

El presente documento tiene como objetivo facilitar el trabajo de elaboración del Plan Estratégico de la PAC post-2020. No tiene carácter jurídico ni prejuzga la posición del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

**DOCUMENTO DE PARTIDA
SUBGRUPO DE TRABAJO DEL OBJETIVO ESPECÍFICO 9**

“Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular, la preocupación por unos alimentos seguros, nutritivos y sostenibles y la reducción de los residuos alimentarios, así como por el bienestar de los animales”.



El objetivo de este documento es dar una visión general de los conceptos a tratar en el subgrupo del objetivo específico 9. En este documento, se identifican y describen las exigencias del consumidor en relación a la alimentación, así como la forma en la que la agricultura española satisface dichas exigencias. Se presentan y evalúan los instrumentos de los que se vale la Administración General del Estado para mejorar el conocimiento sobre las necesidades del consumidor y para mejorar el grado en que satisface la agricultura dichas necesidades.

Este documento servirá de base para el análisis DAFO y “la evaluación de necesidades” del Objetivo Específico 9. De esta manera, se completará el Capítulo 2, apartados a) y b), de la plantilla distribuida por la Comisión Europea (CAP Template) para la elaboración del Plan Estratégico de la PAC conforme a lo dictaminado por el artículo 96 de la propuesta de Reglamento.

ÍNDICE

| | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | LISTADO DE ABREVIATURAS..... | 7 |
| 2 | LISTADO DE TABLAS..... | 9 |
| 3 | LISTADO DE GRÁFICOS..... | 11 |
| 4 | INTRODUCCIÓN | 14 |
| 5 | EL OBJETIVO ESPECÍFICO 9 DE LA PAC POST 2020. | 14 |
| 6 | IDENTIFICACIÓN DE EXIGENCIAS SOCIALES EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN Y SALUD, RESIDUOS DE ALIMENTOS Y DE BIENESTAR ANIMAL Y RETOS DE LA AGRICULTURA ANTE DICHAS EXIGENCIAS16 | |
| 7 | ANÁLISIS DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA..... | 20 |
| 7.1 | El consumo de alimentos en España en la actualidad | 20 |
| 7.2 | La evolución del consumo de alimentos en España..... | 32 |
| 7.3 | Las motivaciones de los españoles para comprar alimentos | 35 |
| 7.4 | La confianza alimentaria de los consumidores españoles..... | 37 |
| 7.5 | Las tendencias del consumo actual de alimentos en España | 39 |
| 7.6 | El consumidor español durante el confinamiento por el COVID19 y tras la desescalada..... | 42 |
| 8 | DESCRIPCIÓN DE LAS EXIGENCIAS IDENTIFICADAS Y RESPUESTA DE LA AGRICULTURA A LAS EXIGENCIAS..... | 45 |
| 8.1 | La alimentación saludable..... | 47 |
| 8.1.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a los alimentos saludables | 55 |
| 8.2 | La seguridad alimentaria | 56 |
| | LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS..... | 59 |
| 8.2.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la seguridad alimentaria | 61 |
| 8.3 | Los residuos de productos fitosanitarios | 61 |
| 8.3.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a los productos fitosanitarios | 66 |
| 8.4 | La resistencia antimicrobiana | 66 |
| 8.4.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a los medicamentos antimicrobianos | 70 |
| 8.5 | La calidad de los alimentos..... | 70 |

| | | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.5.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la calidad de los alimentos | 73 |
| 8.6 | La información sobre los alimentos | 74 |
| 8.6.1 | Canales de información sobre alimentación | 76 |
| 8.6.2 | El etiquetado de los alimentos | 78 |
| 8.6.3 | Información nutricional de los alimentos..... | 84 |
| 8.6.4 | Información sobre los riesgos alimentarios | 85 |
| 8.6.5 | Información sobre el origen de los alimentos | 86 |
| 8.6.6 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la información sobre los alimentos | 89 |
| 8.7 | La sostenibilidad del planeta | 90 |
| 8.7.1 | La sostenibilidad del sistema alimentario..... | 92 |
| 8.7.2 | Las producciones sostenibles | 97 |
| 8.7.2.1 | La producción ecológica..... | 99 |
| 8.7.2.2 | La producción integrada | 119 |
| 8.7.2.3 | Las producciones extensivas | 123 |
| 8.7.2.4 | La agricultura de conservación | 125 |
| 8.7.2.5 | La agricultura de precisión y el uso de tecnología en las explotaciones | 126 |
| 8.7.3 | Los canales cortos de comercialización | 128 |
| 8.7.4 | Los envases en alimentación..... | 130 |
| 8.7.5 | Los residuos alimentarios y el desperdicio alimentario | 133 |
| 8.7.6 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la sostenibilidad del planeta..... | 139 |
| 8.8 | El bienestar animal..... | 142 |
| 8.8.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa al bienestar animal | 146 |
| 8.9 | El control alimentario..... | 146 |
| 8.9.1 | Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa al control alimentario | 149 |
| 8.9.2 | Resultados de los controles del PNCOCA relativos a las exigencias identificadas | 151 |
| 8.9.2.1 | Controles de residuos de productos fitosanitarios..... | 151 |
| 8.9.2.2 | Controles de residuos de medicamentos veterinarios | 156 |

| | | |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.9.2.3 | Controles de contaminantes alimentarios..... | 157 |
| 8.9.2.4 | Controles de envases de los alimentos..... | 159 |
| 8.9.2.5 | Controles de la higiene ganadera y la alimentación animal..... | 160 |
| 8.9.2.6 | Controles de la calidad alimentaria | 163 |
| 8.9.2.7 | Controles de la calidad diferenciada..... | 164 |
| 8.9.2.8 | Controles del etiquetado de alimentos | 165 |
| 8.9.2.9 | Controles de la producción ecológica | 166 |
| 8.9.2.10 | Controles del bienestar animal..... | 168 |
| 8.9.3 | Resultados de los controles de la condicionalidad de la PAC relativos a las exigencias identificadas | 170 |
| 8.9.4 | Calidad dual..... | 174 |
| 8.9.5 | Control del fraude | 175 |
| 9 | DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE MEJORA DE LA RESPUESTA DE LA AGRICULTURA DE LA UE A LAS EXIGENCIAS SOCIALES DE LOS CONSUMIDORES IDENTIFICADAS EN EL OE9 | 177 |
| 9.1 | INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN | 177 |
| 9.1.1 | Paneles de consumo alimentario y uso de alimentos | 177 |
| | EL PANEL DE USO DE LOS ALIMENTOS..... | 178 |
| 9.1.2 | Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario..... | 178 |
| 9.1.3 | Estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas..... | 179 |
| 9.1.4 | Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares | 179 |
| 9.2 | INSTRUMENTOS NORMATIVOS | 180 |
| 9.2.1 | Programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche | 180 |
| 9.2.2 | Reglamento de información alimentaria facilitada al consumidor | 182 |
| 9.2.3 | Ley de calidad..... | 184 |
| 9.3 | OTROS INSTRUMENTOS | 184 |
| 9.3.1 | Programas de promoción de alimentos | 184 |
| 9.3.2 | Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria..... | 189 |
| 9.3.3 | Plan nacional de investigación de residuos de medicamentos (PNIR) | 194 |
| 9.3.4 | Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN)..... | 197 |
| 9.3.5 | Estrategia “Más alimento, menos desperdicio” | 200 |
| 9.3.6 | Estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad)..... | 202 |
| 9.3.7 | Actuaciones en favor de la sostenibilidad de la industria alimentaria..... | 203 |

| | |
|----------------------------------------------------|-----|
| 10 COHERENCIA CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UE..... | 205 |
| 11 INDICADORES RELACIONADOS CON EL OE9..... | 209 |
| 12 CONCLUSIONES | 211 |
| 13 ANEXO I: INVENTARIO DE FUENTES INFORMACIÓN..... | 223 |

1 LISTADO DE ABREVIATURAS

- ACA: Asistencia y Cooperación Administrativa.
- AESAN: Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- AGE: Administración General del Estado.
- ALADINO: Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad
- APPCC: Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control.
- CAP: Common Agricultural Policy.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CESE: Comité Económico y Social Europeo
- CH4: Metano
- CHAFEA: Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación de la Comisión Europea
- DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
- DMR: Directiva Marco de Residuos.
- DOP: Denominación Origen Protegida.
- EEE: Espacio Económico Europeo.
- EEMM: Estados Miembro.
- EET: Encefalopatía Espongiforme Transmisible.
- EFSA: *European Food Safety Authority*.
- ENALIA: Encuesta Nacional de Alimentación en la población Infantil y Adolescente.
- ENT: Enfermedades No Transmisibles.
- ESVAC: *European Surveillance of Veterinary Antimicrobial Consumption*.
- ETG: Especialidad Tradicional Garantizada.
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FEADER: Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural.
- FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía.
- FEN: Fundación Española de la Nutrición.
- FIAB: Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas.
- GEI: Gases de Efecto Invernadero.
- HRI: Indicador de Riesgo Armonizado.
- IC: Índice de Confianza del sector agroalimentario.
- IGP: Indicación Geográfica Protegida.
- IPC: Índice de Precios al Consumidor.
- LMR: Límite Máximo de Residuos.
- MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MECA: materiales y objetos en contacto con alimentos.
- MERCASA: Mercados Centrales de Abastecimientos SA.
- MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica.

- MSCBS: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- NAOS: Nutrición Actividad Física y Prevención de la Obesidad.
- NDA: *Panel on Nutrition, Novel Foods and Food Allergens.*
- NH3: Amoniaco
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OCM: Organización Común de Mercados Agrícolas.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OE: Objetivo Específico.
- OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- OMG: Organismo Modificado Genéticamente.
- OMS: Organización Mundial de la Salud.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- PAC: Política Agrícola Común.
- PAN: Plan de Acción Nacional de Uso Sostenible de los Productos Fitosanitarios.
- PAT: Proteína Animal Transformada.
- PCU: *Population Correction Unit.*
- PDR: Programas de Desarrollo Rural.
- PNCOCA: Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria.
- PNIR: Plan Nacional de investigación de Residuos.
- PNT: Procedimientos Normalizados de Trabajo.
- PRAN: Plan Nacional frente a la Resistencia de los Antibióticos.
- PRESVET: Vigilancia de Prescripciones de Antibióticos.
- REDSOSTAL: Sistema de evaluación de sostenibilidad de industria de alimentación y bebidas.
- RLG: Requisitos Legales de Gestión.
- RONAFAs: *Reduction Of the Need for Antimicrobials in Foodproducing animals and Alternatives.*
- SCPAFF: *Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed.*
- SENC: Sociedad Española de nutrición Comunitaria.
- SEPRONA: Servicio de Protección de la Naturaleza.
- SIGE: Sistema Integral de Gestión de las explotaciones.
- SOIVRE: Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones.
- UE: Unión Europea.

2 LISTADO DE TABLAS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1. Consumo per cápita de alimentos en España dentro y fuera de hogares 2018. | 23 |
| Tabla 2. Porcentaje de penetración de distintas categorías de alimentos en 2018. | 24 |
| Tabla 3. Consumo per cápita de alimentos en España por rango de edad (2018) | 26 |
| Tabla 4. Consumo per cápita de alimentos dentro y fuera de hogares en España por clase socioeconómica (2018)..... | 30 |
| Tabla 5 Proporción de consumo dentro y fuera del hogar por categoría de alimento (2018). | 33 |
| Tabla 6 Porcentaje de personas que se muestran de acuerdo con las siguientes afirmaciones. Comparativa España-Europa en 2010 y 2019..... | 57 |
| Tabla 7 Porcentaje de población que padece inseguridad alimentaria en España y en Europa. Comparativa 2014-2016 y 2016-2018. | 60 |
| Tabla 8 Peso porcentual de los alimentos en la cesta de la compra de productos ecológicos por categorías de alimentos (2018)..... | 105 |
| Tabla 9. Superficie de agricultura ecológica por comunidad autónoma en 2018..... | 107 |
| Tabla 10. Evolución de la importancia de los productos ecológicos en la industria y la distribución (2013-2018). | 113 |
| Tabla 11. Evolución de la importancia de los productos ecológicos en el consumo y el comercio exterior (2013-2018)..... | 113 |
| Tabla 12. Importes y número de beneficiarios de la medida de agricultura ecológica (M11) por comunidad autónoma en los PDR (2016-2019). | 115 |
| Tabla 13. Importes y número de beneficiarios de la submedida M11.1 por comunidad autónoma en los PDR (2016-2019). | 116 |
| Tabla 14. Importes y número de beneficiarios de la submedida M11.2 por comunidad autónoma en los PDR (2016-2019). | 117 |
| Tabla 15. Superficie de producción integrada por comunidad autónoma (2015)..... | 121 |
| Tabla 16. Superficie de producciones sostenibles por comunidad autónoma. | 140 |
| Tabla 17 Número de muestras y porcentaje de las mismas con residuos según tipo de explotación (2016-2018). | 153 |
| Tabla 18 Número de muestras y porcentaje de las mismas con presencia de microorganismos patógenos (2016-2018). | 157 |
| Tabla 19 Requisitos de cumplimiento de la condicionalidad, beneficiarios controlados, número de incumplimientos y porcentaje de incumplimiento detectado en España en 2018. | 171 |
| Tabla 20 Análisis comparativo del incumplimiento de la condicionalidad en la UE..... | 174 |
| Tabla 21 Tasas de cofinanciación por tipo de programa de promoción..... | 186 |
| Tabla 22 Ayuda recibida por los EEMM de la UE para la promoción alimentaria (2016-2018)..... | 187 |
| Tabla 23 Programas de promoción alimentaria aprobados por EEMM (2016-2018) | 187 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 24 Presupuesto destinado a los Programas horizontales españoles de promoción alimentaria de los principales productos desde 2013 (€)..... | 188 |
| Tabla 25 Principales indicadores de los controles coordinados por el MAPA relativos a las temáticas del OE9 en el marco del PNCOCA | 191 |

3 LISTADO DE GRÁFICOS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 Consumo de alimentos en España dentro y fuera de los hogares 2018 (% en volumen)..... | 22 |
| Figura 2 Evolución del consumo per cápita en hogares de distintas categorías de alimentos de 2010 a 2018 (%). | 34 |
| Figura 3 Nivel de importancia que otorgan los consumidores al origen, composición, tipo de producción, sostenibilidad y tipo de empresa. | 37 |
| Figura 4 Evolución del índice de confianza del consumidor, del sector empresarial y del sector agroalimentario | 38 |
| Figura 5 Evolución de la penetración de los alimentos percibidos como naturales por los consumidores 2015-2018 | 42 |
| Figura 6. Obesidad y sobrepeso en adultos (1987-2017)..... | 52 |
| Figura 7. Obesidad y sobrepeso en adultos por clase social..... | 53 |
| Figura 8. Prevalencia de sobrepeso infantil por sexo. ENS 1993-2017. Criterios OMS.. | 53 |
| Figura 9. Exceso de peso en niños y niñas | 54 |
| Figura 10. Consumo diario de fruta y verdura por clase social..... | 55 |
| Figura 11 Evolución de la comercialización de productos fitosanitarios en España 2011-2017 (toneladas)..... | 63 |
| Figura 12 Evolución del indicador de riesgo armonizado HR11 (2011-2017)..... | 64 |
| Figura 13 Evolución del indicador de riesgo armonizado HR12 (2011-2017)..... | 65 |
| Figura 14 Datos de venta de medicamentos antimicrobianos por países (mg/PCU). | 68 |
| Figura 15 Evolución de la venta de medicamentos antimicrobianos para uso veterinario en España 2010-2017 (mg/PCU)..... | 68 |
| Figura 16 Sensación de los consumidores en relación a su nivel de información (2018). | 75 |
| Figura 17 Nivel de confianza en la información sobre los alimentos..... | 76 |
| Figura 18 Canales de información de los alimentos que suelen utilizar los consumidores. | 76 |
| Figura 19 Nivel de confianza del consumidor en la información según temática de la información alimentaria..... | 78 |
| Figura 20 Nivel de consulta del etiquetado en los productos de alimentación..... | 79 |
| Figura 21 Percepción de la dificultad de acceso a la información del etiquetado. | 80 |
| Figura 22 Percepción de la dificultad comprensión de la información del etiquetado. | 81 |
| Figura 23 Frecuencia con la que los consumidores preguntan a los empleados acerca del etiquetado. | 82 |
| Figura 24 Porcentaje de consumidores que se fija en el origen de los alimentos..... | 88 |
| Figura 25 Categorías de consumidores en base a su nivel de sostenibilidad..... | 91 |
| Figura 26 Percepción de sostenibilidad de los hogares respecto a su consumo (2014-2018)..... | 92 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 27 Evolución de las ventas de productos ecológicos en España de 2003 a 2018 (M€). | 102 |
| Figura 28. Evolución del número de operadores ecológicos en España (1991-2018).. | 108 |
| Figura 29. Distribución de los operadores ecológicos de las actividades primaria y secundaria por comunidad autónoma (2018) | 109 |
| Figura 30. Distribución de los operadores ecológicos de la actividad terciaria por comunidad autónoma (2018) | 110 |
| Figura 33 Comparativa de la ayuda media a la producción ecológica (€/ha) en los PDR de la PAC en la UE-28 en 2017..... | 118 |
| Figura 34. Superficie de producción integrada en España de 2005 a 2014..... | 120 |
| Figura 35. Evolución de la superficie de producción integrada por cultivo (2010-2014) | 123 |
| Figura 36 Evolución de hogares que estarían dispuestos a pagar más por envases reciclables (2013-2018). | 131 |
| Figura 37 Consumo y residuos de plásticos en España por aplicación 2017 (toneladas) | 132 |
| Figura 38 Evolución del desperdicio de alimentos en los hogares españoles 2015-2018 (millones de kg)..... | 136 |
| Figura 39 Número de controles realizados y porcentaje de los mismos con expediente sancionador (2016-2018)..... | 152 |
| Figura 40 Número de controles realizados y porcentaje de los mismos con expediente sancionador (2016-2018)..... | 154 |
| Figura 41 Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en residuos de productos fitosanitarios (2014-2018)..... | 155 |
| Figura 42. Evolución del porcentaje de muestras no conformes de residuos de productos fitosanitarios en los alimentos. | 156 |
| Figura 43. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en residuos de medicamentos veterinarios (2013-2018)..... | 156 |
| Figura 44. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en criterios microbiológicos (2013-2018)..... | 158 |
| Figura 45. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en micotoxinas (2013-2018) | 158 |
| Figura 46. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en contaminantes abióticos (2013-2018) | 159 |
| Figure 47. Porcentaje de incumplimientos en materiales en contacto con alimentos (2014-2018) | 160 |
| Figura 48 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018). | 161 |
| Figura 49 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018). | 162 |
| Figura 50 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018). | 164 |
| Figura 51 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018). | 165 |
| Figura 52. Evolución del porcentaje de incumplimientos en el control de la información de alimentos (2016-2018) | 166 |
| Figura 53 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018). | 167 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 54 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018)..... | 168 |
| Figura 55 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2014-2018)..... | 169 |
| Figura 56. Evolución del % de incumplimiento de los RLG (2015-2018) | 171 |
| Figura 57. Evolución del % de incumplimiento de las BCAM (2015-2018) | 172 |
| Figura 58 Evolución del consumo per cápita de frutas frescas en los hogares españoles (2010-2018). | 181 |
| Figura 59 Evolución del consumo per cápita de frutas frescas en los hogares españoles (2010-2018). | 181 |
| Figura 60 Evolución del consumo per cápita de frutas frescas en los hogares españoles (2010-2018). | 182 |
| Figura 61 Número de muestras y porcentaje de positivos PNIR (2008-2018)..... | 195 |
| Figura 62 Número de muestras positivas a antibióticos 2014-2018..... | 197 |

4 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es dar una visión general de las temáticas a tratar en la segunda reunión del Objetivo Específico (OE) 9. El contenido del presente documento es el siguiente:

- Identificación y descripción de las exigencias del consumidor en relación a la alimentación
- Evaluación de la forma en la que la agricultura española satisface dichas exigencias
- Presentación y evaluación de los instrumentos de los que se vale la Administración General del Estado (AGE) para mejorar el conocimiento sobre las necesidades del consumidor y para mejorar el grado en que satisface la agricultura dichas necesidades

Este documento servirá de base para el análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) y “la evaluación de necesidades” del Objetivo Específico 9 (OE9). Con todos estos documentos, se completará el Capítulo 2, apartados a) y b), de la plantilla distribuida por la Comisión Europea (CAP Template) para la elaboración del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PAC) conforme a lo dictaminado por el artículo 96 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

5 EL OBJETIVO ESPECÍFICO 9 DE LA PAC POST 2020.

El pasado 1 de junio de 2018, la Comisión Europea presentó las propuestas legislativas para la Reforma de la PAC post 2020. Se abrió por tanto un periodo de negociaciones que culminará con la adopción de los textos legislativos que regularán la PAC para el periodo que abarca, en principio, 2021-2027.

En el modelo de aplicación de la futura PAC, la Unión Europea (UE) debe establecer los parámetros políticos básicos (objetivos de la PAC, tipos generales de intervención, requisitos básicos), al tiempo que los Estados miembros deben responsabilizarse en mayor medida y ser más transparentes en cuanto a cómo cumplen los objetivos y logran las metas acordadas.

Los objetivos de la PAC cumplirían las obligaciones del Tratado UE, pero también las metas y los objetivos ya acordados en materia, por ejemplo, de medio ambiente, cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Además, la PAC debe ser coherente con otras políticas de la UE, como las de medioambiente y clima y debe contemplar entre sus aspectos algunas cuestiones vinculadas a otras políticas del ámbito alimentario. Tal es el caso de la política de protección de los consumidores, la política de sanidad e incluso las políticas de carácter social.

Por un lado, la PAC es una de las políticas de la UE que responde a las expectativas sociales en lo que respecta a la alimentación, en concreto, en relación con la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos, el bienestar de los animales y la sostenibilidad de los alimentos.

Por otro lado, es necesario reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario fomentando mejores prácticas de producción y transformación y apoyando iniciativas que conviertan los patrones de consumo tradicional de producir-utilizar-tirar, en una bioeconomía circular basada en la reducción del desperdicio alimentario, la redistribución de alimentos, la reutilización de éstos y su reciclaje (compostaje).

De esta manera, los productores de alimentos son los auténticos guardianes de los sistemas alimentarios, y como tales, su contribución para lograr un sistema alimentario sostenible es crucial.

Una PAC modernizada debe dirigirse hacia un mayor nivel de ambición medioambiental y climática, y abordar las preocupaciones de los ciudadanos con respecto a la producción agrícola sostenible. Entendiendo la sostenibilidad desde su triple alcance: económico, medioambiental y social.

Para dar respuesta a las cuestiones planteadas anteriormente, la propuesta del Reglamento sobre los Planes Estratégicos de la PAC establece en su artículo 6.1.i como objetivo específico número 9 (OE9): “Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular, la preocupación por unos alimentos seguros, nutritivos y sostenibles y la reducción de los residuos alimentarios, así como por el bienestar de los animales”.

6 IDENTIFICACIÓN DE EXIGENCIAS SOCIALES EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN Y SALUD, RESIDUOS DE ALIMENTOS Y DE BIENESTAR ANIMAL Y RETOS DE LA AGRICULTURA ANTE DICHAS EXIGENCIAS

La Comisión ha publicado un informe para cada objetivo, cuya finalidad no es otra que facilitar a los Estados Miembro (EEMM) el trabajo de diagnóstico de cara a la elaboración de los Planes Estratégicos de la PAC, estableciendo una serie de temas a analizar en éstos.

El informe “Salud, alimentos y resistencia a los antimicrobianos”¹, se centra prácticamente en exclusividad en la resistencia a antimicrobianos por lo que no cubre la totalidad de la temática que abarca el presente objetivo. En ausencia de contenido para el objetivo al completo, se ha recopilado información procedente de otros documentos de la Comisión Europea relativos al objeto del OE9. Se pretende así identificar todos los temas que se considera que se deben tener en cuenta en el OE9, además de la resistencia a antimicrobianos.

Por un lado, en cuanto al informe de “La posición del agricultor en la cadena de valor”², se trata la respuesta del sector agroalimentario a las preferencias cambiantes de los consumidores, contemplándose las siguientes necesidades de los consumidores:

- Los aspectos nutricionales de los alimentos, la obesidad, la salud.
- La calidad de los alimentos.
- Las producciones sostenibles desde el punto de vista medioambiental y climático.
- El bienestar animal.
- El desarrollo de las economías locales.

De manera complementaria, del documento de la Comisión Europea “Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»”, también se extraen una serie de temas a abordar en el OE9, como son:

- La seguridad alimentaria.

¹ Comisión Europea, 2019. “CAP SPECIFIC OBJECTIVES ...explained – Brief No 9: Health, Food & Antimicrobial Resistance”.

² Comisión Europea, 2019. “CAP Specific Objectives ...explained – Brief No 3: Farmer position in value chains”.

- La preocupación por la salud y la relación entre la nutrición y la salud (esperanza de vida, problemas de sobrepeso y la obesidad).
- La preocupación de los consumidores por los métodos de producción, el origen y la calidad de los alimentos que consumen³. Éstos prestan cada vez más atención a cuestiones medioambientales y éticas, como el uso de productos fitosanitarios y antibióticos, el bienestar de los animales, las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) asociadas a la producción animal, el impacto de los envases en el medio ambiente o la compatibilidad de su producción con la biodiversidad y el paisaje, lo que se refleja también en la creciente demanda de productos ecológicos y alimentos de origen vegetal por parte de los consumidores.
- La transparencia en toda la cadena de suministro de alimentos y el interés por cadenas de suministro locales o, al menos, más cortas.
- La resistencia a los antimicrobianos, tal y como se indica en el informe del OE9.
- Los residuos alimentarios.
- El fraude alimentario y la necesidad de garantías en relación a la defensa alimentaria.

De esta manera, de las temáticas que se indican en los documentos de la Comisión Europea mencionado anteriormente, se considera que las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, residuos alimentarios y bienestar animal son las siguientes⁴:

³ Los factores más importantes que los europeos consideran a la hora de comprar alimentos, según el Eurobarómetro de 2019, son: el origen de los alimentos, la seguridad alimentaria y el sabor, por orden decreciente de importancia.

⁴ Se ha excluido el tema relativo a la sostenibilidad de la cadena alimentaria, ya que se trata en el OE3, por lo que no se acometerá en el presente documento.

Exigencias sociales en materia de alimentación y salud, residuos de alimentos y de bienestar animal

- La alimentación saludable
- La seguridad alimentaria
- La calidad de los alimentos
- El control alimentario
- La información sobre los alimentos
- La sostenibilidad del planeta
- El bienestar animal

Por otro lado, la agricultura se enfrenta a una serie de retos en relación a las exigencias en materia de alimentación salud, residuos de alimentos y bienestar animal que plantean los consumidores. Estos retos son⁵:

- Necesidad de adaptación a las cada vez más cambiantes exigencias del consumidor. Los productores primarios necesitan saber lo que se espera de ellos, pero sobre todo tienen que ver que existe un futuro para ellos y que existen políticas que les ayudarán en su transición hacia la sostenibilidad.
- La proliferación del uso de sistemas de certificación por parte de la industria alimentaria (en relación a la huella ecológica, alimentos libres de organismos modificados genéticamente –OMG-, el bienestar animal, etc.), que implica un riesgo de confundir a los consumidores.
- La pérdida de confianza del ciudadano en los sistemas alimentarios modernos⁶. Los mercados cada vez más globalizados y el mayor peso del procesado en la cadena alimentaria han contribuido a un distanciamiento entre los consumidores y la industria alimentaria. Existe un desconocimiento por parte de los consumidores acerca de cómo se producen alimentos, dónde se producen, etc.
- El cumplimiento de extensa normativa, en relación a múltiples aspectos como la seguridad alimentaria, la sanidad animal y vegetal, el bienestar animal, la trazabilidad, el uso de productos fitosanitarios, el uso de antibióticos, etc. lo que supone un incremento de costes de producción. Los esfuerzos de adaptación nueva normativa en materia de sostenibilidad realizados en el pasado no se han visto necesariamente reconocidos, ni reciben una parte equitativa del valor añadido de los alimentos producidos.

⁵ Comisión Europea (2019). “Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»”.

⁶ Según la encuesta “Special Eurobarometer: Food safety in the EU” de la Comisión Europea de 2019), respecto a la información sobre los riesgos alimentarios, solo el 43% de los ciudadanos de la UE confía en los supermercados y el 36% en la industria alimentaria.

- La competencia con alimentos de terceros países: La normativa de seguridad alimentaria se aplica a todos los alimentos consumidos en la UE (tanto si se producen en la UE como si no) a diferencia de determinadas normas relativas a la sostenibilidad (como, por ejemplo, el bienestar de los animales), que por lo general solo son aplicables a los alimentos producidos en la UE⁷. Por consiguiente, el refuerzo de este tipo de normativa podría suponer una desventaja para las producciones comunitarias.
- El fraude: como pueden obtenerse mejores precios con productos de elevada calidad que respetan estrictas normas sanitarias y medioambientales, existe el riesgo de que se introduzcan en la UE o se dirijan a terceros países productos falsificados de contrabando. De hecho, está habiendo un aumento de nuevos tipos de fraude en ámbitos en los que los ciudadanos, las empresas y los consumidores europeos de toda la UE se ven afectados. Esto supone un riesgo significativo para la reputación de los productos de la UE y la confianza de los consumidores. Es por tanto necesario aumentar la implicación de la UE para garantizar un nivel de protección más elevado para perseguir el fraude y para garantizar un nivel adecuado de control del cumplimiento de las normas de la UE en materia de salud y seguridad alimentaria.

Además, al margen de los retos identificados anteriormente, se pueden añadir otros relacionados con el OE9 como la adaptación a nuevas disposiciones normativas, como es el caso, por ejemplo de la relativa al uso de medicamentos antimicrobianos⁸. Asimismo, se debe tener en cuenta la existencia de otros retos de carácter general que sin duda también afectan y afectarán al sector como es el impacto del cambio climático en las producciones, la volatilidad de los mercados, la elevada atomización del sector, las bajas rentas agrarias, la falta de relevo generacional, las carencias estructurales del medio rural, la falta de formación, etc.

⁷ En este sentido, cabe destacar que, de acuerdo a la “Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»” (Comisión Europea, 2019): “No se autorizarán en los mercados de la UE alimentos importados que no cumplan las normas medioambientales de la UE pertinentes”.

⁸ Reglamento (UE) 2019/4 relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos y el Reglamento (UE) 2019/6 sobre medicamentos veterinarios establecen nuevas condiciones en el uso de antimicrobianos.

7 ANÁLISIS DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA

El análisis del consumidor en España en relación a los alimentos se ha realizado mediante la utilización de una serie de estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)⁹:

- Panel de consumo alimentario en hogares.
- Panel de consumo alimentario fuera de los hogares.
- Panel de usos de los alimentos.
- Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario.
- Estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas.

Además, para completar el análisis, se han utilizado estudios y estadísticas de fuentes fiables y contrastadas.

Se van a analizar los siguientes aspectos:

- El consumo de alimentos en España en la actualidad.
- La evolución del consumo de alimentos en España.
- Las motivaciones de los españoles para comprar alimentos.
- La confianza alimentaria de los consumidores españoles.
- Las tendencias del consumo actual de alimentos en España.

El objeto de dicho análisis es conocer qué se consume actualmente en España, cuál ha sido la evolución en el consumo de alimentos en los últimos años e identificar las tendencias del consumo alimentario. Toda esta información se considera de gran importancia para, por un lado, que se pueda comunicar al sector y a las distintas administraciones públicas la fotografía del consumidor actual y, por otro, para poder hacer un diseño adecuado de posibles actuaciones para la concienciación del consumidor en relación a dietas más recomendables para su salud.

7.1 El consumo de alimentos en España en la actualidad

En el presente informe se realiza un breve análisis del consumo alimentario en España¹⁰ partiendo de los datos obtenidos del panel de consumo alimentario en hogares, del

⁹ En el apartado "9.1 INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN" del presente documento se puede obtener más información acerca de cada uno de estos estudios.

¹⁰ Los paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares y de usos de los alimentos ofrecen información sobre los residentes en España y no sobre el turismo. La causa es que los integrantes de los

panel de consumo alimentario fuera de los hogares y del panel de uso de los alimentos. Se ha analizado el consumo de alimentación y bebidas de los residentes en España¹¹, tanto en el hogar, como fuera del mismo con el objeto de caracterizar las demandas del consumidor español en relación al conjunto de la alimentación.

El consumo de alimentos en total (incluyendo el consumo dentro y fuera del hogar) en nuestro país alcanzó la cifra de 103.077,41 millones de € en 2018, con un volumen consumido de 33.464,38 millones de kilos.

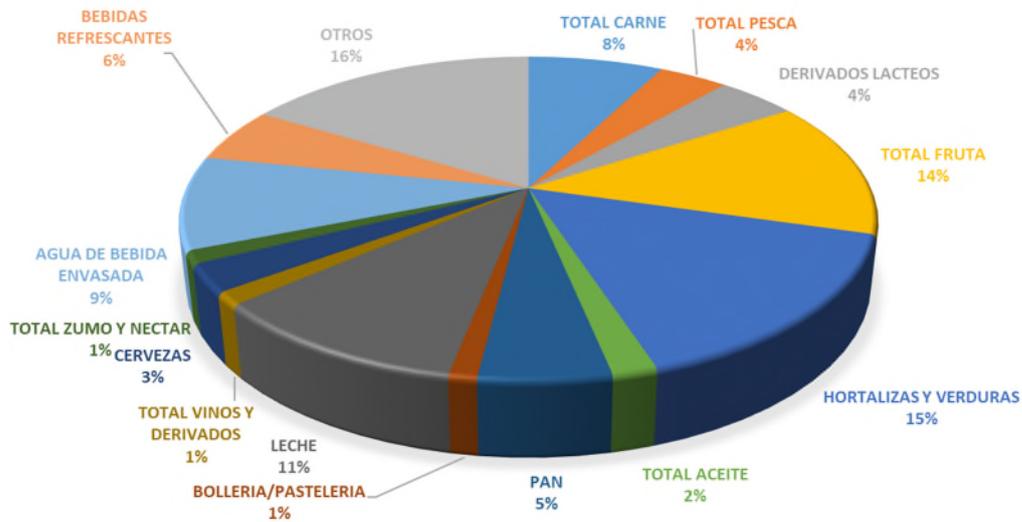
Como media, cada español ingirió en torno a 767,87 kilos o litros (según producto) de alimentos y bebidas y gastó cerca de 2.526,28€. Tanto el consumo como el gasto per cápita fueron mayores dentro del hogar que fuera.

El análisis del consumo de alimentos dentro y fuera de los hogares españoles en 2018 arroja como resultado que, en volumen, las categorías de alimentos más consumidas son hortalizas y verduras y las frutas con pesos similares de un 15% y 14%, respectivamente. Les siguen en orden decreciente de importancia la leche (11%), el agua envasada (9%), la carne (8%), las bebidas refrescantes (6%), el pan (5%) y los derivados lácteos y la pesca (4%).

Paneles deben permanecer en el tiempo para que se pueda analizar la evolución de los datos de consumo a lo largo del tiempo.

¹¹ El estudio se ha realizado a nivel nacional. No obstante, existen diferencias regionales en este aspecto coexistiendo en España diferentes tipos de dietas como son la dieta mediterránea o la atlántica.

Figura 1 Consumo de alimentos en España dentro y fuera de los hogares 2018 (% en volumen).



Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares.

La categoría de “Otros” incluye, entre otras categorías: aceitunas, platos preparados, miel, huevos, caldos, sal, azúcar, condimentos, vinagre, salsas, etc.

El consumo per cápita, es decir, el consumo anual que realiza cada individuo en las principales categorías de productos es el que se muestra en la siguiente tabla. Destacan los consumos de hortalizas y verduras de aproximadamente 108 kg, más de 93 kg de fruta, unos 90 litros de agua envasada, casi 78 litros de leche y más de 52 kg de carne.

Tabla 1. Consumo per cápita de alimentos en España dentro y fuera de hogares 2018.

| Consumo per cápita (kg ó litros/individuo) | |
|--------------------------------------------|--------|
| TOTAL CARNE | 52,44 |
| TOTAL PESCA | 27,04 |
| DERIVADOS LACTEOS | 30,64 |
| TOTAL FRUTA | 93,22 |
| HORTALIZAS Y VERDURAS | 107,57 |
| TOTAL ACEITE | 12,06 |
| PAN | 36,41 |
| TOTAL PASTAS | 4,35 |
| ARROZ | 4,27 |
| LEGUMBRES | 3,32 |
| BATIDOS | 4,20 |
| HELADOS Y GRANIZADOS | 4,10 |
| BOLLERIA/PASTELERIA | 8,17 |
| GALLETAS | 5,29 |
| PATATAS FRITAS (chips) | 1,19 |
| SNACKS APERITIVOS | 1,19 |
| FRUTOS SECOS | 3,64 |
| CHOCOLATES/CACAOS/SUC | 3,89 |
| CAFÉ | 4,22 |
| LECHE | 77,95 |
| INFUSIONES | 0,79 |
| TOTAL VINOS Y DERIVADOS | 14,39 |
| SIDRAS | 1,13 |
| CERVEZAS | 47,99 |
| TOTAL BEBIDAS ESPIRITUOSAS | 2,65 |
| TOTAL ZUMO Y NECTAR | 10,61 |
| AGUA DE BEBIDA ENVASADA | 90,64 |
| BEBIDAS REFRESCANTES | 52,94 |
| GASEOSAS | 3,41 |

Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares.

Otro parámetro de consumo muy destacable es el porcentaje de penetración, que indica el porcentaje de hogares (en el caso de consumo alimentario en hogares) o el porcentaje de individuos (en el caso de consumo fuera de hogares), que ha consumido en 2018 alimentos de una categoría determinada.

En la siguiente tabla se indica el porcentaje de penetración (dentro y fuera de los hogares) para cada categoría de alimento en 2018¹².

¹² El cálculo se ha realizado de la siguiente manera: para cada categoría de alimentos, se ha hecho una media del porcentaje de penetración dentro y fuera de hogares, ponderando cada valor por su correspondiente distribución del volumen consumido dentro y fuera de los hogares.

Tabla 2. Porcentaje de penetración de distintas categorías de alimentos en 2018.

| Penetración (%) | |
|----------------------------|-------|
| TOTAL CARNE | 96,83 |
| TOTAL PESCA | 91,23 |
| DERIVADOS LACTEOS | 95,83 |
| TOTAL FRUTA | 94,33 |
| HORTALIZAS Y VERDURAS | 95,58 |
| TOTAL ACEITE | 60,96 |
| PAN | 96,71 |
| TOTAL PASTAS | 59,40 |
| ARROZ | 48,03 |
| LEGUMBRES | 41,86 |
| BATIDOS | 17,47 |
| HELADOS Y GRANIZADOS | 37,81 |
| BOLLERIA/PASTELERIA | 72,40 |
| GALLETAS | 68,08 |
| PATATAS FRITAS (chips) | 22,42 |
| SNACKS APERITIVOS | 35,09 |
| FRUTOS SECOS | 61,81 |
| CHOCOLATES/CACAOS/SUC | 66,33 |
| CAFÉ | 73,71 |
| LECHE | 95,81 |
| INFUSIONES | 44,48 |
| TOTAL VINOS Y DERIVADOS | 41,86 |
| SIDRAS | 10,87 |
| CERVEZAS | 46,95 |
| TOTAL BEBIDAS ESPIRITUOSAS | 30,16 |
| TOTAL ZUMO Y NECTAR | 39,76 |
| AGUA DE BEBIDA ENVASADA | 49,10 |
| BEBIDAS REFRESCANTES | 65,58 |
| GASEOSAS | 9,25 |

Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares.

Las categorías de alimentos que superan el 95% de penetración son las siguientes: carne, derivados lácteos, hortalizas y verduras, pan y leche. Es importante remarcar que, aunque el análisis del consumo en volumen y de consumo per cápita situaba a las frutas como la segunda categoría de alimentos en el ranking, se puede observar que hay hogares en los que sus miembros no consumen fruta en el hogar durante todo el año e individuos que no consumieron fruta en bares y restaurantes durante 2018.

Sin embargo, existen otras categorías de alimentos con menor consumo que gozan de una mayor penetración como es el caso de las carnes, los derivados lácteos, la leche o el pan.

Por otro lado, se puede observar que el porcentaje de penetración de alimentos recomendables, como las legumbres, es inferior al 42%. Mientras que el de otros

productos que generalmente son menos saludables por su elevado contenido en azúcares, como los chocolates y cacao o las bebidas refrescantes, tienen porcentajes de penetración mayores. En concreto de 66% y 66%, respectivamente.

Cabe destacar también el elevado nivel de penetración del pescado, aun a pesar de que su consumo descienda (en contra de lo que se recomienda desde el punto de vista nutricional).

El consumo dentro y fuera de hogares desde el punto de vista socioeconómico

En caso de que se decida realizar intervenciones, en el marco de la PAC, con el objeto mejorar las dietas de los españoles desde el punto de vista nutricional, se considera necesario conocer los sectores poblacionales a los que éstas se deben dirigir. Por ello, a continuación se realiza un análisis del consumo alimentario en España desde el punto de vista socioeconómico.

Los resultados del análisis del consumo per cápita de alimentos dentro y fuera de los hogares permiten concluir que tanto la edad, pero principalmente la clase socioeconómica son dos características que influyen claramente en el consumo de alimentos en España.

En cuanto a la edad de los consumidores, se observa que los mayores de 50 años tienen un mayor consumo en la gran mayoría de productos, lo que está relacionado con una mayor propensión al sobrepeso y la obesidad en edades más avanzadas, tal y como se indica en el apartado "8.1

La alimentación saludable”.

Si comparamos a este sector de los consumidores con el sector poblacional más joven, menor de 35 años, observamos las siguientes diferencias:

- Los mayores de 50 años consumen mucho más de las siguientes categorías de alimentos: fruta, hortalizas y verduras, productos de la pesca, carne de ovino y caprino, aceites de oliva, legumbres y vino. Lo que aleja a las generaciones venideras de hábitos de consumo propios de la Dieta Mediterránea.
- Por otro lado, se aprecia un consumo mucho menor, dentro de los mayores de 50 años de los siguientes productos: bebidas refrescantes, snacks, chips de patatas y batidos. Por tanto, se constata una tendencia de las nuevas generaciones al consumo de productos que, salvo excepciones, son menos saludables por sus elevados contenidos en sal, azúcar y grasas. Además, estos productos suelen conllevar un mayor procesado y envasado, con los correspondientes efectos sobre el medioambiente y el clima.
- En cuanto al consumo de otras bebidas, cabe destacar que los mayores de 50 años tienen un consumo mucho más elevado de gaseosas, de cerveza (tanto con alcohol como sin alcohol), de vino y sus derivados. En relación al consumo de bebidas espirituosas, no se aprecia una diferencia significativa.

A continuación se indica el consumo per cápita agregado de las diferentes categorías de alimentos por rango de edad, que incluye el consumo dentro y fuera de hogares. Estos valores se han calculado haciendo la siguiente estimación: en el consumo en hogares se contempla únicamente la edad del responsable de compra, no de los distintos miembros del hogar. Por tanto, el consumo de alimentos en un hogar en su conjunto computa al rango de edad en el que se sitúa el responsable de compra. Como este análisis tiene como objeto la utilización de sus conclusiones para el desarrollo de posibles actuaciones en favor de una reorientación del consumo hacia dietas más saludables, se considera esta estimación adecuada, ya que las actuaciones se dirigirían especialmente a los responsables de compra de los hogares.

Tabla 3. Consumo per cápita de alimentos en España por rango de edad (2018)

| Consumo per cápita (kg ó litro/individuo) | | | |
|-------------------------------------------|-----------|--------------|-----------|
| Categorías de alimentos | - 35 AÑOS | 35 A 49 años | + 50 años |
| TOTAL CARNE | 46,6 | 44,0 | 70,9 |
| CARNE FRESCA | 34,7 | 31,9 | 54,4 |
| CARNE VACUNO | 7,1 | 5,4 | 10,0 |
| CARNE POLLO | 14,9 | 13,2 | 19,1 |
| CARNE CERDO | 8,3 | 9,2 | 15,0 |
| CARNE OVINO/CAPRINO | 0,8 | 0,9 | 3,6 |
| RESTO CARNE FRESCA | 3,6 | 3,2 | 6,7 |
| CARNE TRANSFORMADA | 11,0 | 11,1 | 15,2 |
| TOTAL PESCA | 15,2 | 18,3 | 45,4 |
| PESCADOS | 7,5 | 9,2 | 23,7 |
| MARISCO/MOLUSCO/CRUS | 4,2 | 5,4 | 16,2 |
| DERIVADOS LACTEOS | 27,2 | 27,1 | 37,6 |
| MANTEQUILLA | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| POSTRES | 4,8 | 4,9 | 7,1 |
| YOGURT | 9,3 | 9,2 | 11,4 |
| QUESO | 9,4 | 8,0 | 10,5 |
| TOTAL FRUTA | 51,5 | 62,7 | 131,4 |
| FRUTAS FRESCAS | 50,3 | 61,4 | 129,2 |
| MERMELADAS,CONFIT. | 0,4 | 0,4 | 1,0 |
| HORTALIZAS Y VERDURAS | 87,5 | 82,9 | 151,8 |
| TOTAL ACEITE | 7,1 | 8,1 | 16,8 |
| TOTAL ACEITES DE OLIVA | 3,4 | 4,8 | 11,5 |
| OTROS ACEITES | 3,7 | 3,3 | 5,3 |
| PAN | 27,4 | 29,0 | 52,6 |
| TOTAL PASTAS | 4,4 | 4,1 | 4,9 |
| ARROZ | 4,1 | 3,5 | 5,6 |
| LEGUMBRES | 2,3 | 2,4 | 4,6 |
| BATIDOS | 5,3 | 5,5 | 3,2 |
| HELADOS Y GRANIZADOS | 4,6 | 4,2 | 5,8 |
| BOLLERIA/PASTELERIA | 8,6 | 7,9 | 12,3 |
| GALLETAS | 4,8 | 5,3 | 5,5 |
| PATATAS FRITAS (chips) | 2,6 | 1,2 | 2,4 |
| SNACKS APERITIVOS | 2,8 | 1,4 | 1,5 |
| FRUTOS SECOS | 2,9 | 2,9 | 5,4 |
| CHOCOLATES/CACAOS/SUC | 4,0 | 3,8 | 4,3 |
| CAFÉ | 2,8 | 3,5 | 10,4 |
| LECHE | 62,6 | 69,0 | 102,3 |
| INFUSIONES | 0,6 | 0,8 | 2,0 |
| TOTAL VINOS Y DERIVADOS | 7,5 | 8,3 | 34,0 |
| TOTAL VINOS | 5,0 | 6,8 | 28,8 |
| BEBIDAS DERIVADAS DEL VINO | 2,9 | 2,2 | 5,6 |
| SIDRAS | 1,2 | 0,7 | 3,1 |
| CERVEZAS | 43,9 | 42,3 | 109,4 |
| CERVEZA CON ALCOHOL | 41,0 | 37,9 | 94,2 |
| CERVEZA SIN ALCOHOL | 2,9 | 4,4 | 15,0 |
| TOTAL BEBIDAS ESPIRITUOSAS | 5,1 | 1,9 | 6,2 |
| TOTAL ZUMO Y NECTAR | 11,5 | 10,1 | 14,3 |
| AGUA DE BEBIDA ENVASADA | 110,1 | 88,4 | 132,8 |
| BEBIDAS REFRESCANTES | 80,0 | 54,9 | 67,5 |
| GASEOSAS | 0,9 | 1,9 | 6,3 |

Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares.

