



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

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

¿El programa 413A se desarrolla según los principios de economía, eficacia, eficiencia y, en general, de buena gestión?



[Informe n.º: 1.585](#)  
[Aprobado por el Pleno el 28 de octubre de 2024](#)





## FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 413A “COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA Y CALIDAD ALIMENTARIA”, EJERCICIOS 2021 Y 2022

### ¿POR QUÉ ES RELEVANTE EL PROGRAMA?



La industria alimentaria es considerada estratégica para la economía nacional por su propia relevancia en términos económicos y por su capacidad para impulsar el desarrollo del sector primario y el medio rural.

El programa analizado tiene el objetivo general de convertir a España en un referente alimentario mundial, promoviendo un modelo de industria basado en la sostenibilidad en su triple dimensión económica, social y medioambiental.

### ¿POR QUÉ SE HA DECIDIDO SU CONTROL?



La fiscalización tiene el propósito de fomentar la adopción de buenas prácticas de planificación, ejecución y seguimiento del programa 413A en cuya presupuestación se han identificado deficiencias.

La elección también responde a la relevancia de la política alimentaria en el marco de la Unión Europea y al propósito de mejorar el conocimiento de la intervención pública del Gobierno y de su interrelación con las Comunidades Autónomas.

## ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



### ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

#### ÁMBITO OBJETIVO

La planificación, ejecución y seguimiento del programa de gasto 413A “Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria”

#### ÁMBITO SUBJETIVO

La Dirección General de la Industria Alimentaria (DGIA), órgano directivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Actualmente Dirección General de Alimentación

#### ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicios 2021 y 2022, sin perjuicio de determinados análisis referidos a periodos anteriores y posteriores.



### ¿CON QUÉ OBJETIVOS?

La fiscalización analiza si el programa 413A se desarrolla conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia y criterios de buena gestión. Se fijaron tres objetivos:

- ➔ Analizar el **alcance del programa 413A** en el conjunto de la acción del Gobierno sobre la industria alimentaria.
- ➔ Examinar la **adecuación del presupuesto** a los principios y reglas de programación y de gestión por objetivos que recoge la Ley General Presupuestaria.
- ➔ Analizar el **cumplimiento de los objetivos** del programa.



### CONCLUSIONES

- **El programa no es un instrumento de planificación de las actuaciones del MAPA sobre la industria alimentaria y no se soporta en una estrategia alimentaria.**
  - La programación por objetivos es deficiente y no facilita el seguimiento de la ejecución y la valoración de sus resultados.
  - El presupuesto no informa de los costes previstos y reales de las actuaciones, ni especifica los relativos a los laboratorios agroalimentarios.
- El MAPA ha identificado **riesgos para el funcionamiento de los laboratorios** relacionados con la carencia de personal y la obsolescencia de los equipos, pero no ha adoptado medidas al respecto.
  - Para garantizar los servicios de los laboratorios se realizan encargos al medio propio, con el **riesgo de incurrir en la cesión ilegal de trabajadores**.
  - Los laboratorios prestan servicios gratuitos a las CCAA sin la cobertura de convenios y aplican unos precios a entidades privadas que no cubren los costes.
- **El gestor del programa es un órgano especialista en materia alimentaria**, en la interlocución con la industria y la coordinación de las CCAA. Dispone de múltiples **estrategias y planes específicos** y maneja **abundantes fuentes de información** que permitirían mejorar el diseño del programa y de la política.



### RECOMENDACIONES

#### Al MAPA:

- ❖ Diseñar de una **estrategia estatal de alimentación**.
- ❖ Impulsar un **plan de acción para sus laboratorios** agroalimentarios
- ❖ Identificar los centros gestores a los que se imputan los gastos de un programa de apoyo.
- ❖ Valorar la utilidad del código de buenas prácticas en la contratación mercantil alimentaria
- ❖ Centralizar en su portal web de las estadísticas oficiales

#### A la Dirección General de Alimentación

- ❖ **Valorar mejoras en el programa 413A** para que se adecúe a una **auténtica programación por objetivos**.
- ❖ Analizar las partidas para atender gastos de publicidad y propaganda, estudios y trabajos técnicos y subvenciones, valorando sus dotaciones y correcta clasificación.

#### A la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

- ❖ Mejorar el marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada Presupuesto General del Estado.



