultáneamente una difusión en el extranjero que mitigue en parte nuestros excedentes.

Para ello se actuó en los siguientes sectores:

- Ferias, Exposiciones y Congresos, realizando en varias de ellas catas dirigidas de vinos para difundir el control de calidad y las peculiaridades de cada uno de ellos.
- Promoción de las Denominaciones de Origen en Centros de Consumo dirigida a los sectores de hostelería, restauración, prensa especializada, etcétera. Se realizaron en las siguientes ciudades: Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia.
- Campaña de difusión en prensa y radio, vallas, carteles, etc.
- Apoyo a los Consejos Reguladores con 1.000.000 ptas. a cada uno para realizar promoción específica propia.
- Material de promoción. Realización de 5.000 mapas con las zonas de las distintas Denominaciones de Origen y distintas ediciones de folletos, libros, trípticos y guías.
- Colaboración con la Administración Turística Española (ATE).  
Asistencia a la feria FITUR en un pabellón.  
Edición Carta-menú con los vinos de todas las Denominaciones de Origen.  
Proyección de la I Ruta Turística del vino.