En cuanto a la clase socioeconómica de los consumidores, ésta se asigna de acuerdo a diversas variables: profesión y educación del cabeza de familia, características generales de la vivienda, equipamiento del hogar y cilindrada del automóvil.

Del análisis del consumo alimentario por clase socioeconómica, se concluye que la clase socioeconómica tiene un mayor peso que la edad en el consumo de alimentos porque, al contrario que en esta última, en la clase socioeconómica sí que se aprecia una cierta linealidad en la que las clases altas consumen más y las bajas menos, quedando las clases medias en los valores intermedios.

El hecho de que el consumo per cápita de alimentos de las clases socioeconómicas altas sea superior se justifica, al menos en parte, porque generan una mayor cantidad de desperdicio alimentario de acuerdo al Panel de desperdicio alimentario en hogares del MAPA¹³, tal y como se indica en el apartado 8.7.5. Los residuos alimentarios y el desperdicio alimentario.

La diferencia de nivel socioeconómico es una causa de discordancias importantes en el consumo de alimentos en la población española:

- La clase socioeconómica más elevada consume alimentos con un precio más elevado como la carne de vacuno, aceite de oliva, pescado, mariscos, moluscos y crustáceos. Además, el consumo de la clase alta es muy superior en fruta fresca, verduras y hortalizas, derivados lácteos, leche, vino, cerveza, agua embotellada, bebidas refrescantes, chocolates, infusiones, legumbres, batidos, helados, productos de bollería y pastelería, galletas, frutos secos.
- El consumo de carne en general es mayor en las clases altas (aunque la diferencia no es tan acusada la carne de cerdo y de pollo, ya que tienen un precio más asequible). La excepción se encontraría en la carne de ovino y caprino, que se consume en mayor medida por la clase baja aunque su precio medio en 2018 ha sido incluso superior a la carne de vacuno¹⁴.

El análisis de estas diferencias, arroja varias conclusiones:

- Por un lado, las clases bajas consumen menos productos que forman parte de la Dieta Mediterránea, como las frutas, verduras y hortalizas, el pescado, el aceite de oliva o el vino.

¹³ Las clases socioeconómica alta y media-alta son las que desperdician más alimentos (79,8 y 76,4 kg/hogar, respectivamente), mientras que las personas que se podrían considerar de clase baja son las que menos desperdician (69,2 kg/hogar).

¹⁴ Podría tener influencia el mayor peso que se espera que tenga la población inmigrante en las clases bajas si se compara con las clases altas. En este sentido, cabe destacar que la población inmigrante, que cuenta con pautas de consumo diferentes, prefiera consumir otro tipo de productos, como aceites diferentes al de oliva o la carne de ovino y caprino, al margen del factor precio.

- Por otro lado, debido al factor precio, tampoco realizan un consumo tan abusivo de categorías que a priori se consideran menos saludables como bebidas refrescantes, chocolates, batidos, helados, productos de bollería y pastelería y galletas.
- Además, es sorprendente el menor consumo de legumbres por parte de las clases socioeconómicas más bajas, ya que no es una cuestión en la que intervenga el factor precio, sino que más bien podría atender a una causa de carácter educacional.

A continuación se indica el consumo per cápita dentro y fuera de hogares de las diferentes categorías de alimentos por categoría socioeconómica de la población española en 2018.

Tabla 4. Consumo per cápita de alimentos dentro y fuera de hogares en España por clase socioeconómica (2018)

| Consumo per cápita (kg ó litro/individuo) | | | | |
|-------------------------------------------|-------------------|-------|------------|-------|
| Categorías de alimentos | Alta y media alta | Media | Media baja | Baja |
| TOTAL CARNE | 59,8 | 52,1 | 51,3 | 49,4 |
| CARNE FRESCA | 44,4 | 38,5 | 37,7 | 37,2 |
| CARNE VACUNO | 8,5 | 6,6 | 6,0 | 5,9 |
| CARNE POLLO | 16,6 | 14,9 | 15,0 | 14,4 |
| CARNE CERDO | 12,4 | 11,0 | 10,9 | 10,5 |
| CARNE OVINO/CAPRINO | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 2,1 |
| RESTO CARNE FRESCA | 5,0 | 4,2 | 4,3 | 4,3 |
| CARNE TRANSFORMADA | 14,5 | 12,6 | 12,5 | 10,9 |
| TOTAL PESCA | 34,5 | 26,2 | 25,1 | 25,0 |
| PESCADOS | 18,0 | 13,5 | 13,3 | 13,7 |
| MARISCO/MOLUSCO/CRUS | 11,1 | 8,2 | 7,3 | 7,3 |
| DERIVADOS LACTEOS | 35,6 | 31,1 | 30,1 | 27,6 |
| MANTEQUILLA | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 |
| POSTRES | 6,0 | 5,3 | 5,2 | 4,8 |
| YOGURT | 11,0 | 10,4 | 10,2 | 9,0 |
| QUESO | 10,4 | 8,9 | 8,6 | 7,6 |
| TOTAL FRUTA | 108,4 | 89,4 | 90,6 | 91,4 |
| FRUTAS FRESCAS | 106,6 | 87,7 | 88,9 | 89,7 |
| MERMELADAS,CONFIT. | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| HORTALIZAS Y VERDURAS | 122,2 | 104,2 | 105,7 | 104,2 |
| TOTAL ACEITE | 12,8 | 11,3 | 12,0 | 12,5 |
| TOTAL ACEITES DE OLIVA | 9,1 | 7,7 | 7,5 | 7,5 |
| OTROS ACEITES | 3,6 | 3,7 | 4,6 | 5,0 |
| PAN | 39,7 | 34,9 | 36,9 | 35,3 |
| TOTAL PASTAS | 5,0 | 4,5 | 4,3 | 3,8 |
| ARROZ | 4,6 | 4,1 | 4,1 | 4,4 |
| LEGUMBRES | 3,7 | 3,3 | 3,3 | 3,1 |
| BATIDOS | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 3,5 |
| HELADOS Y GRANIZADOS | 4,7 | 4,2 | 4,1 | 3,5 |
| BOLLERIA/PASTELERIA | 9,0 | 8,5 | 8,2 | 7,1 |
| GALLETAS | 6,3 | 5,5 | 5,3 | 4,5 |
| PATATAS FRITAS (chips) | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,5 |
| SNACKS APERITIVOS | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| FRUTOS SECOS | 4,0 | 3,7 | 3,6 | 3,5 |
| CHOCOLATES/CACAOS/SUC | 4,6 | 4,0 | 3,9 | 3,4 |
| CAFÉ | 5,1 | 4,5 | 3,8 | 3,5 |
| LECHE | 88,1 | 78,1 | 76,9 | 72,1 |
| INFUSIONES | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 0,5 |
| TOTAL VINOS Y DERIVADOS | 18,8 | 14,0 | 13,2 | 12,6 |
| TOTAL VINOS | 16,4 | 12,0 | 11,3 | 10,8 |
| BEBIDAS DERIVADAS DEL VINO | 3,4 | 3,0 | 2,8 | 2,4 |
| SIDRAS | 1,4 | 1,5 | 0,9 | 0,6 |
| CERVEZAS | 64,9 | 47,5 | 45,8 | 37,0 |
| CERVEZA CON ALCOHOL | 56,6 | 41,6 | 40,0 | 31,8 |
| CERVEZA SIN ALCOHOL | 8,3 | 5,9 | 5,8 | 5,2 |
| TOTAL BEBIDAS ESPIRITUOSAS | 3,1 | 3,0 | 2,1 | 2,5 |
| TOTAL ZUMO Y NECTAR | 12,2 | 11,3 | 9,6 | 9,6 |
| AGUA DE BEBIDA ENVASADA | 90,8 | 89,3 | 101,9 | 78,8 |
| BEBIDAS REFRESCANTES | 56,3 | 53,5 | 53,8 | 49,8 |
| GASEOSAS | 4,2 | 3,5 | 3,5 | 2,8 |

Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares.

El consumo alimentario por tipo de hogar

Si analizamos el consumo desde la perspectiva de los tipos de hogar, de acuerdo a los datos del Panel de consumo alimentario en los hogares de 2018, se concluye que:

- Los hogares de jubilados son la tipología de hogar con mayor proporción de población (23,5%), que además representa el 23,7% del volumen total de alimentación. Su consumo per cápita es el segundo más alto junto con el de los hogares de adultos independientes. Los hogares de jubilados se caracterizan por un mayor consumo de productos frescos y productos de la dieta mediterránea en relación a la media de los hogares españoles. Son más afines a los productos tradicionales y en sus hábitos alimenticios incluyen aquellos productos que les ayudan a cuidar la salud y a mantener una dieta equilibrada.
- Los hogares de adultos independientes representan el 7,8% de la población, con un crecimiento del 0,4% con respecto al año anterior. Este tipo de hogar también busca el cuidado de la salud a través de un consumo intensivo de frutas y hortalizas y patatas frescas, además destacan en su dieta los productos integrales, con fibra, desnatados y de control del colesterol, así como la miel y el pan. Al mismo tiempo, incorporan en su cesta de la compra productos cárnicos ibéricos, aceite de oliva virgen extra y espumosos con Denominación de Origen Protegida (DOP).
- Los hogares unipersonales constituidos por jóvenes independientes son menos numerosos ya que sólo representan el 5,7% de la población, y tienen un consumo absolutamente diferente al de los adultos independientes. De esta forma, en su dieta están presentes productos que no conllevan ningún tipo de elaboración casera como platos preparados, destacan entre ellos platos preparados como sopas y cremas al igual que pizzas. Prevalece el consumo de productos que son rápidos de preparar como pastas, o arroz, así como el uso de salsas y conservas de pescado; también aquellos con el mínimo proceso de elaboración como lentejas cocidas, y verduras/hortalizas y frutas de IV gama. Al igual que pan industrial y crema de chocolate.

De esta manera, se observa que la población joven cuenta con hábitos menos saludables en su alimentación, lo que, a la larga puede suponer un todavía mayor alejamiento de la Dieta Mediterránea.

Las dietas tradicionales en España

Se ha mencionado en el presente documento la Dieta Mediterránea en varias ocasiones. No obstante, España tiene una gran diversidad regional en cuanto al consumo alimentario, pues no existe un patrón uniforme del mismo; destacando la existencia de dietas diferenciadas, como la Mediterránea o la dieta Atlántica en Galicia y buena parte del resto de la cornisa Cantábrica.

Las dietas tradicionales pueden llevar asociado el consumo de alimentos de temporada y más próximos y locales, lo cual es muy positivo desde un punto social, medioambiental y climático.

Además, cabe destacar que la Dieta Mediterránea está inscrita por la UNESCO como uno de los elementos de la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Ésta es una dieta variada, equilibrada y moderada en la que predomina el consumo de los grupos de alimentos típicos de la región mediterránea, entre los que destacan las frutas, vegetales frescos y secos, legumbres, cereales, aceite de oliva y pescados.

7.2 La evolución del consumo de alimentos en España

En el medio plazo, se puede analizar el consumo per cápita de alimentos en España tomando la serie temporal de 2010 a 2018. En este caso, el análisis se centrará en el consumo en los hogares españoles procedentes del Panel del consumo alimentario en hogares, dado que no se dispone de datos del consumo de alimentos fuera de éstos para la totalidad del periodo de análisis considerado

No obstante, tal y como se puede observar en la siguiente tabla, el consumo de las distintas categorías de alimentos analizadas en el presente informe es mayoritario dentro de los hogares. Por lo que el análisis de las tendencias del consumo de alimentos en el medio plazo en hogares, se puede considerar representativo de la alimentación en su totalidad.

Tabla 5 Proporción de consumo dentro y fuera del hogar por categoría de alimento (2018).

| | % Consumo fuera de los hogares (volumen) | % Consumo en hogares (volumen) |
|------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|
| TOTAL CARNE | 8,82% | 91,18% |
| TOTAL PESCA | 11,00% | 89,00% |
| DERIVADOS LACTEOS | 4,58% | 95,42% |
| FRUTA | 0,62% | 99,38% |
| T.FRUTAS FRESCAS | 0,61% | 99,39% |
| TOTAL ACEITE | 0,42% | 99,58% |
| PAN | 9,48% | 90,52% |
| TOTAL PASTAS | 3,59% | 96,41% |
| ARROZ | 6,87% | 93,13% |
| LEGUMBRES | 2,39% | 97,61% |
| BATIDOS | 5,16% | 94,84% |
| HELADOS Y GRANIZADOS | 22,96% | 77,04% |
| BOLLERIA/PASTELERIA | 21,93% | 78,07% |
| GALLETAS | 0,47% | 99,53% |
| PATATAS FRITAS | 22,86% | 77,14% |
| SNACKS APERITIVOS | 8,06% | 91,94% |
| FRUTOS SECOS | 0,54% | 99,46% |
| CHOCOLATES/CACAOS/SUC | 0,46% | 99,54% |
| CAFÉ | 22,74% | 77,26% |
| LECHE | 0,52% | 99,48% |
| INFUSIONES | 93,62% | 6,38% |
| T.VINOS Y DERIVADOS | 2,88% | 97,12% |
| SIDRAS | 73,13% | 26,87% |
| CERVEZAS | 3,95% | 96,05% |
| T.BEBIDAS ESPIRITUOSA | 43,98% | 56,02% |
| TOTAL ZUMO Y NECTAR | 0,16% | 99,84% |
| AGUA DE BEBIDA ENVAS. | 0,33% | 99,67% |
| BEBIDAS REFRESCANTES | 0,40% | 99,60% |
| GASEOSAS | 34,63% | 65,37% |

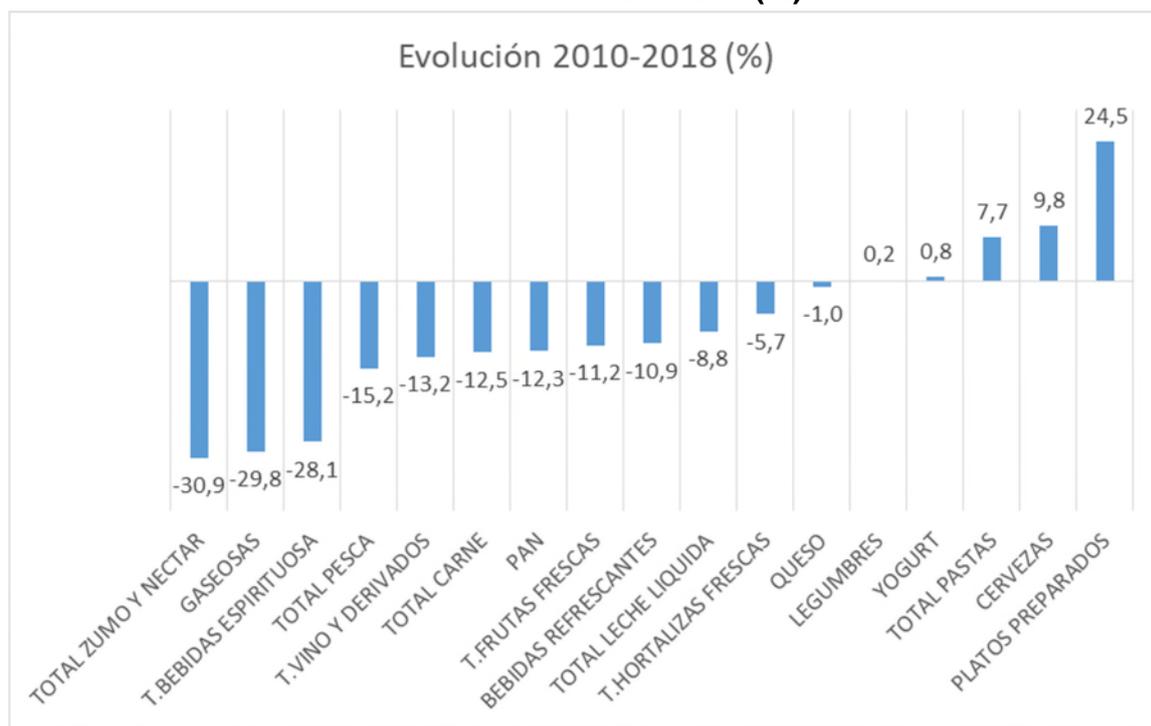
Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario dentro y fuera de hogares.

En líneas generales, al analizar el consumo per cápita de los alimentos de 2010 a 2018, se aprecia el descenso del consumo de los principales grupos de alimentos (productos pesqueros, carnes, frutas y hortalizas frescas y leche), así como de otras categorías de alimentos como los zumos y néctares, bebidas refrescantes, gaseosas, bebidas espirituosas, el vino y sus derivados, el pan, al mismo tiempo que sube el de platos

preparados¹⁵, cervezas y pasta. Existen otras categorías de alimentos en las que la variación del consumo per cápita en estos años ha sido menor, como es el caso de las legumbres, el yogurt o el queso.

En la siguiente figura se muestra el porcentaje de evolución del consumo per cápita en hogares de distintas categorías de alimentos en los últimos años.

Figura 2 Evolución del consumo per cápita en hogares de distintas categorías de alimentos de 2010 a 2018 (%).



Fuente: MAPA (2018). Paneles de consumo alimentario en hogares.

Los productos pesqueros (total pesca: pescados, mariscos, crustáceos, moluscos y sus conservas) es la categoría con una mayor caída en este periodo. Tanto la línea de pescados como de mariscos han mantenido una caída constante, a excepción de una ligera remontada en 2013.

¹⁵ Hay que tener en cuenta que el consumo de platos preparados parte, en 2010, de un consumo notablemente inferior al resto de categorías, por lo que la variación en términos porcentuales es muy elevada.

La carne es la siguiente la categoría de alimentos en cuanto al descenso del consumo per cápita (6,6 kg/persona desde 2010 hasta 2018), aunque con un consumo que duplica al de pescado. Existe un descenso generalizado de todos los tipos de carne aunque existen diferencias de consumos entre unos tipos y otros. Actualmente el consumo mayoritario es de pollo, al que le sigue cerdo. A cierta distancia se sitúa la carne de vacuno en tercera posición y, con un consumo mucho menor, se encuentran la carne de ovino y caprino y la carne de conejo.

En cuanto a las frutas y hortalizas frescas, su consumo en hogares también cae, aunque con una tendencia menos acusada que las anteriores. De hecho, a partir de 2017 parece que se podría haber estabilizado su consumo. Pese a esto, la caída para el periodo 2010-2018 es de 11,4 kg/persona para las frutas y 3,4 kg/ persona para las hortalizas.

En el caso de las legumbres, el consumo per cápita ha permanecido en la horquilla de 3,1 a 3,3 kg/persona durante el periodo contemplado y desde 2015 ha habido un ligero incremento del consumo de esta categoría de alimentos.

Por otro lado, desciende el consumo per cápita de bebidas que, en general, tienen un elevado contenido en azúcar, como zumos y néctares, gaseosas y bebidas refrescantes. En el caso de las dos primeras, el descenso ha sido constante desde 2010, pero las bebidas refrescantes han mostrado una tendencia irregular desde 2010 hasta 2013, y posteriormente se ha reducido su consumo per cápita año tras año.

Por último, se destaca el descenso del consumo de sal y azúcar a partir de 2013 y 2014, respectivamente. El consumo de sal se sitúa en 1,1 kg/persona y el de azúcar en torno a los 3,3 kg/persona. El de edulcorantes se mantiene en niveles muy bajos y constante (0,1 kg/persona).

7.3 Las motivaciones de los españoles para comprar alimentos

A continuación se presentan los resultados de varios estudios en los que los consumidores establecen un orden de motivaciones a la hora de comprar alimentos. La información de dichos estudios es complementaria, ya que a los encuestados se les plantean opciones de respuesta diferentes.

Las motivaciones que tienen los consumidores para elegir alimentos son, por orden decreciente¹⁶:

1. La conveniencia (15%).
2. El placer (14%).
3. El sabor (12%).
4. La salud (10%).
5. La costumbre (5%).

El 44% restante elige los alimentos por una combinación de varias motivaciones. Cabe destacar que la conveniencia es el motivo de compra que más ha aumentado en 2018 con respecto al año 2015 (+1,6%). También ha sido importante el incremento de la motivación por placer con un +0,8%. Las demás motivaciones se han mantenido constantes.

Por otro lado, en 2018, al igual que en el año anterior, la proximidad al punto de compra se mantiene como factor principal de compra y los buenos precios (aparte de ofertas) sigue ocupando el segundo lugar por encima de la calidad de productos¹⁷.

Además, de entre las siguientes motivaciones de compra: origen del alimento, coste, seguridad alimentaria, sabor, contenido nutricional y los principios éticos y creencias, el orden de la motivación de compra de los españoles es el siguiente¹⁸:

1. El coste (el 58% de los encuestados).
2. El contenido nutricional (56% de los encuestados).
3. La seguridad alimentaria en tercer lugar (53% de los encuestados).

Llama la atención que la importancia de la seguridad alimentaria se sitúa por detrás de otros factores como el coste o el contenido nutricional.

Por último, atendiendo a las siguientes motivaciones de compra: composición de los alimentos, tipo de producción (ecológica, etc.), origen de los alimentos, tipo de empresa (cooperativa, pyme, etc.) y sostenibilidad (km 0, comercio justo, etc.), de media, el orden de importancia de éstas es¹⁹:

¹⁶ MAPA. (2015-2018). Panel de usos de los alimentos.

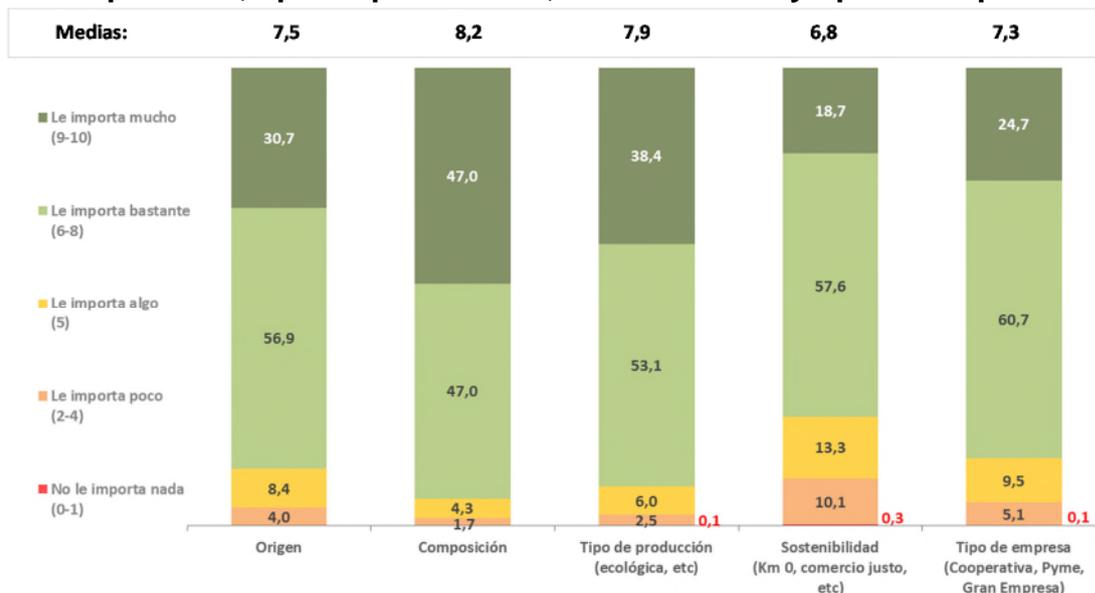
¹⁷ MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Hábitos de compra de los consumidores y los de compra online de consumidores y venta online".

¹⁸ EFSA. (2019). "Eurobarómetro: Seguridad alimentaria en la Unión Europea".

¹⁹ MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores)". Se recogen los resultados de los entrevistados del grado de importancia

1. La composición de los alimentos (8,2 puntos).
2. El tipo de producción (7,9).
3. El origen de los alimentos (7,5).
4. El tipo de empresa (7,3).
5. La sostenibilidad (6,8).

Figura 3 Nivel de importancia que otorgan los consumidores al origen, composición, tipo de producción, sostenibilidad y tipo de empresa.



Fuente: MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores)”.

7.4 La confianza alimentaria de los consumidores españoles

De acuerdo a los datos ofrecidos por el índice de confianza del consumidor del Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario se puede decir que el consumidor actual confía en los alimentos que consume. De hecho, más del 70% de los consumidores manifiesta tener bastante o mucha confianza en lo relativo al consumo de

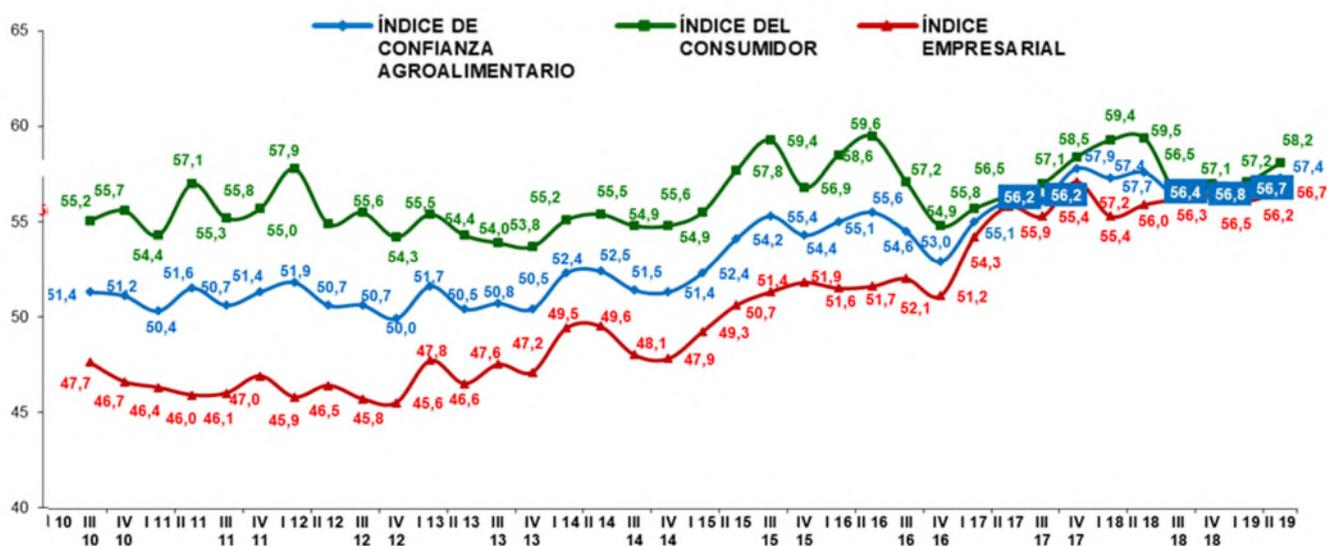
que le conceden a cada una de las posibles motivaciones de compra, en una escala de 0 (no le importan nada) a 10 (le importan mucho).

alimentos (el 59,4% bastante confianza y el 10,9% mucha confianza) y el 15,4% de los consumidores ha manifestado tener algo de confianza²⁰.

En concreto, el índice de confianza alimentaria de los consumidores mide el grado de confianza de los consumidores en el consumo de los alimentos teniendo en cuenta su calidad, su precio, en los diferentes tipos de marcas y canales de venta y la satisfacción en relación a la información disponible sobre los alimentos. También se considera su confianza en gestión de las administraciones públicas del control alimentario y del seguimiento de los precios de los alimentos. En una escala de 0-100, valores del índice superiores a 50 indican una confianza positiva y valores inferiores a 50 indican una confianza negativa. En 2018 fue del 58,47%.

A continuación se muestra la evolución del índice de confianza del consumidor, del sector empresarial y del sector agroalimentario.

Figura 4 Evolución del índice de confianza del consumidor, del sector empresarial y del sector agroalimentario



Fuente: MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario (segundo trimestre de 2019)

²⁰ MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Resultados índice segundo trimestre 2019".

Se puede observar el carácter cambiante del índice de confianza del consumidor, pero éste se sitúa siempre por encima de 50, por lo que, se puede decir que el consumidor actual, como se mencionaba anteriormente, confía en los alimentos. La confianza en el consumo de alimentos si bien es inferior a la importancia que se le da a este parámetro, está cercana a ésta. Además, si se comparan el último valor disponible de éste índice (segundo trimestre de 2019) de 58,2 con respecto a los valores del primer trimestre de 2010, se observa un incremento del índice de 3 puntos. Por lo que se ha incrementado en este periodo en más del 5%.

7.5 Las tendencias del consumo actual de alimentos en España

En los últimos tiempos, ha habido un cambio de comportamiento del consumidor en relación a la alimentación que se fundamenta, entre otras cuestiones en:

- Cambios en la situación económica y política de nuestro país, que conlleva modificaciones en el comportamiento de los ciudadanos.
- Cambios de la estructura de sociedad, como son el envejecimiento de la población y la estructura de los hogares.
- Extensión del uso de tecnología. Entre otras cuestiones, las nuevas tecnologías impulsan el “delivery” y el “takeaway”.
- Aumento del grado de formación e información con respecto a la alimentación y la salud.
- Disminución de la disponibilidad horaria para realizar la compra y cocinar.

Todos estos cambios en el consumidor afectan a los hábitos de consumo y se materializa también en un incremento del número de segmentos de consumidores. Además, aumenta el interés por la alimentación y la cocina, por lo que el consumidor aumenta sus exigencias en relación al consumo alimentario según el estudio “Tendencias en el sector alimentario y de bebidas 2019”.

Algunas de las principales modificaciones de hábitos de consumo y de compra de alimentos y bebidas son:

- Se demandan nuevos productos: frutas exóticas, productos gourmet.
- Sube el consumo de productos ecológicos, de granja, de comercio justo y gourmet.
- Se intensifica la asociación entre alimentación y salud. Por lo que aumenta la demanda de productos saludables. De hecho, se considera la dieta variada y equilibrada como elemento preventivo de posibles enfermedades cardiovasculares.
- Se incrementa el consumo de comida rápida y alimentos preparados.
- Se buscan nuevos diseños y formas de conservar alimentos.
- Se modifican las preferencias en cuanto a los canales de compra en alimentación.

- Aumenta la necesidad de información acerca de los productos que se consumen.
- Aumenta el hábito del autoconsumo a través del cultivo de los propios alimentos.
- Disminuye la búsqueda del ahorro en la compra.
- Aumenta la búsqueda de experiencias en la compra.
- Se hacen comidas más “simples”, menos copiosas, y eso contribuye además a que crezca el consumo entre horas.
- Se improvisa más el contenido de la cesta de la compra²¹.
- Disminuye el número de veces que los consumidores hacen la compra²².
- Se reduce la conciencia con respecto a la generación de residuos alimentarios²³.
- El 3% de los españoles declara ser vegetariano o vegano por decisión personal de abstenerse del consumo de carne. El número de consumidores veganos o vegetarianos suben 0,6 décimas en 2018²⁴.

En relación al interés por la cocina, se aprecian dos tendencias aparentemente contrapuestas:

- Cocinar por placer en los ratos libres es un hábito cada vez más frecuente en España: en cuatro años ha aumentado 6,5 puntos, pasando de responder afirmativamente el 25,7% de los encuestados en 2015 al 32,2% en 2018 (“Tendencias en el sector alimentario y de bebidas 2019”).
- La búsqueda de practicidad (conveniencia) implica cambios en los alimentos consumidos que se traduce en un descenso de las comidas y cenas preparadas en casa debido al aumento de la comida lista para el consumo que entra en casa vía homedelivery y/o takeaway ya sea desde la propia restauración o desde los hiper y supermercados (“Food of the Nation”, segundo trimestre de 2019).

²¹ Disminuye el porcentaje de compradores que elaboran lista antes de comprar (69,5% en 2016 y 2017 frente a 67,2% en 2018) según las conclusiones del estudio del MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Hábitos de compra de los consumidores y los de compra online de consumidores y venta online”.

²² De acuerdo al documento KANTAR. (2017). “Balance de la Distribución y el Gran Consumo 2017.”, vamos cien veces menos a la compra: La frecuencia de compra ha cambiado con el tiempo: En 2001 se realizaban 351 actos de compra, contando cada visita a un establecimiento. En 2017 esa cifra había pasado a 245.

²³ Continúa disminuyendo el número de españoles que han modificado su forma de cocinar o comprar para aprovechar mejor los productos/contribuir al ahorro. Respecto a 2017 el porcentaje disminuye 3,2 puntos según las conclusiones del estudio del MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Hábitos de compra de los consumidores y los de compra online de consumidores y venta online”.

²⁴ MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Tendencias en el sector alimentario y bebida 2019”

Actualmente el consumidor cada vez realiza más actividades y tiene la sensación de tener menos tiempo para hacer la compra y cocinar, por lo que busca la conveniencia o comodidad en la alimentación a través de diferentes vías de lugar de compra, de producto o de menú²⁵.

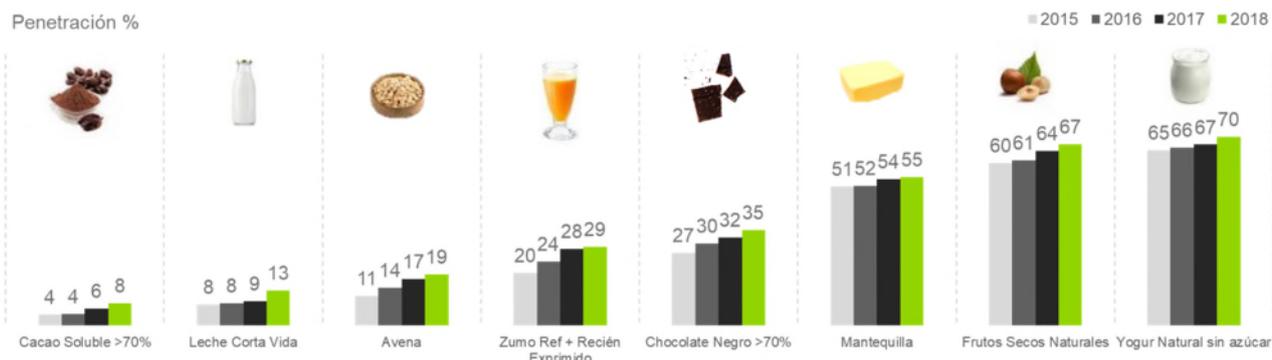
A día de hoy el consumidor cocina menos en casa y busca opciones de mayor comodidad, pasando a comer o cenar en la restauración (7 de cada 10 ocasiones dejadas de cocinar en casa) o bien sigue comiendo en casa, pero pidiendo la comida ya preparada vía *delivery* o *takeaway* de la propia restauración o del mostrador de la sección “listo para comer” del supermercado (3 de cada 10 ocasiones).

Cuando el consumidor cocina en casa, busca esa comodidad a través de ayudas culinarias o soluciones pre-elaboradas que le faciliten la preparación del menú. Continúa la evolución creciente del uso de los platos industriales con respecto a las recetas completamente caseras.

Además, según el Panel de consumo en hogares, se observa un crecimiento del consumo de alimentos de los que se tiene una percepción de mayor naturalidad, creciendo el consumo de productos alimenticios como el cacao soluble y el chocolate negro de más del 70%, leche entera y las leches frescas, la avena, el zumo refrigerado recién exprimido, la mantequilla, los frutos secos naturales o del yogur natural sin azúcar.

²⁵ Información facilitada por Kantar

Figura 5 Evolución de la penetración de los alimentos percibidos como naturales por los consumidores 2015-2018



Fuente: MAPA – Panel de hogares 2015-2018

7.6 El consumidor español durante el confinamiento por el COVID19 y tras la desescalada

El consumo y el comportamiento del consumidor en el confinamiento (de la semana 11 a la 18 de 2020 – del 9 de marzo al 3 de mayo-) derivado de la crisis del COVID19 se ha caracterizado por²⁶:

- El consumo en hogares ha aumentado un 26% en volumen, absorbiendo el consumo fuera: ha aumentado especialmente el picoteo entre horas, las meriendas y los desayunos completos. El consumo en hogares se ha incrementado mayormente en las parejas sin hijos, porque probablemente consumían más fuera de casa, y los que menos han incrementado su consumo son los jubilados.
- Se ha cocinado más en los hogares y los platos han sido más elaborados. También se ha observado un incremento del consumo de alimentos que ofrecen comodidad al consumidor, como son las sopas y caldos, las salsas, el pan industrial, los congelados y los platos preparados. Éstos se han incrementado en más del doble respecto el conjunto de la alimentación.

²⁶ Información extraída de los siguientes seminarios de Kantar: "Fin del confinamiento y vuelta al 'new normal'" (28 abril de 2020) y "El consumidor del futuro próximo" (en el marco de la jornada del 4 de junio de 2020, organizada por la Asociación Española de Técnicos Cerealistas (AETC) y patrocinada por InterSICOP).

- Se han realizado menos compras, pero de mayor importe.
- Han aumentado los niveles de almacenamiento de productos no perecederos en los hogares (arroz, legumbres, leche, harina, etc.), especialmente en las primeras semanas de confinamiento.
- Han coexistido dos tendencias diferentes de consumo: por un lado, un consumo más sostenible, vinculado a la Dieta Mediterránea y, por otro lado, un mayor consumo de azúcar, alcohol y bebidas con gas.
- Durante el confinamiento se ha retrocedido en materia de sostenibilidad en la alimentación, ya que ha aumentado el consumo de productos envasados en un 40% (principalmente charcutería envasada y bollería industrial) que se explican por el temor al contagio. También han crecido las compras de papel film, papel de aluminio, etc.
- En relación a los canales de comercialización, cabe destacar que el factor más importante de elección del lugar de compra ha sido la cercanía. En este sentido:
 - El canal de compra online se ha duplicado en valor, especialmente en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona. Además, se han roto barreras tradicionales de éste canal: por un lado el sector poblacional más reticente a la compra online (mayores de 65 años), es el que más ha crecido y, por otro lado, el grupo de productos de alimentación que menos se vendía por éste canal, que era la alimentación fresca, se duplica en valor.
 - También crece la cuota del supermercado regional, por ser un canal de proximidad.

En relación al comportamiento del consumidor en el futuro, éste dependerá enormemente de la situación sanitaria y económica del país. De cualquier manera, se prevé un comportamiento dual:

- Por un lado se espera que aquellos que tienen una situación económica más desfavorable o prevén tenerla, opten por productos más baratos, por alimentos con formatos más pequeños, por marcas de distribuidor y marcas de fabricante que apuesten por la innovación. Será frecuente la compra de platos preparados. Además, las compras serán más planificadas, menores, más frecuentes y en distintos canales compra con el objeto de buscar la oferta.
- Por otro lado, las personas que cuenten con una mejor situación económica en la actualidad o cuyas perspectivas económicas mejoren, optarán por compras en las que predomine el placer, como es el caso de la compra de cerveza, aceitunas, chocolates, alimentos de pastelería, vino, etc.

Adicionalmente, si hay nuevos confinamientos, se prevé un aumento del consumo de productos que se suelen consumir fuera de casa y de productos gourmet (pizzas, cervezas, café, tónicas, etc).

El futuro del consumo alimentario nacional, como se ha mencionado anteriormente, dependerá de múltiples factores como la situación sanitaria (preocupación de la población por el estado sanitario y existencia de rebrotes y consiguientes confinamientos), la apertura del canal HORECA, la apertura de colegios, la percepción de la población sobre el futuro de la economía, etc.

Es muy posible que el crecimiento del canal de compra online se consolide. También se prevé que el consumo en el canal HORECA se recupere, aunque lentamente. La recuperación dependerá, además de los factores identificados anteriormente, del número de turistas y de las medidas de control de aforo que se implanten.

Se han definido dos posibles escenarios en los que se plantea un fin de la desescalada en la semana 28 (6 de julio), un alto nivel de teletrabajo, que los colegios permanezcan cerrados (y, por tanto los niños estén en casa) y sin recaídas a causa del virus que causen un nuevo confinamiento:

- En un escenario sin limitación de aforo en el canal HORECA, se esperaría un incremento del *delivery* del 13% y un descenso del consumo fuera de hogares del 27% en el año 2020 con respecto a 2019.
- En un escenario con limitación de aforo al 50%, el incremento del *delivery* sería del 20% y el descenso del consumo fuera de hogares en el año 2020 sería del 46% con respecto al año anterior.

En relación al futuro consumidor en España, se puede decir que el consumidor post-confinamiento va a ser el mismo de antes. Las tendencias en el consumo de alimentos se mantienen aunque se modifican pequeños matices:

- La salud va a seguir siendo uno de los principales condicionantes de compra consolidándose como una preocupación fundamental: Se busca funcionalidad en el propio producto, no mediante elementos añadidos. Se identifica una tendencia de alimentación con el objeto de cuidar el sistema inmunitario (*food for immunity*). Ejemplo de ello es el consumo de frutas y hortalizas, principalmente de naranjas y kiwis.
- Crecerá la demanda de productos de placer en casa (cenas en el hogar), tal y como ocurrió en la crisis del 2008-2013 (patatas, snacks, cerveza, repostería, chocolate).
- La comodidad en la alimentación seguirá teniendo un papel fundamental. Se espera que esta tendencia se mantenga, ya que, una vez se vuelva a la normalidad, se dispondrá de menos tiempo para cocinar.
- El consumo local también se espera que aumente, ya que el consumidor post-confinamiento se espera que realice un consumo más responsable y valore en mayor medida los productos locales.

- Aunque, como se ha visto, durante el confinamiento el consumo alimentario ha sido menos sostenible, el 50% de los consumidores afirma que reducirá el consumo de plástico después del confinamiento.

También se espera que el consumidor opte por envases alternativos y un 18% reduzca más el desperdicio de alimentos²⁷.

Además, el consumidor nacional dice tener la intención de cocinar más después de la desescalada²⁸. También se espera que el consumo de productos ecológicos se incremente²⁹.

Por otro lado, cabe destacar que la opinión del consumidor sobre el sector agroalimentario en este tiempo de crisis ha sido muy positiva, dado que el 90% valora muy positivamente el esfuerzo de la cadena agroalimentaria para asegurar el abastecimiento y adoptar medidas de seguridad e higiene para sus clientes y trabajadores. De hecho, un 63% ha valorado con 5 estrellas (máxima puntuación) y un 24 % con 4 estrellas, el papel de la cadena agroalimentaria en un momento tan delicado y un 67% ha mejorado la percepción que tenía de ella antes de la crisis³⁰.

8 DESCRIPCIÓN DE LAS EXIGENCIAS IDENTIFICADAS Y RESPUESTA DE LA AGRICULTURA A LAS EXIGENCIAS.

La mejora de la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular, la preocupación por unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en materia de residuos alimentarios y de bienestar de los animales, cubre una amplia gama de temas que tienen una incidencia importante para lograr este objetivo.

Entre esta amplia temática se abordará:

- La alimentación saludable.

²⁷ “Encuesta Sobre Hábitos de Consumo COVID-19” de la Mesa de Participación Asociaciones de Consumidores, 2020.

²⁸ “Encuesta Sobre Hábitos de Consumo COVID-19” de la Mesa de Participación Asociaciones de Consumidores, 2020.

²⁹ Información extraída del seminario “La respuesta del sector agroalimentario a las demandas de los consumidores” del 28 de mayo de 2020 organizado por CAJAMAR.

³⁰ “Encuesta Sobre Hábitos de Consumo COVID-19” de la Mesa de Participación Asociaciones de Consumidores, 2020.

- La seguridad alimentaria.
- Los residuos de productos fitosanitarios.
- La resistencia antimicrobiana.
- La calidad de los alimentos.
- La información sobre los alimentos.
- La sostenibilidad del planeta.
- El bienestar animal.
- El control alimentario.

8.1 La alimentación saludable

Según la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) una dieta saludable es aquella que promueve el crecimiento y desarrollo, y previene la desnutrición³¹. Entendiendo que el término "desnutrición" no abarca solo a la desnutrición sino que incluye también a la obesidad y aquellos factores dietéticos que aumentan el riesgo de padecer Enfermedades No Transmisibles (ENT) como enfermedades del corazón, derrame cerebral, diabetes y ciertos tipos de cáncer. Las ENT son ahora una de las principales causas de discapacidad y muerte en todos los países.

De acuerdo a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)³², en definitiva la dieta saludable, debe ser adecuada tanto cualitativa como cuantitativamente; se trata de que la cantidad y las características nutricionales de los alimentos consumidos permitan satisfacer las necesidades de cada persona. Así, una alimentación saludable es aquella dieta variada, equilibrada y moderada en la que predomina el consumo de productos frescos y de temporada, especialmente frutas y verduras y se reduce la ingesta de alimentos procesados ricos en sal, azúcares libres y grasas saturadas.

De esta manera una alimentación equilibrada implica un aporte de nutrientes adecuado en cantidad y cualidad a las necesidades de cada persona. La OMS recomienda que un 50-55% del total de la energía ingerida proceda de los hidratos de carbono, un 30-35% de los lípidos y un 12-15% de las proteínas.

Una alimentación adecuada que no solo satisfaga los requisitos mínimos para la supervivencia, sino que también sea apropiada desde el punto de vista nutricional para la salud y el bienestar es un derecho del ser humano, que debe abordarse en todas las etapas de la vida. Además, proveer dietas saludables y sostenibles al alcance de todos es crucial para asegurar una salud óptima no sólo para las personas, sino también para la salud del planeta.

Por tanto una alimentación saludable es importante porque la alimentación es el principal factor exógeno condicionante de un correcto crecimiento y desarrollo. Los hábitos de

³¹ FAO, OMS. (2019). "Sustainable healthy diets guiding principles".

³² AESAN. (2007). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. "Alimentación saludable. Guía para el profesorado".

alimentación adecuados además de favorecer un estado de bienestar y de energía, asientan las bases para una mayor longevidad y buena calidad de vida en edades posteriores.

La realidad es que, en general, la alimentación española está siendo poco equilibrada, con un consumo insuficiente de frutas y verduras, y un elevado consumo en sal, grasas y azúcares añadidos y con una calidad nutricional cada vez más alejada de la tradicional dieta mediterránea. Se está abandonando la dieta tradicional y el sedentarismo está adquiriendo una dimensión cada vez mayor, instalado en el trabajo y en el ocio.

En España el 37% de los consumidores tiene un interés personal en el tema de la salud alimentaria, frente al 41% de la población de la UE. Por tanto, aunque en nuestro país existe un menor interés en relación al tema de la salud alimentaria en comparación con la media comunitaria, el interés en el tema es muy elevado. Además, como ocurre en los demás países de la UE, las personas con mayor nivel de estudios y nivel adquisitivo alto y medio-alto son los que están más interesados en la salud³³.

Por otro lado, según el Panel de consumo en hogares, el 70% de los consumidores dice buscar productos sanos cuando hace la compra de alimentos. No obstante, se ha producido una redefinición del concepto saludable en la industria alimentaria en los últimos tiempos, pasando de los productos light, a los alimentos funcionales, posteriormente a los productos sin y, en la actualidad, el concepto de salud que está relacionado con la naturalidad de los productos³⁴.

De hecho, atendiendo al crecimiento promedio anual en valor de 2018 con respecto a 2015, se aprecia que los productos light y funcionales son conceptos en decrecimiento (-6% y -7%, respectivamente) y donde los sin y los naturales (o “menos procesados”) registran el mayor crecimiento con valores de +15% y +26%, respectivamente.

De esta manera, hoy por hoy, los alimentos que crecen más, son aquellos donde la vinculación a la salud es menos explícita. Así, la salud deja de ser un driver, para ser un elemento “intrínseco” de la alimentación y se desarrolla entonces la búsqueda de otros beneficios en la alimentación, como la practicidad, el placer y el sabor. Tal es el caso de:

- Los frutos secos, el chocolate, el jamón ibérico y el aceite de oliva virgen extra por motivos de calidad.

³³ EFSA. (2019). “Eurobarómetro: Seguridad alimentaria en la Unión Europea.”