## ■ Introducción

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) tiene atribuidas las competencias para proponer y ejecutar las políticas del Gobierno de España sobre la industria agroalimentaria y en materia de alimentación, sin perjuicio de las intervenciones específicas de otros ministerios y las competencias propias de las Comunidades Autónomas (CCAA).

La política pública de fomento de la industria alimentaria se ha atribuido tradicionalmente al MAPA al considerarse que este sector es impulsor del desarrollo del sector primario y el medio rural. En el presupuesto del Ministerio se destaca el programa 413A "Competitividad de la industria agroalimentaria y calidad alimentaria", cuya gestión correspondía en el periodo fiscalizado a la Dirección General de la Industria Agroalimentaria (DGIA), bajo la dependencia de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

En el marco de las funciones asignadas a la DGIA, este programa persigue el objetivo general de convertir a España en un referente alimentario europeo y mundial, desplegando sus actuaciones en torno a cinco objetivos específicos: la mejora del funcionamiento y vertebración de la cadena alimentaria; el fomento de la dimensión y competitividad de las empresas y cooperativas; el desarrollo de la normativa y de las actuaciones de control de la calidad alimentaria; la promoción de los alimentos de España; y el apoyo al desarrollo de la producción ecológica y las figuras de calidad diferenciada, así como a la reducción del desperdicio alimentario.

### ¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

En la fiscalización se valora si el programa 413A se desarrolla conforme a criterios de buena gestión, acorde a los principios de economía, eficacia y eficiencia, concretándose en tres 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.

La valoración se completa con algunas comprobaciones sobre aspectos de transparencia, igualdad entre mujeres y hombres y sostenibilidad medioambiental.

### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La fiscalización tiene el propósito de contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público, fomentando la adopción de buenas prácticas de planificación, ejecución y seguimiento del programa 413A en cuya presupuestación se habían identificado algunas deficiencias.

La elección de este programa también responde a la relevancia de la política alimentaria en el marco de la Unión Europea, de la que emana la Estrategia de la Granja a la Mesa. En este sentido, se ha pretendido mejorar el conocimiento sobre la competencia del MAPA en esta política y su interrelación con las atribuidas a otros ministerios y CCAA.

## ■ Principales resultados y conclusiones

1. El MAPA no ha elaborado una estrategia estatal de alimentación que planifique las actuaciones de las Administraciones Públicas competentes y, por otra parte, no ha adaptado suficientemente su programación presupuestaria a la evolución de las competencias de sus órganos gestores.

Hasta 2017 el MAPA planificaba sus principales actuaciones de fomento de la competitividad de la industria alimentaria en el programa 413A. En los años posteriores este programa se reorientó a la promoción de la sostenibilidad de la industria y de la cadena alimentaria, en su triple acepción económica, social y medioambiental y, por el contrario, trasladó al programa 413B “Desarrollo del medio rural” algunas de las principales intervenciones de fomento de la competitividad relativas a la digitalización, innovación y formación de capital humano.

A pesar de esta evolución, el programa 413A mantuvo su denominación, por lo que actualmente no resulta ilustrativa de sus objetivos y del alcance de sus actuaciones. Asimismo, la programación no se interrelaciona con la Estrategia Española de Economía Circular (España Circular 2030), en cuyo Plan de Acción para el periodo 2021-2023 se recogieron varias medidas asignadas a la DGIA.

.....

2. El presupuesto del programa 413A presenta deficiencias significativas en la clasificación económica y orgánica de los créditos, lo que dificulta conocer los costes previstos y reales de las actuaciones, así como los relativos a los servicios prestados por sus laboratorios agroalimentarios.

El presupuesto del programa fue el más pequeño del MAPA en 2021 y 2022, con importes iniciales de 31,3 y 31,7 millones de euros, respectivamente. No obstante, este programa no dota créditos en el capítulo 2 para atender los gastos corrientes en bienes y servicios. El MAPA, para una mejor economía y control, centraliza estos créditos en el programa de apoyo 411M, aplicando una previsión del artículo 35 de la Ley General Presupuestaria, pero no ha dispuesto mecanismos para informar de los gastos realizados en los programas de gasto a los que da apoyo. A partir de una consulta, se atribuyen a la DGIA unos gastos corrientes de al menos 718.614,04 euros en 2021 y 617.981,68 euros en 2022.