³⁴ Información facilitada por Kantar

- La carne o el vino de calidad diferenciada, por el origen.
- El salmón ahumado y el café en cápsulas, por practicidad.
- O por una mezcla de naturalidad y practicidad en el caso de frutas y verduras de cuarta gama.

De hecho, el movimiento “*realfooding*”, es decir, evitar el consumo de alimentos ultraprocesados, avanza aun a pesar de que, como se ha visto anteriormente, el consumo de procesados se incrementa. Este movimiento ya está impactando fuertemente en las actitudes de los consumidores, ya que un 80% de los hogares declaran que eligen habitualmente productos naturales e incluso un 60% declara que han abandonado el consumo de alimentos procesados, por su elevado contenido en grasas, sal, edulcorantes artificiales y azúcar.

Por otro lado, el uso de aplicaciones móviles de alimentación y cocina se mantienen estables (en torno al 22% de los encuestados las usan). Sin embargo, el uso de aplicaciones móviles que informan sobre el efecto de los alimentos sobre la salud (permiten escanear los códigos de barras de un producto y obtener la valoración nutricional de éste) sube 1,3 puntos con respecto a 2015, pasando del 13,8% a 15,1% en 2018.

Valoración nutricional de la dieta de los españoles:

La evidencia muestra que es necesario centrarse en la calidad nutricional de los alimentos para prevenir el aumento de peso, incrementando el consumo de alimentos saludables de alta calidad nutricional, moderando el tamaño de las raciones y reduciendo el consumo de alimentos procesados ricos en sal, grasas saturadas y azúcares añadidos.

En términos generales, la calidad de la dieta de la población española es mejorable, tal y como pone de manifiesto las Encuestas Nacionales de Alimentación en la población Infantil y Adolescente (ENALIA 1 y ENALIA 2) realizadas por la AESAN entre 2012 y 2015.

Según datos aportados por ENALIA 1 la dieta de los niños y adolescentes españoles se caracteriza por un bajo consumo de hidratos de carbono en detrimento de proteínas y un elevado consumo de grasas, especialmente saturadas. La ingesta de fibra, colesterol, de algunas vitaminas (como la vitamina D o los folatos) y minerales (como calcio, magnesio, iodo, cinc y sodio) puede considerarse inadecuada. Cabe destacar que la ingesta de fibra dietética (15,5 g/día de mediana) se encuentra muy por debajo de los niveles recomendados y la de sal es elevada en todos los grupos de edad. En general se observa un bajo índice de adherencia a la dieta mediterránea.

Asimismo, y según datos aportados por ENALIA 2 en la dieta de la población adulta española, mayores y embarazadas se constata un desequilibrio de la misma y la posibilidad de mejora de adherencia a la dieta mediterránea. Aspectos destacables son el bajo consumo de hidratos de carbono, ya que no llega a aportar el 50% de la energía, un consumo de ácidos grasos saturados por encima del 10% de la energía de la dieta y una media de ingesta usual de micronutrientes deficiente en el caso del calcio, hierro, zinc, magnesio, vitaminas D, E y folatos, especialmente en embarazadas³⁵.

Estos resultados están alineados con las conclusiones del informe de la Fundación Española de Nutrición (FEN) “Valoración de la Dieta en los hogares Españoles de acuerdo al Panel de Consumo Alimentario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA): 1964-2017”.

Un análisis de la ingesta de energía y nutrientes, así como del aporte de los macronutrientes a la energía a nivel nacional, da como resultado las siguientes conclusiones en relación a las desviaciones de las dietas de los hogares con respecto a las recomendaciones:

- En cuanto al análisis nutricional (evolución de 1964 a 2017):
 - Se observa un descenso global de casi 1.000 kcal en la ingesta energética.
 - Este descenso va unido al de proteínas, hidratos de carbono y fibra.
 - En relación al perfil lipídico, el aporte de los ácidos grasos saturados es superior al recomendado, habiendo aumentado estos valores a lo largo de los años. Respecto a la evolución de la calidad de la grasa, se observa una ligera disminución, pero estando todos los años dentro de la recomendación de Moreiras O y col.
 - La ingesta actual de fibra se encuentra muy por debajo de las recomendaciones³⁶. Para aumentar estos valores, sería deseable que la dieta consumida incluya más variedad de alimentos, así como mayores cantidades de cereales integrales y sus derivados, legumbres, frutas y verduras.
 - Se advierten carencias, para todos los grupos de población, de algunos nutrientes como el zinc, los folatos y la vitamina D y de otros minerales, como el hierro y el calcio.

³⁵ Información facilitada por AESAN.

³⁶ La ingesta actual de fibra, que se sitúa en 16,31 g/día en 2017, se encuentra muy por debajo de las recomendaciones de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) (25 g/día) y de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria (SENC) que recomienda más de 22-25 g/día en mujeres y más de 30-35 g/día en hombres de todos los tipos de fibra.

- En cuanto a los alimentos consumidos: El consumo de cereales, cereales integrales, patatas, legumbres, frutas, verduras y hortalizas fue inferior al recomendado, mientras que el de los grupos de carnes magras, grasas, dulces, embutidos y precocinados fue superior.
- En general, la evolución observada supone un alejamiento de la tradicional Dieta Mediterránea, ya que ha descendido marcadamente el consumo de grupos de alimentos caracterizados en la misma, y se ha incrementado el de grupos como bebidas no alcohólicas, precocinados, salsas y condimentos, etc.

El exceso de peso y los desequilibrios de la dieta

Actualmente, las dietas deficientes se han convertido en la primera causa de muerte global. Los problemas de sobrepeso y la obesidad están aumentando rápidamente en muchos países de la UE. La baja calidad de las dietas contribuye al aumento de la incidencia de la obesidad y las ENT, como la diabetes de tipo 2, las enfermedades cardiovasculares y diversas formas de cáncer que repercuten negativamente en la vida humana y que conllevan importantes costes sanitarios³⁷.

Desde hace más de dos décadas en España, las cifras de la obesidad suponen un serio problema de salud y un verdadero reto de salud pública. Globalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que el exceso de peso en la población española se traduce en una reducción del 2,9% del PIB, en un 9,7% de gasto sanitario y reducirá en 2,6 años la esperanza de vida de la población española en 2050.

En España, el aumento de la esperanza de vida, las mejoras en salud pública y atención sanitaria, así como la adopción de determinados estilos de vida han condicionado que, en la actualidad, el patrón epidemiológico dominante esté representado por las ENT o enfermedades crónicas, siendo una importante causa de mortalidad prematura y ocasionando efectos económicos importantes en las familias, la comunidad y la sociedad. El sedentarismo y las dietas deficientes se configuran como principales factores de riesgo de dichas ENT, junto al tabaquismo y el consumo de alcohol.

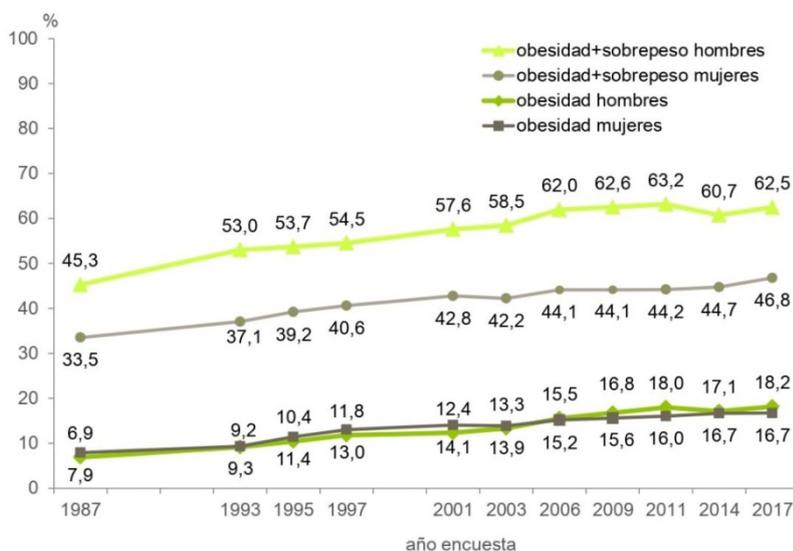
En España, en el marco de la estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad) (ver apartado 9.3.6 Estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y

³⁷ Comisión Europea. (2019). “Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»”.

Prevención de la Obesidad)), se creó en 2013 el “Observatorio de la Nutrición y estudio de la Obesidad” configurándose como un amplio sistema de información capaz de ofrecer, producir, aglutinar y recopilar datos y evidencias, de cara a ser un punto de referencia en el conocimiento del estado de la obesidad en España y de sus factores determinantes. De la información contenida en dicho Observatorio, cabe destacar lo siguiente:

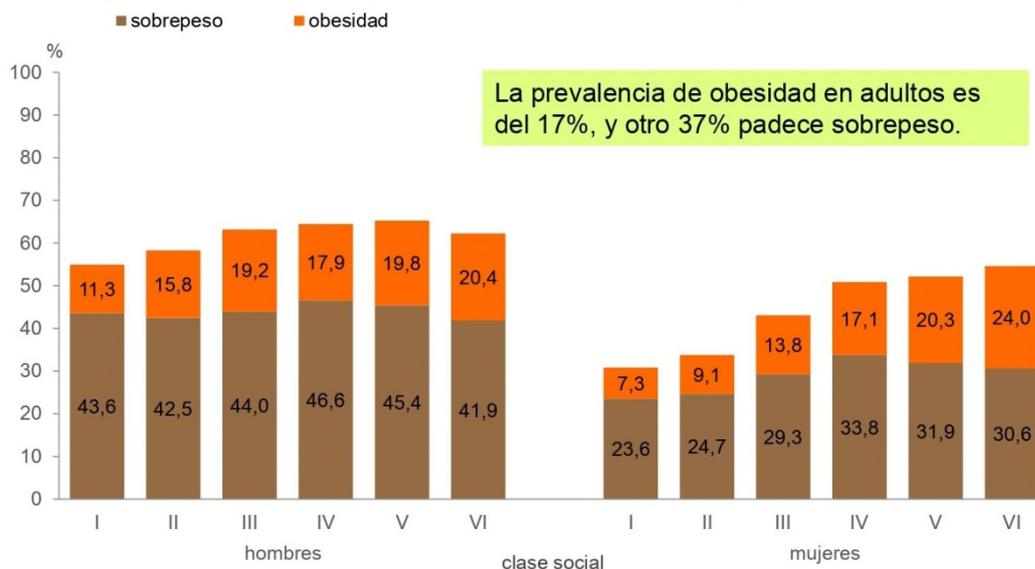
Población adulta (de 18 y más años): El 17,4% de la población adulta es obesa, el 37,1% tiene sobrepeso y por tanto, el 54,5% de los adultos tiene exceso de peso (obesidad y sobrepeso). La tendencia de la prevalencia de obesidad en adultos en España ha sido creciente desde que se realiza la Encuesta Nacional de Salud, y el crecimiento ha sido prácticamente paralelo en hombres y mujeres. Sin embargo, en los últimos años el ritmo de aumento ha sido menor, lo que podría significar un inicio en la estabilización de la prevalencia. Además, cabe destacar que el exceso de peso es más frecuente en hombres (62,5%) que en mujeres (46,8%) y que la obesidad refleja una gran disparidad social, siendo este último aspecto especialmente destacable en mujeres.

Figura 6. Obesidad y sobrepeso en adultos (1987-2017)



Fuente: Información facilitada por AESAN

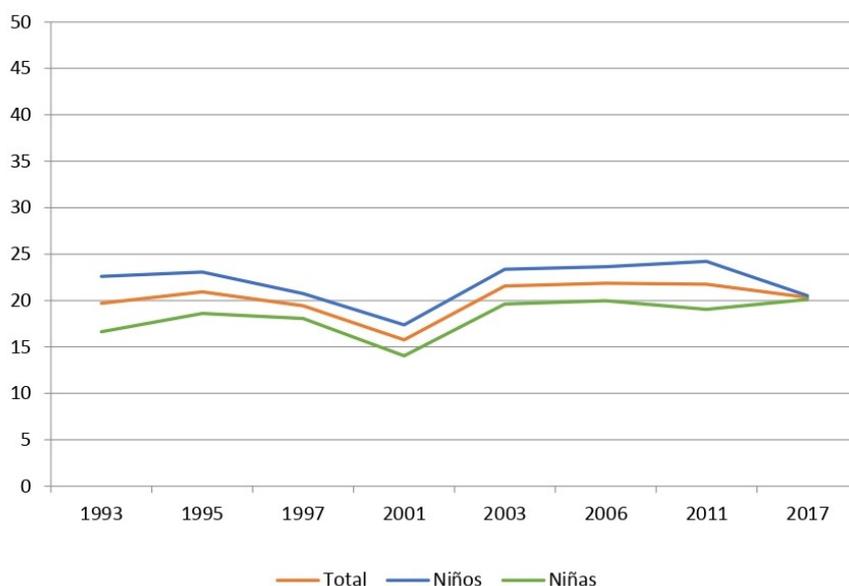
Figura 7. Obesidad y sobrepeso en adultos por clase social



Fuente: Información facilitada por AESAN

Población menor de edad: la prevalencia de sobrepeso y obesidad fue de un 20,3% (ver siguiente figura) y un 14,7% respectivamente en 2017 según la última Encuesta Nacional de Salud.

Figura 8. Prevalencia de sobrepeso infantil por sexo. ENS 1993-2017. Criterios OMS



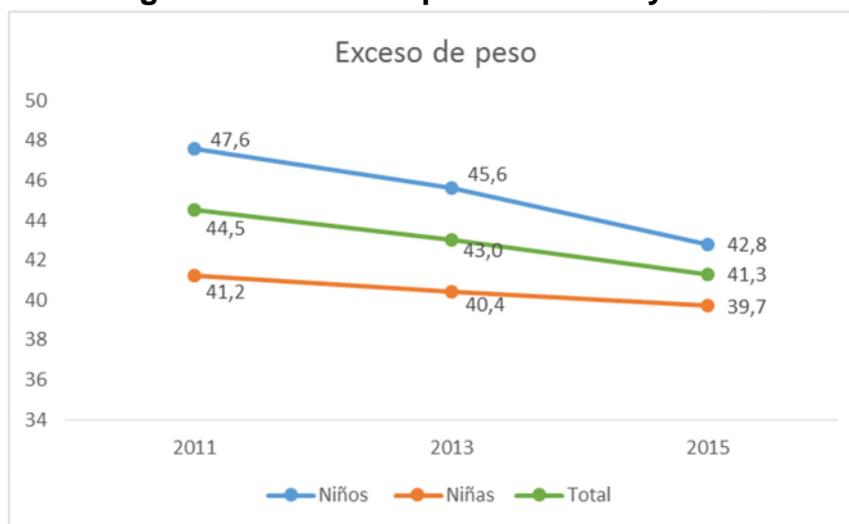
Fuente: Información facilitada por AESAN

Por otro lado, los datos del último “Estudio ALADINO 2015” (Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad) indican que la prevalencia de sobrepeso es de 22,4% en niños y 23,9% en niñas. Se observa una disminución estadísticamente

significativa de tres puntos porcentuales, pasando prevalencia de sobrepeso en niños y niñas de 26,2% a 23,2% de 2011 a 2015, lo que confirma el comienzo de la tendencia descendente en la prevalencia de exceso de peso. En cuanto a la prevalencia de obesidad en niños y niñas de entre 6 y 9 años fue de 18,1% (20,4% en niños y 15,8% en niñas) y en 2011 ésta fue de 18,3%, por lo que la prevalencia de obesidad se ha estabilizado.

En cuanto a la prevalencia de sobrepeso y obesidad conjuntamente (lo que llamamos exceso de peso) se observa una disminución del 44,5% al 41,3% entre 2011 y 2015. Su distribución por sexo se indica en la siguiente figura.

Figura 9. Exceso de peso en niños y niñas



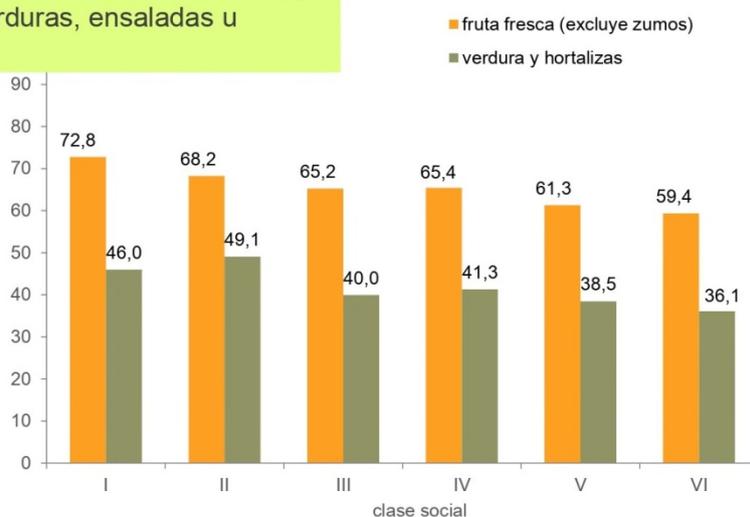
Fuente: Información facilitada por AESAN

Los problemas de exceso de peso en la población infantil se asocian a graves consecuencias para la salud, tanto a corto como a largo plazo, afecta a la calidad de vida de estos escolares, y se relaciona con baja autoestima, con implicaciones relativas al rechazo, al fracaso escolar y la exclusión. Además, y según la OMS alrededor del 60% de la población infantil con exceso de peso arrastrará esta circunstancia a la vida adulta.

La alimentación es uno de los principales factores relacionados con la obesidad. En España, según datos aportados por la ENS de 2017, el 64% de la población de 1 y más años come fruta fresca a diario y el 45% verduras, ensaladas u hortalizas. Si bien, sólo el 7,3% de la población adulta y el 2,4% de los menores sigue la recomendación de 5 piezas de fruta y/o verdura al día. A este respecto, existen diferencias entre clases sociales (ver siguiente figura): las más altas consumen más fruta fresca, verduras y hortalizas que las clases sociales más bajas.

Figura 10. Consumo diario de fruta y verdura por clase social

El 64% come fruta fresca a diario, y el 45% verduras, ensaladas u hortalizas.



Fuente: Información facilitada por AESAN

Por último, la prevalencia del sedentarismo en tiempo libre es del 36%, mayor en mujeres (40%) que en hombres (32%). Asimismo, el 35,3% de la población entre 15 y 69 años no alcanza el nivel de actividad física saludable recomendado por la OMS. El incumplimiento de las recomendaciones es mayor en mujeres (37%) que en hombres (33,5%). No obstante, España es de los países con mayor actividad física de la OCDE³⁸.

8.1.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a los alimentos saludables

En relación a la respuesta del sector productor a la exigencia de los consumidores de consumo de alimentos saludables, cabe destacar que, en España existe una gran diversidad de producciones que son la base de las dietas tradicionales, como la Mediterránea, que son equilibradas desde el punto de vista nutricional. Por ese motivo, se considera que el papel del sector productor en relación a esta temática es adecuado.

No obstante, tal y como se ha indicado en el presente documento, se detecta un alejamiento de las dietas respecto de las recomendaciones nutricionales que convendría

³⁸ De acuerdo al parámetro “nivel de actividad física insuficiente” en países de la OCDE, España está en el puesto 9 por la cola de los 52 países estudiados en “The Heavy Burden of Obesity” (OECD, 2019).

corregir a través de actuaciones como podría ser la difusión de información, fácilmente entendible, relativa a las características de una dieta equilibrada.

8.2 La seguridad alimentaria

La normativa de seguridad alimentaria entiende la seguridad alimentaria como el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos³⁹.

Tras las crisis alimentarias de los años 90, en la UE se estableció un nuevo paradigma para el control de la seguridad alimentaria basado en el análisis del riesgo y que integra toda la cadena alimentaria. A partir de ese momento, la UE convirtió la seguridad alimentaria en una de sus prioridades cuyo objetivo es garantizar un alto grado de protección de la salud humana en relación con los alimentos.

En 2002 se publicó el Reglamento 178/2002, que establece los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, crea la EFSA (Agencia Europea de Seguridad Alimentaria) y fija procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Y éste se complementó con un conjunto de reglamentos de higiene y control oficial que viene a establecer la regulación básica que en esta materia es de aplicación a todas las etapas de la cadena alimentaria. A esta legislación se la denomina "Paquete Higiene". Se trata, por tanto, de una política de higiene única, transparente y aplicable a todos los alimentos y todos los operadores de empresa alimentaria que intervienen en la cadena (de la granja a la mesa), junto con la introducción de instrumentos eficaces para gestionar la seguridad alimentaria y cualquier crisis alimentaria en todas las etapas de la cadena de alimentos.

Gracias a esta normativa comunitaria, normativa posterior y legislación en el ámbito nacional, hoy tenemos garantías de la seguridad e inocuidad de los alimentos y de la veracidad de la información alimentaria facilitada.

³⁹ Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición

De hecho, de acuerdo a la propia Comisión Europea⁴⁰, gracias a las normas de la UE, los ciudadanos europeos gozan de uno de los mayores niveles de seguridad alimentaria del mundo. Los controles obligatorios a lo largo de la cadena agroalimentaria garantizan que las plantas y los animales estén sanos y que los alimentos y piensos sean seguros y de alta calidad, estén etiquetados adecuadamente y cumplan los requisitos estrictos de la UE.

No obstante, al contrastar los resultados del Eurobarómetro de 2019 con los de 2010 se aprecia una clara caída generalizada de la confianza en las autoridades públicas y la eficacia de la legislación en relación a la seguridad alimentaria, ya que caen los valores de todos los aspectos encuestados tanto en España como en Europa. Se expone en la siguiente tabla el porcentaje de personas que declaran estar de acuerdo con las siguientes afirmaciones (%).

Tabla 6 Porcentaje de personas que se muestran de acuerdo con las siguientes afirmaciones. Comparativa España-Europa en 2010 y 2019

| | ES 2010 | UE 2010 | ES 2019 | UE 20 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|-------|
| La normativa garantiza la seguridad alimentaria | 69 | 66 | 50 | 43 |
| Las autoridades públicas actúan con diligencia | 74 | 63 | 30 | 29 |
| Las autoridades de la UE cuentan con asesoramiento científico | 68 | 63 | 21 | 28 |
| El asesoramiento científico es independiente de intereses comerciales y políticos | 50 | 47 | 21 | 21 |

Fuente: Elaboración propia. Datos del Eurobarómetro (2010 y 2019)

De estos resultados se extrae la necesidad de mejorar la comunicación con los consumidores. Se deberían de transmitir las garantías sanitarias del consumo de alimentos en la UE en general, y en España en particular, con el objeto de mejorar la confianza de los consumidores en el sistema alimentario y en las administraciones públicas.

⁴⁰ Comisión Europea. (2019). "Comprender las políticas de la Unión Europea. De la granja a la mesa: alimentos sanos y seguros para todos: Seguridad alimentaria".

En concreto en España, según datos del Eurobarómetro de la Comisión Europea de abril de 2019, las principales preocupaciones de los consumidores en relación a la seguridad alimentaria son, en orden decreciente de importancia:

1. Los residuos de productos fitosanitarios en los alimentos (45%).
2. Los contaminantes medioambientales en el pescado, la carne o los productos lácteos (42%).
3. Los residuos de antibióticos, hormonas o esteroides en la carne (37%).
4. Los aditivos como colorantes, conservantes o aromas usados en los alimentos o bebidas (37%).
5. La higiene alimentaria (33%).
6. La intoxicación alimentaria por bacterias (30%).
7. Las enfermedades de los animales (29%).
8. Los microplásticos que se encuentran en los alimentos (26%).
9. Las reacciones alérgicas en alimentos o bebidas (21%).
10. Los ingredientes modificados genéticamente en alimentos o bebidas (17%).

Al comparar estas respuestas del Eurobarómetro con las de 2010, se aprecia que en España, los residuos de productos fitosanitarios, los contaminantes en alimentos y los residuos de antibióticos siempre aparecen en las tres primeras posiciones del ranking de preocupaciones en este mismo orden. No obstante, en 2019 se incrementa la preocupación por los aditivos con respecto a 2010 y cae preocupación por las modificaciones genéticas hasta el octavo puesto estando anteriormente en el quinto puesto.

Los contaminantes en los alimentos

Los “contaminantes” son sustancias que no han sido añadidas intencionadamente a los alimentos, pero que se encuentran en los mismos como resultado de las distintas etapas que siguen a lo largo de toda la cadena alimentaria. La contaminación tiene normalmente un impacto negativo sobre la calidad de los alimentos y puede implicar un riesgo para la salud humana, por lo que, en interés de la salud pública, los contenidos en estos contaminantes deben mantenerse en niveles aceptables desde el punto de vista toxicológico, que sean compatibles con las prácticas profesionales correctas. Estos límites máximos se establecen a nivel comunitario⁴¹.

⁴¹ AESAN (consulta web en enero de 2020). “Contaminantes”.

La respuesta de la agricultura a esta exigencia de los consumidores se evaluará en base al apartado de 8.9.2.3 Controles de contaminantes alimentarios.

En los siguientes apartados (8.3 y 8.4) se analizan las preocupaciones de los consumidores en relación a la seguridad alimentaria relativas a los residuos de productos fitosanitarios y las resistencias antimicrobianas.

La seguridad alimentaria desde la perspectiva del abastecimiento de alimentos

Por otro lado, al margen de la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la salubridad de los productos alimenticios que se consumen, se analiza brevemente la seguridad alimentaria desde la perspectiva del abastecimiento de alimentos. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996⁴²). Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria son: la disponibilidad (que los alimentos se encuentran efectiva o potencialmente presentes en forma física), el acceso (que se tenga acceso suficiente a tales alimentos), la utilización (que se aprovechen al máximo el consumo de nutrientes y energía alimentaria) y la estabilidad (que se garantice la seguridad alimentaria en todo momento).

El número de personas desnutridas en el mundo ha ido en aumento desde 2015 y vuelve a los niveles observados en 2010-2011. En concreto, 820 millones de personas en el mundo seguían teniendo hambre en 2018 y 40 millones de personas sufren pobreza alimentaria en la UE⁴³.

A continuación se muestran datos comparativos de inseguridad alimentaria en España con respecto a Europa de acuerdo a los datos de la FAO⁴⁴ que muestran como ha aumentado la prevalencia de la inseguridad alimentaria española aunque es inferior a la

⁴² FAO. (2011). "La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica".

⁴³ Comisión Europea (2019). "Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»."

⁴⁴ FAO. (2019). "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo".

media europea. No obstante, España cuenta con mayor porcentaje de población que padece inseguridad alimentaria grave⁴⁵.

Tabla 7 Porcentaje de población que padece inseguridad alimentaria en España y en Europa. Comparativa 2014-2016 y 2016-2018.

| | 2014-2016 | | 2016-2018 | |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|-----------|--------|
| | España | Europa | España | Europa |
| Porcentaje de la población que padece inseguridad alimentaria grave (%) | 1,2 | 1,6 | 1,5 | 1,2 |
| Porcentaje de la población que padece inseguridad alimentaria moderada o grave (%) | 7,1 | 9,0 | 7,5 | 8,2 |

Fuente: FAO (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo

Durante el periodo de 2014 a 2018 se ha pasado en España de 0,5 a 0,7 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria grave y de 3,3 a 3,5 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria moderada⁴⁶.

Por tanto, sería recomendable mejorar el acceso a una dieta equilibrada nutricional y energéticamente a los sectores más vulnerables de la población. En este sentido, cabe destacar el “Programa de ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas” que es un programa nacional cofinanciado por el Fondo de ayuda Europea para los Más Desfavorecidos y la AGE, que comprende la compra de alimentos y su entrega gratuita a las personas más desfavorecidas, además de un conjunto de actuaciones dirigidas a favorecer la inclusión social de éstas personas.

⁴⁵ Nivel de inseguridad alimentaria en el cual las personas probablemente se han quedado sin alimentos, sufren hambre y, en el caso más extremo, pasan días sin comer, poniendo en grave riesgo su salud y bienestar.

⁴⁶ La inseguridad alimentaria moderada se define como la falta de un acceso uniforme a alimentos. Las personas afrontan incertidumbres con respecto a su capacidad de obtener alimentos y se ven obligadas, en ciertas épocas del año, a reducir la cantidad o calidad de los alimentos que consumen por carecer de dinero u otros recursos. Por consiguiente, se reduce la calidad de la dieta, se interrumpen los hábitos alimentarios y puede tener consecuencias negativas para la nutrición, la salud y el bienestar.

8.2.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la seguridad alimentaria

En relación a la manera en la que responde el sector productor ante la exigencia del consumidor de que los alimentos sean seguros, se puede concluir que, tal y como se explica en los apartados correspondientes, es adecuada en términos generales, aunque se podría mejorar en materia de consumo de antibióticos en producciones animales, con su correspondiente impacto en la aparición de resistencias antimicrobianas.

En el otro extremo, cabe destacar que los resultados de los controles oficiales de los contaminantes alimentarios (microorganismos patógenos, micotoxinas y toxinas vegetales inherentes en alimentos y contaminantes abióticos) muestran porcentajes de incumplimiento muy bajos (apartado 8.9.2.3 Controles de contaminantes alimentarios).

En cuanto a su respuesta ante la seguridad alimentaria en su acepción de abastecimiento de alimentos, se remarca la redistribución de alimentos que en principio van a ser desperdiciados como una opción del sector productivo para atender a este problema. Aún a pesar de que no es una práctica extendida, un ejemplo fueron las campañas de verano de 2019 del MAPA de retirada del mercado de cupos de fruta y su transformación en zumo con destino a entidades benéficas. Estas campañas tuvieron como objeto, entre otras cuestiones, hacer frente a situaciones de crisis del sector agrario por bajos precios.

8.3 Los residuos de productos fitosanitarios

La producción agrícola se apoya, entre otros medios de producción, en los productos fitosanitarios los cuales tiene una gran importancia económica y medioambiental. Son una de las herramientas que se utilizan en agricultura para preservar la salud de las plantas: protegiéndolas de organismos nocivos, influyendo en sus procesos vitales, mejorando su conservación y destruyendo o previniendo el crecimiento no deseado de vegetales o partes de los mismos⁴⁷.

La utilización de los productos fitosanitarios en las cosechas puede conllevar la presencia de residuos, esto es, sustancias químicas resultantes de la utilización de un producto fitosanitario, incluidos sus metabolitos y los productos resultantes de su

⁴⁷ AESAN. (Consulta de la web el 15/01/2020). “Residuos de productos fitosanitarios”

degradación o reacción. Este tipo de residuos pueden tener efectos negativos para en la salud de los consumidores. De hecho, tal y como se ha indicado anteriormente, los residuos de productos fitosanitarios son la principal preocupación de los consumidores en materia de seguridad alimentaria.

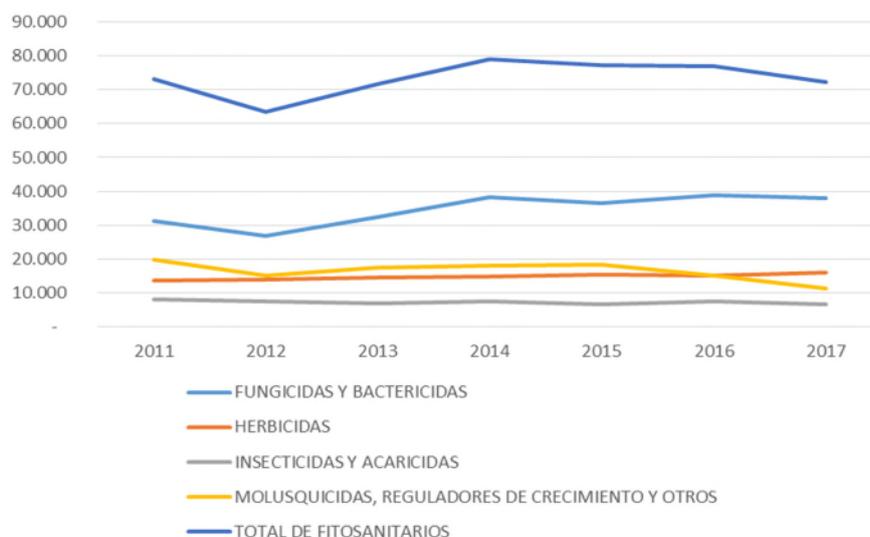
Por ese motivo, y con el fin de asegurar que la utilización de estas sustancias químicas es segura para los consumidores, se establecen los Límites Máximos de Residuos (LMRs) en el Reglamento 396/2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal. De esta manera, todas las producciones agrícolas de la UE y las mercancías importadas deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento y los LMRs se fijan a nivel europeo, de acuerdo con los estándares de seguridad alimentaria de la UE, de modo que las producciones que respetan los LMRs de la UE se consideran plenamente seguras para los consumidores. Además, el control del cumplimiento de los LMRs se realiza tanto en frontera, como en el mercado interior.

Uno de los requisitos iniciales que se deben cumplir para que una materia activa se autorice es que tenga fijados LMRs para el cultivo para el que se pretende autorizar. Además, los LMRs de una sustancia se revisan de forma periódica, cada 10 años, o bien antes, en caso de que surja alguna evidencia científica que señale algún problema con respecto a dicha sustancia. Si durante el procedimiento de renovación de la autorización de una sustancia activa, realizada de acuerdo con lo establecido en el Reglamento 1107/2009, se pone de manifiesto algún problema para los consumidores, los LMRs de la dicha sustancia se revisan de manera inmediata, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento 396/2005 y los LMRs de estas sustancias se bajan al límite de detección de las mismas. Lo mismo ocurre cuando se cancela la autorización de una sustancia activa en la UE.

Además, la Directiva de uso sostenible de los productos fitosanitarios (Directiva 2009/128/EC) establece el marco jurídico comunitario para abordar la sostenibilidad de los productos fitosanitarios y así poder reducir los riesgos y los efectos del uso de éstos en la salud humana y el medio ambiente. Adicionalmente, en el ámbito nacional, se elaboró un Plan de Acción Nacional que englobaba todas las actuaciones realizadas para la consecución de los objetivos de la Directiva por los organismos competentes. El primer plan abarcó el periodo 2013-2017 y el segundo 2018-2022.

La tendencia en el uso de productos fitosanitarios en España, de acuerdo a las estadísticas de comercialización de productos fitosanitarios del MAPA es a la reducción desde el año 2014 tal y como se puede ver en el gráfico. La mayoría de los pesticidas vendidos son fungicidas y bactericidas, seguidos de los herbicidas.

Figura 11 Evolución de la comercialización de productos fitosanitarios en España 2011-2017 (toneladas)

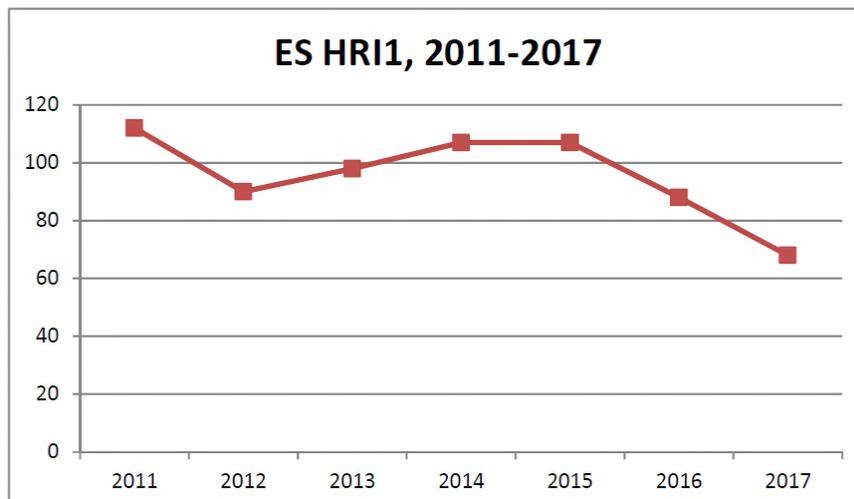


Fuente: MAPA. Estadísticas de comercialización de productos fitosanitarios (2011-2017).

A priori, la evaluación de estos datos resulta positiva. No obstante, la reducción o el aumento de las cantidades de productos fitosanitarios no son buenos indicadores para medir si se está haciendo un uso sostenible o no de los mismos, ya que por ejemplo se puede estar reduciendo el uso de productos fitosanitarios con un perfil medio ambiental y toxicológico muy problemático, e incrementando mucho el uso de productos de bajo riesgo, lo que supone un incremento notable de la cantidad total de productos consumida, a pesar de que se esté cambiando el perfil de productos que se está empleando en un país. Es por ello que la Comisión Europea, de acuerdo con lo establecido en la Directiva de Uso Sostenible de productos fitosanitarios, decidió diseñar, en colaboración con los Estados Miembros, dos indicadores con el objetivo de ver la evolución de los distintos Estados miembros en el ámbito del uso sostenible de los productos fitosanitarios.

El primer Indicador de Riesgo Armonizado (HRI1) se calcula en base a las estadísticas de comercialización de productos, ponderando las materias activas en función del perfil toxicológico de las mismas (asignando más peso a las sustancias más problemáticas y menos peso a las sustancias menos problemáticas), y se multiplica dichos pesos por el volumen total comercializado. El resultado de este indicador para cada año se compara con el resultado calculado en el periodo base (trienio 2011-2013).

Figura 12 Evolución del indicador de riesgo armonizado HRI1 (2011-2017)

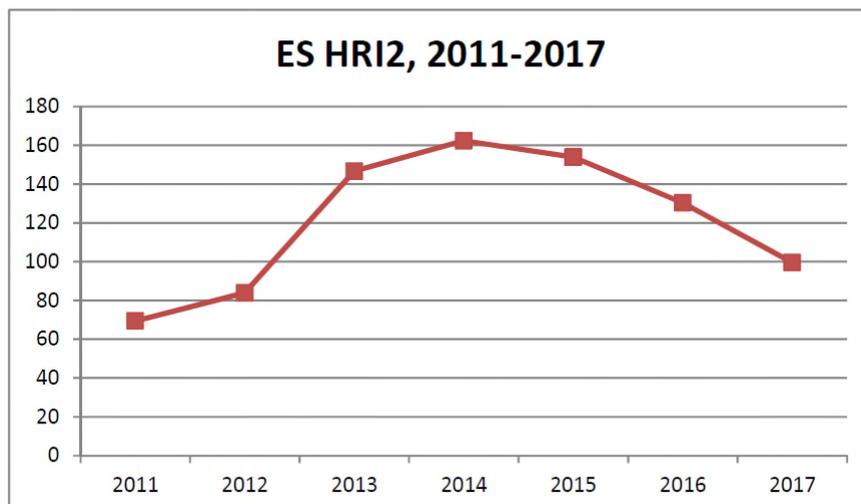


Fuente: Datos de Eurostat. Indicadores de riesgo armonizado (MAPA).

La evolución del indicador HRI1 es favorable ya que los productos fitosanitarios comercializados en España en los últimos años ha decrecido ligeramente, y además, el indicador decrece de una manera más acusada que la curva de comercialización de productos en volumen, lo que permite obtener dos conclusiones, la primera es que en España se utilizan menos productos fitosanitarios, y la segunda es que el perfil toxicológico de los productos fitosanitarios que se ponen en el mercado en España es mejor actualmente que hace unos años.

El segundo indicador (HRI2) es relativo a las autorizaciones excepcionales de productos fitosanitarios que se conceden en cada Estado Miembro. En este indicador se ponderan igualmente las materias activas en función del perfil toxicológico de las mismas, asignando más peso a las sustancias más problemáticas y menos peso a las sustancias menos problemáticas, y se multiplica dichos pesos por el número de autorizaciones excepcionales concedidas para cada sustancia, el resultado de este indicador para cada año se compara con el resultado calculado en el periodo base (trienio 2011-2013).

Figura 13 Evolución del indicador de riesgo armonizado HRI2 (2011-2017)



Fuente: Datos de Eurostat. Indicadores de riesgo armonizado (MAPA).

La principal conclusión del análisis del indicador HRI2 es que en los últimos años tanto el número como el perfil toxicológico de las autorizaciones excepcionales que se conceden en España, han mejorado notablemente.

Para analizar cómo se sitúa España con respecto al resto de la UE 28, se realiza una comparación de la evolución de los indicadores HRI1 y HRI2:

- En relación a la de comparación de los indicadores HRI1, se observa claramente que la reducción en los riesgos en el uso de productos fitosanitarios ha sido mucho más intensa en España que en el resto de la UE. Ejemplo de ello es que en el año 2017, el indicador para la UE 28 fue de 80 puntos (20 puntos menos con respecto al periodo de referencia que abarca de 2011 a 2013), sin embargo en España el indicador para 2017 es de 68 puntos (32 puntos menos con respecto al periodo de referencia 2011-2013), por lo que se podría concluir que la reducción de los riesgos en el uso de productos fitosanitarios en España ha sido un 12% superior que con respecto a la media de la UE.
- En cuanto a la comparación de la evolución del indicador HRI2 entre España y el resto de la UE 28, se observa claramente que la reducción en los riesgos en el uso de productos fitosanitarios autorizados excepcionalmente ha sido mucho más intensa en España que en el resto de la UE. En el año 2017 el indicador para la UE 28 es de 150 puntos (50 puntos más con respecto al periodo de referencia 2011-2013), sin embargo en España el indicador para 2017 es de 100 puntos (los mismos con respecto al periodo de referencia 2011-2013), por lo que se podría concluir que la reducción de los riesgos en el uso de productos fitosanitarios autorizados excepcionalmente en España ha sido un 50% superior que con respecto a la media de la UE.

8.3.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a los productos fitosanitarios

Teniendo en cuenta los resultados de este análisis, se podría concluir que las medidas adoptadas por España en el ámbito de la normativa de uso sostenible de productos fitosanitarios, y en el ámbito del registro de productos fitosanitarios han sido muy eficaces respecto a la media comunitaria.

Además, de los resultados de los controles oficiales que se detallan en el apartado 8.9.2.1 Controles de residuos de productos fitosanitarios, se extrae que el porcentaje de muestras que dan positivo a los residuos de productos fitosanitarios es mínimo y se considera que no existe riesgo para la salud humana. Por otro lado, existe una tendencia favorable en relación al cumplimiento de la legislación relativa a los productos fitosanitarios, como es el caso de su uso sostenible.

Por estos motivos, la respuesta del sector productor a los mecanismos que atienden las exigencias en materia de productos sanitarios es muy positiva, con una evolución favorable. No obstante, se tendría que seguir avanzando.

8.4 La resistencia antimicrobiana

La resistencia a los antimicrobianos es una amenaza grave para la salud pública relacionada con el uso excesivo e inadecuado de antimicrobianos en la salud humana y animal. La aparición y propagación de las infecciones causadas por bacterias que son resistentes al tratamiento con antibióticos supone uno de los retos más importantes para la medicina moderna. El aumento de la resistencia a los antibióticos se debe a diversos factores, pero el uso inapropiado e indiscriminado de estos medicamentos es uno de los que más contribuyen a la aparición de este fenómeno, que causa un gran impacto clínico, epidemiológico y microbiológico⁴⁸.

Cada año, se producen en la UE/EEE (Espacio Económico Europeo) más de 670.000 infecciones en humanos por bacterias resistentes a los antibióticos y la resistencia a los antimicrobianos da lugar a unas 33.000 muertes. Además de su impacto en la salud

⁴⁸ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). Plan Nacional Frente a la Resistencia a los Antibióticos 2019-2021.

humana y animal, la resistencia a los antimicrobianos cuesta a la UE unos 1,5 millones de euros al año en costes sanitarios adicionales y pérdidas de productividad⁴⁹.

A nivel nacional, la cifra anual de muertes atribuibles a infecciones por bacterias resistentes asciende a 3.000, según los datos del Registro de Actividad de Atención Especializada del año 2016. El tratamiento de estas infecciones supone un coste añadido de 150 millones de euros anuales⁵⁰.

Si no se toman medidas de carácter urgente, se estima que en 35 años, el número de muertes atribuibles a las infecciones multirresistentes alcanzará las 390.000 al año en toda Europa y unas 40.000 muertes anuales en España y la resistencia desbancará al cáncer como primera causa de muerte⁵¹.

En España, de acuerdo con los datos estimados recogidos en el marco del Plan Nacional Frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN), el consumo total de antibióticos en el ámbito de la salud humana se redujo en España un 7,2% entre los años 2015 y 2018. Este dato confirma una tendencia decreciente, aunque España continúa entre los países que más antibióticos consumen de la UE.

Por otro lado, en 2017 las ventas de antimicrobianos de uso veterinario en animales de producción en España fue de 1.769,5 toneladas, lo que corresponde a 230,3 mg/PCU (*population correction unit*) atendiendo a la cabaña ganadera declarada. En un estudio comparativo con 31 países europeos, nuestro país se sitúa en tercera posición (con más del doble de la media en cuanto a venta de antimicrobianos, siendo la media 107 mg/PCU) por detrás de Chipre (423,1mg/PCU) e Italia (273,8mg/PCU)⁵².

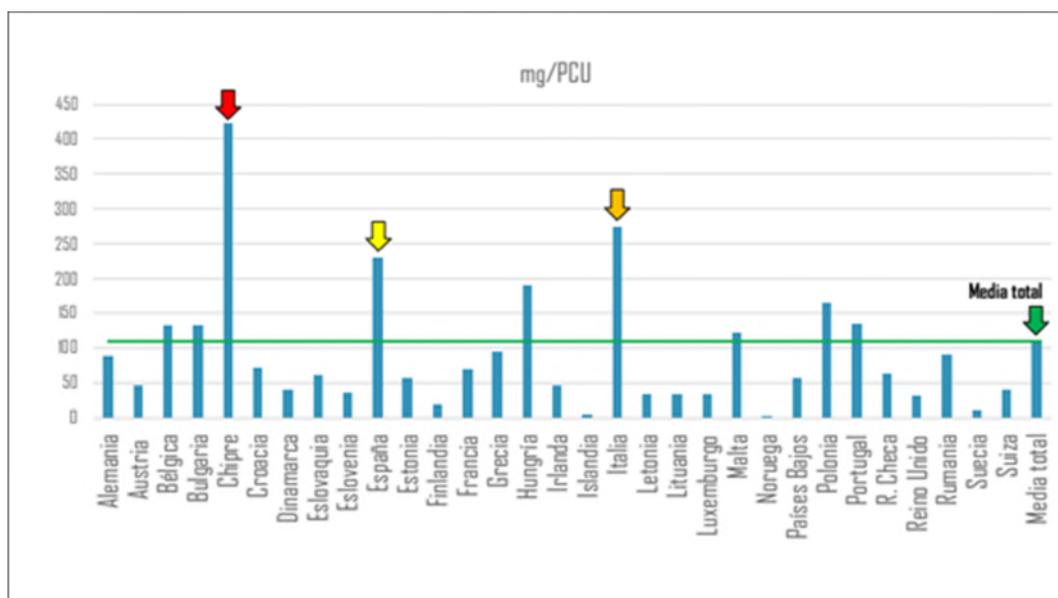
⁴⁹ Comisión Europea (2019). “Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»”.

⁵⁰ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). Plan Nacional Frente a la Resistencia a los Antibióticos 2019-2021.

⁵¹ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). “Plan Nacional Frente a la Resistencia a los Antibióticos 2019-2021”.

⁵² European Medicines Agency (2019). “Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2017”.

Figura 14 Datos de venta de medicamentos antimicrobianos por países (mg/PCU).



Fuente: European Medicines Agency (2019). "Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2017".

No obstante, en España se produjo un fuerte descenso (-45%) en la venta de antimicrobianos de 2014 hasta 2017 y, concretamente en 2017, el descenso de ventas, fue de un 36,47%.

Figura 15 Evolución de la venta de medicamentos antimicrobianos para uso veterinario en España 2010-2017 (mg/PCU)



Fuente: MAPA, 2019. Datos de *European Surveillance of Veterinary Antimicrobial Consumption (ESVAC)*.

La resistencia a medicamentos antimicrobianos se trata de un problema global que afecta tanto a la salud humana como a la sanidad animal, así como a la ganadería, la agricultura, el medioambiente, el comercio y, por tanto, la economía mundial. Por ello, los organismos internacionales propugnan el enfoque *One Health* o de “una única salud”, que integra actuaciones coordinadas en las áreas de salud humana, sanidad animal y medio ambiente⁵³.

En la UE existe normativa que limita la cantidad de residuos de medicamentos (LMR), tanto en animales vivos como en sus productos, y prohíbe que contengan ciertas sustancias. De este modo, se garantiza que el uso de medicamentos en animales de producción es seguro para la salud humana.

Además, la UE estableció un Plan Director de Acción sobre Resistencias Antimicrobianas (2011-2016) que estimuló la puesta en marcha de planes nacionales en 13 países, entre ellos España, que aprobó en 2014 su Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos.

El segundo Plan de Acción sobre Resistencia a los Antibióticos de la UE, publicado en junio de 2017, estableció el marco global para una acción más amplia destinada a reducir la aparición y propagación de la resistencia a los antibióticos y a incrementar, dentro y fuera de la UE, la investigación y la disponibilidad de nuevos antibióticos. Este nuevo plan de acción de la Comisión Europea establece los siguientes objetivos clave:

- Convertir Europa en una región de buenas prácticas en todos los aspectos relacionados con la resistencia a los antibióticos (vigilancia, prevención, control, accesibilidad y medioambiente);
- Potenciar la investigación, el desarrollo y la innovación en este ámbito;
- Coordinar todas las acciones internacionales.

En ese contexto, el nuevo PRAN 2019-2021 dará continuidad a los trabajos desarrollados en la primera estrategia española sobre resistencia (ver apartado 9.3.4 Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN)).

El análisis de la evolución de las resistencias a los diferentes antibióticos objeto de vigilancia en las distintas especies animales se recoge en informes anuales de ámbito tanto europeo como nacional. Los resultados nos sitúan entre los 10 países con mayor

⁵³ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). Plan Nacional Frente a la Resistencia a los Antibióticos 2019-2021.

número de cepas multirresistentes para las especies bacterianas analizadas y, sobre todo, en los sectores del pavo y el cerdo.

8.4.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a los medicamentos antimicrobianos

Si bien es verdad que los datos de comercialización de medicamentos antimicrobianos para uso veterinario han descendido de manera muy importante en los últimos años, también es cierto que se sigue comercializando un volumen superior al de la media de la UE y en los estudios sobre resistencias a antimicrobianos los resultados para España son mejorables. Por ese motivo, se considera que la respuesta del sector productor a esta exigencia del consumidor es aceptable, porque la senda que se está siguiendo es la correcta, pero que se debería mejorar a este respecto a través de, por ejemplo, actuaciones de apoyo al sector o de formación.

En este sentido, desde el MAPA se están elaborando y actualizando distintos Reales Decretos de ordenación de explotaciones, en particular en porcino, avicultura y vacuno en los que se pone de manifiesto la importancia de combatir la resistencia antimicrobiana y se incorporan medidas para ello. Así, el Sistema Integral de Gestión de las explotaciones (SIGE) deberá incluir, entre otras medidas, la prevención de resistencias antimicrobianas y sus consecuencias.

8.5 La calidad de los alimentos

La calidad de los alimentos es la capacidad de un producto alimentario para satisfacer las exigencias de su comprador o consumidor final que implica la ausencia de defectos, adulteración o fraude.

Dentro de la calidad de los alimentos, se distinguen dos tipos: calidad alimentaria y calidad diferenciada.

La calidad alimentaria

La calidad alimentaria supone el conjunto de propiedades y características de un alimento, consecuencia de las exigencias previstas en las disposiciones obligatorias relativas a seguridad y la higiene, la protección del medio ambiente, las cuestiones fito y zoonosanitarias y el bienestar de los animales.

La Mesa de Coordinación de la Calidad Alimentaria, es el órgano de coordinación y colaboración interterritorial, integrado por los Servicios Autonómicos de Control de la Calidad y Defensa contra Fraudes y por la Dirección General de la Industria Alimentaria del MAPA, con participación ocasional de expertos y de representantes del sector, en razón de la materia a tratar, con voz pero sin voto. Funciona en pleno, al menos una vez por semestre y en grupos de trabajo, con la frecuencia que sea necesaria en cada caso.

Su función es coordinar las actividades del Programa de Control de la Calidad Comercial Alimentaria cuyos resultados se indican más adelante en el apartado 8.9.2.6 Controles de la calidad alimentaria. Los objetivos del programa se alcanzan mediante las siguientes acciones (entre otras): adopción de acuerdos de interpretación de la normativa, difusión de la normativa en la materia (recopilaciones legislativas monográficas, boletín informativo mensual y últimas disposiciones publicadas), organización y desarrollo de seminarios, cursos o jornadas de formación, organización de campañas específicas de control, elaboración de procedimientos documentados, del informe anual de actuaciones de control y de la programación anual de controles, así como debate de los proyectos de normativa que, en la materia, se estén debatiendo en los distintos grupos de trabajo o comités de gestión, en el seno de las Instituciones Europeas y de las normas que se estén elaborando por parte de la AGE.

La calidad diferenciada

La calidad diferenciada, es el conjunto de características peculiares y específicas de un alimento debidas al origen de las materias primas utilizadas y/o a los procedimientos de elaboración. Estos productos están regulados por la normativa de la UE que garantiza el cumplimiento de unos requisitos de calidad adicionales a los exigidos para el resto de productos convencionales. Son esquemas de carácter voluntario y los productos que cumplen con esos requisitos están inscritos en un registro de la UE y protegidos por derechos de propiedad intelectual.

La calidad y diversidad de la producción agrícola, ganadera y acuícola de la UE constituyen uno de sus importantes puntos fuertes, que ofrece una ventaja competitiva para sus productores y contribuye de manera importante al patrimonio cultural y gastronómico vivo de la UE. Ello se debe a las habilidades, conocimientos y determinación de los agricultores y productores de la UE, quienes han mantenido vivas

las tradiciones a la vez que han tenido en cuenta la evolución de los nuevos métodos y materiales de producción.

Los ciudadanos y consumidores de la UE demandan cada vez más productos de calidad y productos tradicionales, con prestigio. El mantenimiento de la diversidad que ofrece la producción agroalimentaria de la UE es algo que les interesa y les preocupa. Esto genera una demanda de productos alimenticios con características específicas que pueden identificarse, en especial aquellas vinculadas a su origen geográfico.

Dado que la calidad diferenciada se ha tratado con profundidad en el OE3, se remite al “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 3” (MAPA, 2019). No obstante, en el presente documento se indican brevemente datos de producción y comercialización para poder evaluar si el sector alimentario está satisfaciendo las exigencias del consumidor en materia de calidad diferenciada.

Actualmente, en España hay 375 figuras de calidad diferenciada (Denominaciones de Origen Protegidas –DOP-, Indicaciones Geográficas Protegidas –IGP- y Especialidades Tradicionales Garantizadas -ETG-), siendo el tercer Estado miembro de la UE en número por detrás de Italia, con más de 800, y de Francia, con unas 750. De ellas, 21 se encuentran en proceso de tramitación dentro de la UE y 354 se encuentran ya registradas en la UE: 196 de productos agroalimentarios, 139 vinos y 19 bebidas espirituosas.

A continuación se realiza un análisis de la evolución, en el período de referencia 2013-2018, de las DOP, IGP y ETG de productos agroalimentarios no vitícolas, DOP e IGP de productos vitícolas e IGP de bebidas espirituosas.

El registro de figuras reconocidas por la UE (DOP, IGP y ETG) de productos agroalimentarios no vitícolas en España pasó de 176 en 2013 a 196 en 2018. En cuanto al valor económico estimado en origen del conjunto de estos productos agroalimentarios, se han producido relevantes incrementos, tanto en el mercado nacional (+188%, casi triplicado) como en el mercado exterior (+62%) alcanzándose en 2018 un total de 2.523 Millones €, destacando jamones, frutas y quesos.

En el caso de los productos vitícolas con DOP e IGP, en este periodo, ha tenido lugar un aumento generalizado del número de bodegas inscritas (+1% en DOP y +11,13% en IGP), de la variación del valor medio en origen (+49,47% en DOP y +24,89% en IGP) y del volumen comercializado (+4,73% en DOP y +31,45% en IGP). Siendo especialmente destacable el incremento del volumen comercializado en el mercado interior (+12,94% en DOP y +23,43% en IGP).

Respecto a las 19 Indicaciones Geográficas de bebidas espirituosas elaboradas en 239 industrias en 2018 (+8,14%) presentaron en este periodo un aumento del valor medio en origen (+15,7%). Sin embargo disminuyen los parámetros relativos al volumen comercializado en el mercado nacional (-5,1%), en el mercado exterior (-29,7%) y en la comercialización total (-16,8%).

De manera generalizada, se observa que entre 2013 y 2018 se ha incrementado sustancialmente el volumen comercializado de alimentos de calidad diferenciada, especialmente en el mercado interior, por lo que se puede decir que, existe una creciente demanda de este tipo de productos.

8.5.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la calidad de los alimentos

En relación a la respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor de unos alimentos de calidad, se considera adecuada de acuerdo a los datos del índice de confianza alimentaria del Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario⁵⁴. Los datos muestran que más de la mitad de los consumidores (54,7%) manifiesta que ha mejorado la satisfacción respecto a la calidad de los alimentos en los últimos meses y el 25,9% dice tener el mismo grado de satisfacción. Además, se considera que, la variable de la confianza en calidad de los alimentos, dentro del índice de confianza del consumidor, es cercana a la importancia que se le concede a dicho parámetro, por lo que se puede decir que el grado de satisfacción del consumidor relativo a la calidad de los alimentos se ajusta a su nivel de exigencia.

Además, en relación a la calidad alimentaria, la existencia de un programa de control oficial específico para la calidad alimentaria, proporciona garantías al consumidor, ya que, en caso de que, como consecuencia del control realizado en destino, se detecte el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del producto, esto se comunica a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan⁵⁵. No obstante, el porcentaje de incumplimientos del programa de calidad alimentaria fue del 31,60% en 2018, tal y como se muestra en el apartado 8.9.2.6 Controles de la calidad

⁵⁴ MAPA. (2019). Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario. “Resultados índice segundo trimestre 2019”.

⁵⁵ MAPA y MSCBS. (2018). “Informe anual del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria en España”.

alimentaria, por lo que sería recomendable mejorar el conocimiento del sector productor en relación a la normativa a cumplir sobre calidad alimentaria.

En cuanto a la calidad diferenciada, se considera que el sector productor responde ante la creciente demanda de este tipo de productos, ya que, como se ha indicado anteriormente, en los últimos años se ha venido observando un incremento de las inscripciones de figuras de calidad diferenciada y de las bodegas e industrias. Por tanto, se podría concluir que el sector alimentario está respondiendo favorablemente a esta exigencia del consumidor.

Por otro lado, en el apartado 8.9.2.7 Controles de la calidad diferenciada se aporta información en relación a los resultados del control oficial realizado en los últimos años a este tipo de alimentos. Se puede ver cómo el porcentaje de incumplimientos fue de tan sólo el 4,87% en 2018 y que este parámetro ha ido disminuyendo en los últimos años. Por tanto, se deduce que, de manera generalizada, los productos con calidad diferenciada que compra el consumidor cumplen los correspondientes Pliegos de Condiciones y los requisitos de etiquetado y publicidad.

8.6 La información sobre los alimentos

Proporcionar una adecuada información sobre los alimentos al consumidor tiene una gran importancia y, además, para lograr un alto nivel de protección de la salud de los consumidores y garantizar su derecho a la información. Se debe velar por que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen⁵⁶.

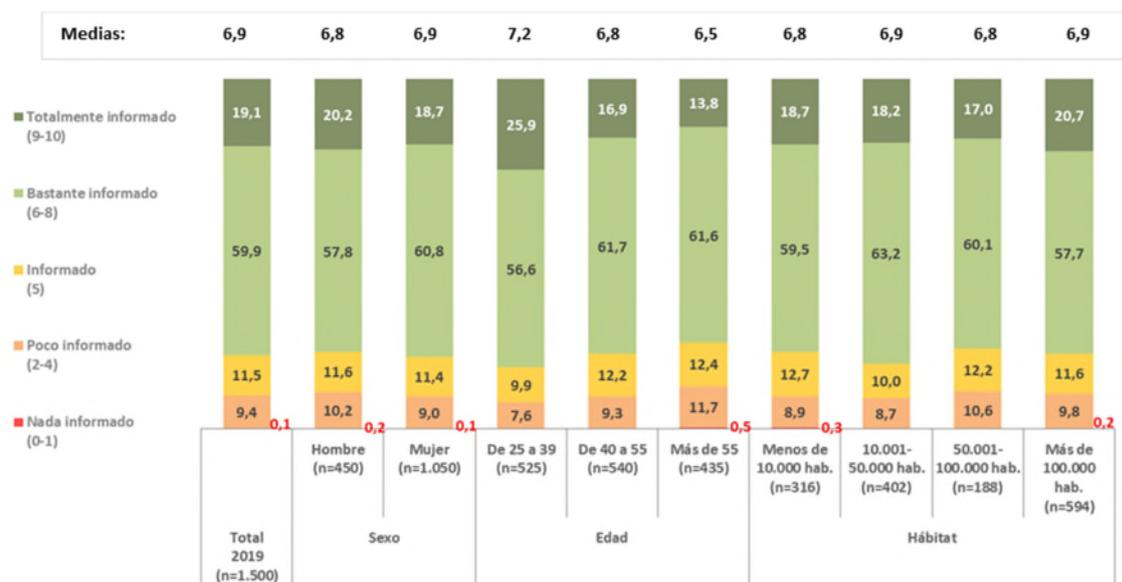
El 93,9% de los consumidores ha manifestado que el tema de la información sobre los alimentos constituye una preocupación⁵⁷. Los resultados son homogéneos por sexo, edad y hábitat⁵⁸.

⁵⁶ De acuerdo al REGLAMENTO (UE) No 1169/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1924/2006 y (CE) no 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) no 608/2004 de la Comisión

⁵⁷ MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Monográfico Información sobre los Alimentos (Consumidores)".

Por otro lado, la sensación de los consumidores en relación a su nivel de información, sobre una escala de 0 (nada informado) a 10 (totalmente informado), el consumidor se califica con una puntuación media de 6,9 puntos y casi el 60% manifiesta estar bastante informado. Destaca la diferencia del porcentaje de personas que realizan esta afirmación en función del rango de edad, siendo las personas de edades más avanzadas las que consideran estar peor informadas frente a las personas más jóvenes. A continuación se muestran los resultados por edad, sexo y hábitat (homogéneos).

Figura 16 Sensación de los consumidores en relación a su nivel de información (2018).



Fuente: MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores)

Y respecto al nivel de confianza en la información sobre los alimentos, la distribución sería la siguiente:

⁵⁸ Cuando se habla de hábitat se refiere a poblaciones y éstas se dividen en diferentes rangos de número de habitantes.

Figura 17 Nivel de confianza en la información sobre los alimentos

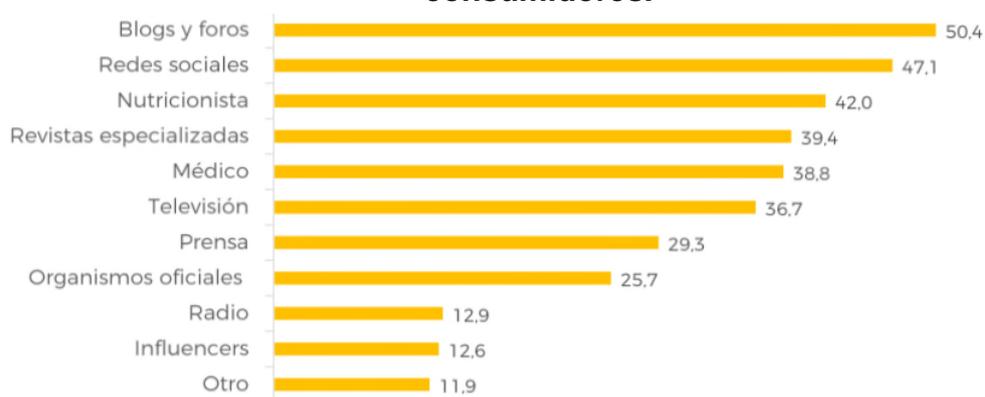


Fuente: MAPA (2019). Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores) del Barómetro clima de confianza agroalimentario

8.6.1 Canales de información sobre alimentación

Los canales de información de los alimentos que suelen utilizar los consumidores según datos de 2018 son los siguientes:

Figura 18 Canales de información de los alimentos que suelen utilizar los consumidores.



Fuente: Microskopia (2018). Estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas.

Por otro lado, en relación a los canales de los que procede la información alimentaria⁵⁹:

- El etiquetado es, con diferencia, la fuente de información, en relación con los alimentos que se consumen, más fiable para el consumidor (58,1% de los consumidores). Los resultados son homogéneos respecto a sexo, edad y hábitat.
- Como segunda fuente más fiable se encuentra la información global, tal y como han señalado el 11,3% de los consumidores y le sigue la información científica (7,5%).
- Por otro lado, las fuentes de información que los consumidores consideran menos fiables son las aplicaciones móviles (1,3% de los encuestados) y las redes sociales (2,2%).
- La información sobre los alimentos que aparece en televisión, radio y prensa genera más confianza (7,7 sobre 10) que la que aparece en las redes sociales (5,2 sobre 10).
- En el caso de la televisión, radio y prensa y el boca a boca, la confianza va aumentando según aumenta la edad, mientras que por el contrario, si la información proviene de internet o redes sociales, disminuye la confianza a medida que aumenta la edad.

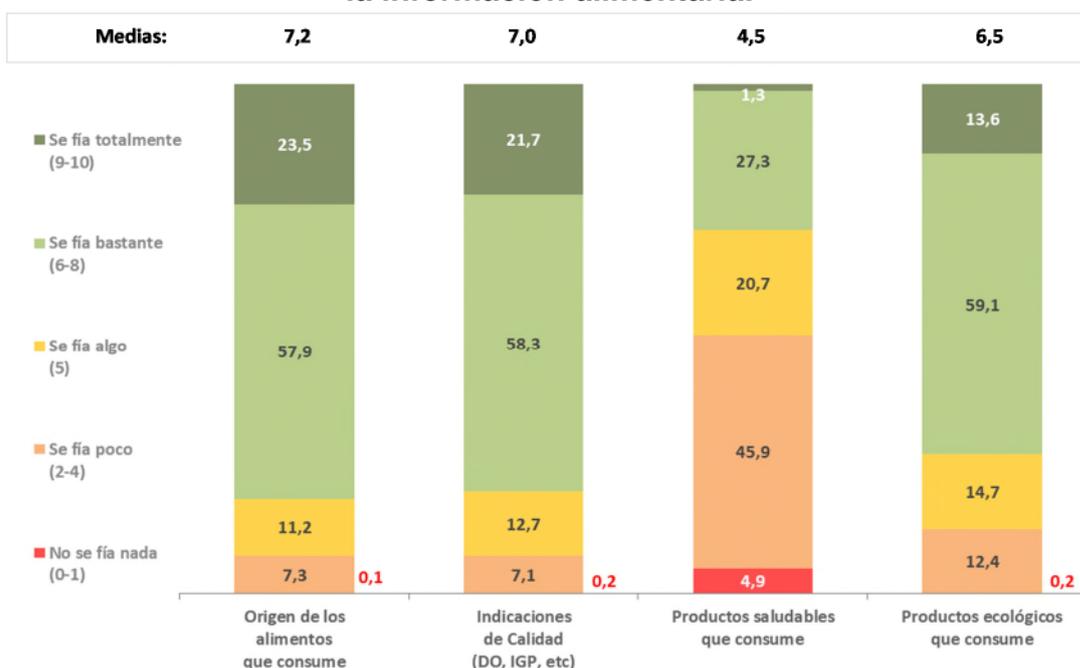
De esta manera, contrastando la información de estos dos estudios indicados anteriormente, se comprueba que las fuentes de información que utiliza usualmente el consumidor no son las que considera más fidedignas.

También existen variaciones de la confianza dependiendo de la temática tal y como se muestra en el gráfico (resultados homogéneos por sexo, edad y hábitat):

- Los consumidores se fían más de la información sobre el origen de los alimentos (7,2 y sobre 10).
- También se fían en gran medida de las indicaciones de calidad (7,0 puntos sobre 10).
- La información sobre productos ecológicos se sitúa en un nivel intermedio de confianza (6,5 puntos sobre 10).
- Sin embargo, los consumidores se fían menos de la información sobre los productos saludables (4,5 sobre 10).

⁵⁹ MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Monográfico Información sobre los Alimentos (Consumidores)".

Figura 19 Nivel de confianza del consumidor en la información según temática de la información alimentaria.



Fuente: Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores) del Barómetro clima de confianza agroalimentario

8.6.2 El etiquetado de los alimentos

El etiquetado de los alimentos es fundamental para que se pueda realizar una elección de compra fundamentada, ya que en él deben identificarse las características de cada producto, lo que permite al consumidor elegir aquellos productos que más se adapten a sus necesidades. Además, el etiquetado de los alimentos ha de ir evolucionando paralelamente a las exigencias de información de los consumidores.

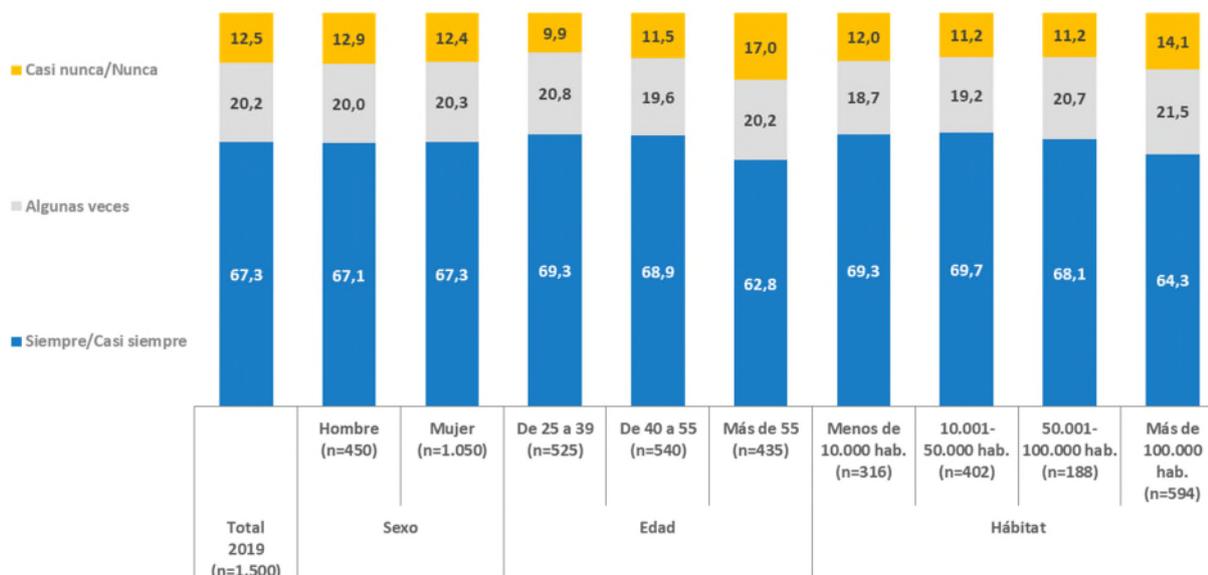
En la actualidad, aproximadamente la mitad de los consumidores españoles (49,5%) ha manifestado estar satisfecho con la información que aparece en envases y etiquetas, de acuerdo al parámetro de "información de los alimentos" del índice de confianza del consumidor del Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario⁶⁰. El 19,5% de los consumidores no está ni satisfecho ni insatisfecho y el 21,9% está insatisfecho. Esta información arroja datos que se pueden considerar positivos, pero evidencia también

⁶⁰ MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Resultados índice segundo trimestre 2019".

que es necesario incrementar los esfuerzos para tratar de mejorar la confianza de los ciudadanos en la información proporcionada en el etiquetado de los alimentos.

La consulta del etiquetado en los productos de alimentación es elevada⁶¹. Tal y como se muestra en el gráfico, los datos son homogéneos por sexo. Sin embargo, los consumidores leen menos a medida que la edad aumenta.

Figura 20 Nivel de consulta del etiquetado en los productos de alimentación.



Fuente: MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario Monográfico de etiquetado.

Para el consumidor, los aspectos más importantes del etiquetado son (datos homogéneos por sexo, edad y hábitat):

1. Fecha de caducidad/consumo preferente (el 91,9% de los consumidores manifiesta que lo considera muy importante)
2. Lista de ingredientes (el 57,8% de los consumidores considera la lista de ingredientes muy importante y el 38,1% bastante importante)
3. Condiciones de conservación y utilización (el 46,1% de los consumidores considera la lista de ingredientes muy importante y el 47,3% bastante importante)
4. Presencia de alérgenos (el 43,5% de los consumidores considera la lista de ingredientes muy importante y el 48,5% bastante importante)

⁶¹ MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Etiquetado (Consumidores)”.

5. Etiquetado nutricional (el 40,5% de los consumidores considera la lista de ingredientes muy importante y el 52,0% bastante importante)

El lugar de origen o procedencia de los alimentos se sitúa en octavo lugar en cuanto al orden de preferencia de la información en el etiquetado de alimentos. Y las propiedades del alimento en relación con la salud, en noveno lugar.

En relación a la accesibilidad de la información del etiquetado, los consumidores no tienen grandes problemas para encontrar la información, tal y como se muestra en la gráfica. Sin embargo, encontramos un 10,7% al que les resulta muy difícil/difícil la localización en el etiquetado de determinada información. Los consumidores de edad más avanzada son los que encuentran menor facilidad para encontrar la información en los etiquetados.

Figura 21 Percepción de la dificultad de acceso a la información del etiquetado.



Fuente: Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores) del Barómetro clima de confianza agroalimentario

Respecto a la facilidad/dificultad para entender la información reflejada en los etiquetados de productos de alimentación es calificada con un 5,7. Se deduce al comparar con la gráfica anterior, que los consumidores no presentan grandes dificultades para encontrar la información en el etiquetado, pero les resulta un poco más difícil entender dicha información. Los resultados se presentan en la siguiente gráfica.

Figura 22 Percepción de la dificultad comprensión de la información del etiquetado.



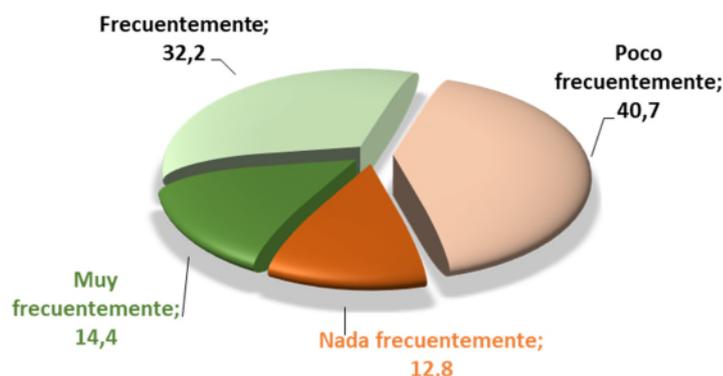
Fuente: MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores)

Por otro lado, el 65,3% de los consumidores manifiesta no identificar claramente los alimentos con distintivos de calidad diferenciada de España⁶². Los resultados son homogéneos por sexo, edad y hábitat.

En conclusión, se debería mejorar la manera en la que se transmite la información de los alimentos en el etiquetado de manera generalizada, haciendo lo posible para mejorar el entendimiento de dicha información por parte de los consumidores de edad más avanzada. De hecho, según la distribución, el 46,6% de los consumidores preguntan a los empleados muy frecuentemente/frecuentemente sobre el etiquetado de los productos de alimentación para ampliar o aclarar algún aspecto del mismo tal y como se puede ver en la siguiente gráfica.

⁶² MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Información sobre los Alimentos (Consumidores)”.

Figura 23 Frecuencia con la que los consumidores preguntan a los empleados acerca del etiquetado.



Fuente: MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores)

En España, de acuerdo a los datos del Índice de Confianza del Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario⁶³, la confianza del consumidor en relación a la información de los alimentos en etiquetas y envases fue de 5,8 sobre 10. Aunque presenta una media sensiblemente inferior al valor de importancia del parámetro (6,6), se encuentran en la denominada franja de equilibrio. No obstante, tal y como se ha indicado anteriormente, según el “Monográfico Información sobre Alimentos (consumidores)”⁶⁴, el etiquetado es, con diferencia, la fuente de información, en relación con los alimentos que se consumen, más fiable para el consumidor.

De esto se deduce que, si bien el etiquetado proporciona información fiable para el consumidor, se debe hacer un esfuerzo adicional para que su confianza en la información transmitida a través de las etiquetas sea superior.

A nivel comunitario, el Reglamento (UE) nº 1169/2011, de información alimentaria facilitada al consumidor final, armoniza los contenidos básicos que deben contemplar los etiquetados y contempla como obligatorio el etiquetado nutricional de los alimentos. Se establece la mención obligatoria de la información nutricional sobre siete elementos (salvo excepciones): el valor energético y las cantidades de grasas, ácidos grasos saturados, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal. También se deben indicar los

⁶³ MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Resultados índice segundo trimestre 2019”.

⁶⁴ MAPA, (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Información sobre los Alimentos (Consumidores)”.

elementos que puedan causar alergias o intolerancias (por ejemplo, huevos, soja, leche, harina de trigo, sulfitos..., etc.). Además, el Reglamento establece las normas generales armonizadas sobre la indicación obligatoria del país de origen o lugar de procedencia de los alimentos, entre otras cuestiones.

Aún a pesar de la existencia de legislación sobre etiquetado de alimentos, existe una importante demanda de los consumidores para mejorar la información de los etiquetados para que sean más comprensibles o que se indiquen declaraciones saludables de algunos productos. De hecho, en otros países europeos se están utilizando sistemas de etiquetado nutricional adicionales a lo establecido en el Reglamento (UE) nº 1169/2011, ya que éste permite que los EEMM puedan recomendar formas adicionales de expresión o presentación de la información nutricional. Por ese motivo, se están adoptando en otros Estados miembros nuevas formas para incluir información en el etiquetado de una manera más sencilla y visual. Tal es el caso de Francia y Bélgica (Nutriscore), UK (semáforo) y Países Bajos (FOP Choice).

AESAN ha trabajado en un proyecto normativo que permitiría la puesta en marcha del Nutriscore. Siendo Nutriscore un sistema voluntario de pictogramas o imágenes frontales que expresan la calidad nutricional de los alimentos que tiene como objeto comparar productos dentro de una misma categoría mediante un código de colores y letras.

Controversias sobre el etiquetado de alimentos:

En la actualidad, algunas empresas del sector están utilizando en sus etiquetas menciones o denominaciones de alimentos o de sus características que no responden a requisitos legales, sino que tienen un carácter voluntario con el que pretenden dar respuesta a las nuevas demandas del consumidor. Este hecho plantea controversias en el sector. Ejemplo de ello son:

- El uso de menciones voluntarias en el etiquetado relativas a la forma de cría, alimentación o la raza de los animales y otros aspectos (ej. relativas al bienestar animal, ausencia de antibióticos en la cría y engorde de los animales de abasto). A falta de definiciones claras de sostenibilidad en el mercado de la UE, proliferan los sistemas de certificación por parte de la industria alimentaria. Esto podría confundir a los consumidores⁶⁵. Cada vez más se comercializan productos de origen animal con información voluntaria en su etiquetado certificada bajo

⁶⁵ Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa» (Comisión Europea, 2019).

esquemas privados. Tanto el bienestar animal como el uso de antibióticos están regulados por normativa de obligado cumplimiento, que se aplica de forma horizontal a todas las producciones de origen animal, independientemente de su método de producción, por lo que, el uso de estas menciones podría confundir al consumidor. Su uso podría ser contrario al artículo 7 del Reglamento de información alimentaria al consumidor, al inducir a error a éste sobre las características del alimento.

- El uso de las denominaciones de productos cárnicos para la venta de productos sin ingredientes cárnicos, como las “hamburguesas” vegetales. El Real Decreto 474/2014, de 13 de junio, por el que se aprueba la norma de calidad de derivados cárnicos, supone una reserva para que las denominaciones que contempla sólo se apliquen a productos que contengan como carne ingrediente principal. Por tanto, los productos que no respeten esta condición, no podrán utilizar las denominaciones de venta recogidas en el Real Decreto.
- La utilización de las denominaciones de la leche y los productos lácteos en productos vegetales: Estas denominaciones gozan de una protección comunitaria, en virtud de la Organización común de Mercados Agrícolas (OCM) de los productos agrarios, por lo que otros productos (como la “leche” vegetal), no pueden utilizarlas.
- El etiquetado voluntario sobre la adecuación de un alimento para veganos: En este caso, el Reglamento 1169/2011 de información alimentaria facilitada al consumidor, prevé que la Comisión adopte actos de ejecución sobre la aplicación de los requisitos de la información alimentaria voluntaria relacionada con la adecuación de un alimento para los consumidores vegetarianos o veganos. En este sentido, la Comisión ha iniciado los trabajos pertinentes.

8.6.3 Información nutricional de los alimentos

La información nutricional es fundamental para los consumidores, ya que el 87,6% de los entrevistados la considera importante y útil⁶⁶. Por sexo, las mujeres dan más importancia a esta información que los hombres.

Los elementos del etiquetado nutricional en los que se fijan más los consumidores son: grasas, azúcares y calorías (resultados homogéneos por sexo y edad).

⁶⁶ MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Etiquetado (Consumidores)”.

El consumidor español está sensibilizado y preocupado por los ingredientes de los alimentos que consume, según el Panel de hogares. Ya que, el 38,5% de los responsables de compra afirman leer la lista de ingredientes que componen los productos antes de comprarlos. De hecho, los consumidores se fijan, en relación a la nutrición y a la hora de decantarse por el consumo de un alimento u otro, en los siguientes aspectos por orden decreciente: porcentaje de azúcares, tipo de grasa que contiene, porcentaje de grasas que son saturadas, aditivos, valor energético del alimento, contenido en sal y grasas totales.

Cabe destacar que el 28% de los encuestados declara fijarse en si contiene ingredientes de origen animal, lo cual es curioso porque sólo se declaran vegetarianos o veganos el 3%⁶⁷.

8.6.4 Información sobre los riesgos alimentarios

Según los resultados del Eurobarómetro de la Comisión Europea de abril de 2019, en cuanto a las principales fuentes de información sobre los riesgos alimentarios que utilizan los consumidores, destacan la televisión en primer lugar e internet (excluidas las redes sociales) en segunda posición, tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea. En España la tercera fuente de información más empleada son la familia, amigos o vecinos, mientras que a nivel comunitario son los periódicos y revistas.

Los resultados del Eurobarómetro de 2019 en relación al grado de confianza que tienen los consumidores en las fuentes de información sobre los riesgos alimentarios son, por orden decreciente:

1. Los científicos, en los que confía más del 80% de los encuestados, tanto en España como en la UE.
2. Las organizaciones de consumidores (79%).
3. Los productores (68%).
4. Las instituciones de la UE (65%).
5. Las ONG (64%).
6. Las autoridades nacionales (56%).
7. Los supermercados y restaurantes (49%).
8. Los periodistas (42%).

⁶⁷ MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Monográfico Etiquetado (Consumidores)".

9. Las industrias alimentarias (35%).

10. Las personas famosas, bloggers/as e *influencers* (12%).

Al contrastar la información que consultan los españoles en relación a los riesgos alimentarios con la confianza que les merecen, se observan dos cuestiones fundamentales:

- Tal y como ocurre con la información de los alimentos en general, en el caso de la información sobre riesgos alimentarios, los consumidores en España no consultan las fuentes de información en las que confían en mayor medida.
- Ni las instituciones comunitarias, ni las autoridades nacionales son las principales fuentes de información. Además, tampoco son las fuentes de información en las que más confían los consumidores.

Por otro lado, en España existe una tendencia a cambiar su comportamiento en el caso de haber obtenido información acerca de un riesgo alimentario. Este tipo de consumidores han pasado de ser el 8% en 2010 a ser el 35% en 2019.

En conclusión, se considera que se debería reforzar la confianza de los consumidores en la información que proporcionan las administraciones públicas, relativa a la seguridad alimentaria, ya que cada vez tiene una mayor influencia en su toma de decisiones de consumo. También sería conveniente mejorar la difusión de la información generada al respecto por parte de las autoridades nacionales en materia de seguridad alimentaria. Este aspecto es especialmente importante en la actualidad, dado que muchas noticias falsas versan recurrentemente sobre la alimentación. Según la Federación de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB), el 30% de las noticias falsas que circulan por la red están relacionadas con la alimentación⁶⁸. Además las noticias falsas se difunden más, más rápido y con mayor profundidad que las verdaderas, ya que son más novedosas⁶⁹. Lo que supone un riesgo de que la imagen que tienen los consumidores de nuestro sistema alimentario se vea dañada.

8.6.5 Información sobre el origen de los alimentos

Otro de los aspectos por los que el consumidor actual está preocupado, es por el origen de los productos que consume.

⁶⁸ Revista Distribución y Consumo nº 158, 2019 (MERCASA). Isabel Lorenzo, "Cómo afrontar la desinformación en la alimentación"

⁶⁹ Revista Science nº 359, marzo 2018. "The spread of true and false news online"

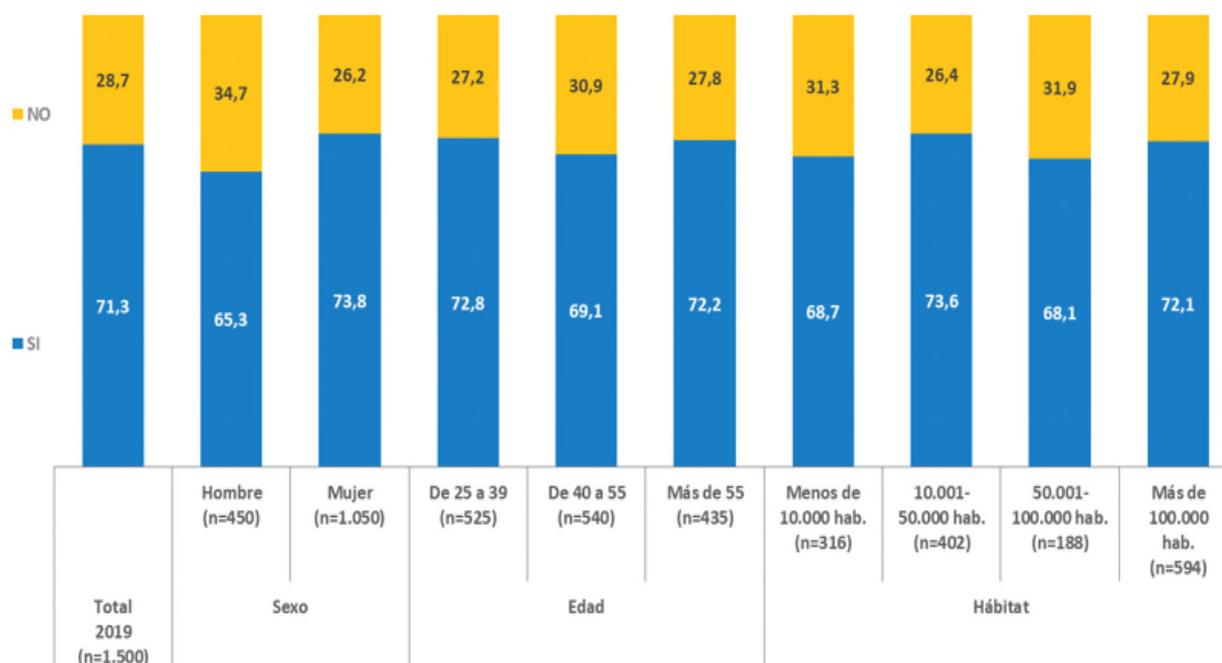
El mundo globalizado hace que el comercio global de alimentos, nos lleve a que podamos estar consumiendo productos de la otra parte del mundo, sin que en ocasiones los consumidores sean conscientes. El nuevo consumidor está preocupado, entre otras cuestiones, por su propio entorno y las cuestiones medioambientales y busca cada vez más, productos de “cercanía”. A este aspecto se suma que la UE tiene los mayores estándares sanitarios y de producción de alimentos del mundo, por lo que los consumidores prefieren productos de sus propios países o, en su defecto, de otros países europeos.

De hecho, según el Estudio de “Tendencias en el sector alimentario y de bebidas 2019”, el origen del producto es un factor clave para el consumidor. De hecho, el 46,8% de los encuestados eligen productos y marcas españolas antes que productos y marcas de otros países incluso aunque éstos sean más caros. Estas cifras se elevan cuando se pregunta por productos y marcas de su tierra, hasta el 54,7% declara comprar productos y marcas de su tierra aunque sean más caros. Es por ello, que el 21,1% de los encuestados en este estudio considera imprescindible conocer el origen de los productos que consume.

Adicionalmente, el 71,3% de los consumidores encuestados se fija en el origen de los alimentos⁷⁰ tal y como se puede ver en el gráfico.

⁷⁰ MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Etiquetado (Consumidores)”.

Figura 24 Porcentaje de consumidores que se fija en el origen de los alimentos.



Fuente: MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario Monográfico de etiquetado

En el mismo estudio se recoge que los consumidores atienden al origen de los alimentos sobre todo en pescados (64,3%) y en frutas y verduras (62,4%) seguidas de las carnes (46,1%) y embutidos (28,9%). Sin embargo, los consumidores parecen no prestar atención al origen del pan y los productos de bollería (sólo lo hacen el 1,0%). Los consumidores que declaran fijarse en todos tipos de productos en general representan el 22,4%.

Como se ha indicado en el apartado “8.6.2 El etiquetado de los alimentos”, el Reglamento (UE) 1169/2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, establece las normas generales armonizadas sobre la indicación obligatoria del país de origen o lugar de procedencia de los alimentos. Asimismo, introduce la obligatoriedad del país de origen para las carnes de ovino, caprino, porcino y aves de corral y obliga a indicar el origen del ingrediente primario, cuando se mencione voluntariamente el país de origen de un alimento y éste no sea el mismo que el de su ingrediente primario.

La Comisión puede presentar además nuevas iniciativas de carácter sectorial. Tal es el caso de la carne utilizada como ingredientes, tipos de carne distintos del vacuno y de la carne de porcino, ovino, caprino y aves de corral; la leche y la leche como ingrediente de productos lácteos, entre otros.

Además, el Reglamento (UE) 1169/2011 permite a los EEMM introducir normas nacionales sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia

para tipos o categorías específicas de alimentos, en determinadas condiciones. En España, teniendo en cuenta estas demandas que han manifestado los consumidores, productores e industria, se ha desarrollado normativa al respecto en numerosos sectores, como la carne de vacuno, porcino, ovino, caprino y aves, el aceite de oliva virgen, el vino, la miel, o la leche como ingrediente de la leche y los productos lácteos.

Cabe destacar el nuevo etiquetado del origen de la leche recientemente aprobado y que ya está vigente (Real Decreto 1181/2018 relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos), dado que permite identificar no sólo el origen de la leche sino también que se identifique el “país de ordeño” y el “país de transformación” de la leche utilizada como materia prima en la elaboración de otros productos lácteos.

8.6.6 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la información sobre los alimentos

Cabe destacar que, la respuesta que da el sector alimentario (que no únicamente el sector productor) a las exigencias de información alimentaria de los consumidores se considera adecuada en el sentido de que, tal y como se muestra en el apartado de 8.9.2.8 Controles del etiquetado de alimentos, los niveles de cumplimiento de la normativa son muy elevados.

No obstante, tal y como se ha indicado anteriormente, se detectan una serie de aspectos que se podrían mejorar a través de actuaciones por parte de las Administraciones Públicas en relación a esta exigencia del consumidor y algunos de ellos tienen un impacto directo en el sector productor:

- El entendimiento de la información de los alimentos en el etiquetado es mejorable, así como la confianza del consumidor en la información que se transmite a través de las etiquetas.
- El consumidor desea conocer más información sobre los alimentos de la que se proporciona en el etiquetado obligatorio, como es el uso de antibióticos o los estándares de bienestar animal en la producción animal. Por tanto, actualmente la exigencia del consumidor en materia de etiquetado no se satisface completamente con el contenido obligatorio de las etiquetas. Este hecho, propicia la utilización voluntaria de menciones o denominaciones de alimentos, o de sus características, en las etiquetas que pueden plantear confusión en el consumidor.
- La confianza de los consumidores en la información que proporcionan las administraciones públicas, relativa a la seguridad alimentaria, es mejorable.
- La difusión de noticias falsas sobre alimentación supone un riesgo de que la imagen que tienen los consumidores de nuestro sistema alimentario se vea dañada.

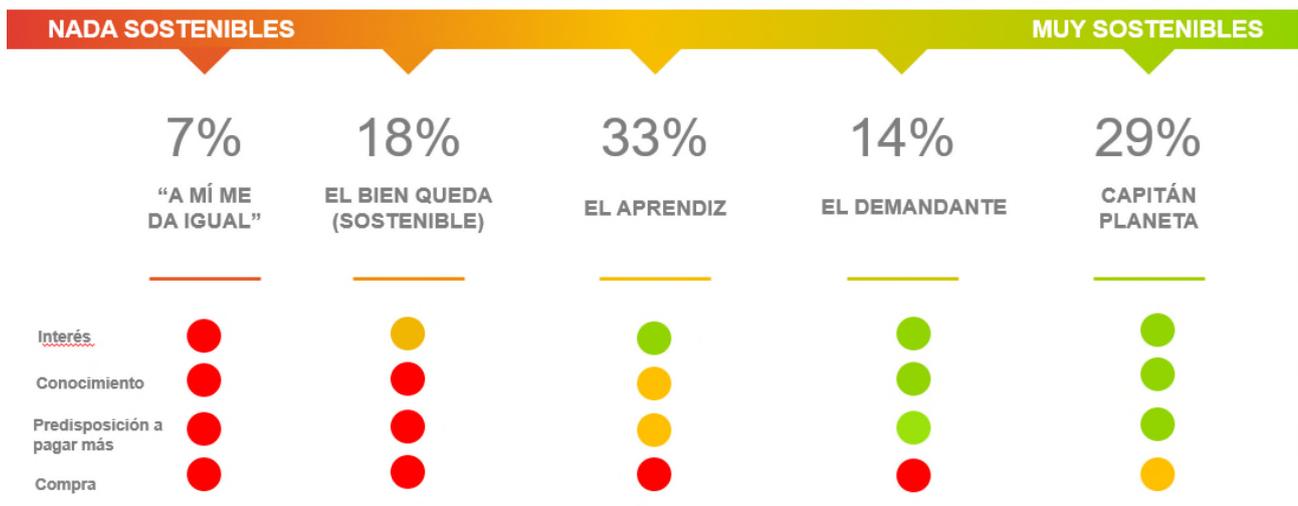
8.7 La sostenibilidad del planeta

Por desarrollo sostenible se entiende, de acuerdo a la FAO⁷¹, como “el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”.

Se ha categorizado a los consumidores españoles en cuanto a su nivel de sostenibilidad en distintas categorías, de menos sostenibles a más sostenibles, teniendo en cuenta su interés por la sostenibilidad, su conocimiento, su predisposición a pagar más por los productos más sostenibles o si efectivamente compraban teniendo en cuenta la sostenibilidad de los productos. De esta manera, se establecieron las siguientes categorías de consumidores: “a mí me da igual la sostenibilidad”, el “bien queda” de la sostenibilidad, el “aprendiz”, el “demandante” y el “capitán planeta”. De lo que se concluye que un 29% de los hogares ya son sostenibles (capitán planeta), y un 47% son potenciales de serlo (aprendiz y demandante). También se llegó a la conclusión de que los más mayores corresponden en mayor medida al perfil de “capitán planeta”, es decir, los que están más informados y hacen un consumo más responsable.