Las mayores partidas de gasto en términos cuantitativos se destinan a las campañas de publicidad y promoción y a los estudios y trabajos técnicos. El MAPA las dota en el capítulo 6, como inversiones de carácter inmaterial, siguiendo el criterio de la Dirección General de Presupuestos en su Resolución de 20 de enero de 2014, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica. El Tribunal de Cuentas ha venido expresando su opinión contraria a este criterio y considera que, con carácter general, estos gastos tienen una naturaleza corriente y deberían dotarse en el capítulo 2.

El MAPA transfiere todos los años un crédito de 100.000 euros desde una partida incorrectamente presupuestada como subvención hasta la partida para gastos de publicidad y propaganda, dado que con esta dotación se atienden los gastos de celebración de los “Premios Alimentos de España”.

Finalmente, el programa 413A no identifica los créditos destinados a los laboratorios agroalimentarios, situación que dificulta la gestión de estos servicios públicos y el análisis de eficacia, eficiencia y economía. En la fiscalización se han estimado unos gastos presupuestarios de los laboratorios de 5.590,9 y 5.397,2 miles de euros en 2021 y 2022, respectivamente.

3. El análisis del contenido de las actuaciones y de los indicadores del programa 413A pone de manifiesto que la programación por objetivos es deficiente y no permite realizar un seguimiento de la ejecución del programa y valorar sus resultados.

El programa establece cinco objetivos específicos que se desarrollan en líneas de actuación, pero estas no siempre se identifican con claridad y carecen de sistematización. Asimismo, los indicadores de resultados del programa no cubren una mayoría de actuaciones y, en cualquier caso, no son adecuados para realizar un seguimiento de la ejecución y valorar el cumplimiento de los objetivos. Tampoco se ha elaborado ninguna memoria de la ejecución del programa o documento en el que se valore su eficacia.

El programa 413A facilita unos indicadores de seguimiento de los recursos humanos y financieros para sus cinco objetivos específicos. Según los últimos datos de ejecución de 2021, el 54 % del personal de la DGIA se dedicó al objetivo de desarrollo de la normativa y control de la calidad alimentaria, en tanto que el 56 % de las inversiones se destinaron al objetivo de promoción de los alimentos de España. En sentido contrario, la DGIA tan sólo dedicó el 2 % de los recursos financieros al objetivo de apoyo a la producción ecológica, a las figuras de calidad diferenciada y a la reducción del desperdicio alimentario, siendo éstas las actuaciones que definen el modelo alimentario promovido por la Unión Europea en el Pacto Verde Europeo y la Estrategia de la Granja a la Mesa.

.....

4. Los responsables del programa han manifestado que no disponen de suficiente personal para el cumplimiento de las funciones encomendadas, situación que motiva el encargo recurrente de servicios de asistencia técnica a su medio propio TRAGSATEC. En el Informe se advierte del riesgo de incurrir con esta práctica en el supuesto de cesión ilegal de trabajadores prohibido por el artículo 43, apartado 2, del Estatuto de los Trabajadores.

En mayo de 2023 la DGIA contaba con una plantilla de 184 puestos de trabajo de los que el 22 % estaban vacantes, situación que afectaba a todas las subdirecciones y especialmente a los dos laboratorios agroalimentarios, que recurren al encargo al medio propio TRAGSATEC para garantizar la prestación de sus servicios.

Según la última información disponible, en enero de 2024 un total de 42 personas de TRAGSATEC prestaban servicios en los laboratorios, representando el 40 % del personal de estos servicios.

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 de todos los centros directivos. No consta que recientemente se hayan llevado a cabo actuaciones o recibido demandas judiciales por esta materia en el ámbito de la DGIA.

.....

5. El MAPA elaboró en 2019 un plan estratégico para sus laboratorios en el que diagnosticó los problemas que podrían poner en riesgo su funcionamiento. Posteriormente no se han impulsado medidas respecto de los dos laboratorios agroalimentarios de la DGIA.

El Plan del MAPA identificó las dificultades para estabilizar los puestos de trabajo de los laboratorios, anteriormente expuestas, e identificó el riesgo de obsolescencia de sus equipos técnicos. En la fiscalización se ha constatado que el 63 % de los equipos tienen una antigüedad superior a los 10 años, y la mitad de estos tienen más de 20 años. Paradójicamente, en los ejercicios fiscalizados se produjo una baja ejecución de los créditos disponibles para la adquisición y renovación de estos equipos.