⁷¹ FAO. (1995). “Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura (incluidas las introducciones de especies)”.

Figura 25 Categorías de consumidores en base a su nivel de sostenibilidad.

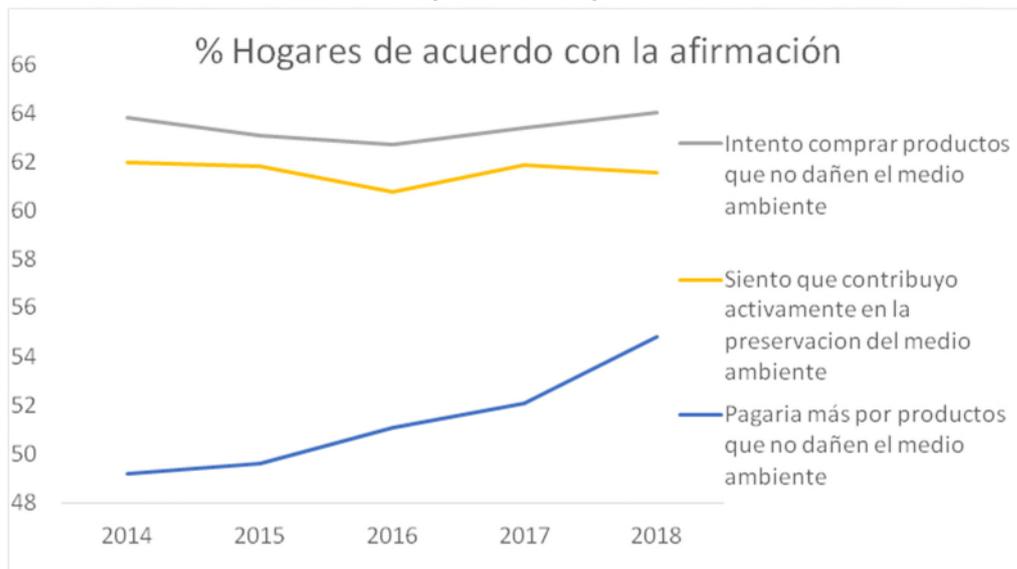


Fuente: Información facilitada por Kantar

En este sentido, cada año son más los hogares españoles que están dispuestos a colaborar con el medio ambiente. En concreto, en el año 2018, el 64% de los hogares aseguró intentar consumir productos que no dañen el medio ambiente y el 61,6% de los hogares manifestó sentir que contribuye activamente a la preservación del medio ambiente. Incluso el 54,8% de los hogares dice estar dispuesto a pagar más por productos que no dañen el medio ambiente⁷². En el siguiente gráfico se aprecia una tendencia al alza en el número de hogares españoles que responden favorablemente a estas cuestiones.

⁷² KANTAR. "Worldpanel Lifestyles"

Figura 26 Percepción de sostenibilidad de los hogares respecto a su consumo (2014-2018).



Fuente: KANTAR "Worldpanel Lifestyles"

En relación a la sostenibilidad como exigencia del consumidor en el ámbito alimentario se van a abordar las siguientes temáticas:

- La sostenibilidad de la industria alimentaria.
- Las producciones sostenibles.
- Los canales cortos de comercialización.
- Los envases en la alimentación.
- Los residuos alimentarios y el desperdicio alimentario.

8.7.1 La sostenibilidad del sistema alimentario

El sistema alimentario está formado por todos los elementos y actividades relacionadas con la producción, procesado, empaquetado, almacenamiento, distribución, consumo de alimentos y gestión de residuos alimentarios, incluyendo los sistemas medioambientales, económicos, sociales y políticos involucrados. El sistema alimentario tiene una gran importancia económica, social y medioambiental, ya que es un gran consumidor de recursos naturales (agua, energía) y emisor de contaminantes y GEI, contribuye a la

degradación del suelo, pérdida de biodiversidad y deforestación⁷³. Todos ellos problemas graves que preocupan a la sociedad actual y que se deben afrontar.

Un sistema alimentario sostenible se define como aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de todos sin comprometer los recursos económicos, sociales y ambientales para las futuras generaciones. En relación a este tema, y en la esfera internacional, dentro de las organizaciones multilaterales, son varios los compromisos y recomendaciones relacionados con la sostenibilidad, pudiendo destacarse los siguientes:

- ODS de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Agenda 2030.
- Compromisos post-COP21 (Conference of the Parties 21) París, lucha contra el cambio climático a partir de 2020. Reducción de emisiones GEI.
- Economía Circular: Plan de acción y Paquete de la Comisión Europea y Conclusiones del Consejo de la UE.
- Dictamen Comité Económico y Social Europeo (CESE) “Sistemas alimentarios más sostenibles”.
- Nueva PAC en su propuesta de reglamento sobre planes estratégicos.

Cuestiones ambientales clave como la gestión del agua, el manejo de recursos naturales, la mitigación de emisiones de GEI, la adaptación al cambio climático y la transición hacia una economía circular llevan tiempo abordándose por parte del sector, tal y como indica la FIAB en el informe “La industria de la alimentación y bebidas frente a los ODS”. Pero con el enfoque de los ODS, no solo se hace frente a estos retos, si no que se trabaja en ellos de manera conjunta y transversal, incorporando otras cuestiones que son comunes. En el caso de las cuestiones de carácter social, los compromisos de los ODS pueden incorporarse también a los procesos de trabajo y a la cadena de suministro en aspectos como las condiciones laborales, la igualdad de género, la contribución a erradicar la pobreza o el fomento de la educación.

En el caso de las empresas del sector de la alimentación y bebidas, en sus actividades y modelos de negocio aparecen cuestiones clave en relación a los ODS como la reducción del hambre, el modelo de consumo, la gestión de recursos naturales, el cambio climático o la gestión del agua, con una influencia notable en la rentabilidad y viabilidad de los

⁷³ En el último informe IPPC 2014 del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, la actividad agraria y los cambios en los usos del suelo sumaban un 25% de las emisiones globales de GEI. Sin embargo, otros estudios que incorporan emisiones asociadas a todas las fases de la cadena alimentaria elevan esta cifra a cerca del 50% de emisiones totales.

negocios. Por tanto, no solo se trata de afrontar los ODS para minimizar el impacto generado en el entorno o la sociedad, sino que, los ODS señalan nuevos retos y oportunidades para las empresas también en la forma de hacer negocios y en las actividades en torno a los que plantearlos. Algo en lo que este sector ya ha empezado a mostrar avances significativos. De hecho, el reto de la sostenibilidad para el sistema alimentario en su conjunto se está convirtiendo en un elemento clave. Hoy en día no es sólo una oportunidad, sino también una necesidad a abordar.

El sector alimentario ha de dar respuesta a la preocupación de la sociedad por el medio ambiente, la salud y las repercusiones económicas y sociales de la producción y consumo de alimentos, en un escenario, además, de necesidad de adaptación continua a las rápidas y constantes transformaciones sociales, tecnológicas, económicas y políticas.

La UE, desde su Plan de Acción 2008 para una producción y consumo sostenibles y una política industrial sostenible, viene realizando muchos esfuerzos para mejorar la sostenibilidad de la producción de los distintos sectores económicos, que en el sector de la alimentación se materializan en la Mesa redonda europea sobre consumo y producción alimentarias sostenibles (European Food SCP Round Table) y un protocolo común (UE envifood) para medir el impacto medio ambiental de la producción alimentaria europea.

Sin embargo, la sostenibilidad alimentaria es muy compleja, dado el gran número de actores y actividades implicados, y a día de hoy no contamos con una definición de la UE. Sí se han establecido objetivos y medidas específicas para el sector alimentario en muchas áreas como son cambio climático (emisiones de CO₂, energías renovables, etc.) agua, biodiversidad, polución del aire, desperdicio alimentario, seguridad alimentaria y nutrición saludable, renta agraria, desarrollo rural, etc. Pero hoy la UE se plantea la necesidad de un enfoque global y sistémico que abarque a todos los implicados y un marco político que se aplique transversalmente al resto de las políticas y en todos los niveles de decisión.

Debido a esa complejidad, caracterizar la sostenibilidad alimentaria como tal en España no es posible y sólo podemos abordar aspectos parciales de la misma, según datos que ofrecen organismos independientes dedicados a este asunto o a través de los informes individuales de sostenibilidad, que publican en general sólo las grandes empresas alimentarias y cuyos resultados no son, lógicamente, extrapolables a las pequeñas y medianas empresas. No obstante, los siguientes datos de Eurostat permiten tener una idea de la posición global de España en Europa respecto a la Economía Circular:

- Buena productividad en el uso de los recursos (2,75 €/kg) pero existen problemas en el uso y gestión del agua.

- Buenos resultados en generación directa de residuos per cápita, habiendo reducido, en gran parte por la crisis económica, la generación de residuos totales en un 24,71% entre 2004 y 2014, año en que alcanzó los 1.435Kg/hab/año, cifra similar a países vecinos con agricultura e industria alimenticia importantes como Francia e Italia.
- En cuanto a la generación de residuos municipales en España, en 2018 nos situamos en 475 kg/hab/año. Estamos a la cabeza de reducción en la generación de este tipo de residuos, por detrás de Bulgaria, con un porcentaje de -27,26% de 2000 a 2018⁷⁴. El porcentaje de reducción de la UE-28 en este mismo periodo ha sido unas cuatro veces inferior (-6,33%).
- La tasa de reciclaje de residuos municipales en 2018 en España fue del 36%, inferior a la media de la UE-28 con un 47%. Además, la evolución de dicha tasa, de 2007 a 2018 ha sido en España (17,65%) aproximadamente la mitad de la media comunitaria (34,29%)⁷⁵. Por tanto, los valores de tasa de incineración de residuos municipales (13%) y de vertido (50,97%) son superiores en España a la media de la UE (0,82% y 22,91%, respectivamente)⁷⁶.
- En relación a los residuos orgánicos, el reciclaje de éstos en España fue de 84 kg/habitante en 2018, ligeramente superior a la de la media comunitaria con un valor de 83 kg/habitante⁷⁷. Cabe destacar que al comparar los datos de 2018 de este parámetro con respecto a los de 2007, la evolución en la UE-28 ha sido favorable, con un incremento de la tasa del 29,69%, mientras que la española ha sido negativa (-15,15%). En el caso de España, se aprecia una evolución irregular en este periodo. Se aprecia una tendencia descendente de 2008 a 2012, un repunte en 2013 al que le sigue un descenso hasta 2015 y un incremento posterior hasta 2018.

Además, cabe destacar uno de los organismos claves es el Observatorio de la sostenibilidad, creado en España en 2014 con el objetivo de hacer informes independientes de nuestra situación en temas de sostenibilidad en general, basados en indicadores cuantitativos, para conseguir un futuro más sostenible para todos.

⁷⁴ EUROSTAT (consulta en enero de 2020). "Generación de residuos municipales"

⁷⁵ EUROSTAT (consulta en enero de 2020). "Tasa de reciclaje de residuos municipales"

⁷⁶Datos obtenidos de la comparación de los residuos municipales incinerados y vertidos con respecto a los residuos municipales totales generados (en toneladas). Fuente: EUROSTAT (consulta en enero de 2020). "Residuos municipales por operaciones de gestión de residuos"

⁷⁷ EUROSTAT (consulta en enero de 2020). "Reciclaje de bioresiduos per cápita"

En relación al sector productor, de acuerdo al documento de situación de partida del OE5⁷⁸, la actividad agraria muestra la siguiente caracterización en relación a los recursos naturales:

- Agua:
 - La proporción del consumo total de agua que se utiliza para uso agrícola ronda el 80%. Sin embargo, el uso del agua en el sector agrario ha descendido de 2002 a 2016 en un 14%. La modernización de los regadíos ha permitido disminuir las necesidades hídricas de las explotaciones.
 - Es destacable la importante problemática de contaminación generada por nitratos de origen agrario, especialmente en la vertiente mediterránea, el valle del Ebro y algunas zonas del interior.
 - El estado ecológico de las masas de agua superficial resulta bueno en su mayoría.
 - Las aguas subterráneas están sometidas en varias zonas del territorio a problemas de contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, en algunos casos de forma importante. Los peores resultados se encuentran en el Mediterráneo y valle del Ebro.
 - La salinización de los acuíferos es un problema creciente y que puede suponer una amenaza para algunas zonas productivas como algunas zonas costeras catalanas, y en general en zonas del Levante español.
 - La mayor parte de las masas de agua costeras alcanzan un buen estado ecológico y químico (no están afectadas por contaminación procedente de la agricultura).
- Suelo:
 - España es el país de la UE con menor contenido medio de carbono orgánico en el suelo. Sin embargo, en la estimación de carbono orgánico en tierras arables se encuentra entre los primeros puestos de la UE.
 - El balance de nutrientes en el suelo se mantiene estable en cuanto al nitrógeno y desciende en el fósforo.
 - La pérdida de la biodiversidad del suelo supone una gran amenaza.
- Aire:
 - Pese a su carácter difuso, las emisiones de GEI agropecuarias revisten gran importancia: El sector primario es responsable del 90,7% de las emisiones totales de amoníaco (NH₃) y de más de la mitad de las emisiones totales de metano (CH₄).

⁷⁸ MAPA. (2020). "Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5".

- A pesar de que España se revela como uno de los Estados miembros con una mayor emisión de NH₃ por proteína producida y que los niveles de emisión de NH₃ superan los límites establecidos en la normativa, se observa una tendencia a la reducción de emisiones de NH₃ por parte del sector ganadero.

8.7.2 Las producciones sostenibles

Como se ha visto anteriormente, y tal y como se indica en el documento de partida del OE2, algunas prácticas agrarias intensivas se asocian a menudo con una mayor presión sobre el medioambiente, responsabilizándolas del agotamiento del suelo, del déficit hídrico, contaminación y pérdida de los hábitats silvestres y de la biodiversidad. Sin embargo, cabe destacar que, la intensidad en sí misma no debe ser juzgada como negativa, pero se deben tener en cuenta factores de eficiencia y de impacto medioambiental⁷⁹.

Del análisis del indicador C.33 Intensidad agrícola, aunque se concluye que no es un indicador concluyente para medir la sostenibilidad de las explotaciones españolas, se extraen las siguientes conclusiones⁸⁰:

- La actividad agraria en España está poco o moderadamente intensificada, ya que en el trienio 2015-2017 el 56,9% de la SAU de España estuvo gestionada por explotaciones agrarias con un bajo nivel de intensidad en el uso de insumos por hectárea. Las de media intensidad ocuparon el 26,3% y las de alta intensidad el 16,8% de la SAU.
- Las áreas dedicadas a pastoreo extensivo en España (casi 8 millones de hectáreas SAU) hacen que sea el segundo país de la UE en valores absolutos. Además, estas áreas representan el 33% de la SAU total, superando la media comunitaria.

Existen diferencias sectoriales en cuanto a la intensidad agrícola nacional. Las producciones con mayor porcentaje de SAU en baja intensidad son de cereales, oleaginosas y proteaginosas (74,4%) y viñedo (62,8%), mientras que las de mayor porcentaje de SAU intensiva son las de vacuno de leche (88,3%) y las hortícolas

⁷⁹ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020). (Página 20 de la versión del documento DOC0E2V8.0 20-01-2020).

⁸⁰ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020). (Versión del documento DOC0E2V8.0 20-01-2020).

(63,5%). Entre ambos grupos se sitúan otras producciones con equilibrio entre niveles de intensidad como las producciones de ovino-caprino, de vacuno de carne o de frutales. Además, el olivar destaca por su alto porcentaje de SAU en media intensidad agrícola⁸¹.

Un análisis del nivel de intensidad agrícola desde el punto de vista geográfico muestra que Galicia, el Principado de Asturias, el País Vasco y la Comunitat Valenciana, tienen un grado de intensidad más elevado que la media, pero parecen tender a extensificarse. Por el contrario, Castilla y León, Castilla – La Mancha, La Rioja, la Comunidad de Madrid o Extremadura, que son más extensivas que el resto, tienden a intensificarse⁸².

La sociedad española demanda el uso de prácticas agrícolas respetuosas con el medioambiente, que den lugar a alimentos seguros y de calidad, conservando el suelo y los recursos naturales. Existen diferentes tipos de producciones que atienden a esta exigencia del consumidor, ya que presentan efectos positivos sobre el medio ambiente y el clima. Ejemplos de éstas son la producción ecológica, la producción integrada, la agricultura de conservación y la de precisión.

Por otro lado, los sistemas agrarios extensivos, a menudo se relacionan con actividades que proveen de bienes públicos en forma de beneficios para el medio ambiente⁸³.

Además, dentro de la agricultura convencional, cada vez hay más normativa cuyo objetivo es la protección del medio ambiente y el clima, como pueden ser la gestión integrada de plagas o los planes de actuación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario.

La producción agrícola sostenible se caracteriza por ser un sistema de producción agraria conservador de recursos, ambientalmente sano y económicamente viable. Al mismo tiempo debe reconocer los valores humanos, suministrando alimentos de calidad y manteniendo a la familia agricultora y a las comunidades rurales como parte de un sistema saludable. Supone la producción de alimentos saludables para las generaciones

⁸¹ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020). (Versión del documento DOC0E2V8.0 20-01-2020).

⁸² “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020). (Página 70 de la versión del documento DOC0E2V8.0 20-01-2020).

⁸³ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020). (Página 20 de la versión del documento DOC0E2V8.0 20-01-2020).

presentes y futuras a precios razonables para los consumidores y suficientes para mantener la economía del sector agrario⁸⁴.

Es importante destacar el apoyo de la PAC al impulso de prácticas agrarias que contribuyen a la mejora de la sostenibilidad ambiental de la explotación a través de distintas vías como aquellas incentivadas a través del *greening* o “pago verde” en el primer pilar y de las medidas del segundo pilar de agroambiente y clima (medida 10) y la de agricultura ecológica (medida 11). También contribuye a la sostenibilidad, en cierta medida, la necesidad de cumplir con los compromisos de la condicionalidad.

En concreto, mediante el *greening* (incluido en la reforma de la PAC de 2013), se apoyan determinadas prácticas agrícolas obligatorias beneficiosas para el clima y el medio ambiente. La regulación a nivel comunitario de este pago se encuentra en el Capítulo 3 del Título III del Reglamento (UE) N° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, que ha sido desarrollado en España por el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.

Las prácticas del Greening son:

- Diversificación de cultivos.
- Mantenimiento de pastos permanentes existentes
- Contar con superficie de interés ecológico (SIE) en la superficie agraria.

A continuación se van detallar los tipos de producción sostenible mencionados anteriormente: la producción ecológica, la producción integrada, la agricultura de conservación, las producciones extensivas y la agricultura de precisión.

8.7.2.1 La producción ecológica

La producción ecológica, de acuerdo al Reglamento 2018/848 sobre producción ecológica y etiquetado, es “un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas en materia de medio ambiente y clima, un elevado nivel de biodiversidad, la conservación de los recursos naturales y la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y sobre producción”. Así pues, la producción ecológica desempeña un papel social doble aprovisionando, por un lado, a un mercado específico que responde a una demanda de productos ecológicos por parte

⁸⁴ MAPA (1994). Hojas divulgativas “Agricultura sostenible”.

de los consumidores y, por otro, proporcionando bienes que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural.

Las producciones ecológicas se caracterizan por una serie de prácticas de carácter obligatorio como son la rotación de cultivos, el aporte de estiércol y fertilizantes naturales al suelo, el uso de semillas y materiales de reproducción vegetativa ecológicos, la no utilización de productos fitosanitarios de síntesis (sustituyéndolos por sistemas naturales alternativos, como el control biológico de plagas), el acceso del ganado a áreas al aire libre o pastizales, alimentación ecológica para el ganado, etc. No obstante, cabe destacar que estas prácticas de producción no son exclusivas de las producciones ecológicas.

El consumo de productos ecológicos

Los estudios han puesto de relieve que la confianza de los consumidores es crucial en el mercado de los alimentos ecológicos. En este sentido, la normativa vigente sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos proporciona la base para el desarrollo sostenible de la producción ecológica garantizando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz y una competencia leal del mercado interior de productos ecológicos y protegiendo los intereses de los consumidores, entre otros aspectos.

Tradicionalmente, el sector de la producción ecológica de España se había venido caracterizando por la poca coherencia entre la envergadura productiva y el escaso desarrollo del mercado interior de alimentos y bebidas ecológicos, lejos del nivel alcanzado en los más importantes mercados alimentarios del mundo. Sin embargo, en 2018 se ha constatado un importante crecimiento de dicho mercado nacional y un acercamiento a los ratios de consumo ecológico existentes en tales mercados⁸⁵. De hecho, la tendencia de compra de los productos envasados certificados como ecológicos ha crecido un 20% en valor en el último año. Además, se consumen alimentos ecológicos en 6 de cada 10 hogares españoles⁸⁶.

Adicionalmente, se prevé un incremento del consumo de alimentos ecológicos derivado de la consolidación de la exigencia del consumidor en materia de sostenibilidad⁸⁷.

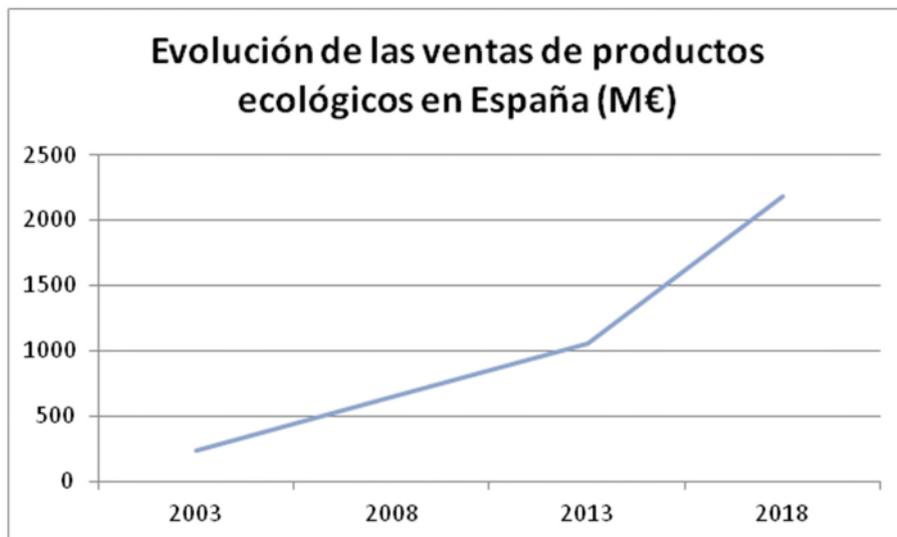
⁸⁵ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

⁸⁶ Información procedente de Kantar

⁸⁷ Información extraída del seminario "La respuesta del sector agroalimentario a las demandas de los consumidores" del 28 de mayo de 2020 organizado por CAJAMAR.

El ecológico es un mercado que ha crecido mucho en pocos años, a diferencia de la mayor parte del resto de mercados alimentarios del sistema agroalimentario español, caracterizados por una larga trayectoria de implantación y consolidación. Sin embargo, en el caso de los productos ecológicos en 15 años se ha configurado un importante sector económico diferenciado y se ha generado un mercado multiproducto, con una evolución en las ventas de 235 M€ en 2003 a 2.178 M€ en 2018, tal y como se muestra en la gráfica siguiente.

Figura 27 Evolución de las ventas de productos ecológicos en España de 2003 a 2018 (M€).



Fuente: MAPA. (2019). "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

De esta manera, en 2018 ha tenido lugar un significativo incremento del número de consumidores de productos ecológicos en nuestro país (entre 10 y 15% más que en 2017), habiéndose incorporado entre 400.000 y 600.000 nuevos consumidores de estos productos. Se trata de consumidores convencionales que han evolucionado, con mayor o menor grado de amplitud/selectividad hacia el consumo de estos productos. Se considera que algunos de los factores que han favorecido el incremento del número de consumidores son los siguientes⁸⁸:

- Creciente convencimiento de los consumidores de su responsabilidad e implicación en la sostenibilidad medioambiental de nuestro planeta.
- Mayor accesibilidad a los productos ecológicos: presencia en la distribución minorista, incorporación de los productos ecológicos en las grandes industrias alimentarias, ampliación y diversificación de la oferta de productos ecológicos, ferias de negocios especializadas, presencia de estos productos en ferias agroalimentarias convencionales generalistas, etc.
- Creciente preocupación por la salud, la dieta y la búsqueda de alimentos nutritivos, seguros, conocidos y de calidad garantizada, lo que en numerosas ocasiones se relaciona con los atributos de los alimentos ecológicos.

⁸⁸ MAPA (2019). "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

- Mayor capacidad de información de los consumidores respecto al consumo de alimentos.

A continuación se describe el perfil del comprador de productos ecológicos en España⁸⁹:

- No se observan grandes diferencias de consumo por sexo: El porcentaje de consumidoras es un poco superior al de consumidores (53% y 47%, respectivamente).
- En relación a la edad de los compradores, no se aprecian diferencias muy significativas de consumo por edad. No obstante, los menores de 35 años son los que más compran con un porcentaje del 29% sobre el total de consumidores de productos ecológicos.
- En cuanto a la distribución geográfica de los consumidores, el mayor porcentaje de consumidores ecológicos se localiza principalmente en el sur, centro y noreste de la península.
- En relación al nivel socioeconómico de los consumidores, se aprecia que el 41% pertenece a la clase media y el 38% pertenece a la clase media-alta y alta, por lo que el menor consumo corresponde a la clase baja y media-baja.
- Los consumidores que pertenecen a hogares de más de tres personas representan el 74% de los consumidores de productos ecológicos.
- El comprador de alimentos ecológicos, lleva una media de 6 años consumiendo este tipo de productos.
- Las razones llevan a éstos consumidores a comenzar a consumir productos ecológicos son las siguientes:
 - No consumir productos que se hayan producido utilizando productos químicos de síntesis (fertilizantes y fitosanitarios): 20%
 - Por salud: 20%
 - Por su calidad superior: 16%
 - Por su sabor: 10%
 - Para que los productos no tengan colorantes y conservantes químicos de síntesis: 6%
 - Por probar. Sin motivo concreto: 5%
 - Porque vienen directamente del campo: 5%
 - Por recomendación: 5%
 - Por cuidar la naturaleza, los ecosistemas y el medioambiente: 5%

⁸⁹ MAPA. (2017). "Caracterización de compradores de productos ecológicos en canal especializado".

De media, el 28% de la lista de la compra del consumidor de productos ecológicos son este tipo de productos y al 94% de estos consumidores le gustaría aumentar este porcentaje. El motivo fundamental para no incrementarlo es por el precio, aunque también se indica la dificultad de encontrar este tipo de productos en los comercios habituales⁹⁰.

A continuación se indica el ranking de los aspectos importantes para el consumidor de productos ecológicos a la hora de comprar este tipo de productos⁹¹:

1. Que contenga información exhaustiva de su procedencia y cultivo/elaboración.
2. Que tenga el sello oficial de producto ecológico.
3. La composición del producto.
4. Que incluya una información nutricional completa.
5. Que tenga un precio asequible.

Por tanto, se aprecia la importancia que tiene para el consumidor el etiquetado de estos productos y también llama la atención que, si bien el precio es el factor limitante para ampliar el número de alimentos ecológicos de la cesta de la compra (existe un límite económico en la compra en general), cuando se compra un producto ecológico, el factor precio no es el más importante.

En relación a los canales de compra, los más utilizados son los establecimientos no especializados. Dentro de éstos, los hipermercados, seguidos de los supermercados y los puestos en el mercado tradicional. En cuanto a los canales especializados, destaca la compra directa al agricultor, las tiendas especializadas, los herbolarios y los puestos en el mercado tradicional que están especializados⁹².

En relación al consumo de productos ecológicos, se puede ver la composición de la cesta de la compra de los alimentos ecológicos en la siguiente tabla:

⁹⁰ MAPA. (2017). "Caracterización de compradores de productos ecológicos en canal especializado".

⁹¹ MAPA. (2017). "Caracterización de compradores de productos ecológicos en canal especializado".

⁹² MAPA. (2017). "Caracterización de compradores de productos ecológicos en canal especializado".

Tabla 8 Peso porcentual de los alimentos en la cesta de la compra de productos ecológicos por categorías de alimentos (2018).

| PRINCIPALES GRUPOS O LINEAS DE PRODUCTOS ECOLOGICOS (2018) | PESO ESPECÍFICO DE CADA LINEA EN LA CESTA DE LA COMPRA DE LOS PRODUCTOS ECOLOGICOS (%) |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Carnes F/R/C; y elaborados cármicos | 12,87% |
| 2. Hortalizas, patatas y legumbres, frescas, transformadas o procesadas | 12,57% |
| 3. Frutas frescas (incluido frutos secos); y sus transformados y procesados | 8,09% |
| 4. Cereales y sus derivados (excepto pan y afines) | 6,40% |
| 5. Pan, panadería, bollería, galletas y pastelería | 4,50% |
| 6. Leche y derivados lácteos | 4,28% |
| 7. Aceite de oliva | 3,62% |
| 8. Pesca y acuicultura; y derivados de la pesca | 3,27% |
| 9. Vino, cerveza, sidra, vermut y afines | 3,14% |
| 10. Bebidas refrescantes, energéticas y aguas | 2,46% |
| TOTAL 10 PRINCIPALES LINEAS DE PRODUCTOS ECOLOGICOS | 61,20% |
| Resto productos ecológicos | 38,80% |

Fuente: Elaboración PRODESCON, S.A.

Fuente: MAPA (2019). “Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español”.

Más del 60% de la cesta de la compra de productos ecológicos estaría configurada por 10 líneas de productos, de las cuales, siete corresponden a productos ecológicos de origen vegetal y solamente tres de ellas corresponden a productos ecológicos de origen animal. Destacan los porcentajes de consumo de productos ecológicos cármicos y de hortalizas, legumbres y frutas⁹³. Además, en la cesta de la compra de los productos ecológicos, los alimentos frescos o de primera manipulación/preparación/envasado representan el 66%, mientras que los transformados/procesados representan el 34%⁹⁴.

⁹³ MAPA (2019). “Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español”.

⁹⁴ MAPA (2019). “Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español”.

Esta configuración de la cesta de la compra de productos ecológicos difiere bastante de la configuración de la cesta de la compra de alimentos y bebidas convencionales, aunque también es cierto que poco a poco cada vez se asemejan más una y otra⁹⁵.

Efectivamente, en 2018 el gasto total de los consumidores españoles en alimentos y bebidas ecológicos alcanzó su máximo histórico con 2.178 M€ (+11% respecto a 2017). Ello supuso un incremento del gasto per cápita del 10,5%, pasando de 42,17 € en 2017 a 46,61 €/habitante en 2018⁹⁶.

La producción de alimentos ecológicos

En relación a la producción, en 2018 una producción total de 2.611,21 miles de toneladas de productos ecológicos (+ 58,88% respecto a 2017). En 2018, el valor de la producción ecológica fue de 2.133,40 millones de euros, lo que supone un 4,0% del valor total de la Producción Final Agraria de España. El incremento de 16,64% respecto a 2017, es de una gran relevancia, pero no se corresponde con el incremento de la producción ecológica en volumen. Esto se justificaría, en parte por la aplicación de precios promedio más bajos, y por otra parte por la ampliación del volumen de producción ecológica comercializada como convencional⁹⁷.

España es líder en este sector con una superficie dedicada a la producción ecológica con 2,25 millones de hectáreas en 2018⁹⁸ (9,67% de toda la Superficie Agrícola Utilizada (SAU)⁹⁹). Esto la sitúa en el primer lugar de la UE y cuarto del mundo¹⁰⁰. El área total de agricultura ecológica ha aumentado en España desde 2013 en un 35%¹⁰¹.

⁹⁵ MAPA. (2019). "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

⁹⁶ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

⁹⁷ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

⁹⁸ MAPA. (2019) "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

⁹⁹ Dato resultante de la división de la superficie dedicada a la producción ecológica (2.246.474,51 ha) entre el último dato disponible de SAU procedente de la Encuesta Estructura Explotaciones Agrarias. "Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones" (Instituto Nacional de Estadística, 2016) (23.229.753 ha). El resultado es 9,67%.

¹⁰⁰ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

¹⁰¹ MAPA. (2019) "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

La distribución geográfica de la superficie de agricultura ecológica en España se indica en la siguiente tabla:

Tabla 9. Superficie de agricultura ecológica por comunidad autónoma en 2018

| SUPERFICIE DE AGRICULTURA ECOLÓGICA (ha). Año 2018 | | | | |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|
| Comunidad Autónoma | Calificada en primer año de Prácticas (a) | Calificada en conversión (b) | Calificada en agricultura ecológica (c) | SUPERFICIE TOTAL (a+b+c) |
| ANDALUCÍA | 67.107,2423 | 24.911,3306 | 932.411,3393 | 1.024.429,9122 |
| ARAGÓN | 6.165,3700 | 3.374,0200 | 50.788,2300 | 60.327,6200 |
| ASTURIAS | 667,8710 | 897,1871 | 11.699,4750 | 13.264,5331 |
| BALEARES | 2.944,5370 | 3.423,1120 | 29.478,7254 | 35.846,3744 |
| CANARIAS | 305,7400 | 330,9800 | 6.435,4390 | 7.072,1590 |
| CANTABRIA | 576,5390 | 341,4800 | 2.570,5741 | 3.488,5931 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 20.422,6090 | 54.227,8888 | 338.586,2690 | 413.236,7668 |
| CASTILLA Y LEÓN | 13.326,5462 | 5.919,9776 | 31.340,4058 | 50.586,9296 |
| CATALUÑA | 26.762,5077 | 17.358,2122 | 166.697,2904 | 210.818,0103 |
| EXTREMADURA | 8.672,2230 | 15.789,7823 | 70.056,1242 | 94.518,1295 |
| GALICIA | 1.351,3177 | 1.454,7841 | 30.930,3572 | 33.736,4590 |
| MADRID | 745,8535 | 1.245,4034 | 8.664,6830 | 10.655,9399 |
| MURCIA | 3.085,5300 | 3.481,6300 | 76.027,0200 | 82.594,1800 |
| NAVARRA | 2.659,8170 | 8.368,8510 | 72.319,5480 | 83.348,2160 |
| LA RIOJA | 170,7442 | 241,9233 | 3.162,4563 | 3.575,1238 |
| PAÍS VASCO | 599,5000 | 920,0900 | 2.946,6890 | 4.466,2790 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 2.738,9152 | 16.155,8833 | 95.614,4829 | 114.509,2814 |
| TOTAL NACIONAL (ha) | 158.302,8628 | 158.442,5357 | 1.929.729,1086 | 2.246.474,5071 |

Fuente: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

Como se puede observar, las mayores superficies se encuentran en Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña y la Comunitat Valenciana.

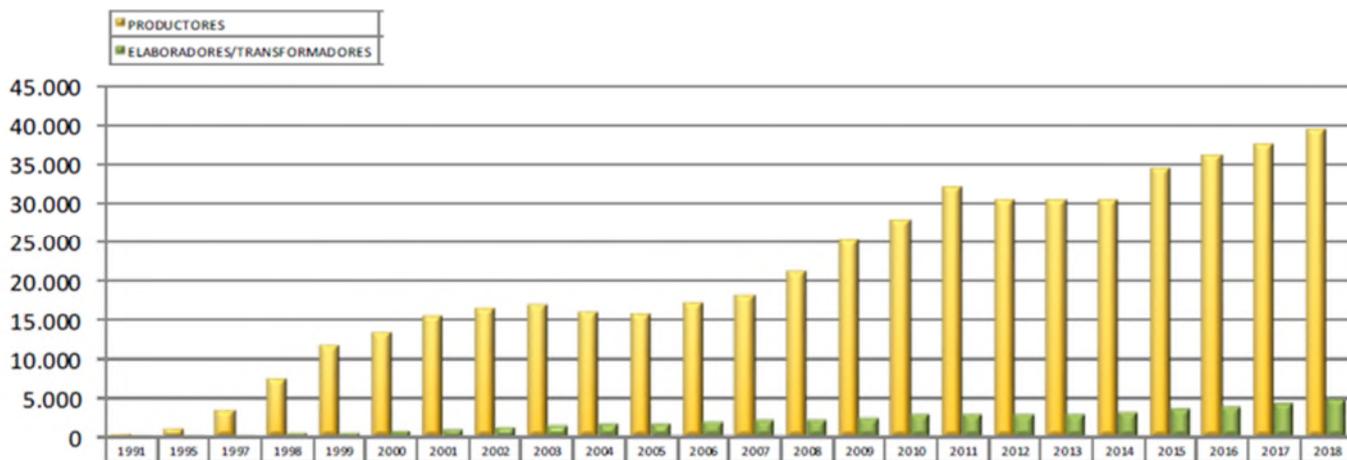
En 2018 se contabilizaron en España 7.923 explotaciones ganaderas ecológicas (1,7% más que en el año 2017 y un 36,4% más que en 2013). El 47,5% de las explotaciones ganaderas calificadas como ecológicas correspondieron a ganado bovino (carne y leche); el 36% a ganado ovino y caprino; el 5,3% a la avicultura; y el 11,2% al resto de explotaciones ganaderas ecológicas.

En relación a la agricultura ecológica, el 68% de toda la superficie ecológica de cultivo (es decir, sin considerar la dedicada a prados y pastos permanentes) corresponde a seis cultivos principales: cereales (19,33%), olivar (18,88%), frutos secos (15,88%), viñedo (10,70%), legumbres (3,26%) y plantas cosechadas en verde (3,16%)¹⁰².

¹⁰² MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

Por otro lado, el número de operadores ecológicos registrados (agricultores, ganaderos, industriales y comercializadores) supera los 44.000, con 39.505 productores agrarios y 4.627 elaboradores/trasformadores, que dan empleo a unos 93.000 trabajadores, con muy alta participación del empleo femenino (35%)¹⁰³. El número de operadores ecológicos se ha incrementado enormemente en los últimos años tal y como se muestra en la siguiente figura. En concreto, entre 1991 y 2018, el número de productores ha aumentado un 113,18% y el de elaboradores/transformadores, en un 91,54%.

Figura 28. Evolución del número de operadores ecológicos en España (1991-2018)



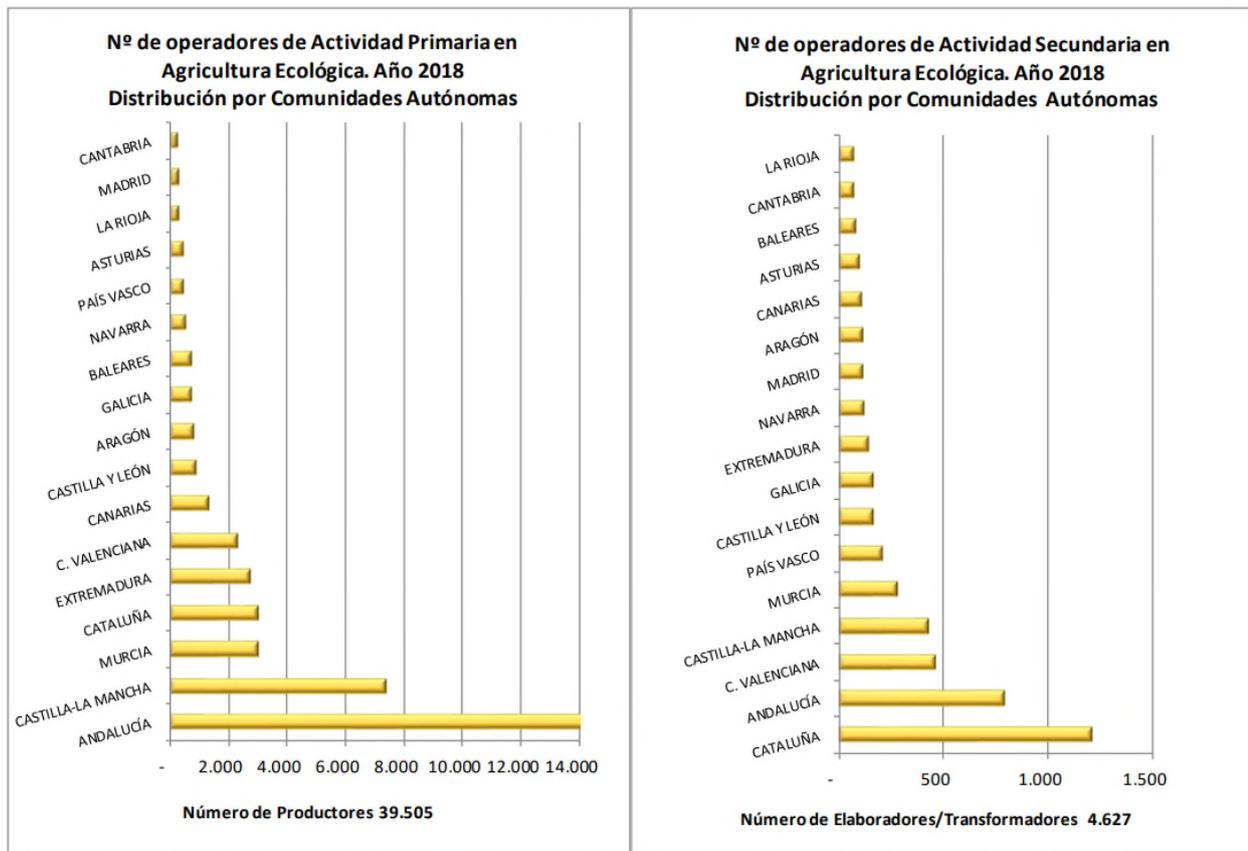
Fuente: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

A continuación se analiza la distribución geográfica actual de los operadores ecológicos por actividad que se muestra en las dos figuras siguientes:

- Andalucía es, con gran diferencia, la comunidad autónoma que cuenta con mayor número de operadores en la actividad primaria. Le siguen Castilla-La Mancha con aproximadamente la mitad de operadores y, a mayor distancia, la Región de Murcia, Cataluña, Extremadura y la Comunitat Valenciana.
- En relación al número de operadores de la actividad secundaria, así como en el caso de la actividad terciaria, destaca Cataluña y le siguen Andalucía, la Comunitat Valenciana y Castilla-La Mancha.

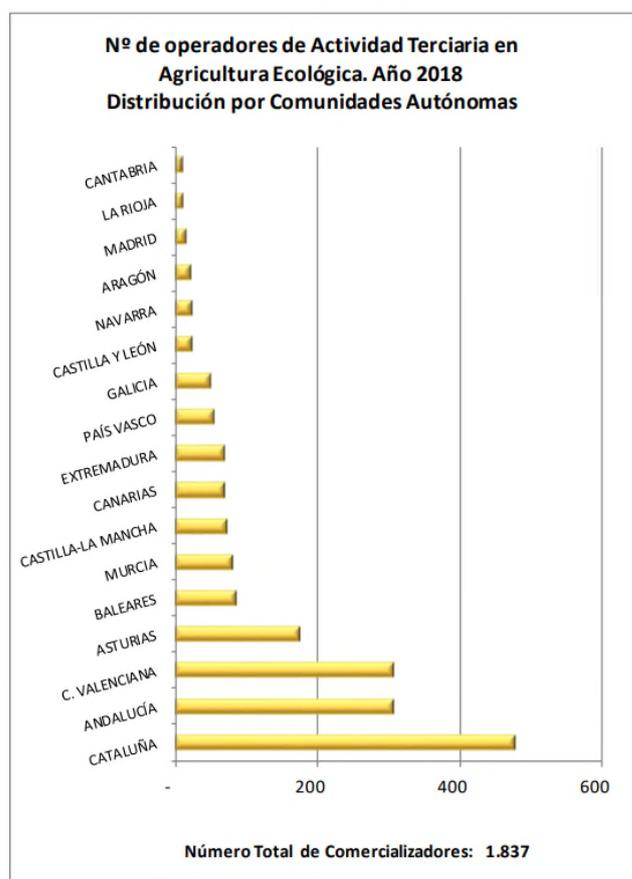
¹⁰³ MAPA. (2019) "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

Figura 29. Distribución de los operadores ecológicos de las actividades primaria y secundaria por comunidad autónoma (2018)



Fuente: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

Figura 30. Distribución de los operadores ecológicos de la actividad terciaria por comunidad autónoma (2018)



Fuente: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

Dentro del conjunto global de las estructuras productivas básicas de la producción ecológica de España, la industrializadora es la que ha experimentado un mayor crecimiento, al registrarse 8.886 establecimientos industriales ecológicos en 2018 frente a los 7.813 existentes en 2017 (incremento del 13,7%). Este crecimiento ha tenido impacto en el crecimiento de la producción ecológica en volumen y en valor, así como en el crecimiento del empleo sectorial¹⁰⁴.

El número de empresas industriales que están registradas en producción ecológica en 2018 era 4.627 (en 2017 había 4.297, por lo que el crecimiento fue del 7,7%). Este crecimiento es inferior al del número de establecimientos industriales ecológicos (un

¹⁰⁴ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

13,7%) lo cual estaría poniendo de relieve la existencia de inversiones en nuevas instalaciones industriales o bien la incorporación de nuevas empresas mixtas convencionales-ecológicas¹⁰⁵.

En cuanto a la distribución de las industrias ecológicas en el territorio nacional, de acuerdo a las dos siguientes figuras, se deduce que el mayor número de ellas que están relacionadas con la producción vegetal, se localizan en Andalucía, la Comunitat Valenciana y Cataluña. A nivel general, destacan las industrias de manipulación y conservación de frutas y hortalizas y le siguen a cierta distancia las industrias de elaboración de productos alimenticios de origen vegetal.

Tabla 10 Distribución por comunidad autónoma del número de industrias ecológicas relacionadas con la producción vegetal (2018)

| Comunidad Autónoma | Elaboración de aceites y grasas vegetales | de las cuales son almazaras y/o envasadoras de aceite | Manipulación y conservación de frutas y hortalizas | Fabricación de productos de molienda, almidones y productos amiláceos | Elaboración de productos de panadería y farináceos | Fabricación de piensos | Elaboración de bebidas | de las cuales son bodegas y embotelladoras de vinos | Elaboración de otros productos alimenticios de origen vegetal | TOTAL Industrias relacionadas con la producción vegetal |
|-----------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| ANDALUCÍA | 431 | 412 | 933 | 39 | 185 | 6 | 186 | 96 | 347 | 2.127 |
| ARAGÓN | 17 | 17 | 70 | 7 | 12 | | 27 | 25 | 44 | 177 |
| ASTURIAS | | | 28 | 3 | 15 | 4 | 13 | | 12 | 75 |
| BALEARES | 40 | 39 | 41 | 6 | 28 | 2 | 32 | 29 | 16 | 165 |
| CANARIAS | 10 | 10 | 74 | 2 | 13 | 1 | 36 | 32 | 30 | 166 |
| CANTABRIA | | | 17 | | 17 | 3 | 8 | 2 | 2 | 47 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 167 | 153 | 197 | 8 | 33 | 82 | 201 | 187 | 145 | 833 |
| CASTILLA Y LEÓN | 6 | 6 | 37 | 9 | 23 | 4 | 103 | 100 | 49 | 231 |
| CATALUÑA | 108 | 108 | 261 | | 145 | 40 | 254 | 241 | 247 | 1.055 |
| EXTREMADURA | 55 | 55 | 70 | 1 | 3 | 2 | 13 | 11 | 11 | 155 |
| GALICIA | 5 | 3 | 50 | 5 | 29 | 4 | 35 | 17 | 31 | 159 |
| MADRID | 10 | 9 | 39 | | 45 | 4 | 12 | 9 | 55 | 165 |
| MURCIA | 33 | 32 | 257 | 2 | 10 | 11 | 46 | 43 | 80 | 439 |
| NAVARRA | 9 | 9 | 48 | 1 | 19 | 2 | 29 | 25 | 18 | 126 |
| LA RIOJA | 10 | 10 | 24 | | 6 | | 60 | 58 | 10 | 110 |
| PAÍS VASCO | 2 | 2 | 37 | 1 | 43 | 3 | 50 | 32 | 23 | 159 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 90 | 68 | 551 | 16 | 60 | 5 | 163 | 126 | 596 | 1.481 |
| TOTAL NACIONAL | 993 | 933 | 2.734 | 100 | 686 | 173 | 1.268 | 1.033 | 1.716 | 7.670 |

Fuente: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

¹⁰⁵ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

En cuanto a las industrias relacionadas con la producción animal, tal y como se aprecia en la siguiente figura, éstas se localizan en su mayoría en Andalucía, Cataluña y Galicia. Destacan las industrias de elaboración y conservación de carne y productos cárnicos.

Tabla 11 Distribución por comunidad autónoma del número de industrias ecológicas relacionadas con la producción animal (2018)

| Comunidad Autónoma | Elaboración y conservación de carne y productos cárnicos | Elaboración de aceites y grasas animales | Elaboración de productos lácteos | Elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos | Elaboración de otros productos alimenticios de origen animal | TOTAL Industrias relacionadas con la producción animal |
|-----------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ANDALUCÍA | 112 | 9 | 39 | 1 | 170 | 331 |
| ARAGÓN | 14 | | 1 | 1 | 11 | 27 |
| ASTURIAS | 19 | | 7 | 3 | 14 | 43 |
| BALEARES | 24 | | 12 | | 9 | 45 |
| CANARIAS | 8 | | 3 | | 20 | 31 |
| CANTABRIA | 10 | | 8 | 11 | 13 | 42 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 13 | | 11 | 1 | 46 | 71 |
| CASTILLA Y LEÓN | 23 | | 13 | 4 | 32 | 72 |
| CATALUÑA | 145 | | 29 | 5 | 73 | 252 |
| EXTREMADURA | 10 | | 3 | | 4 | 17 |
| GALICIA | 32 | | 15 | 29 | 27 | 103 |
| MADRID | 14 | | 3 | | 10 | 27 |
| MURCIA | 2 | | 4 | | 7 | 13 |
| NAVARRA | 12 | | 8 | 2 | 13 | 35 |
| LA RIOJA | 9 | | | 1 | 10 | 20 |
| PAÍS VASCO | 12 | | 15 | 11 | 5 | 43 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 5 | | 4 | 1 | 34 | 44 |
| TOTAL NACIONAL | 464 | 9 | 175 | 70 | 498 | 1.216 |

Fuente: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

El sector industrial ecológico español aporta el 5,3% de toda la estructura industrial ecológica mundial (que dispone de unas 87.711 industrias ecológicas). De hecho, España ocupa el quinto puesto mundial en cuanto a número de industrias ecológicas operativas, solamente por detrás de Italia, Alemania, Francia y Estados Unidos (en todos ellos se superan las 10.000 industrias ecológicas por país)¹⁰⁶.

En definitiva, existe una concentración relativamente importante de la producción ecológica en unas pocas CCAA. De hecho, un grupo de cinco CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana y Extremadura) representan el 82,69% de la superficie ecológica nacional, el 70,9% de los establecimientos industriales ecológicos y el 74,34% del total de operadores sectoriales.

¹⁰⁶ MAPA. (2019) "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español".

Evolución del sector ecológico en España en los últimos años

Si se analiza la evolución de los principales parámetros económicos de la producción ecológica en el periodo 2013-2020, destacan los aumentos generalizados en la industria, la distribución, el consumo y el comercio exterior tal y como se aprecia en las siguientes tablas.

Tabla 12. Evolución de la importancia de los productos ecológicos en la industria y la distribución (2013-2018).

| % de variación del 2013 al 2018 | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Industria | | Distribución |
| Nº de empresas industriales | Nº de establecimientos industriales | Nº de comercializadores* |
| 62,81% | 90,52% | 126,51% |

* Dentro del grupo de los comercializadores, se incluyen los mayoristas, minoristas y otros operadores.

Fuente: Datos aportados por el MAPA. (2019).

Tabla 13. Evolución de la importancia de los productos ecológicos en el consumo y el comercio exterior (2013-2018).

| Consumo | | | | Comercio exterior | | |
|------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------|-------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| % de gasto de p. ecológicos vs total gasto en alimentación | | Gasto per cápita en p. ecológicos (€/habitante) | | % de variación 2013-2018 | | |
| 2013 | 2018 | 2013 | 2018 | Nº de exportadores | Valor de las exportaciones (M€) | Valor de las importaciones (M€) |
| 1% | 2,11% | 21,85 | 46,61 | 131,91% | 56,37% | 272,48% |

Fuente: Datos aportados por el MAPA. (2019).

Un análisis más exhaustivo de la industria transformadora permite identificar que, dentro de las industrias de producción vegetal, aumentan significativamente en el caso de la fabricación de piensos (220%) y en la elaboración y conservación de frutas y hortalizas (111%). En el caso de las industrias para producción animal, aumentan las de elaboración de productos lácteos un 43%.

Asimismo, del análisis del consumo se concluye que el porcentaje de gasto de productos ecológicos sobre el total de gasto en alimentación es de 2,11%, por lo que aumenta en más de 1 punto, doblando el dato del año 2013. Además, el gasto per cápita de

productos ecológicos en 2018 fue de 46,61 €, lo que dobla el valor de 2013 (+113%)¹⁰⁷. Esta evolución es muy diferente al gasto per cápita del total de la alimentación y bebidas, que en estos 5 años apenas ha crecido un 1,5% (menos que el IPC general).

En relación al consumo, en 5 años España ha pasado de ser netamente exportadora en 2013, con una balanza comercial de +374 M€, a pasar a ser importadora en 2018 con una balanza de -103 M€ (en valor económico estimado). El comercio exterior del Sector de la Producción Ecológica ha seguido una larga e ininterrumpida trayectoria de intenso crecimiento, tanto de las exportaciones como de las importaciones, en consonancia con el fuerte desarrollo de la producción interior y del mercado interior; aunque es patente la mayor velocidad de expansión de las importaciones, consecuencia en parte del fuerte crecimiento del mercado interior¹⁰⁸.

Actuaciones de las administraciones públicas a favor de la producción ecológica

La “Estrategia para la producción ecológica” del MAPA tiene como objeto la consolidación de la agricultura y ganadería ecológica española. La actual estrategia (2018-2020) es la continuación de la anterior (2014-2017) y tiene como objetivos:

1. Fomentar el consumo interno y mejorar la comercialización de productos ecológicos.
2. Contribuir a una mejor vertebración sectorial de la producción ecológica.
3. Apoyar el crecimiento y consolidación de la producción ecológica, con especial atención a la ganadería ecológica y al sector industrial.
4. Estudiar el papel de la producción ecológica en la política de medio ambiente y adaptación al cambio climático.

Por otro lado, en relación a las ayudas de la PAC, en la tabla siguiente se indican los importes y número de beneficiarios de las ayudas al Desarrollo Rural realizadas en el marco de la PAC para la medida 11 de “agricultura ecológica” del año 2016 hasta 2019 (correspondientes a los compromisos del periodo actual de la PAC) en los distintos Programas de Desarrollo Rural (PDR).

¹⁰⁷ MAPA. (2019) “Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español”.

¹⁰⁸ MAPA. (2019) “Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español”.

Tabla 14. Importes y número de beneficiarios de la medida de agricultura ecológica (M11) por comunidad autónoma en los PDR (2016-2019).

| M11 Agricultura Ecológica | Periodo 2016-2019 | | | |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| | GASTO PÚBLICO | FEADER | GASTO NACIONAL | BENEFICIARIOS |
| ANDALUCIA | 179.801.412,07 | 134.851.111,92 | 44.950.300,15 | 30.768,00 |
| ARAGON | 10.734.462,79 | 8.050.847,22 | 2.683.615,57 | 3.474,00 |
| P.ASTURIAS | 5.067.770,31 | 3.800.828,25 | 1.266.942,06 | 1.110,00 |
| ILLES BALEARS | 5.149.713,64 | 2.111.382,77 | 3.038.330,87 | 1.125,00 |
| CANARIAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CANTABRIA | 1.738.045,25 | 1.303.533,95 | 434.511,30 | 378,00 |
| CASTILLA- LA MANCHA | 140.061.105,61 | 105.045.849,35 | 35.015.256,26 | 22.405,00 |
| CASTILLA Y LEÓN | 13.045.325,09 | 6.914.023,03 | 6.131.302,06 | 1.259,00 |
| CATALUÑA | 38.881.473,24 | 16.716.894,13 | 22.164.579,11 | 8.373,00 |
| EXTREMADURA | 32.912.593,30 | 24.684.450,83 | 8.228.142,47 | 6.805,00 |
| GALICIA | 7.990.383,99 | 5.992.788,69 | 1.997.595,30 | 962,00 |
| C.MADRID | 3.559.144,68 | 2.669.359,54 | 889.785,14 | 443,00 |
| R.MURCIA | 40.816.579,28 | 25.714.447,98 | 15.102.131,30 | 5.550,00 |
| NAVARRA | 6.319.397,73 | 3.791.638,72 | 2.527.759,01 | 1.710,00 |
| PAIS VASCO | 998.108,36 | 748.580,08 | 249.528,28 | 437,00 |
| LA RIOJA | 1.748.189,89 | 874.095,57 | 874.094,32 | 845,00 |
| C.VALENCIANA | 15.707.994,10 | 8.325.235,45 | 7.382.758,65 | 2.770,00 |
| TOTAL | 504.531.699,33 | 351.595.067,48 | 152.936.631,85 | 88.414,00 |

Fuente: MAPA. 2020.

Se destaca que prácticamente todas las CCAA incluyeron esta medida en sus PDRs (todas a excepción de Canarias) y que no se incluyó en el PDR nacional. Las CCAA que mayor importe de gasto público han dedicado a la medida de agricultura ecológica en 2016-2019 han sido Andalucía (con el 35,64% del gasto público total en la medida) y Castilla-La Mancha (27,76%). Les siguen, a gran distancia, a Región de Murcia (8,09%), Cataluña (7,71%) y Extremadura (6,52%). Esta medida ha contado con más de 88.000 beneficiarios durante dicho periodo.

Además, se remarca que en el periodo 2014-2020 la programación FEADER por medidas se ha realizado de tal manera que la medida 11 supone un 4,55% de los fondos para todas las medidas. Lo que sitúa a esta medida en séptimo lugar en cuanto a fondos FEADER¹⁰⁹.

¹⁰⁹ MAPA. (2019). "Informe anual de indicadores. Agricultura, Pesca y Alimentación. 2018"

La medida 11 de agricultura ecológica, se subdivide en la submedida 11.1 Cambio a prácticas y métodos de agricultura ecológica y la submedida 11.2. Mantenimiento de prácticas y métodos de agricultura ecológica. En las siguientes dos tablas se muestran los importes y beneficiarios de ambas submedidas para el periodo considerado.

Tabla 15. Importes y número de beneficiarios de la submedida M11.1 por comunidad autónoma en los PDR (2016-2019).

| M11.1 Agricultura Ecológica | Periodo 2016-2019 | | | |
|-----------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|------------------|
| | GASTO PÚBLICO | FEADER | GASTO NACIONAL | BENEFICIARIOS |
| ANDALUCIA | 49.269.402,51 | 36.952.066,53 | 12.317.335,98 | 8.776,00 |
| ARAGON | 2.133.519,02 | 1.600.139,23 | 533.379,79 | 668,00 |
| P.ASTURIAS | 1.209.718,76 | 907.289,28 | 302.429,48 | 307,00 |
| BALEARES | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CANARIAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CANTABRIA | 240.330,55 | 180.247,91 | 60.082,64 | 55,00 |
| CASTILLA LA MANCHA | 14.430.253,87 | 10.822.693,72 | 3.607.560,15 | 2.572,00 |
| CASTILLA LEÓN | 5.316.382,14 | 2.817.682,80 | 2.498.699,34 | 455,00 |
| CATALUÑA | 38.881.473,24 | 16.716.894,13 | 22.164.579,11 | 8.373,00 |
| EXTREMADURA | 3.123.410,92 | 2.342.558,93 | 780.851,99 | 360,00 |
| GALICIA | 2.186.770,86 | 1.640.078,34 | 546.692,52 | 239,00 |
| C.MADRID | 142.022,55 | 106.516,93 | 35.505,62 | 33,00 |
| R.MURCIA | 10.753.239,42 | 6.774.543,17 | 3.978.696,25 | 2.100,00 |
| NAVARRA | 1.500.422,77 | 900.253,67 | 600.169,10 | 518,00 |
| PAIS VASCO | 214.238,72 | 160.678,83 | 53.559,89 | 125,00 |
| LA RIOJA | 294.041,89 | 147.021,08 | 147.020,81 | 190,00 |
| C.VALENCIANA | 2.549.038,79 | 1.350.990,13 | 1.198.048,66 | 552,00 |
| TOTAL | 132.244.266,01 | 83.419.654,68 | 48.824.611,33 | 25.323,00 |

Fuente: MAPA. 2020.

Es especialmente interesante el análisis de la medida 11.1, ya que implica la conversión de producciones convencionales en ecológicas. Como se puede ver, las CCAA que cuentan con mayor gasto público en esta submedida son Andalucía (37,26%), Cataluña (29,40%) y Castilla-La Mancha (10,91%). Coinciden estas tres CCAA con las que cuentan con mayor superficie en ecológico.

En relación a la submedida 11.2, los mayores importes se concentran en Andalucía (35,06%) y Castilla-La Mancha (33,75%).

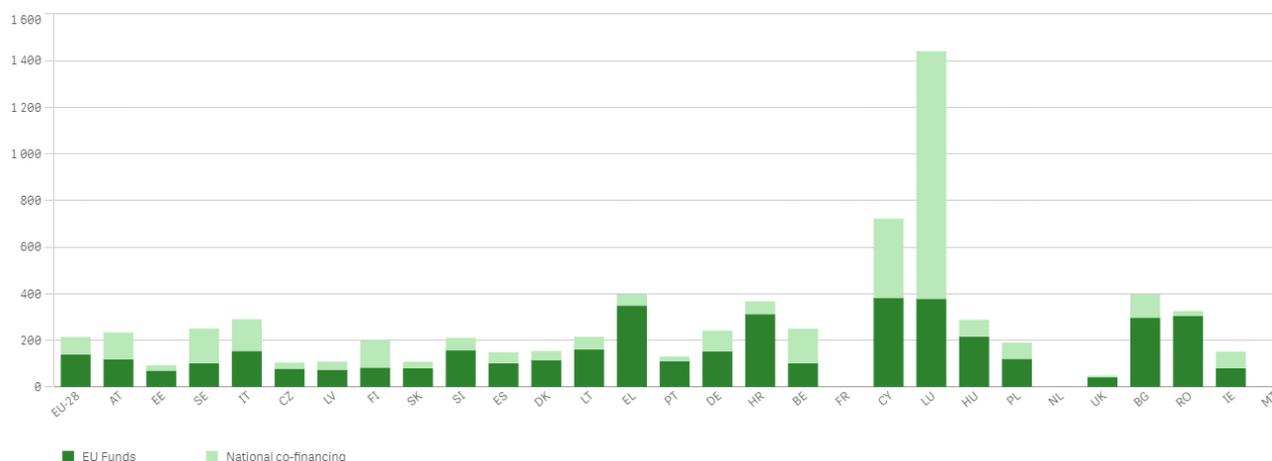
Tabla 16. Importes y número de beneficiarios de la submedida M11.2 por comunidad autónoma en los PDR (2016-2019).

| M11.2 Agricultura Ecológica | Periodo 2016-2019 | | | |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| | GASTO PÚBLICO | FEADER | GASTO NACIONAL | BENEFICIARIOS |
| ANDALUCIA | 130.532.009,56 | 97.899.045,39 | 32.632.964,17 | 21.992,00 |
| ARAGON | 8.600.943,77 | 6.450.707,99 | 2.150.235,78 | 2.806,00 |
| P.ASTURIAS | 3.858.051,55 | 2.893.538,97 | 964.512,58 | 803,00 |
| BALEARES | 5.149.713,64 | 2.111.382,77 | 3.038.330,87 | 1.125,00 |
| CANARIAS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CANTABRIA | 1.497.714,70 | 1.123.286,04 | 374.428,66 | 323,00 |
| CASTILLA LA MANCHA | 125.630.851,74 | 94.223.155,63 | 31.407.696,11 | 19.833,00 |
| CASTILLA LEÓN | 7.728.942,95 | 4.096.340,23 | 3.632.602,72 | 804,00 |
| CATALUÑA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EXTREMADURA | 29.789.182,38 | 22.341.891,90 | 7.447.290,48 | 6.445,00 |
| GALICIA | 5.803.613,13 | 4.352.710,35 | 1.450.902,78 | 723,00 |
| C.MADRID | 3.417.122,13 | 2.562.842,61 | 854.279,52 | 410,00 |
| R.MURCIA | 30.063.339,86 | 18.939.904,81 | 11.123.435,05 | 3.450,00 |
| NAVARRA | 4.818.974,96 | 2.891.385,05 | 1.927.589,91 | 1.192,00 |
| PAIS VASCO | 783.869,64 | 587.901,25 | 195.968,39 | 312,00 |
| LA RIOJA | 1.454.148,00 | 727.074,49 | 727.073,51 | 655,00 |
| C.VALENCIANA | 13.158.955,31 | 6.974.245,32 | 6.184.709,99 | 2.218,00 |
| TOTAL | 372.287.433,32 | 268.175.412,80 | 104.112.020,52 | 63.091,00 |

Fuente: MAPA. 2020.

Por otro lado, de acuerdo al Portal de Datos de agricultura y alimentación de la Comisión Europea, al analizar la ayuda a la agricultura ecológica en el marco de los PDRs en el año 2017 en los distintos Estados miembro de la UE, se observa que España está por debajo de la media comunitaria en cuanto a la ayuda media (€/ha) tanto de fondos de la UE (102 €/ha), como de cofinanciación nacional (47 €/ha). Ya que los valores medios de la UE son 139 €/ha de fondos de la UE y 75 €/ha de cofinanciación nacional.

Figura 31 Comparativa de la ayuda media a la producción ecológica (€/ha) en los PDR de la PAC en la UE-28 en 2017.



Fuente: Portal de Datos de agricultura y alimentación de la Comisión Europea¹¹⁰

En España la superficie certificada en ecológico por la que se reciben ayudas de la PAC (en el marco de los PDR) es aproximadamente la mitad (47%) del total de superficie ecológica y en 2017 se incrementó un 12% con respecto al año anterior.

Retos de la producción ecológica

En relación a este tipo de producciones, en el MAPA se han detectado los siguientes retos:

- La falta de conocimiento del consumidor sobre este tipo de producciones.
- La diferencia de precios respecto a los productos convencionales, aunque se observan mejoras al respecto.
- En las industrias, la separación de producciones ecológicas y convencionales (producciones vegetales).
- El modelo de distribución es diferente al convencional, aunque se constata una tendencia a la convergencia (producciones vegetales).
- El acceso a la distribución minorista (dificultades en la comercialización por diferentes requisitos por Comunidad Autónoma, entre otras cuestiones).
- Los mayores requisitos de bienestar animal respecto de la ganadería convencional.

¹¹⁰ Comisión Europea. (2019). "Analytical factsheet for Spain: Nine objectives for a future Common Agricultural Policy."

- La escasez de piensos proteicos ecológicos que conduce a la necesidad de importarlos (lo que implica aumento de los costes de producción, entre otras cuestiones).
- Las dificultades para cumplir con la obligación de producciones ligadas al suelo.
- La escasez de mataderos con líneas específicas para sacrificio de animales ecológicos.

8.7.2.2 La producción integrada

La producción integrada se define como los “sistemas agrícolas de obtención de vegetales que utilizan y aseguran a largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químicos de control, así como otras técnicas que compatibilicen las exigencias de la sociedad, la protección del medio ambiente y la productividad agrícola, y las operaciones realizadas para la manipulación, envasado, transformación y etiquetado de productos vegetales acogidos al sistema”.

En el ámbito nacional, el Real Decreto 1201/2002, regula la producción integrada de productos agrícolas y se fundamenta en el establecimiento de una serie de disposiciones y requisitos que deben cumplir los operadores que se acojan a los sistemas de producción integrada; regula el uso de la identificación de garantía nacional que diferencia estos productos ante el consumidor; reconoce y fomenta las Agrupaciones de Producción Integrada, crea el registro de operadores y la Comisión Nacional de Producción Integrada, que es un Órgano Colegiado adscrito al MAPA y el encargado del asesoramiento y coordinación de la producción integrada.

Por otro lado, diversas CCAA tienen desarrolladas normativas de producción integrada como reglamentos genéricos de producción integrada para todos los cultivos o reglamentos específicos de producción integrada para cada cultivo, y en su caso de los procesos industriales y de la comercialización, y normas respecto al uso de una marca de garantía (logotipo).

La producción integrada consiste en la optimización del uso del medio productivo (suelo, agua, etc.) a través de criterios técnicos, reduciendo el empleo de factores externos y conjugando la conservación del medio ambiente con la economía de las explotaciones y las exigencias en materia de calidad y seguridad alimentaria. La reducción del uso de fertilizantes y fitosanitarios aparejada a la adopción de los sistemas de producción integrada es muy beneficiosa para el mantenimiento de la biodiversidad.

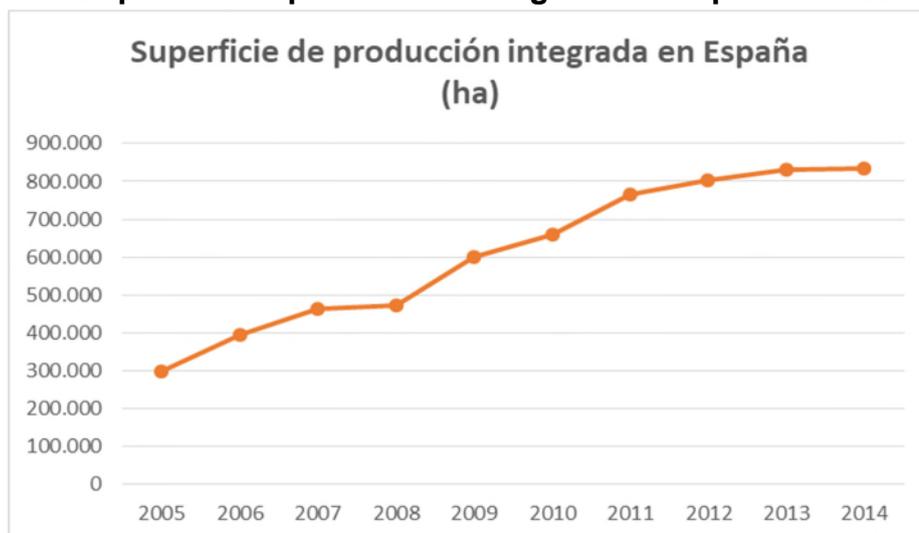
Algunas de las normas generales de producción integrada son: rotación de cultivos, uso de semilla certificada, la fertilización del suelo tras análisis para ver las deficiencias y así determinar las enmiendas a realizar, manteniendo la materia orgánica del suelo.

Además, en el control de plagas y enfermedades, se antepondrán medios biológicos, biotecnológicos y culturales, entre otros, a los métodos químicos y en caso de aplicaciones químicas, sólo podrán utilizarse los fitosanitarios inscritos en el Registro de Productos Fitosanitarios aprobados expresamente para el cultivo en que se apliquen. Además, el agricultor llevará un control riguroso de todas las intervenciones por medio de un Cuaderno de Explotación. Adicionalmente, la producción integrada se lleva a cabo siempre bajo la dirección de un técnico de la rama agraria que dirige a una o varias explotaciones que constituyen una Agrupación de Producción Integrada. El reconocimiento oficial de estas agrupaciones es fundamental para tener derecho al uso del logotipo y de ayudas económicas, así como de su técnico es competencia de las respectivas CCAA.

Para asegurar el cumplimiento de las normas de producción integrada en las diferentes fases de producción, elaboración, transformación y comercialización de los productos, la producción integrada requiere el establecimiento de una inspección, control y certificación. Los operadores se someten a auditorías internas y externas. Una vez superado el control y certificación de los productos obtenidos, elaborados y envasados bajo las técnicas de producción integrada, pueden ser etiquetados y diferenciados bajo la marca de “producción integrada” con el logotipo de identificación de garantía de la CCAA donde se ha producido que se añade al logo nacional.

De acuerdo al “Resumen de los datos sobre producción integrada. Año 2014” del MAPA, la superficie nacional bajo producción integrada en 2014 fue de 832.991 ha. Ésta se ha incrementado enormemente desde 2005 (su incremento en este periodo ha sido del 178%).

Figura 32. Superficie de producción integrada en España de 2005 a 2014



Fuente: Elaboración propia. Datos del “Resumen de los datos sobre producción integrada. Año 2014”. (MAPA).

En relación a la distribución geográfica de la superficie nacional de producción integrada en las distintas CCAA, éstas se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 17. Superficie de producción integrada por comunidad autónoma (2015)

| Comunidad Autónoma | SUPERFICIE (ha) |
|-----------------------|-----------------|
| ANDALUCÍA | 554.389 |
| EXTREMADURA | 119.328 |
| ARAGÓN | 58.052 |
| COMUNITAT VALENCIANA | 32.181 |
| CATALUÑA | 30.237 |
| REGIÓN DE MURCIA | 20.839 |
| CANARIAS | 4.852 |
| CASTILLA Y LEÓN | 4.343 |
| ILLES BALEARS | 3.764 |
| LA RIOJA | 3.150 |
| PAÍS VASCO | 846 |
| C. FORAL DE NAVARRA | 756 |
| GALICIA | 254 |
| TOTAL NACIONAL | 832.991 |

Fuente: Elaboración propia. Datos del “Resumen de los datos sobre producción integrada. Año 2014”. (MAPA).

Aunque no se dispone de datos posteriores a nivel nacional, los últimos datos de las Andalucía, Extremadura, Comunitat Valenciana y Cataluña muestran valores similares a los de 2014¹¹¹:

- Andalucía (2019): 532.646 ha
- Extremadura (2018): certificada 113.833 ha e inscrita 173.745 ha
- Cataluña (2019): 43.639,47 ha

Por tanto, destaca Andalucía, con el 66,5% de la superficie nacional de producción integrada y le siguen a gran distancia las comunidades de Extremadura (14,33%), Aragón (6,97%), Comunitat Valenciana (3,86%) y Cataluña (3,63%).

Además, si atendemos al grado de implantación de la producción integrada, que se calcula como el porcentaje de la superficie dedicada a producción integrada sobre la

¹¹¹ Fuentes: Junta de Andalucía (2019) “Estadísticas de Producción Integrada en Andalucía 2019”, Junta de Extremadura (2018), Consell català de la producció integrada (2019) “Estadístiques de Producció Integrada a Catalunya de l’any 2019”.

superficie agrícola total, el resultado nacional es de 4,90%. Las CCAA que están por encima de este valor son: Andalucía, que se sitúa en cabeza con un 15,7%, y le siguen Canarias (11,3%), Extremadura (11,1%), Valencia (5,1%). Por otro lado, las CCAA con menor grado de implantación de la producción integrada son Galicia, Castilla y León y Comunidad Foral de Navarra, con valores menores al 1%.

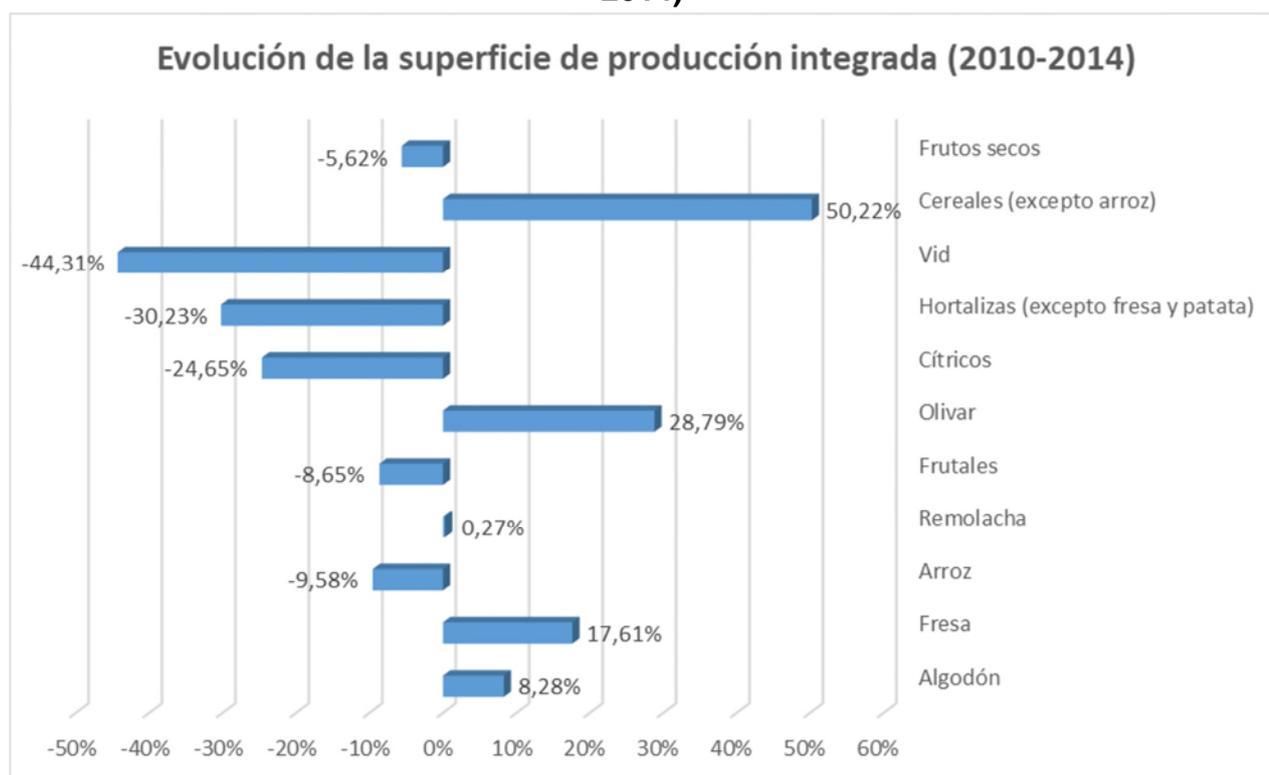
Atendiendo a la evolución de la superficie de producción integrada de cada comunidad autónoma de 2010 a 2014¹¹², se puede decir que los mayores incrementos se han producido en Extremadura (+143,32%), País Vasco (123,22%), Andalucía (35,18%) e Illes Balears (34,43%). En el otro extremo están las CCAA que han descendido la superficie de producción integrada. Las reducciones más importantes han ocurrido en Galicia (-55,59%), Comunitat Valenciana (-37,92%), Castilla y León (-24,35%) y Comunidad Foral de Navarra (-23,71%).

Teniendo en cuenta la distribución de la superficie según tipo de cultivo, destaca el olivar, con el 57,3%, y le siguen cereales (9,1%), arroz (8%), algodón (6,3%), frutales no cítricos (5,8%) y cítricos (4,2%). Sin embargo, si se tiene en cuenta el grado de implantación por tipo de cultivos, destacan el tabaco (85%), la fresa (75%), el algodón (65%) y el arroz (60%). Les siguen a cierta distancia el algodón, el arroz, el plátano y la remolacha azucarera. Además, cabe destacar que la producción integrada se está expandiendo más acusadamente en los últimos años en los cultivos de la fresa, el olivar y la remolacha azucarera.

Existen diferencias en cuanto a la evolución de las superficies de producción integrada de los distintos cultivos (ver gráfica). Los mayores incrementos de superficie en el periodo de 2010 a 2014 tuvieron lugar en cereales y olivar. Por otro lado, los descensos de superficie más remarcables correspondieron a vid, hortalizas (excepto fresa y patata) y cítricos.

¹¹² De este análisis se excluye a las Islas Canarias por no disponer de datos en 2010.

Figura 33. Evolución de la superficie de producción integrada por cultivo (2010-2014)



Fuente: Elaboración propia. Datos del “Resumen de los datos sobre producción integrada. Año 2014”. (MAPA).

8.7.2.3 Las producciones extensivas

La agricultura extensiva, utiliza menos fertilizantes, productos fitosanitarios y maquinaria en relación con la superficie de terreno con respecto a la agricultura convencional, por lo que es generalmente menos dañina para la biodiversidad. Ejemplos de este tipo de agricultura en España son los secanos extensivos herbáceos, los secanos extensivos leñosos (olivar y viñedo) y los arrozales costeros.

Por lo general, en España, las producciones extensivas están más ligadas a zonas despobladas que las intensivas. Tal es el caso de los cereales, oleaginosas y proteaginosas, los frutos secos y otros cultivos anuales extensivos¹¹³. Por ese motivo,

¹¹³ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 7” (MAPA, 2020). (Página 102 de la versión 6.2 del documento).

las producciones extensivas tienen un importante papel en el mantenimiento de la población rural y la generación local de actividad económica¹¹⁴.

En relación a la ganadería extensiva, éste tipo de producción hace un uso sostenible de los recursos naturales (los cuales valorizan al máximo), utiliza variedades y razas adaptadas a las condiciones climáticas, con cargas ganaderas menores y una menor presión sobre la tierra, entre otros factores. Utiliza, en general, bajos inputs (energía, capital, mano de obra, maquinaria, infraestructuras, superficie agrícola, etc.), aunque con ello se obtengan también bajos outputs (carne, leche, lana, etc.). En general, la ganadería extensiva está vinculada a pastos extensivos de montes que no son propiedad del ganadero y fundamentalmente al ganado ovino, vacas nodrizas, caballo de carne, etc. La ganadería extensiva suele corresponder a explotaciones ganaderas familiares y tradicionales, de pequeño tamaño. En las zonas desfavorecidas, consideradas así por ser de montaña o con poca población, o ambas cosas, la ganadería extensiva y familiar (con base en pastos) suele ser la principal actividad económica¹¹⁵.

Además, tal y como se indica en la situación de partida del OE4¹¹⁶, conforme a lo indicado por varios autores¹¹⁷, la ganadería extensiva supone una oportunidad inequívoca para abordar la adaptación y mitigación al cambio climático debido a su multifuncionalidad, su capacidad de intervención territorial, su necesidad de cara al secuestro de carbono y su provisión de servicios ambientales, específicamente la prevención de incendios forestales. Adicionalmente, otros autores indican que la ganadería extensiva manejada de manera adecuada (sin superar carga ganadera recomendada y con introducción de leguminosas) puede ejercer un efecto positivo en el almacenamiento de carbono en el suelo. Según diversos estudios¹¹⁸, el ganado en extensivo es capaz de fijar carbono, activando a través del pastoreo, la bomba de

¹¹⁴ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 8” (MAPA, 2020). (Página 120 de la versión 4 20/01/20 del documento).

¹¹⁵ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5” (MAPA, 2020). (Página 141 de la versión del documento 20200117_Documento_de_partida_OE5_V2.0).

¹¹⁶ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 4” (MAPA, 2020). (Página 63 de la versión 4 del documento).

¹¹⁷ Rivera-Ferre, M. G., López-i-Gelats, F., Howden, M., Smith, P., Morton, J. F., & Herrero, M. (2016). Re-framing the climate change debate in the livestock sector: mitigation and adaptation options. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(6), 869–892.

¹¹⁸ Soussana et al. (2009). “Mitigating the greenhouse gas balance of ruminant production systems through carbon sequestration in grasslands” y Paige L. Stanley et al. (2018). “Impacts of soil carbon sequestration on life cycle greenhouse gas emissions in Midwestern USA beef finishing systems”.

carbono en el suelo y produce fijación de emisiones en aquellos pastos gestionados con ganadería extensiva.

Mención específica requiere la práctica de la trashumancia, ejemplo de aprovechamiento racional de recursos que permite mantener la fertilidad natural del suelo y preservarlo de procesos erosivos y de desertificación.

La ganadería extensiva tiene además un papel fundamental en el mantenimiento y conservación de los pastos permanentes, teniendo éstos especial relevancia en el medio ambiente dado su carácter de secuestradores de carbono y sus beneficios en relación con la lucha contra el cambio climático. Además, el mantenimiento de la superficie de pastos permanentes en España ayuda a evitar la erosión y la desertificación de los suelos, a conservar la materia orgánica del suelo y a evitar la compactación¹¹⁹.

Además, se estima que el aprovechamiento de las superficies de pastos en España es inferior a su potencialidad¹²⁰. De hecho, la insuficiencia de ayudas a la ganadería extensiva está generando el abandono de superficies agrosilvopastorales, lo cual puede suponer una mayor capacidad de propagación de los incendios forestales en dichos terrenos, así como el aumento de igniciones en aquellos territorios en los que el uso del fuego esté tradicionalmente ligado a la gestión del territorio¹²¹.

8.7.2.4 La agricultura de conservación

Conforme a la definición de la FAO¹²², la agricultura de conservación es un sistema de cultivo que fomenta el mantenimiento de una cobertura permanente de los suelos, alteración mecánica mínima del suelo (es decir, cultivo sin laboreo) y la diversificación de especies vegetales. Potencia la biodiversidad y los procesos biológicos naturales por encima y por debajo de la superficie del suelo, lo que contribuye a un mayor aprovechamiento del agua y una mayor eficiencia en el uso de nutrientes, así como a la mejora y sostenibilidad de la producción de cultivos.

¹¹⁹ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5” (MAPA, 2020). (Página 153 de la versión del documento 20200117_Documento_de_partida_OE5_V2.0).

¹²⁰ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5” (MAPA, 2020). (Página 74 de la versión del documento 20200117_Documento_de_partida_OE5_V2.0).

¹²¹ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 6” (MAPA, 2020). (Página 103 de la versión 3 del documento).

¹²² <http://www.fao.org/conservation-agriculture/es/>

De acuerdo a la situación de partida del OE4, este tipo de agricultura, se basa fundamentalmente en tres principios: supresión del laboreo, cobertura vegetal del suelo y rotación/diversificación de cultivos¹²³.

Estudios científicos afirman que la siembra directa tiene un efecto positivo sobre la fijación de carbono en los suelos (incremento de su función como sumidero de carbono) También existen estudios que miden el incremento de la biodiversidad, las mejoras en la fertilidad (disponibilidad de nutrientes), retención de agua, etc¹²⁴.

Según datos del MAPA, la evolución de las superficies mínimas de cultivos leñosos bajo prácticas conservadoras del suelo aumentó en el 17,13% de 2010 a 2017. Siendo en 2017 de 5.088.449 ha¹²⁵. Andalucía y Castilla-La Mancha concentran el 59,17% de la superficie nacional de cultivos leñosos de la que se realiza análisis de las técnicas de mantenimiento del suelo¹²⁶.

Por último, cabe destacar que existe una medida del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021- 2030) que apoya la agricultura de conservación (medida 1.18. “Sumideros agrícolas”), a través de la cual se fomenta la agricultura de conservación (siembra directa) y el mantenimiento de cubiertas vegetales e incorporación de restos de poda al suelo en cultivos leñosos.

8.7.2.5 La agricultura de precisión y el uso de tecnología en las explotaciones

Cabe destacar que el concepto de producción sostenible no implica una renuncia a los avances científicos y tecnológicos y un ejemplo de ello es la producción de precisión.

La agricultura de precisión permite una utilización optimizada de los recursos naturales y los medios de producción, lo que deriva también en menores emisiones de GEI. Tal y

¹²³ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 4” (MAPA, 2020). (Página 67 de la versión 4 del documento).

¹²⁴ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 4” (MAPA, 2020). (Página 67 de la versión 4 del documento).

¹²⁵ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 4” (MAPA, 2020). (Página 67 de la versión 4 del documento).

¹²⁶ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5” (MAPA, 2020). (Página 149 de la versión del documento 20200117_Documento_de_partida_OE5_V2.0).

como se indica en el OE5¹²⁷, es un tipo de agricultura que tiene enormes posibilidades de futuro. Aprovecha las innovaciones tecnológicas e informáticas para la toma de datos, su procesamiento y la toma de decisiones, lo que permite gestionar de manera mucho más eficiente los recursos. Ejemplo de ello son los sistemas de posicionamiento mediante satélite, autoguiado, establecimiento de dosis variables de fertilización, tratamientos de fitosanitarios localizados, etc.

En el documento de situación de partida del Objetivo transversal¹²⁸ se indica que la mayor integración de tecnologías digitales para aquellos titulares de explotaciones agrícolas es de sistemas GPS y Sistemas de Información Geográfica (el 28% de los titulares de explotación afirman utilizar éstas tecnologías)¹²⁹. Siendo estos últimos tecnologías que incorporan datos digitales publicados por las diferentes administraciones públicas en abierto, como la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del MAPA. Le siguen en orden decreciente de importancia las aplicaciones móviles (26%), el software de gestión y monitoreo de la explotación (13%) y la maquinaria de conducción autónoma (9%). Por último, el 3% afirma utilizar drones de observación para el monitoreo de plagas.

Por otro lado, en relación al uso de tecnología en las explotaciones, se remarca que la FAO señala que la biotecnología se aplica de forma creciente en la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la acuicultura y la agroindustria para aliviar el hambre y la pobreza, contribuir a la adaptación al cambio climático y mantener la base de los recursos naturales. Es el caso de los procesos de fermentación microbiana, los bioestimulantes, los bioplaguicidas, la inseminación artificial, el cultivo de tejidos, el uso de marcadores moleculares y las técnicas de modificación y mejora genética.

Asimismo, con el objetivo de conseguir un sector agroalimentario más sostenible, en los últimos años se ha producido un interés creciente en investigar rasgos como la tolerancia a la sequía y las inundaciones, para mejorar la resistencia a patógenos y enfermedades y para aumentar sus rendimientos y su capacidad de adaptación al estrés biótico o abiótico.

¹²⁷ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5” (MAPA, 2020). (Páginas 116 de la versión del documento 20200117_Documento_de_partida_OE5_V2.0).

¹²⁸ MAPA. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo transversal”.

¹²⁹ Encuesta realizada en 2018 por PwC, con colaboración de ASAJA, Cooperativas Agroalimentarias, COAG, Fepex, y UPA, a 243 agricultores de 38 provincias. Recogida en el Informe “El Futuro del sector agrícola español” de 2019.

En este sentido, existe un Programa de Investigación, Desarrollo e Investigación orientado a los retos de la sociedad 2017-2020, entre los que se incluye la Sostenibilidad de los sistemas de producción primaria y forestales, la Calidad y la Seguridad Alimentaria. Se enmarca en los “Planes estatales de investigación Científica y Técnica y de Innovación” dentro de la “Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

8.7.3 Los canales cortos de comercialización

Los canales cortos de comercialización se definen, según el Artículo 2 del REGLAMENTO (UE) 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, como una cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores.

Existe una gran diversidad de canales cortos de comercialización, como son los mercados de productores, la venta directa en la explotación, los envíos a domicilio, las tiendas de venta directa, los grupos de consumo, los comedores colectivos, la distribución minorista de producto local, las plataformas online o la venta online del propio productor o fabricante¹³⁰.

Este tipo de canales de comercialización puede tener los siguientes efectos¹³¹:

- Revitalización y regeneración económica de zonas rurales, cada vez más despobladas, a través del mantenimiento del empleo local. Más allá de los empleos directos generados en las explotaciones, se aprovechan sinergias con otros sectores como el turístico. Además, una mayor proporción de valor añadido se mantiene localmente.
- Reducción de las emisiones de GEI al reducir la distancia de transporte (los puntos de producción y comercialización son cercanos).
- El acortamiento de las cadenas de suministro de alimentos puede contribuir a la reducción del desperdicio de alimentos, ya que en los canales cortos la manipulación es mínima. Además, los productores están menos condicionados por obligaciones comerciales -como puede ser el calibre o la apariencia del

¹³⁰ MAPA. (2013). “Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario”.

¹³¹ Aznar Prades, G. (2017). “La venta directa de productos agroalimentarios en España y Francia”.

producto-, por lo que no se ven incentivados a producir más de lo necesario para paliar el riesgo de tener una parte de la producción estéticamente defectuosa.

- En cuanto al productor, al reducirse el número de intermediarios y la dependencia con los siguientes eslabones de la cadena alimentaria, cuentan con mayores márgenes con respecto al precio final de venta.
- En relación al consumidor, de acuerdo al punto anterior, éste paga un menor precio por los productos. Adicionalmente, se produce un acercamiento entre el productor y el consumidor. De esta manera, el consumidor confía en los alimentos, ya que conoce su procedencia, entre otras cuestiones.

Cabe destacar que este tipo de canales está comúnmente asociado a producciones más sostenibles que las convencionales, como la producción ecológica. De hecho, como se ha indicado anteriormente, tradicionalmente el principal canal especializado de compra de estos productos es la compra directa al agricultor¹³².

Por otro lado, de 2014 a 2018, de acuerdo a los datos del Panel de consumo alimentario en hogares, se ha incrementado en un 21% el consumo de alimentos (en volumen) en España que se han comprado directamente al productor. Este incremento ha sido especialmente importante en sectores como el aceite, el vino, la leche y sus derivados y los huevos. No obstante, según datos de 2018, el uso de este canal de comercialización es todavía minoritario, ya que supone únicamente el 0,35% de la cuota de mercado en volumen y el 0,27% en valor para el total de la alimentación.

En este sentido, cabe destacar el apoyo a los canales cortos de comercialización en el marco del segundo pilar de la PAC.

Además, tras la crisis del COVID19, se espera que el consumo local aumente, ya que se prevé que el consumidor realice un consumo más responsable y valore en mayor medida los productos locales.

¹³² MAPA. (2017). "Caracterización de compradores de productos ecológicos en canal especializado". No obstante, según el MAPA. (2018). "Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español", "en 2018, por primera vez en el mercado interior de los productos ecológicos, las ventas de estos productos se realizan de manera prioritaria a través del canal convencional/gran consumo que consigue una cuota de ventas de estos productos (45%) superior al del canal especializado (38%), lo cual ha supuesto un cambio muy importante en el comportamiento del mercado interior de los productos ecológicos y ha contribuido decisivamente a la expansión de dicho mercado".

8.7.4 Los envases en alimentación

Los envases de para alimentación son el 81% de los residuos plásticos en los hogares en el oeste de Europa. Este valor es muy superior al que se encuentra en otras regiones del mundo como Latinoamérica, en la que este porcentaje no llega al 30%¹³³.

Los plásticos son un material importante en nuestra economía, y la vida cotidiana moderna es impensable sin ellos. No obstante, pueden tener serias desventajas en el medio ambiente y la salud. Actuar en relación a los plásticos se identificó como una prioridad en el “Plan de Acción de la Economía Circular”.

Además, la primera “Estrategia Europea para el plástico en una Economía Circular” adoptada en enero de 2018 transformará la forma en que los productos de plástico se diseñan, utilizan, producen y reciclan en la UE. La estrategia es parte de la transición de Europa hacia una Economía Circular, y también contribuirá a alcanzar los ODS, los compromisos climáticos globales y los objetivos de política industrial de la UE. Esta estrategia ayudará a proteger el medio ambiente, reducir la basura marina, las emisiones de GEI y nuestra dependencia de los combustibles fósiles importados. Además, apoyará patrones de consumo y producción más sostenibles y seguros para los plásticos. Además, a nivel nacional, el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) está trabajando en un “Plan de Acción de plásticos” que integre las medidas necesarias para avanzar en la sostenibilidad de este sector. Se fomentará la prevención de la generación de residuos de plástico, entre otras cuestiones.