6. Los laboratorios agroalimentarios prestan un servicio público de análisis de los alimentos en todo el territorio del Estado, actuando como laboratorios nacionales de referencia en diferentes áreas. La mayoría de los servicios se prestan gratuitamente a las CCAA sin la cobertura de convenios, y en las prestaciones a entidades privadas se aplican unos precios regulados por una orden ministerial que lleva 13 años sin actualizarse, resultando hoy en día insuficientes para cubrir el coste del servicio.

Las CCAA cuentan con sus propios laboratorios oficiales, pero no todos disponen de acreditación para realizar todos los tipos de análisis y acuden a los laboratorios de la DGIA, no habiéndose suscrito ningún convenio que establezca la gratuidad de estos servicios. Este requisito sería exigible de conformidad con la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Se ha estimado que los servicios a empresas o asociaciones privadas suponen el 12 % de la actividad de los laboratorios, en tanto que los ingresos representarían el 1 % del gasto presupuestario estimado en 2021 y 2022, deduciéndose una falta de cobertura del coste del servicio.

.....

7. El MAPA maneja abundantes fuentes de información, tales como estadísticas y estudios, que posibilitan la realización de valoraciones sobre el cumplimiento de los objetivos de algunas de las líneas de actuación del programa y que podrían utilizarse para mejorar su diseño. Al respecto, la DGIA se configura como un órgano directivo especializado en la interlocución con la industria alimentaria y la Unión Europea, la coordinación de los controles oficiales de las CCAA y de la actividad de los laboratorios agroalimentarios, la realización de las campañas de publicidad alimentaria y el apoyo tanto al crecimiento de la producción ecológica y las indicaciones de calidad diferenciada, como a la disminución del desperdicio alimentario.

El Informe constata la evolución positiva de las siguientes líneas de actuación del programa 413A:

- a) La DGIA dirige e impulsa la actividad del Observatorio de la Cadena Alimentaria, foro de interlocución con los operadores de la cadena alimentaria en el que se elaboran estudios sobre su funcionamiento. Asimismo, la DGIA promueve la creación de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de ámbito estatal que tienen por objeto la promoción de buenas prácticas en las relaciones entre sus socios.
- b) La DGIA coordina adecuadamente los programas nacionales de control oficial de calidad alimentaria, producción ecológica y calidad diferenciada en el marco del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria.
- c) La DGIA cuenta con un planteamiento estratégico para la promoción de la marca “Alimentos de España” que orienta sus actuaciones de comunicación y publicidad institucional. Sus líneas prioritarias son la sensibilización sobre los hábitos de producción y consumo responsables y sostenibles, con énfasis en los beneficios de la dieta mediterránea y la reducción del desperdicio alimentario.
- d) Finalmente, la DGIA apoya las líneas estratégicas impulsadas desde la UE, expuestas en el Pacto Verde Europeo, que promueven un modelo de competitividad basado en la sostenibilidad de la industria y la calidad del alimento. Del conjunto de fuentes de información analizadas se concluye que la evolución del sector agroalimentario estaría siendo positiva en términos de producción ecológica, creación de nuevas indicaciones de calidad diferenciada y reducción del desperdicio alimentario, si bien se carece de fuentes de información de la DGIA en las que se valore 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).

En sentido contrario, se identifican algunas líneas de actuación que no estarían siendo eficaces:

- a) La DGIA mantiene una línea de actuación que promueve 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. Sin embargo, actualmente no se desarrolla ninguna actividad para fomentar la adhesión al Código, al considerarse que este instrumento ya no aporta el valor añadido pretendido, existiendo el riesgo de que este instrumento pueda confundirse con una distinción que garantiza el comportamiento responsable y leal de los operadores. La Ley no prevé la pérdida de la adhesión al Código ni sanciones por su incumplimiento.
- b) La DGIA gestiona una línea de ayudas para fomentar que las cooperativas agroalimentarias se fusionen y tengan un ámbito de actuación económica superior al de una Comunidad Autónoma. Las ayudas se vienen convocando desde 2016, pero nunca han tenido el éxito pretendido, y siempre han recibido solicitudes por debajo del crédito presupuestario. Por ello, 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. Finalmente, en 2024 se han dejado de convocar después de que en 2023 no se recibiera ninguna solicitud.

.....