Según el estudio a nivel internacional, “Who Cares, Who Does”, los residuos plásticos se sitúan en segunda posición en cuanto a las preocupaciones de los ciudadanos del oeste de Europa en temas relacionados con el medioambiente, de hecho, cada año hay más hogares españoles que afirman que pagarían más por productos en los que se utilizasen envases reciclables, de acuerdo con el estudio “Worldpanel Lifestyles”. En concreto en 2018, este porcentaje fue del el 52,4% (ver gráfica).

¹³³ KANTAR y GFK. (2019). “Who cares, Who Does”

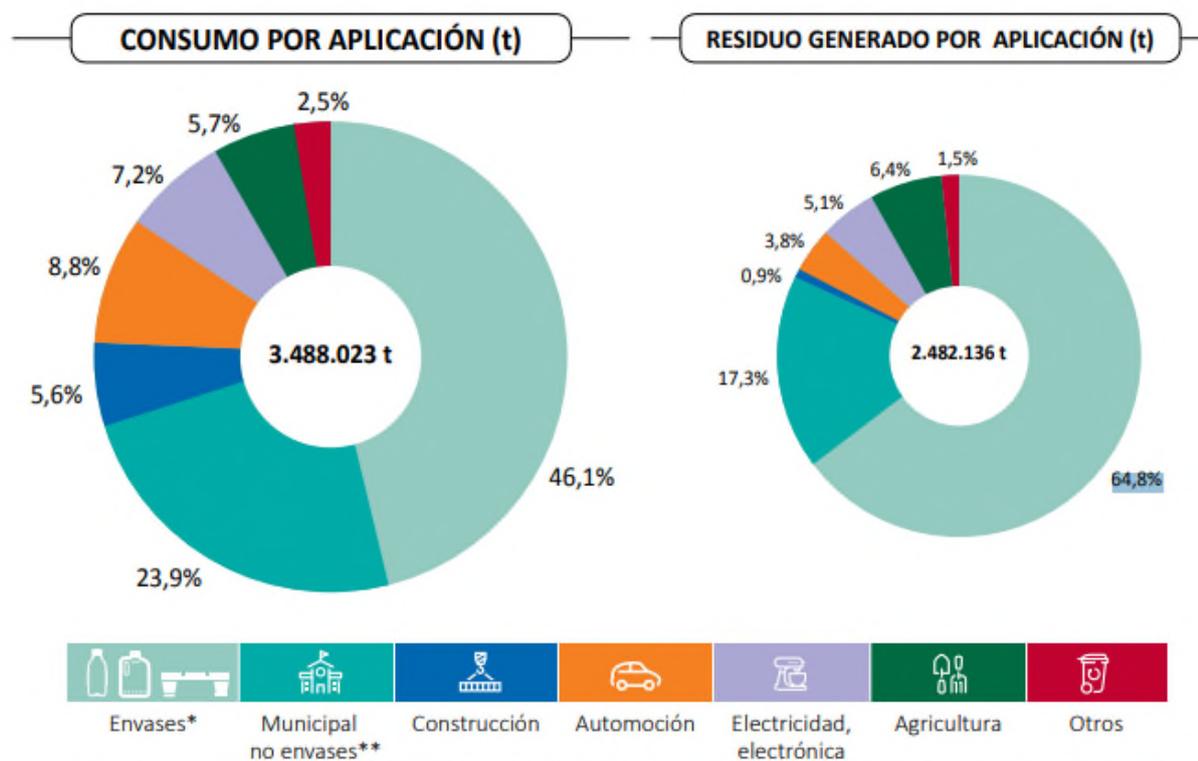
Figura 34 Evolución de hogares que estarían dispuestos a pagar más por envases reciclables (2013-2018).



Fuente: Kantar “Worldpanel Lifestyles”

Según el estudio “Cifras y datos clave de los plásticos y su reciclado en España”, el consumo total de plásticos en España en 2017 fue de 3.488.023 toneladas. La principal aplicación de los plásticos consumidos fue en envases y embalajes tanto doméstico como comercial e industrial (46,1%, prevaleciendo el consumo del envase doméstico), también esta aplicación es la que más residuos genera respecto del total (64,8%).

Figura 35 Consumo y residuos de plásticos en España por aplicación 2017 (toneladas)



*Incluye doméstico, comercial e industrial.

**Incluye: juguetes, ocio y deporte, menaje, artículos de papelería, mobiliario...

Fuente: Cifras y datos clave de los plásticos y su reciclado en España. 2017. Cicloplast.

Como se ha mencionado anteriormente, durante el confinamiento ha aumentado el consumo de productos envasados en un 40%, con el objeto de minimizar las posibilidades de contagio por COVID19, pero el 50% de los consumidores afirma que reducirá el consumo de plástico después del confinamiento¹³⁴.

La tasa de reciclaje de residuos de envases¹³⁵ en España fue del 68,5% en 2017. Ligeramente superior al de la UE-28, de 67%. De esta manera, España se sitúa en el

¹³⁴ Información extraída de los siguientes seminarios de Kantar: "Fin del confinamiento y vuelta al 'new normal'" (28 abril de 2020) y "El consumidor del futuro próximo" (en el marco de la jornada del 4 de junio de 2020, organizada por la Asociación Española de Técnicos Cerealistas (AETC) y patrocinada por InterSICOP).

¹³⁵ Los residuos de embalaje cubren el material desperdiciado que se utilizó para la contención, protección, manipulación, entrega y presentación de productos, desde materias primas hasta productos

noveno puesto de la UE, estando otros países como Holanda o Bulgaria en los primeros lugares en materia de reciclaje de residuos de envases. Comparando la evolución de la tasa de reciclaje de residuos de envases de 2005 a 2017, se aprecia que España la ha incrementado en un 36%, valor superior al incremento medio de la UE-28, que es de 23%, pero muy por detrás de otros Estados miembros como Bulgaria, Eslovaquia y Polonia. Si bien es verdad que estos países siguen mostrando valores de la tasa de reciclaje de residuos de envases inferiores a los españoles. Además, cabe destacar que España ha superado el objetivo de reciclaje de residuos de envases del 65% para 2030.

Por ese motivo, parece evidente la existencia de una necesidad social en favor de la utilización de envases más sostenibles para evitar el desperdicio plástico en el sector agroalimentario. Los consumidores quieren que el sector industrial lleve a cabo acciones para evitar los residuos plásticos, según el estudio “Who cares, Who Does” de 2019, que pasan por la utilización de envases no plásticos o de envases reciclables, la reducción del plástico utilizado (mediante, por ejemplo la compra a granel y la reutilización de envases) y la utilización de materiales biodegradables. Esta tendencia se espera que se incremente tras la crisis del COVID19, ya que se prevé un consumidor más concienciado en materia de economía circular y sostenibilidad¹³⁶.

En ese sentido, la Directiva 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente da respuesta a esta exigencia de los consumidores. Ya que su objetivo principal es la reducción del consumo de productos de plástico de un solo uso, entre los que se incluyen recipientes para alimentos.

8.7.5 Los residuos alimentarios y el desperdicio alimentario

La definición de residuo alimentario, de acuerdo a la normativa comunitaria, es cualquier alimento (o “producto alimenticio”) destinado a ser ingerido por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo (tanto si han sido transformados entera o parcialmente, como si no), del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse.

procesados, desde el productor hasta el usuario o el consumidor, excluyendo los residuos de producción. Los residuos de envases se dividen en residuos de envases de plástico y residuos de envases de madera. Fuente: EUROSTAT (consulta en enero de 2020). “Los residuos de embalaje cubren el material desperdiciado...”.

¹³⁶ Información extraída del seminario “La respuesta del sector agroalimentario a las demandas de los consumidores” del 28 de mayo de 2020 organizado por CAJAMAR.

Un concepto también muy utilizado en relación a esta temática es el de “desperdicio de alimentos”, que es el conjunto de productos alimenticios descartados de la cadena agroalimentaria por razones económicas o estéticas o por la proximidad de la fecha de caducidad, pero que siguen siendo perfectamente comestibles y adecuados para el consumo humano y que, a falta de posibles usos alternativos, terminan eliminados como residuos, lo que genera externalidades negativas desde el punto de vista del medio ambiente, costes económicos y pérdida de beneficios para las empresas.

La UE se estima que el 20% de todos los alimentos producidos se pierden o desperdician: Aproximadamente 88 millones de toneladas al año, con unos costes asociados de 143 millones de euros. El desperdicio de alimentos tiene además un enorme impacto medioambiental y sobre el clima, ya que representa alrededor del 6% de las emisiones de GEI de la UE y supone una presión innecesaria sobre recursos naturales limitados, como la tierra y el agua¹³⁷.

La generación de residuos alimentarios es uno de los temas que preocupa a los ciudadanos. De hecho, según el estudio a nivel internacional, “Who Cares, Who Does”, dentro de los temas relacionados con el medioambiente, esta preocupación estaría en un sexto puesto. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos del oeste de Europa, entre los que se encuentran los españoles, la generación de residuos alimentarios es la tercera preocupación medioambiental (es la zona del mundo con mayor preocupación en relación a este tema).

En el ámbito nacional, casi tres cuartas partes de los consumidores españoles (71,1%) manifiesta sentirse preocupado por el desperdicio alimentario¹³⁸.

En la actualidad, se están haciendo importantes esfuerzos para dar respuesta a la última revisión de la Directiva Marco de Residuos (DMR) de mayo de 2018¹³⁹, que establece la obligación a los EEMM de reducir los residuos alimentarios (a los que el desperdicio de alimentos contribuye en gran medida), para lo que deberán establecer sistemas de medición para conocer el volumen de residuos alimentarios generados y su evolución.

¹³⁷ Comisión Europea, 2019. Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»

¹³⁸ MAPA. (2017). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico desperdicio alimentario (Consumidores)”.

¹³⁹ Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

Además, la Comisión elaboró la Decisión delegada (UE) 2019/2587 sobre una metodología común, requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios. En la Decisión se establece la obligación de medir todos los años la cantidad total de residuos alimentarios generados en cada uno de los eslabones de la cadena de suministro de alimentos, entre otras cuestiones.

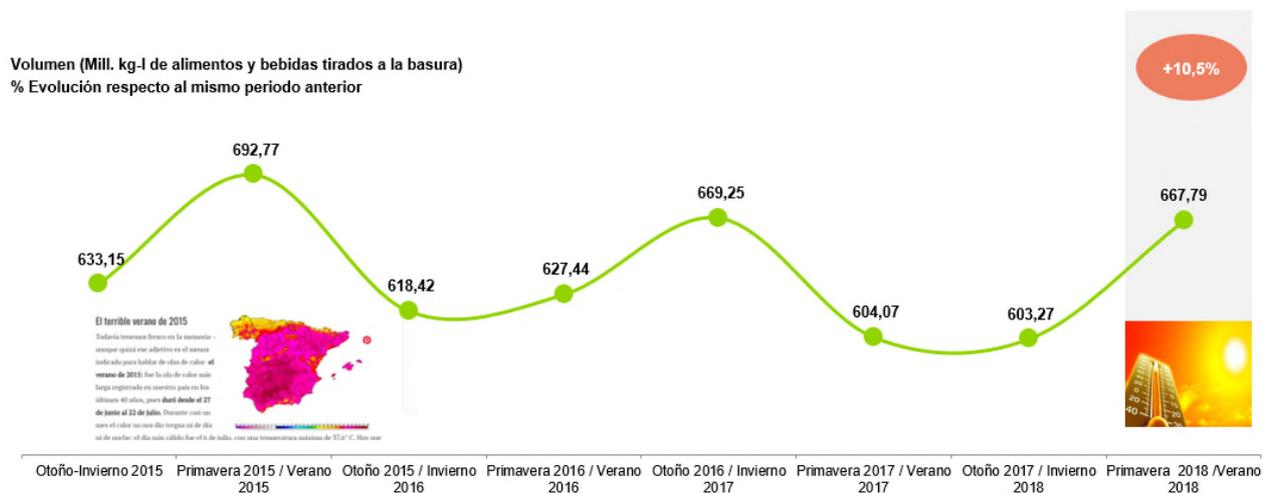
La DMR establece que con la medición de los residuos alimentarios que comenzará en 2020, la Comisión valorará en 2023 la viabilidad de establecer objetivos de reducción de éstos a nivel europeo, más allá de los compromisos generales adquiridos al suscribir el ODS 12.3 de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita en el nivel minorista y de consumo de aquí a 2030 y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro de alimentos.

En el marco de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio” del MAPA (apartado 9.3.5 del presente documento), se contabiliza el desperdicio alimentario en los hogares mediante el “Panel de desperdicio alimentario” (apartado 9.1.4). De acuerdo a los datos de 2018, los hogares españoles tiraron a la basura 1.339 millones de kg ó litros de alimentos y bebidas (dependiendo de su naturaleza). Estos datos muestran un aumento del volumen de alimentos desperdiciados del +8,9% de 2017 a 2018.

Además, la tasa total de desperdicio, es decir, la ratio resultante de dividir el total de alimentos desechados entre el total de alimentos comprados se situó en 2018 en 4,6%, lo que supone un ligero aumento del +0,3% respecto a 2017, cuando se situaba en 4,3%. Esto significa que se ha producido una peor gestión de la compra y el uso de los alimentos, lo que se traduce en una disminución de la concienciación respecto a la lucha contra el desperdicio alimentario.

Este aumento del desperdicio alimentario en los hogares se ha producido como consecuencia del repunte que tuvo lugar en el periodo de primavera-verano 2018, pues este, supuso un aumento del 10,5%. Una de las probables causas de este fenómeno fueron las altas temperaturas registradas durante el verano, repitiéndose la misma tendencia que ya tuvo lugar en temporadas pasadas, como por ejemplo, en la temporada de primavera-verano 2015.

Figura 36 Evolución del desperdicio de alimentos en los hogares españoles 2015-2018 (millones de kg).



Fuente: MAPA. Panel de cuantificación del desperdicio alimentario.

De acuerdo al Panel de desperdicio alimentario, son los productos frescos, como, por ejemplo, las frutas y las hortalizas y verduras los alimentos más desperdiciados, siendo además peor su gestión por los hogares españoles. Ahora bien, si tenemos en cuenta el ranking de los productos por hogares, el paradigma cambia: el pan es desperdiciado por 1 de cada 2 hogares españoles, le sigue el jamón cocido a gran distancia y después frutas como plátanos, naranjas o manzanas.

Si tenemos en cuenta los hogares que tiran comida una vez los alimentos han sido preparados en el hogar, la realidad de los datos arroja, lo siguiente; 3 de cada 10 hogares tira parte de los platos que prepara, es decir lo que consideramos recetas. Los tres primeros platos que más desperdician los hogares españoles son las recetas a base de lentejas, la ensalada verde y la tortilla de patatas.

A continuación se realiza un breve análisis socioeconómico del desperdicio alimentario para, en caso de realizar intervenciones de concienciación a la sociedad, poder dirigir las campañas a los sectores poblacionales que más desperdician:

- En lo que respecta a la edad, tanto el Panel de desperdicio alimentario como el informe “Tendencias en el sector alimentario y de bebidas 2019”, indican que conforme aumenta la edad, disminuye el desperdicio alimentario. Parece que las personas de mayor edad están influenciadas por su pasado al haber experimentado momentos de escasez y presentan un mayor rechazo al desperdicio de alimentos.
- También en relación al nivel socioeconómico de los consumidores, existen diferencias en el desperdicio de alimentos. Según los datos del Panel de consumo, las personas que se corresponden con la clase socioeconómica alta y

media-alta, son las que desperdician más alimentos (79,8 y 76,4 kg/hogar, respectivamente), mientras que las personas que se podrían considerar de clase baja. De esta manera, se pone de manifiesto una correlación negativa entre el nivel socioeconómico y el desperdicio alimentario.

- Atendiendo a la tipología de hogar, las parejas con hijos son las que más desperdician (97,8 kg/hogar en las parejas con hijos menores de seis años, 88,6 kg/hogar en las parejas con hijos de edad media y 81,5 kg/hogar en las parejas con hijos mayores), según datos del panel de desperdicio alimentario. Por el contrario, los jubilados son los que menos desperdician alimentos con 50,9 kg/hogar. En el tramo intermedio estarían los hogares sin hijos.

El desperdicio alimentario desde el punto de vista del consumidor

A continuación se identifican las causas del desperdicio alimentario, tal como señala el informe “Tendencias en el sector alimentario y de bebidas 2019”:

1. La principal razón, se debe a que las personas no calculan bien las raciones y cocinan más de lo necesario (39,2% de los encuestados).
2. La segunda razón, manifestada por el 26,9% de los encuestados, es que los tamaños o cantidades de los productos no se ajustan a sus necesidades.
3. Como tercera razón se indica que no llevan un control de los alimentos que tienen en la despensa, nevera o congelador (25,3%).

Además, existen dos cuestiones que podrían afectar negativamente a la lucha contra el desperdicio alimentario¹⁴⁰. Estas son:

- Disminuye el porcentaje de compradores que elaboran lista antes de comprar (69,5% en 2016 y 2017 frente a 67,2% en 2018).
- Continúa disminuyendo el número de españoles que han modificado su forma de cocinar o comprar para aprovechar mejor los productos/contribuir al ahorro. Respecto a 2017 el porcentaje disminuye 3,2 puntos.

Además, disminuye el número de veces que los consumidores hacen la compra¹⁴¹: vamos cien veces menos a la compra en 2017 con respecto a 2001. Por tanto, las

¹⁴⁰ MAPA. (2018). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Hábitos de compra de los consumidores y los de compra online de consumidores y venta online”.

¹⁴¹ De acuerdo al documento KANTAR. (2017). “Balance de la Distribución y el Gran Consumo 2017”. La frecuencia de compra ha cambiado con el tiempo: En 2001 se realizaban 351 actos de compra, contando cada visita a un establecimiento. En 2017 esa cifra había pasado a 245.

compras son más grandes, lo que puede incidir en un incremento del desperdicio alimentario debido a errores en el cálculo de las necesidades alimenticias, una mayor incidencia de los imprevistos, etc.

De acuerdo a los datos anteriores, se concluye que los hábitos de la población española respecto a la generación de residuos alimentarios siguen una tendencia incorrecta que sería conveniente modificar. No obstante, durante el confinamiento por el COVID19 se ha consolidado la tendencia hacia un consumo de alimentos más responsable y se espera que un 18% de los consumidores reduzca más el desperdicio de alimentos¹⁴². De cualquier manera, se considera necesario mejorar la concienciación de los consumidores a este respecto.

El desperdicio alimentario desde el punto de vista de los productores e industriales

Según el Barómetro del clima de la confianza agroalimentario¹⁴³:

- Aumenta la preocupación de los agentes respecto al tema del desperdicio alimentario. Un 57,5% de los productores reconoce que este tema constituye para ellos una preocupación, porcentaje que se sitúa en un 54,3% en la industria.
- Cabe destacar que el principal motivo que lleva a retirar los productos del mercado es que se han estropeado.
- Aproximadamente la mitad de los agentes que tienen que retirar producto porque no se puede comercializar lo manifiesta que lo tira (46,2% de productores, 53,2% industria). No obstante, el porcentaje de reciclaje/reutilización aumenta respecto a 2015 siendo de un 46,2% entre los productores y un 31,1% en la industria. El porcentaje de los productores que donan a bancos de alimentos/ONG es de 10,5%, mientras que en la industria es más del doble (27,1%).
- En cuanto al tema de la revalorización de los productos, el 22,5% de los productores entrevistados (11,1% en 2015 y 8,2% en 2012) manifiesta tener algún sistema de revalorización de los productos que se retiran. En la industria este porcentaje se sitúa en un 24,2%.
- Un 26,7% de los productores (11,4% en 2015 y 8,2% en 2012) cree que se podría establecer algún sistema para reducir las mermas, porcentaje que aumenta a un 39,7% en la industria. El principal sistema que mencionan los productores es el

¹⁴² “Encuesta Sobre Hábitos de Consumo COVID-19” de la Mesa de Participación Asociaciones de Consumidores, 2020.

¹⁴³ MAPA, 2017. “Monográfico desperdicio alimentario (Productores, Industria, Mayoristas y Distribuidores)”.

reciclaje/reutilización de productos mientras que la industria resalta la donación a bancos de alimentos, comedores sociales, etc.

Atendiendo a esta información, se deduce que hay un interés por reducir el desperdicio alimentario por parte del sector productor e industrial y que existe un considerable potencial para reducirlo.

Medidas que se podrían llevar a cabo para evitar el desperdicio de alimentos

El 89,1% de los consumidores cree que deberían tomarse algunas medidas para reducir el desperdicio alimentario. A la gran mayoría les parecería positivo que se tomaran medidas legislativas para facilitar la donación de alimentos. Además las campañas de comunicación a nivel nacional y las campañas de educación dirigidas a estudiantes, son las medidas que desde el punto de vista de los entrevistados, más reducirían el desperdicio alimentario a nivel del consumidor. Además, si los establecimientos de distribución sacasen ofertas de productos a punto de caducar, un 51,2% de los consumidores afirman que comprarían estos productos (59,5% en 2014 y 54,6% en 2012)¹⁴⁴. Por ese motivo, ésta podría ser una medida a apoyar por parte de las administraciones públicas.

Además, la inmensa mayoría de los productores y la industria también cree que deberían tomarse medidas para reducir el desperdicio alimentario¹⁴⁵.

En este sentido, cabe destacar que, además de los esfuerzos del MAPA para reducir el desperdicio alimentario a través de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, la AESAN va a desarrollar un proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para favorecer la donación de alimentos y evitar el desperdicio, principalmente en los establecimientos de venta al por menor.

8.7.6 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa a la sostenibilidad del planeta

Como se ha indicado anteriormente, la gestión de los recursos naturales por parte de la actividad agraria es mejorable, ya que se observan problemáticas aún pendientes de

¹⁴⁴ MAPA. (2017). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico desperdicio alimentario (Consumidores)”

¹⁴⁵ MAPA, 2017. “Monográfico desperdicio alimentario Productores, Industria, Mayoristas y Distribuidores”.

resolver como son: elevado consumo de agua, la contaminación por nitratos, la pérdida de la biodiversidad del suelo, la salinización de los acuíferos y las elevadas emisiones de amoníaco por proteína producida.

Por ese motivo, la sociedad española demanda el uso de prácticas agrícolas respetuosas con el medioambiente, que den lugar a alimentos seguros y de calidad, conservando el suelo y los recursos naturales. En respuesta a ello, existen en España diferentes tipos de producciones que presentan efectos positivos sobre el medio ambiente y el clima como son la producción ecológica, la producción integrada, la agricultura de conservación, la de precisión y las producciones extensivas. Además, la tendencia de la agricultura convencional es hacia una mayor sostenibilidad.

En la siguiente tabla se indican los últimos datos disponibles de superficie de producciones ecológicas, integradas y de las que realizan prácticas vinculadas a la conservación del suelo de acuerdo al documento de situación de partida del OE5 (laboreo tradicional, laboreo mínimo, utilización de cubiertas vegetales espontáneas ó sembradas y de cubiertas inertes, agricultura sin mantenimiento o no laboreo)¹⁴⁶.

Es importante remarcar que las conclusiones que se pueden obtener de la tabla son meramente descriptivas de la situación actual en lugar de cuantitativas, dadas las limitaciones metodológicas identificadas¹⁴⁷. Aun a pesar de estas limitaciones, se puede decir que este tipo de producciones, supone una parte importante de la SAU en España.

Tabla 18. Superficie de producciones sostenibles por comunidad autónoma.

¹⁴⁶ MAPA. (2020). "Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5".

¹⁴⁷ No se ha calculado el porcentaje de las producciones sostenibles indicadas en la tabla con respecto al SAU porque se trata de información de distintas fuentes, diferentes años y que podría resultar incompleta (ya que existen otros tipos de producciones sostenibles que no se incluyen en la tabla de los que no se cuenta con información sobre la superficie que ocupan) o incluso podría duplicarse el conteo de la misma superficie en varias categorías.

| | Producción Ecológica (2018) | | Producción con técnicas de conservación de suelo (2017) | | Producción Integrada (2014) | | SAU (2017) | |
|----------------------------|-----------------------------|----------------|---------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-------------------|----------------|
| | ha | % | ha | % | ha | % | ha | % |
| Andalucía | 974.393 | 46,80% | 2.000.972 | 38,57% | 554.389 | 65,50% | 4.399.491 | 18,94% |
| Aragón | 56.885 | 2,73% | 250.233 | 4,82% | 58.052 | 6,86% | 2.274.920 | 9,79% |
| Principado de Asturias | 12.754 | 0,61% | 3.680 | 0,07% | | 0,00% | 350.561 | 1,51% |
| Illes Balears | 32.348 | 1,55% | 62.047 | 1,20% | 3.764 | 0,44% | 170.496 | 0,73% |
| Canarias | 6.608 | 0,32% | 23.557 | 0,45% | | 0,00% | 49.920 | 0,21% |
| Cantabria | 3.169 | 0,15% | 88 | 0,00% | 4.852 | 0,57% | 218.633 | 0,94% |
| Castilla- La Mancha | 372.394 | 17,88% | 1.070.062 | 20,63% | | 0,00% | 4.037.368 | 17,38% |
| Castilla y León | 42.659 | 2,05% | 92.839 | 1,79% | 4.343 | 0,51% | 5.327.061 | 22,93% |
| Cataluña | 200.750 | 9,64% | 305.760 | 5,89% | 43.639 | 5,16% | 1.115.367 | 4,80% |
| Extremadura | 94.518 | 4,54% | 420.303 | 8,10% | 119.328 | 14,10% | 2.425.122 | 10,44% |
| Galicia | 31.916 | 1,53% | 44.126 | 0,85% | 254 | 0,03% | 621.643 | 2,68% |
| Comunidad de Madrid | 10.065 | 0,48% | 41.572 | 0,80% | | 0,00% | 299.213 | 1,29% |
| Región de Murcia | 80.777 | 3,88% | 252.733 | 4,87% | 20.839 | 2,46% | 377.362 | 1,62% |
| Comunidad Foral de Navarra | 57.311 | 2,75% | 34.780 | 0,67% | 756 | 0,09% | 555.886 | 2,39% |
| País Vasco | 4.244 | 0,20% | 16.135 | 0,31% | 846 | 0,10% | 176.319 | 0,76% |
| La Rioja | 4.903 | 0,24% | 74.613 | 1,44% | 3.150 | 0,37% | 216.258 | 0,93% |
| Comunitat Valenciana | 96.478 | 4,63% | 494.393 | 9,53% | 32.181 | 3,80% | 614.101 | 2,64% |
| TOTAL | 2.082.173 | 100,00% | 5.187.893 | 100,00% | 846.393 | 100,00% | 23.229.721 | 100,00% |

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de: Producción ecológica: MAPA (2019). "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018"; Producción con técnicas de conservación del suelo: MAPA (2017). "ESYRCE: Encuesta sobre Superficies y Rendimientos"; Producción integrada: MAPA (2015). "Resumen de los datos sobre producción integrada. Año 2014"; SAU: Instituto Nacional de Estadística (2016). "Encuesta Estructura Explotaciones Agrarias: "Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones".

Además, como hemos visto en apartados anteriores, tanto la superficie de producción ecológica, como la de agricultura de conservación se han incrementado en los últimos años de una manera muy acusada. De la superficie de producción integrada no se cuenta con datos actuales, no obstante la tendencia hasta 2014 era creciente.

Por otro lado, en el caso de las producciones ecológicas, se detecta que la expansión del mercado interior no se está cubriendo principalmente con la producción nacional, sino que las importaciones están creciendo de manera significativa. Paralelamente existe una parte creciente de la producción de productos ecológicos que se comercializa como convencional, por lo que es necesario resolver algunos retos a los que se enfrenta este tipo de producción para ajustar la oferta y la demanda.

Por tanto, atendiendo a todos los aspectos mencionados anteriormente, se puede decir que, la respuesta del sector agrario a la exigencia de que los alimentos sean sostenibles es aceptable y se evoluciona adecuadamente. Sin embargo, se cuenta con gran potencial de mejora al respecto, lo que se evidencia, por ejemplo, en los resultados del

análisis de la gestión de los recursos naturales por parte de la actividad agraria y también con el desajuste de la oferta y la demanda de alimentos ecológicos.

Para adaptar las producciones agrarias hacia una mayor sostenibilidad va a ser necesaria la utilización de tecnología.

Existen además otras cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de los alimentos que consumimos que no dependen totalmente del sector agrario, sino que implica a otros eslabones de la cadena alimentaria o a las administraciones públicas, como son:

- En relación a la comercialización alimentaria, los canales cortos de comercialización son una opción excelente desde el punto de vista de la sostenibilidad, dado su bajo impacto climático y su posible relación con el descenso del desperdicio alimentario. A pesar de ello, el peso de este canal de comercialización es bajo, lo cual podría ser un aspecto a mejorar.
- El empaquetado de alimentos es principalmente de plástico. Dados los efectos negativos que tiene la utilización de plásticos sobre el medio ambiente y el clima, se considera necesario reducir el plástico en el empaquetado de alimentos (mediante, por ejemplo la compra a granel y la reutilización de envases), así como la utilización de envases no plásticos, de envases reciclables o de materiales biodegradables.
- El considerable potencial existente para reducir el desperdicio alimentario y el interés que tiene el sector productor por reducirlo.

Se podrían apoyar, por parte de las administraciones públicas, los canales cortos de comercialización, la utilización de envases sostenibles para alimentación y la reducción del desperdicio alimentario en el sector agrario. De esta manera, se permitiese una mejora de la respuesta del sector en materia de sostenibilidad en estos aspectos.

8.8 El bienestar animal

De acuerdo con la Organización Mundial de Sanidad Animal, el término bienestar animal designa el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las vive y muere. Un buen bienestar animal requiere prevenir enfermedades, cuidados veterinarios apropiados, refugio, manejo y nutrición, un entorno estimulante y seguro, una manipulación correcta y el sacrificio o matanza de manera humanitaria¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Organización Mundial de la Sanidad Animal. (consulta de la web en enero de 2020). Introducción a las recomendaciones para el bienestar de los animales.

Además, el Comité Mundial de Seguridad alimentaria concluyó en 2016 que el bienestar animal está también ligado a la seguridad alimentaria al contribuir a la resiliencia, la eficiencia y los resultados de responsabilidad social¹⁴⁹. Además, en “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto de las actividades internacionales en materia de bienestar animal en la competitividad de los ganaderos europeos en un mundo globalizado”¹⁵⁰ de 2018, se concluyó que el trabajo a favor del bienestar animal nos permite dar más valor añadido a los productos alimentarios de la UE.

Por otro lado, la importancia que para los ciudadanos europeos tiene el bienestar de los animales de granja ha sido puesta de manifiesto por los Eurobarómetros de la Comisión Europea desde hace más de 25 años. Ya en 1995, en el Eurobarómetro sobre la PAC¹⁵¹ (Eurobarometer 43.bis) ante una pregunta abierta sobre las posibles prioridades de la PAC en el futuro, la segunda respuesta más frecuente fue “garantizar el buen trato de los animales” (35% de las respuestas), solo por detrás de “proveer de alimentos sanos” (40%).

Los ciudadanos europeos se siguen manifestando en ese sentido en los Eurobarómetros, tanto los específicos sobre bienestar animal, como los relativos a la PAC. Así, en 2018, la mayoría de los entrevistados (88%) señalaron que consideraban justo reducir los pagos de la PAC a los que no respetasen los estándares sobre bienestar animal (en España subió 10 puntos esta respuesta desde 2015), y el 28% señalaron que una de las dos principales obligaciones de los ganaderos es asegurar el bienestar de los animales, por delante de la protección del medio ambiente (25%) o de proveer a la población con una diversidad de productos de calidad (22%). Además, de señalar el bienestar animal como una de las principales razones que justifica la significativa proporción del presupuesto de la EU dedicado a la PAC¹⁵².

¹⁴⁹ The Committee on World Food Security (2016). Recommendations on Sustainable agricultural development for food security and nutrition: what roles for livestock?

¹⁵⁰ Comisión Europea (2018) “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Sobre el impacto de las actividades internacionales en materia de bienestar animal en la competitividad de los ganaderos europeos en un mundo globalizado”.

¹⁵¹ Comisión Europea (2004): European Union Citizens and Agriculture from 1995 to 2003. Special Eurobarometer 221.

¹⁵² Comisión Europea (2018). “Special Eurobarometer 473. Europeans, Agriculture and the CAP”.

Por su parte, en el Eurobarómetro especial 442 de 2016, el 94% de los encuestados consideraban que proteger el bienestar de los animales de granja era importante¹⁵³. Esta preocupación por el bienestar animal cristalizó en el Tratado de Funcionamiento de la UE que establece en su artículo 13 que al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

En los animales de producción, existe normativa en materia del bienestar animal desde el año 1974, con la aprobación de la directiva relativa al aturdimiento de los animales antes de su sacrificio. Desde entonces, además del sacrificio se ha regulado el bienestar de los animales en otros ámbitos de la producción animal como son la estancia en la granja y el transporte de los animales. Además de los animales de granja, se ha desarrollado normativa de bienestar en otros ámbitos, como la experimentación animal.

En relación al bienestar de los animales en la granja, cabe destacar que todas las explotaciones ganaderas deben cumplir con el Real Decreto 348/2000 por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones. El Real Decreto es aplicable a todas las granjas de animales vertebrados, criados o mantenidos para la producción de alimentos, lana, cuero, pieles o con otros fines agrarios. La normativa establece requisitos sobre las instalaciones (incluyendo los equipos automáticos y mecánicos), el manejo (suministro de agua y bebida, mutilaciones, uso de sistemas de cría...), la documentación exigible (los ganaderos deben registrar en el libro de explotación los tratamientos veterinarios que dan a los animales) e indica que el personal debe tener los conocimientos necesarios para atender a los animales.

Adicionalmente a los requisitos generales, existe normativa específica que afecta a ciertos sectores, como las gallinas ponedoras.

¹⁵³ Comisión Europea (2016). "Special Eurobarometer 442. Attitudes of Europeans towards Animal Welfare".

España, como país miembro de la UE, ejecuta en todo el territorio nacional la normativa comunitaria en materia de bienestar animal, siendo competencia de las CCAA la aplicación de esta normativa en cada uno de sus territorios.

Las políticas que tienen como objetivo la mejora de los estándares de bienestar animal tendrán entre otras consecuencias la disminución de tratamientos medicamentosos, tanto con carácter preventivo como con carácter curativo, o unos mejores índices de conversión con la consiguiente disminución del uso de antibióticos o de la necesidad de elaboración de piensos animales¹⁵⁴.

Tal y como indicó el Tribunal de Cuentas en un informe especial sobre el bienestar animal en la UE, “las acciones de la UE para el bienestar animal han logrado un mayor cumplimiento de los requisitos en esta materia y han contribuido a la creación de una normativa más estricta que tiene un impacto claramente positivo en el bienestar animal. Sin embargo, persisten ciertas insuficiencias y puede mejorarse la coordinación con los controles de condicionalidad y con el uso de las ayudas al desarrollo rural para el bienestar animal” y “si bien las medidas de la UE fueron eficaces en algunos ámbitos, seguían existiendo insuficiencias en el cumplimiento de los requisitos mínimos”¹⁵⁵. Además, el Tribunal constató lo siguiente:

- En general, los EEMM han establecido sistemas para garantizar que las inspecciones se lleven a cabo de forma coherente.
- Se realizan buenas prácticas en la identificación de factores de riesgo. No obstante, pese a algunas buenas prácticas, no está claro que las inspecciones del bienestar animal en los EEMM se basen en riesgos (en particular en el ámbito del transporte).
- Aunque el fomento del bienestar animal era una prioridad del desarrollo rural en el período 2014-2020, el Tribunal constató que la medida específica “bienestar animal” no tuvo un uso generalizado (diez EEMM no han utilizado la medida 14 en sus PDRs).
- Los datos disponibles en el ámbito europeo no son suficientemente amplios ni fiables para transmitir información significativa sobre el grado de cumplimiento de

¹⁵⁴ EFSA (2017). “EMA and EFSA joint scientific opinion on measures to reduce the need to use antimicrobial agents in animal husbandry in the European Union, and the resulting impacts on food safety (RONAFA).”

¹⁵⁵ European Court of Auditors (2018) “Informe especial n.º 31/2018 «Bienestar animal en la UE: reducir la diferencia entre unos objetivos ambiciosos y su aplicación práctica»”

la legislación sobre bienestar animal en algunos aspectos (por ejemplo, el uso de la excepción para el sacrificio sin aturdimiento).

Como se ha indicado, en el periodo de programación actual de la PAC (2014-2020), la medida 14 permite desarrollar actuaciones en favor del bienestar animal en el marco del segundo pilar de la PAC. Por tanto, es una herramienta que puede ayudar a los ganaderos a adaptar la producción animal a las demandas de los consumidores europeos. No obstante, para este periodo únicamente las Comunidades Autónomas de Cantabria y Castilla-La Mancha incluyen esta medida en sus PDR y además cuentan con importes bajos (en total solo suman el 0,16% del FEADER total para España programado para este periodo).

Por otro lado, otras medidas de desarrollo rural (principalmente el apoyo a las inversiones agrícolas, los sistemas de calidad o la agricultura ecológica) pueden fomentar unos niveles de bienestar animal más elevados.

8.8.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa al bienestar animal

La normativa en materia de bienestar animal ha provocado cambios en el sector para que éste se adapte a la exigencia del consumidor de que se garantice el bienestar de los animales que se destinan a la producción de alimentos. Como indica el Tribunal de Cuentas, la creación de una normativa más estricta tiene un impacto claramente positivo en el bienestar animal. Sin embargo, persisten ciertas insuficiencias en el cumplimiento de los requisitos mínimos tal y como se manifiesta en los resultados del control oficial realizado en España (ver apartado 8.9.2.10 Controles del bienestar animal y el apartado 8.9.3 Resultados de los controles de la condicionalidad de la PAC relativos a las exigencias identificadas).

De esta manera, y de acuerdo a los principales incumplimientos detectados en los controles oficiales, se considera que la formación del sector agrario en esta materia es mejorable. Un mejor conocimiento de la normativa a aplicar podría mejorar el grado de cumplimiento de la normativa de bienestar animal y, por tanto, la adaptación del sector productor a esta exigencia de los consumidores.

Al margen de estas cuestiones, se considera que no se dispone de datos suficientes para analizar el nivel de respuesta del sector productor ante esta exigencia.

8.9 El control alimentario

El consumidor actual exige, no sólo que los alimentos sean seguros, sino también que sean de calidad, con un origen conocido y un etiquetado que le permita hacer una buena elección de compra. Por tanto, hoy se habla no sólo de alimentos seguros, sino de su autenticidad y calidad.

Esto se refleja en los nuevos enfoques que están desarrollando en el caso de los controles oficiales a nivel de la UE así como en las nuevas normativas de etiquetado de productos que pretenden dar la máxima información al consumidor (composición del alimento, valores nutricionales, origen del producto, etc.).

A nivel nacional, la organización del control de la calidad alimentaria, recogida en la Constitución, establece que las Autoridades competentes en la ejecución de los controles son las Comunidades Autónomas y corresponde a la AGE un papel coordinador. Otros actores involucrados en el control además del MAPA son:

- AESAN (en casos en los que, además de un posible fraude, existen implicaciones de salud pública y en el control de los puntos de venta final)
- Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones (SOIVRE) (competentes en el control de las frutas y hortalizas frescas y los controles en frontera)
- Guardia Civil (Servicio de Protección de la Naturaleza –SEPRONA-): en apoyo a la labor de las Autoridades Competentes de control y actuaciones que trascienden el ámbito administrativo. (Procedimiento de colaboración firmado entre Guardia Civil y el MAPA)

El control se desarrolla en concreto bajo el Programa de Control oficial de la Calidad Alimentaria, encuadrado dentro del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria¹⁵⁶ (PNCOCA) impuesto a cada EEMM por la normativa comunitaria, cuya finalidad es procurar la lealtad en las transacciones comerciales, mantener la unidad de mercado y la calidad de la producción de la industria alimentaria en origen.

Además del PNCOCA, existe la siguiente normativa nacional destacable en la materia:

- La Ley 28/2015, para la defensa de la calidad alimentaria. En ella se establece, entre otros, la definición de calidad alimentaria, el ámbito de aplicación, el régimen sancionador y los mecanismos de coordinación. Importante reseñar que de su ámbito de aplicación quedan excluidos los aspectos higiénico sanitarios y

¹⁵⁶ Para más información sobre le PNCOCA ver 9.3.2 Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria

de seguridad alimentaria, los OMGs, los alimentos irradiados, la venta al consumidor final, el comercio exterior, la producción primaria, incluido el bienestar animal y la producción ecológica ya que poseen su propia legislación.

- El Real Decreto 1945/1983, que regula algunos aspectos complementarios no recogidos en la Ley 28/2015.
- Leyes de calidad autonómicas: las ocho Comunidades Autónomas que han desarrollado leyes de calidad aplican la tipificación de sus sanciones mediante su legislación, sin embargo para la cuantía se aplica de manera homogénea en toda España la contemplada en la Ley 28/2015.

La coordinación y colaboración interterritorial entre el MAPA y las CCAA se articula a través de:

- Mesa de Coordinación de la Calidad Alimentaria es el marco para la adopción de acuerdos de interpretación normativa, la elaboración de procedimientos documentados, la difusión de la normativa, la formación, la programación anual de controles y de campañas específicas de control, así como el foro de debate de los proyectos de normativa que, en la materia, se estén desarrollando en los distintos grupos de trabajo o comités de gestión, a nivel UE y de las normas que se estén elaborando por parte de la AGE.
- La Mesa de Coordinación de los Laboratorios. Con objeto de coordinar a todos los laboratorios que ejercen su actividad en el ámbito agroalimentario con el fin de optimizar todos los recursos referidos al ámbito del control oficial de alimentos en su vertiente de análisis oficiales.
- Mesa de Coordinación del Ibérico compuesta por las CCAA y el Ministerio constituye el marco para la coordinación en todo lo referente a la aplicación del Real Decreto 4/2014 que contiene la norma de calidad de los productos ibéricos.

Existen sistemas de control del fraude específicos para los productos de calidad diferenciada, es decir, con denominaciones de origen protegidas (DOP), indicaciones geográficas protegidas (IGP) o especialidades tradicionales garantizadas (ETG), las menciones tradicionales de vino, o cualquier otro sistema relativo a la protección y desarrollo de términos de calidad facultativos.

Por otro lado, además del PNCOCA, existen una serie de Planes nacionales específicos de control oficial. Estos son:

- Plan de vigilancia de zoonosis y agentes zoonóticos.
- Plan de vigilancia de las resistencias a los antimicrobianos.
- Programa de vigilancia y control de residuos de plaguicidas en alimentos.
- Plan Nacional de investigación de residuos (PNIR) (ver apartado 9.3.3).
- Estudios dirigidos: Estudio de prevalencia de *Listeria monocytogenes* y de investigación de residuos de fenilbutazona en carne de caballo.

Cabe destacar que, aun a pesar de los esfuerzos de las administraciones públicas relacionadas con el control alimentario (ejecución y coordinación de los controles, auditorías internas, evaluaciones de resultados, inclusión de mejoras identificadas, etc.), el nivel de confianza del consumidor en el control alimentario es inferior al nivel de importancia que se ha asignado a este parámetro, de acuerdo a los datos del índice de Confianza del Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario¹⁵⁷. Únicamente el 50,3% de los consumidores manifiesta estar satisfecho con el control alimentario por parte de las Administraciones Públicas, el 23,1% no está ni satisfecho ni insatisfecho y el 22,2% insatisfecho. De esta manera, se considera imprescindible mejorar el conocimiento de los consumidores en relación a las garantías que ofrece el riguroso sistema de control alimentario con el que cuenta España.

El análisis del control alimentario en el presente documento se fundamenta en el estudio de las siguientes temáticas:

- Los resultados de los controles oficiales del PNCOCA relativos a las exigencias identificadas.
- Los resultados del control de la condicionalidad de la PAC en el presente periodo.
- El problema relativo a la calidad dual de los alimentos.
- El control del fraude alimentario.

8.9.1 Respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor relativa al control alimentario

Existe una gran variedad de programas que se encargan de verificar el cumplimiento de la normativa del sistema alimentario.

En relación a los controles en el ámbito de la producción primaria y la calidad alimentaria realizados en el marco del PNCOCA, tal y como se indica en el apartado 9.3.2 Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria, se concluye que los alimentos que se consumen en España son seguros y cumplen con unos elevados estándares de calidad y sostenibilidad lo que supone una garantía para el consumidor en relación a las distintas exigencias identificadas. No obstante, existen programas con porcentajes de incumplimiento más elevados, como es el caso de los relativos la higiene de las

¹⁵⁷ MAPA (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. "Resultados índice segundo trimestre 2019".

explotaciones ganaderas, la calidad alimentaria y la alimentación animal y al bienestar animal.

En los siguientes sub-apartados, se van a indicar los incumplimientos detectados en cada programa de control relativo a las temáticas del OE9. Es importante remarcar que, esta información se debe analizar con cautela por los siguientes motivos:

- Las autoridades competentes trabajan en base a una sistemática de análisis de riesgos, lo que implica que en muchos casos los operadores inspeccionados suelen ser aquellos que presentan a priori un mayor riesgo de incumplimiento, lo que implica una situación no representativa de la realidad.
- Los incumplimientos incluyen, no sólo las infracciones (incumplimientos que si dan lugar al inicio de un procedimiento sancionador tipificado), sino también las irregularidades (incumplimientos detectados durante las actuaciones de control que no dan lugar a una propuesta de inicio de expediente sancionador). En muchos casos los incumplimientos se deben a cuestiones de carácter documental o registral, lo que no tienen consecuencias sobre la satisfacción de los consumidores.
- En algunos programas, tal y como se indica en los propios informes, se muestran porcentajes de incumplimiento que se pueden considerar elevados debido a un concepto de “incumplimiento” excesivamente riguroso.

Además, en el marco del PNCOCA se realiza una verificación de la eficacia de los controles oficiales realizada por las Autoridades de Coordinación (mediante la supervisión del control oficial, la evaluación de objetivos y uso de indicadores y las auditorías de los controles oficiales). Adicionalmente, en el caso de que se encuentren deficiencias, se toman las medidas correctivas necesarias para conseguir superarlas.

Por ello, tras la evaluación de los programas de control oficial relacionados con las exigencias del consumidor identificadas se concluye que, en general, el sistema alimentario responde correctamente ante dichas exigencias, aunque la respuesta a algunas de ellas es mejorable (calidad alimentaria y bienestar animal).

Por ese motivo, se podría valorar la posibilidad de realizar intervenciones que ayuden a mejorar el porcentaje de cumplimiento de los programas mejorando el conocimiento del sector relativo a la extensa normativa comunitaria y nacional que debe cumplir. Algunas de éstas podrían ser la formación y de asesoramiento al sector con respecto a los requisitos legales a cumplir, el envío de respuestas motivadas a las consultas planteadas sobre la aplicación de la normativa alimentaria en los distintos subsectores, la publicación on-line de boletines informativos o recopilaciones legislativas monográficas que permitan una comunicación clara y detallada de las exigencias normativas.

Por otro lado, teniendo en cuenta los resultados de los controles de condicionalidad de la PAC (especialmente los motivos de incumplimiento de la condicionalidad y la evolución del porcentaje de incumplimiento en los últimos años), se considera que el sector productor nacional, de manera generalizada, cumple con las exigencias del consumidor. No obstante, al igual que en el caso de los controles del PNCOCA, se podría valorar la posibilidad de realizar intervenciones para el sector que ayuden a mejorar el porcentaje de cumplimiento de la condicionalidad a través de la difusión de conocimiento en relación a los requisitos que se deben cumplir. Especialmente en relación con la gestión del agua (contaminación por nitratos y riego) y del suelo (cobertura mínima del suelo) y sobre el bienestar animal y la seguridad alimentaria.