8. En la fiscalización no se han identificado incumplimientos en el ámbito de la DGIA de las normativas relativas a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a la sostenibilidad medioambiental.

La proporción de mujeres en este órgano directivo 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 %. No se han apreciado diferencias significativas en la representatividad de las mujeres entre los puestos de mayor y menor responsabilidad y retribución.

Respecto de las materias de transparencia, se ha apreciado un buen nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Asimismo, se destaca que la página web del MAPA facilitan una gran cantidad de información, de carácter no obligatorio, que permite obtener un amplio conocimiento del sector alimentario y de las políticas que desarrolla la DGIA en cada una de sus líneas de actuación principales. No obstante, las estadísticas oficiales están dispersas y no se facilitan en el área de “Estadística y análisis” de la web.

En materia medioambiental, el Informe destaca que los laboratorios agroalimentarios disponen de un sistema de gestión medioambiental certificado por AENOR según normas internacionales y que estos se rigen por la normativa europea relativa a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.



## ■ Valoración Global

El programa 413A no es un instrumento de planificación de las actuaciones del MAPA sobre la industria alimentaria y en materia de alimentación. Más bien al contrario, sus objetivos y actuaciones son el resultado de la adaptación a las funciones que se han ido atribuyendo a su único órgano gestor, la Dirección General de la Industria Alimentaria (actualmente, Dirección General de Alimentación).

La DGIA se configura como un órgano directivo especializado en la interlocución con la industria alimentaria y la Unión Europea, la coordinación de los controles oficiales de las CCAA y de la actividad de los laboratorios agroalimentarios, la realización de las campañas de publicidad alimentaria, el apoyo al crecimiento de la producción ecológica y las indicaciones de calidad diferenciada, y la disminución del desperdicio alimentario. Se advierte una situación de insuficiencia de medios personales que es cubierta con encargos a su medio propio, apreciándose el riesgo de incurrir en el supuesto de cesión ilegal de trabajadores prohibido por el Estatuto de los Trabajadores.

La referencia en la denominación del programa a la competitividad de la industria agroalimentaria ya no es ilustrativa de sus objetivos actuales, puesto que algunas de sus líneas de fomento (digitalización, innovación y formación del capital humano) han sido asumidas por el órgano gestor del programa 414B “Desarrollo Rural”.

La clasificación económica y orgánica del presupuesto no permite conocer los costes previstos y reales de las actuaciones, ni los relativos a los servicios prestados por sus laboratorios agroalimentarios. Además, el presupuesto no desarrolla una programación por objetivos, careciendo de la suficiente concreción de sus actuaciones y de indicadores que permitan el seguimiento de su ejecución y la valoración de sus resultados.

El MAPA dispone de estrategias y planes de actuación parciales y maneja abundantes fuentes de información, tales como estadísticas y estudios, que posibilitan la obtención de una valoración general positiva sobre el cumplimiento de las principales líneas de actuación del programa y que podrían utilizarse para mejorar su diseño y rendición de cuentas.

## ■ Principales recomendaciones

Al Ministerio de  
Agricultura, Pesca y  
Alimentación

- Que diseñe una estrategia estatal en materia de alimentación.
- Que identifique a los centros gestores a los que se imputan los gastos del programa de apoyo 411M.
- Que impulse un plan de acción para sus laboratorios agroalimentarios en el que se valore la distinción del presupuesto de estos servicios, la suficiencia y adecuación de sus medios personales y técnicos y el marco de prestación de servicios a las CCAA y entidades privadas.
- Que valore 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.
- Que habilite un espacio en su página web con todas sus estadísticas oficiales en materia de alimentación.

A la Dirección General  
de Alimentación

- Que analice, en colaboración con la Oficina Presupuestaria del MAPA, la correcta clasificación de las partidas presupuestarias para atender los gastos de publicidad y propaganda, estudios y trabajos técnicos y subvenciones, valorando, en este último caso, la necesidad de mantener o eliminar las que han sido ineficaces.
- Que valore mejoras en el programa 413A para que éste se adecue a una auténtica programación por objetivos.

A la Secretaría de  
Estado de  
Presupuestos y Gastos  
del Ministerio de  
Hacienda

- Que mejore el marco técnico vigente para la preparación de las propuestas de programas a incluir en cada Presupuesto General del Estado ante la heterogeneidad existente entre diferentes ministerios y que da como resultado una información que impide la comparabilidad.