8.9.2 Resultados de los controles del PNCOCA relativos a las exigencias identificadas

Una manera de evaluar la respuesta de la agricultura a las exigencias de los consumidores identificadas es el análisis de los resultados de los distintos programas de control oficial en el marco del PNCOCA. De esta manera, se puede analizar el grado de cumplimiento de la normativa nacional y comunitaria del sector alimentario relativa a los temas que atañen al OE9. En concreto, en relación a:

- Los residuos de productos fitosanitarios.
- Residuos de medicamentos veterinarios.
- Los contaminantes alimentarios.
- Los envases de los alimentos.
- La higiene ganadera y la alimentación animal.
- La calidad alimentaria.
- La calidad diferenciada.
- El etiquetado de alimentos.
- La producción ecológica.
- El bienestar animal.

8.9.2.1 Controles de residuos de productos fitosanitarios

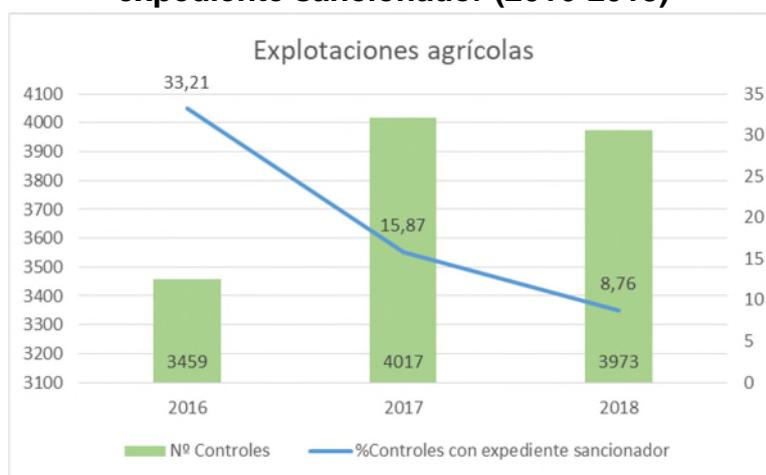
El Programa Nacional de Control Oficial de la Higiene de la Producción Primaria Agrícola y del Uso de Productos Fitosanitarios comenzó en 2016, por lo que se considera que actualmente se está en un periodo de adaptación tanto del sector como del personal competente para el control oficial. No obstante, los datos que se muestran a continuación indican que el porcentaje de controles con apertura de expediente sancionador ha ido descendiendo desde el inicio de los controles, por lo que se deduce que se va progresando en este proceso de adaptación.

Este Programa incluye los siguientes puntos de control:

- Las explotaciones que realicen su actividad en el ámbito de la producción primaria agrícola, en las que se controla la higiene y el uso de productos fitosanitarios.
- Los establecimientos de tratamiento de productos fitosanitarios, en los que se controlan aspectos relativos al uso de productos fitosanitarios.
- Los establecimientos en los que se produzcan brotes vegetales, en los que se inspecciona la higiene y la legislación sectorial en vigor.

A continuación se indica la evolución del número total de controles y del porcentaje de controles que han dado lugar a la apertura de un expediente sancionador en las explotaciones agrícolas controladas:

Figura 37 Número de controles realizados y porcentaje de los mismos con expediente sancionador (2016-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2016 a 2018.

En 2018 las no conformidades más comunes detectadas en explotaciones agrícolas estuvieron relacionadas con la cumplimentación inadecuada del cuaderno de explotación y la inexistencia de normas adecuadas de higiene y buenas prácticas para el personal, seguidas de la formación incorrecta o inexistente de los trabajadores en materia de higiene y de la inexistencia de documentación de asesoramiento en explotaciones no exentas de la obligación de asesoramiento. Por otro lado, los casos de aperturas directas de expediente sancionador por incumplimiento se han dado principalmente por ser las condiciones de las explotaciones insuficientes desde el punto de vista sanitario

en cuanto a infraestructuras y/o adecuación y accesibilidad de medios para los trabajadores que permitan el cumplimiento de las prácticas de higiene básicas.

En relación a la toma de muestras de material vegetal, para verificar el correcto uso de los productos fitosanitarios en las explotaciones resultados son los siguientes¹⁵⁸:

Tabla 19 Número de muestras y porcentaje de las mismas con residuos según tipo de explotación (2016-2018).

| Año | Explotaciones no venta directa | | | Explotaciones venta directa | | | |
|------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| | Número de muestras analizadas | % de muestras con residuos de sustancias no autorizadas para el cultivo en concreto | % de muestras con residuos de sustancias prohibidas | Número de muestras analizadas | % de muestras con residuos >LMR | % de muestras con residuos de sustancias no autorizadas para el cultivo | % de muestras con residuos de sustancias prohibidas |
| 2016 | 1344 | 5,13% | 0,45% | 58 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| 2017 | 1326 | 3,32% | 0,45% | 80 | 7,50% | 0,00% | 1,25% |
| 2018 | 1097 | 4,83% | 0,09% | 60 | 1,67% | 0,00% | 3,33% |

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2016 a 2018.

Las muestras no conformes no necesariamente suponen un riesgo en cuanto a seguridad alimentaria, puesto que en la mayoría de los casos se trata de un uso de producto no autorizado para el cultivo tratado en concreto, pero no implica que las dosis utilizadas sean peligrosas ni superen umbrales que puedan afectar a la salud humana.

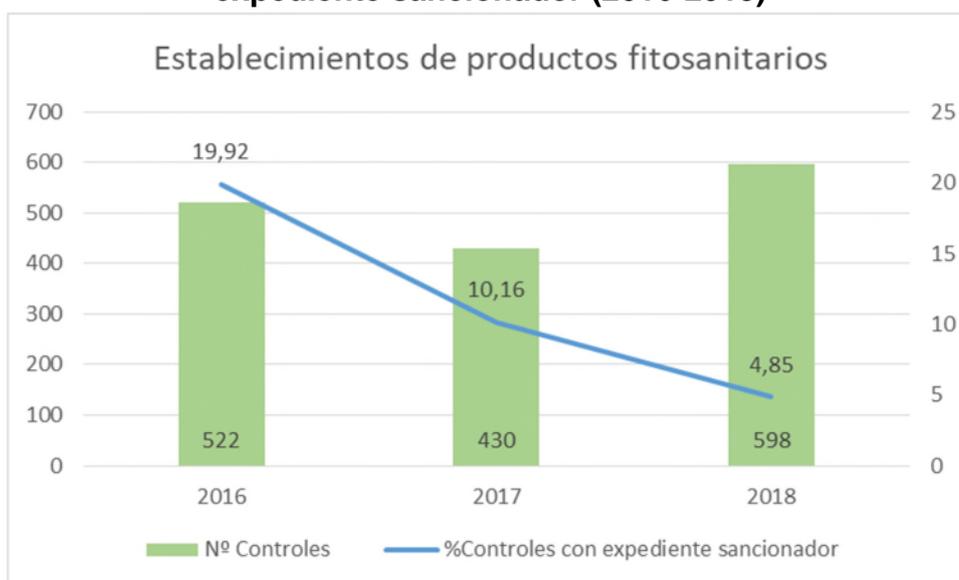
Por otro lado, la evolución del número total de controles de los establecimientos de tratamiento de productos fitosanitarios y el porcentaje de controles que han dado lugar a la apertura de un expediente sancionador se muestra en la siguiente figura.

¹⁵⁸ Cabe destacar que existe un procedimiento de autorización para la comercialización de productos fitosanitarios está regulado a nivel europeo (Reglamento 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios) según el cual el primer paso para la autorización de un producto fitosanitario es la autorización de la materia activa, que se concede para el conjunto de la UE, por un periodo máximo de 15 años, y supone un proceso de revisión en el que intervienen los Estados miembros, la EFSA, la Comisión Europea y el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria (SCPAFF). Este último es el que finalmente adopta la decisión de renovación o autorización de las materias activas cuando se haya probado científicamente que:

- No producen efectos perjudiciales en los consumidores, los agricultores ni terceros, y
- No provocan efectos inaceptables en el medio ambiente, y
- Son suficientemente eficaces.

Una vez que la materia activa está autorizada, se abre un segundo proceso, que es la autorización de los productos fitosanitarios o formulados comerciales, por parte de cada Estado miembro.

Figura 38 Número de controles realizados y porcentaje de los mismos con expediente sancionador (2016-2018)

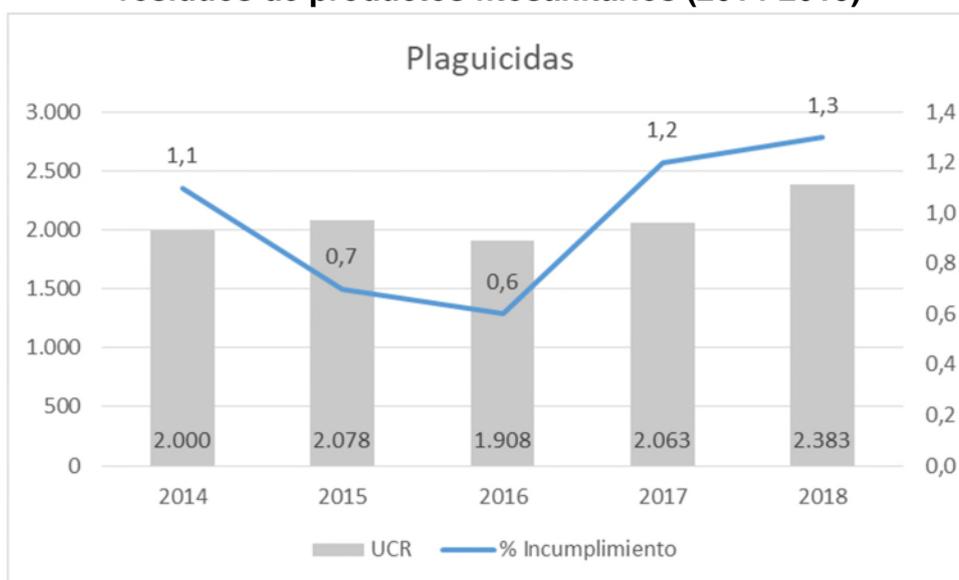


Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2016 a 2018.

De acuerdo a los resultados de 2018 de estos controles, los incumplimientos más comunes detectados están relacionados con la inexistencia del registro de operaciones realizadas, seguidos de la no inscripción en el ROMA de los equipos utilizados para los tratamientos, lo que no supone un riesgo para la salud del consumidor.

Además, en el Programa del control oficial de contaminantes en alimentos posterior a la producción primaria, se incluye el análisis de los residuos de productos fitosanitarios. De 2014 a 2018, se han obtenido los siguientes resultados:

Figura 39 Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en residuos de productos fitosanitarios (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2014 a 2018

En 2018 el porcentaje de incumplimiento fue del 1,3% y las infracciones más comunes se han observado en vegetales y derivados y carnes y derivados.

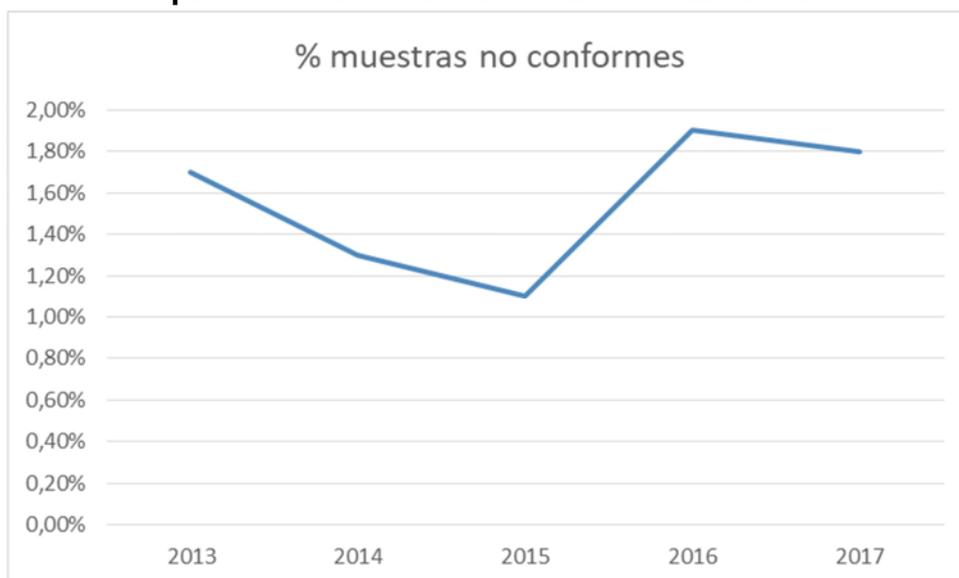
Adicionalmente, se van a analizar los resultados del Programa de Vigilancia y Control de Residuos de Plaguicidas en alimentos, de acuerdo a los informes de los últimos años publicados por AESAN¹⁵⁹.

En España se analizan al año más de 2000 muestras, de origen nacional, europeo y de terceros países. Cabe destacar que el nivel de incumplimiento del límite máximo legal se mantiene por debajo del 2% en todo el periodo de 2013 a 2017. Este valor es inferior a la media comunitaria, que ronda el 5%. Las inconformidades se dan principalmente en frutas y hortalizas.

La evolución del porcentaje de muestras no conformes (que superan los LMRs con un margen que contempla la incertidumbre analítica) ha sido la siguiente:

¹⁵⁹ En los informes de "Resultados de Programa de Vigilancia y Control de Residuos de Plaguicidas" del año 2013 al 2017 (AESAN).

Figura 40. Evolución del porcentaje de muestras no conformes de residuos de productos fitosanitarios en los alimentos.

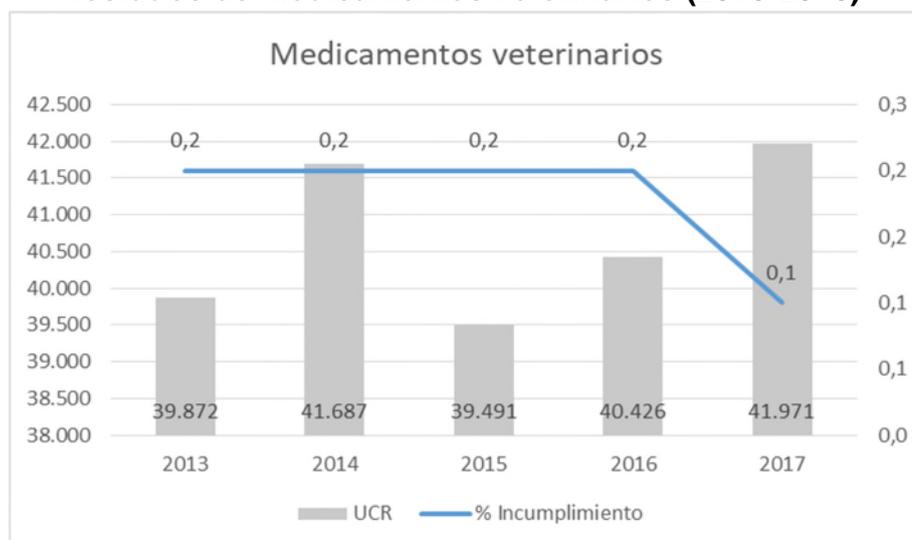


Fuente: Elaboración propia. Datos de “Resultados de Programa de Vigilancia y Control de Residuos de Plaguicidas” del año 2013 al 2017 (AESAN).

8.9.2.2 Controles de residuos de medicamentos veterinarios

De acuerdo a los resultados del Programa del control oficial de determinadas sustancias y sus residuos en productos de origen animal, en 2017 el porcentaje de incumplimiento en el control de residuos de medicamentos veterinarios fue de únicamente el 0,1%, el valor más bajo desde el inicio de la serie histórica considerada en la siguiente figura (2013-2018).

Figura 41. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en residuos de medicamentos veterinarios (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2013 a 2017.

8.9.2.3 Controles de contaminantes alimentarios

En el marco del Programa Nacional de Control Oficial de la Higiene de la Producción Primaria Agrícola y del Uso de Productos Fitosanitarios que se ha indicado anteriormente, además de todos los aspectos relacionados con el uso de los productos fitosanitarios, se inspeccionan una gran cantidad de cuestiones relacionadas con la higiene y la contaminación microbiológica en las explotaciones agrícolas y también se toman muestras, tanto de vegetales (incluidos los germinados) como de agua, para el análisis de distintos microorganismos. Los resultados se muestran a continuación:

Tabla 20 Número de muestras y porcentaje de las mismas con presencia de microorganismos patógenos (2016-2018).

| Año | Muestras tomadas para análisis de microorganismos | % Muestras con presencia de microorganismos patógenos |
|------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 2016 | 183 | 0,00% |
| 2017 | 93 | 0,00% |
| 2018 | 204 | 0,49% |

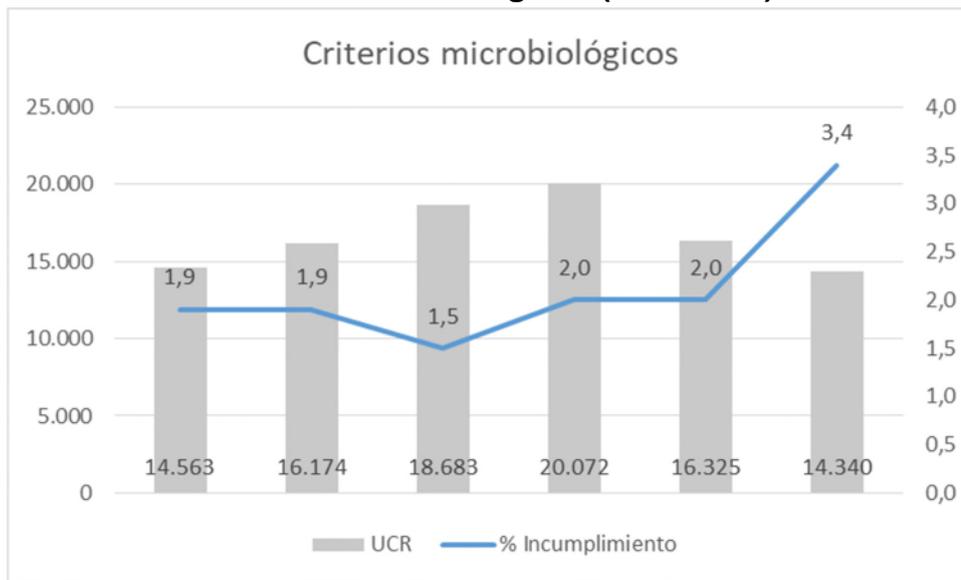
Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2016 a 2018.

Se observa que el porcentaje de muestras con presencia de microorganismos patógenos es muy bajo.

Por otro lado, en el Programa del control oficial de contaminantes en alimentos que se desarrolla en el marco del PNCOCA en fases posteriores a la producción primaria, además de los residuos de productos fitosanitarios indicados previamente y de los residuos de medicamentos veterinarios y los materiales en contacto con los alimentos que se recogerán posteriormente, se analizan los siguientes peligros biológicos o químicos. La evolución en los últimos años de los porcentajes de incumplimiento de los correspondientes programas, así como los principales motivos se detallan a continuación:

- Criterios microbiológicos (incluidos como criterios de seguridad alimentaria en el Reglamento nº 2073/2005 relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios): en 2018 se detectó un promedio de 3,4% incumplimientos siendo el valor más elevado de la serie histórica desde 2013. Si analizamos la información por sector (agrario) y microorganismo se observa que los incumplimientos más comunes fueron la presencia de *Salmonella* en carne y derivados y de listeria en carne y derivados.

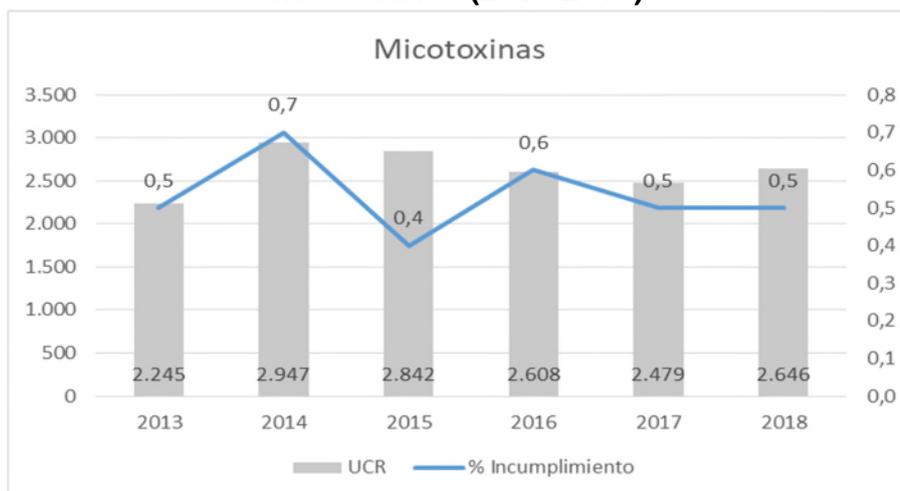
Figura 42. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en criterios microbiológicos (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2013 a 2018.

- Micotoxinas y toxinas vegetales inherentes en alimentos: en 2018 el porcentaje de incumplimiento en el control de estas toxinas fue de 0,5%, con valores similares al inicio de la serie histórica considerada, en 2013. Los sectores en los que se han detectado más incumplimientos han sido el de alimentación especial y complementos alimenticios, seguido del sector de vegetales y derivados.

Figura 43. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en micotoxinas (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2013 a 2018.

- Contaminantes abióticos (contaminantes industriales/medioambientales, orgánicos persistentes y agrícolas): en 2018 el porcentaje de incumplimiento en el control de contaminantes abióticos fue de 0,9%. A pesar de que este porcentaje aumentó del 2013 al 2016, debido a un importante descenso en los últimos años, se ha vuelto a obtener valores similares al inicio de la serie histórica considerada, en 2013. Los incumplimientos más comunes en productos agrarios en 2018 fueron los hidrocarburos aromáticos policíclicos en carne y derivados.

Figura 44. Número de controles realizados y porcentaje de incumplimientos en contaminantes abióticos (2013-2018)

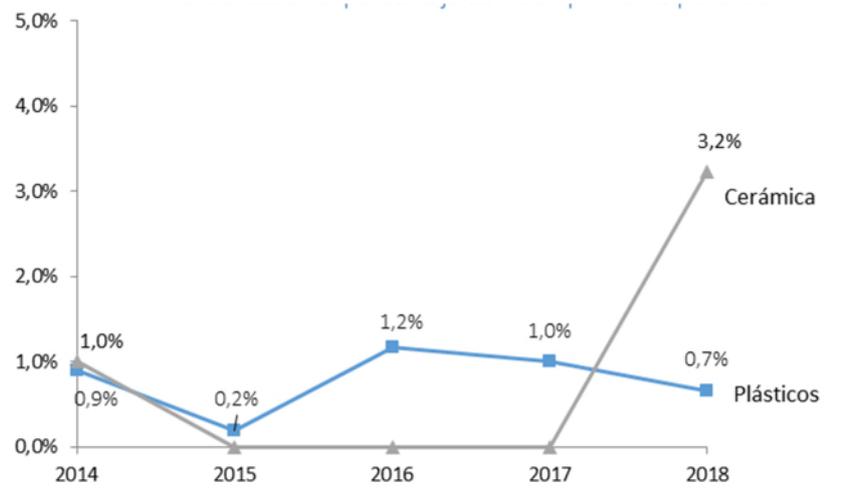


Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2013 a 2018.

8.9.2.4 Controles de envases de los alimentos

En el Programa de control de materiales en contacto con los alimentos, se controlan los riesgos vinculados a los niveles de migración en los envases y en materiales en contacto con los alimentos de acuerdo a la legislación vigente, en concreto los plásticos, la cerámica y la celulosa regenerada. De acuerdo a la siguiente figura, en el caso de los plásticos, se observa un porcentaje de incumplimientos en 2018 de únicamente un 0,7%. En cuanto a los materiales de cerámica, se observa que de 2015 a 2017 no se detectaron incumplimientos y en 2018 sólo ha habido un incumplimiento, pero supone un 3,2% de incumplimientos debido al bajo número de controles realizados (31).

Figure 45. Porcentaje de incumplimientos en materiales en contacto con alimentos (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2014 a 2018.

8.9.2.5 Controles de la higiene ganadera y la alimentación animal

El control oficial de higiene ganadera se establece mediante el Programa nacional de control oficial de higiene en las explotaciones ganaderas. Los aspectos en los que se han centrado las actividades son:

- Las condiciones generales de higiene de la explotación ganadera.
- Los registros que deben ser mantenidos de forma obligatoria.
- La gestión sanitaria global de la explotación.
- La gestión adecuada de la alimentación de los animales.
- La gestión de los subproductos derivados de la actividad ganadera.
- El uso racional de los medicamentos veterinarios.

Los resultados de 2013 a 2018 del Programa no muestran una tendencia clara en este periodo¹⁶⁰. En el último año, los controles con incumplimientos fueron un 26,62% de los controles totales realizados. De estos, el porcentaje de incumplimientos por especie muestra grandes diferencias variando del 18,56% en bovino de carne al 41,5% en porcino.

¹⁶⁰ No existe una tendencia clara en relación a la evolución del cumplimiento de los parámetros controlados porque el porcentaje de explotaciones inspeccionadas es muy bajo. Esto implica que cada año varían las explotaciones a muestrear, lo que dificulta la comparación de los datos de incumplimientos de año en año.

A continuación se muestra un gráfico con la evolución del número de controles realizados¹⁶¹ y el porcentaje de incumplimiento:

Figura 46 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2013 a 2018.

Las principales causas de los incumplimientos de 2018 fueron:

- En los requisitos de higiene general, casi todos están relacionados con la bioseguridad de la explotación: limpieza de todas las instalaciones de producción primaria y vehículos, control de plagas, etc.
- En relación a los registros de la explotación destaca el elevado número de incumplimientos relativos al registro de tratamientos veterinarios.
- En los requisitos sobre subproductos, es significativo el elevado número de incumplimientos por falta de programa de gestión de los cadáveres.
- En cuanto a los requisitos de uso racional del medicamento veterinario, la mayoría de incumplimientos están relacionados con las irregularidades detectadas en las recetas o la presencia de medicamentos veterinarios sin la preceptiva prescripción.

¹⁶¹ El número de controles se corresponde con la suma del número de controles programados ejecutados y el número de controles no programados.

Además, cabe destacar que el mayor número de expedientes sancionadores están vinculados con el registro de tratamientos, el uso adecuado del medicamento por control de recetas y la gestión de cadáveres.

El Programa nacional de control oficial de alimentación animal comprueba el cumplimiento de las disposiciones relativas a la comercialización y uso de los piensos, incluyendo el control del etiquetado y del resto de información al consumidor final, de modo que la seguridad de los piensos quede garantizada y, con ello, la protección de la salud pública, desde la parte que le compete, así como la información al consumidor. Los resultados del Programa de los últimos años se pueden ver en la siguiente gráfica, así como la evolución del número de controles¹⁶².

Figura 47 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2013 a 2018.

Cabe destacar que, aunque el porcentaje de incumplimientos puede parecer muy elevado, el porcentaje de expedientes sancionadores es mucho más reducido. De hecho, en 2018 el número de expedientes sancionadores iniciados fue de 148 de los 2.802 establecimientos inspeccionados, lo que supone el 5,3% del total.

Además, es importante remarcar que, en este Programa, no se controla anualmente el total de establecimientos registrados. La frecuencia de control es variable en función de

¹⁶² El número de controles se corresponde con la suma del número de controles programados ejecutados y el número de controles no programados

la evaluación del riesgo. Por ese motivo, no es comparable el porcentaje de incumplimiento de un año a otro.

Las infracciones más habituales han sido de las normas de higiene de los anexos del Reglamento 183/2005 (estado de instalaciones y equipos –limpieza y conservación-, falta de registros documentales o informáticos y Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC) son los más comunes), el etiquetado y otros documentos comerciales, la falta de registro/autorización de establecimientos y la normativa de piensos medicamentosos en lo que respecta a la prescripción veterinaria.

Las determinaciones analíticas realizadas son: sustancias indeseables, calidad microbiológica, sustancias no autorizadas o para uso no permitido, OMG, piensos medicamentosos, composición nutricional, contenido en aditivos y presencia de PATs (Proteína Animal Transformada) y las infracciones más comunes son de composición nutricional y de sustancias indeseables.

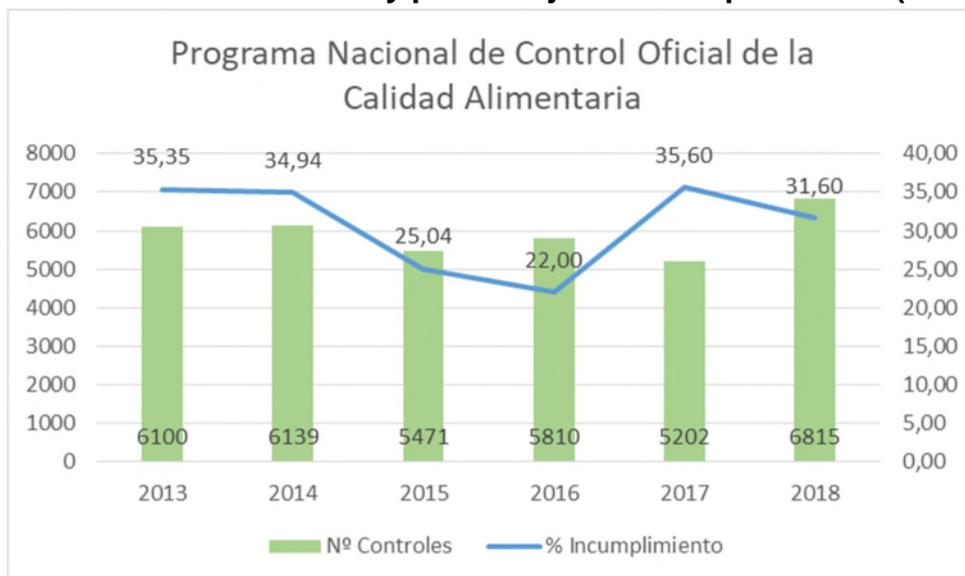
8.9.2.6 Controles de la calidad alimentaria

El Programa de control oficial de la calidad alimentaria tiene como objetivos el velar por alcanzar y mantener la calidad de los alimentos en la industria alimentaria, la unidad de mercado así como unos adecuados requisitos de procesos y productos y unas correctas condiciones de las actividades de producción, elaboración y fabricación en la cadena alimentaria.

A continuación se muestra el número de controles¹⁶³ y la evolución de los resultados de este programa:

¹⁶³ El número de controles se corresponde con la suma del número de controles programados ejecutados y el número de controles no programados

Figura 48 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2013 a 2018.

Es importante recordar que los incumplimientos detectados incluyen tanto las irregularidades (incumplimientos detectados durante las actuaciones de control que no dan lugar a una propuesta de inicio de expediente sancionador) como las infracciones (incumplimientos que si dan lugar al inicio de un procedimiento sancionador tipificado). El porcentaje de inicio de expedientes sancionadores con respecto al total de incumplimientos fue de 37,8% en 2018. Además, el número de controles con infracción fue de 766 para productos transformados de los 5.268 controles realizados (14,5%) y de 159 para productos no transformados de los 1.547 controles realizados (10,3%).

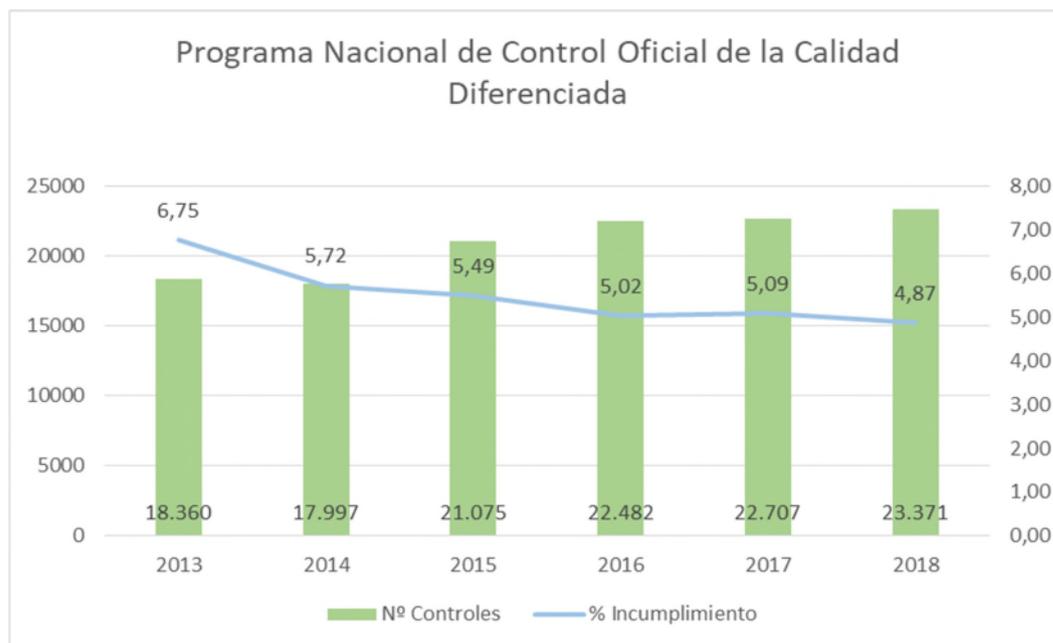
Los controles realizados se centran en sectores tales como los las bebidas alcohólicas, los derivados cárnicos y los aceites vegetales comestibles en el caso de productos transformados y en frutas y hortalizas y carnes en los productos no transformados. Y el mayor número de infracciones se han detectado en vinos y en frutas y hortalizas.

8.9.2.7 Controles de la calidad diferenciada

En cuanto al Programa nacional de control oficial de la calidad diferenciada vinculada a un origen geográfico y especialidades tradicionales garantizadas, en el ámbito de la

producción primaria, en la siguiente gráfica se puede ver la evolución descendente del porcentaje de incumplimientos y el incremento del número controles de 2013 a 2018¹⁶⁴:

Figura 49 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2013 a 2018.

8.9.2.8 Controles del etiquetado de alimentos

Los controles oficiales en el marco del Programa control de la información de alimentos y materiales en contacto con los alimentos entregados al consumidor final y composición alimentaria tienen como objeto lograr un alto nivel de protección de la salud de los consumidores y garantizar su derecho a la información.

Se trata de verificar el cumplimiento de la normativa en relación a las siguientes materias:

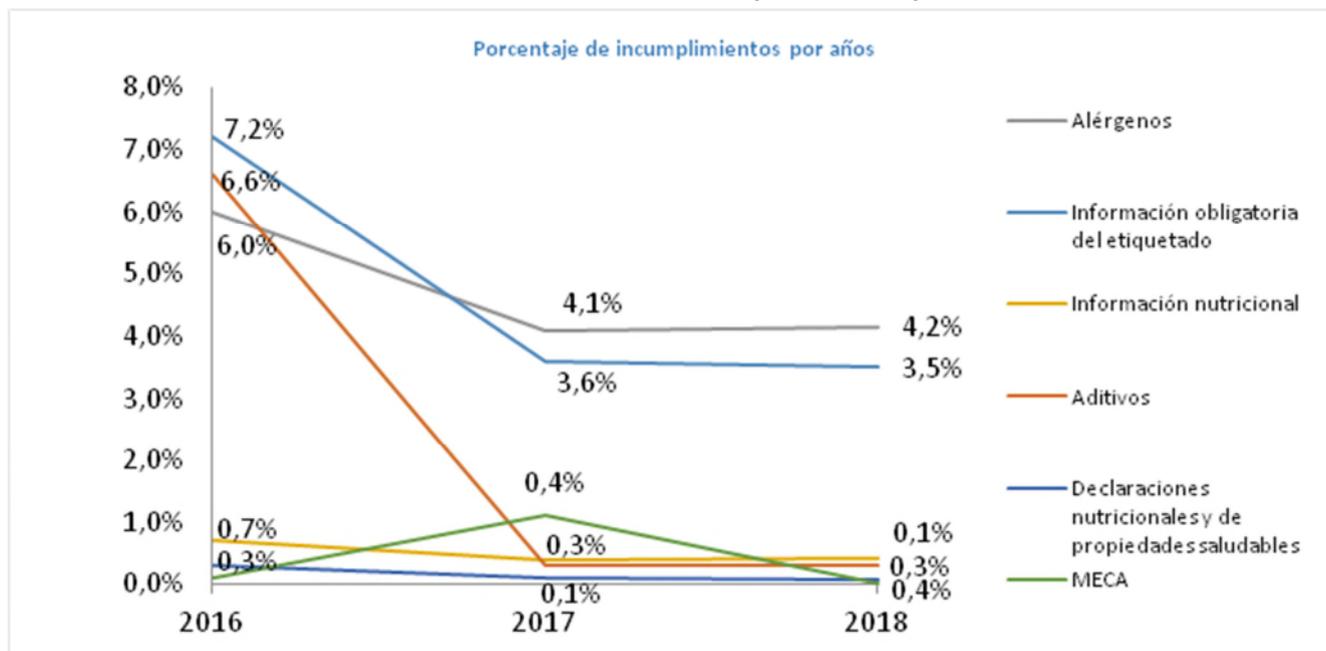
- La información obligatoria general y específica del etiquetado que tiene repercusión en seguridad alimentaria.
- El etiquetado de aditivos.
- El etiquetado de alérgenos.

¹⁶⁴ El número de controles se corresponde con la suma del número de controles programados ejecutados y el número de controles no programados

- El etiquetado de los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos (MECA).
- La información nutricional.
- Las declaraciones nutricionales y declaraciones de propiedades saludables.

A continuación se muestra en la gráfica la evolución del porcentaje de incumplimientos en los tres últimos años.

Figura 50. Evolución del porcentaje de incumplimientos en el control de la información de alimentos (2016-2018)



Fuente: Información facilitada por AESAN.

Se observa que los mayores porcentajes de incumplimiento en 2018 ocurrieron en alérgenos y la información obligatoria del etiquetado con un 4,2% y 3,5%, respectivamente.

8.9.2.9 Controles de la producción ecológica

En relación al control oficial de las producciones ecológicas, de acuerdo al Programa nacional de control oficial de la producción ecológica, la evolución de los resultados de los controles ha sido irregular, pero en el año 2018, se ha reducido el número de incumplimientos detectados con respecto al número de operadores controlados (2,51%). Cabe destacar que, tal y como muestra la siguiente figura, el porcentaje de incumplimientos detectados, además de ser muy bajo, se ha mantenido en un mismo rango a lo largo del tiempo. Además hay que tener en cuenta que el número de operadores controlados se ha incrementado considerablemente en los últimos años.

Figura 51 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2013 a 2018.

Si se analizan los datos teniendo en cuenta las causas que han motivado los incumplimientos detectados, destacan como principales incumplimientos los siguientes:

- En agricultura, la detección de tratamientos y/o residuos, ya sea debidos al uso de insumos no permitidos en la normativa de agricultura ecológica o por contaminación por deriva, el uso de semilla no ecológica tratada y/o sin autorización previa, el uso de sustancias no autorizadas, no mantener una correcta y completa contabilidad y registro de las compras y ventas, y la no entrega de documentación pertinente.
- En ganadería, el uso de alimentación convencional para el ganado, la introducción de ganado no ecológico en la explotación, la presencia de OMG en piensos, ganado sin acceso al aire libre y el acceso de ganado ecológico a pastos convencionales.
- En operadores transformadores, el uso de auxiliares tecnológicos no autorizados, de ingredientes agrarios convencionales, de ingredientes en conversión para elaboración de producto ecológico o el uso de instalaciones no sometidas a control en la elaboración y almacenaje de productos ecológicos. Con frecuencia, la detección de residuos en este tipo de operadores ha sido por causas ajenas a los mismos.

Se concluye que estos incumplimientos no generan una amenaza para la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos o la salud, ya que los operadores que se acogen a la producción ecológica tienen, en primer lugar, que cumplir con toda la normativa de

carácter horizontal. Los incumplimientos en este Programa se refieren al no cumplimiento de la legislación específica de la producción ecológica.

8.9.2.10 Controles del bienestar animal

Analizando los datos del Programa nacional de control oficial del bienestar animal en las explotaciones ganaderas y el transporte, en la siguiente tabla se puede observar una evolución del número de controles¹⁶⁵ y de los resultados de los controles bastante irregular desde 2013 hasta 2018 en lo que respecta al control del bienestar animal. En 2018 se situó el porcentaje de incumplimiento en 22,8%, más del doble del año anterior.

Figura 52 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2013-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria de 2013 a 2018¹⁶⁶.

Las variaciones en los incumplimientos detectados se pueden explicar porque en el subprograma de bienestar en granja, como consecuencia del Plan de acción de prevención del raboteo rutinario, ya que aumentaron proporcionalmente los incumplimientos detectados relacionados con la provisión de material manipulable y las mutilaciones (raboteo) realizados a los cerdos. No se debe a un aumento de la cantidad de incumplimientos, sino a que los controles se incrementaron en áreas concretas en las que la proporción de incumplimientos era superior.

¹⁶⁵ El número de controles se corresponde con la suma del número de controles programados ejecutados y el número de controles no programados.

¹⁶⁶ Los datos correspondientes a 2018 los ha facilitado el MAPA.

En 2018, los resultados de los controles oficiales en explotaciones ganaderas, fueron, a diferencia de años anteriores:

- El grupo de incumplimientos más frecuentes son los referidos a “Edificios y establos” (casi un 20%), por deficiencias en los suelos o en el tipo de material de construcción o del mantenimiento de los mismos.
- El siguiente grupo de incumplimientos más frecuentes, que en años anteriores era el más detectado se refiere a problemas en la documentación que deben mantener los ganaderos con respecto a su granja (como el mantenimiento y registro de las hojas de tratamientos y recetas, la actualización de los censos o los registros asociados a los animales muertos de la explotación).
- La falta de formación del personal supone un 14% de las infracciones detectadas.
- Destaca la detección de incumplimientos de la obligación de proveer de material manipulable a los cerdos, tanto en cantidad como en calidad del mismo.

En cuanto a los controles del transporte, el 50% de las infracciones se debe a la no aptitud de los animales durante el transporte.

También existe un Programa de control del bienestar animal en matadero, que tiene como objetivo general reducir la aparición de riesgos que alteren el bienestar animal en los mataderos durante las operaciones de descarga, estabulación, operaciones relacionadas con el sacrificio de los animales y las operaciones conexas. Entre otras cuestiones, se detectan los incumplimientos tanto de tipo estructural, como operacional relacionados con el bienestar de los animales.

El porcentaje de incumplimiento en 2018 fue de 28,5% en aspectos operacionales y del 14% en cuestiones de carácter estructural, tal y como muestra la siguiente figura.

Figura 53 Número de controles y porcentaje de incumplimientos (2014-2018).



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Control oficial en fases posteriores a la producción primaria de 2014 a 2018.

En 2018, los incumplimientos de tipo estructural detectados en los operadores económicos se debieron a:

- Requisitos técnicos de locales e instalaciones de descarga, estabulación y aturdimiento.
- Mantenimiento de instalaciones, equipos y útiles relacionados con el bienestar animal y sus sistemas de verificación.

En cuanto a los incumplimientos de tipo operacional fueron relativos a:

- La verificación del estado de los animales a su llegada al matadero. El manejo adecuado en la descarga de los animales, su traslado y estabulación.
- Las condiciones del aturdimiento.
- La formación de los operarios que realizan el sacrificio y las operaciones conexas.

8.9.3 Resultados de los controles de la condicionalidad de la PAC relativos a las exigencias identificadas

El sector productor nacional también se puede evaluar en relación al cumplimiento de la condicionalidad de la PAC en aquellos ámbitos relacionados con las exigencias de los consumidores identificadas en el presente documento.

La condicionalidad de la PAC, que es aplicable en España desde el año 2005, está constituida por una serie de condiciones para el pago de determinadas ayudas a los agricultores, que están ligadas a la aplicación de sistemas de producción que garantizan la salubridad de los productos obtenidos y su adecuación a las exigencias de conservación y mejora del territorio sobre el que se asientan las explotaciones.

En el periodo 2014-2020, la condicionalidad se basa en el cumplimiento de los siguientes aspectos que se indican en los anexos I y II del Real Decreto 1078/2014 por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola:

- Requisitos Legales de Gestión (RGL).
- Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales de la tierra.

A continuación se indican los porcentajes de incumplimiento de los requisitos de la condicionalidad detectados en España en 2018:

Tabla 21 Requisitos de cumplimiento de la condicionalidad, beneficiarios controlados, número de incumplimientos y porcentaje de incumplimiento detectado en España en 2018.

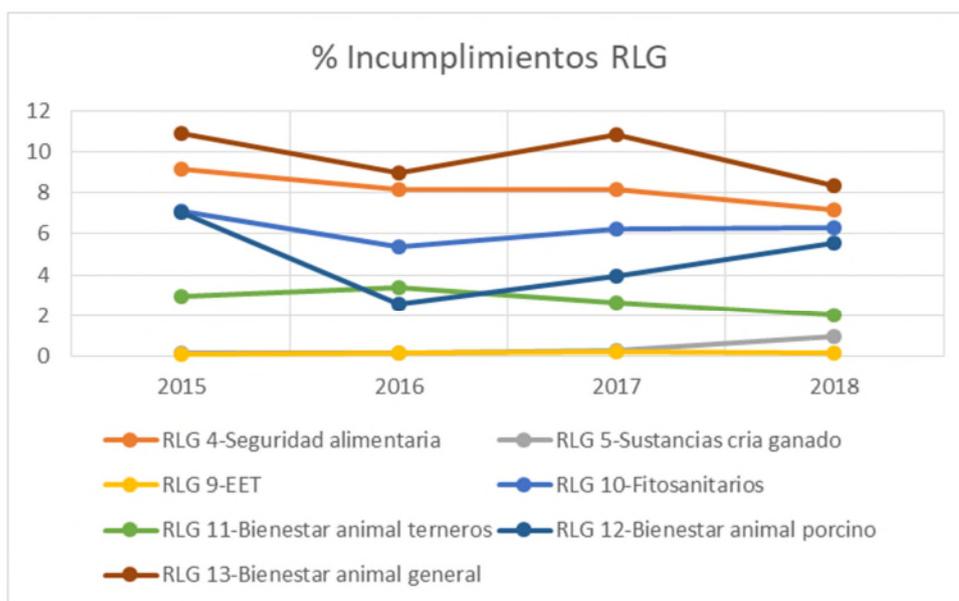
| RLG / NORMAS | BENEFICIARIOS CONTROLADOS EN CADA RLG/BCAM | Nº INCUMPLIMIENTOS | % |
|----------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|-------------|
| RLG 1 NITRATOS | 2.398 | 201 | 8,38 |
| RLG 2 AVES | 4.644 | 279 | 6,01 |
| RLG 3 HABITATS | 3.426 | 8 | 0,23 |
| RLG 4 SEGURIDAD ALIMENTARIA | 6.787 | 486 | 7,16 |
| RLG 5 SUSTANCIAS CRIA GANADO | 1.534 | 15 | 0,98 |
| RLG 6 I&R PORCINO | 506 | 31 | 6,13 |
| RLG 7 I&R BOVINO | 4.091 | 1.000 | 24,44 |
| RLG 8 I&R OVINO-CAPRINO | 2.565 | 335 | 13,06 |
| RLG 9 EET | 1.400 | 2 | 0,14 |
| RLG 10 FITOSANITARIOS | 5.906 | 374 | 6,33 |
| RLG 11 BIENESTAR ANIMAL TERNEROS | 1.243 | 25 | 2,01 |
| RLG 12 BIENESTAR ANIMAL PORCINO | 451 | 25 | 5,54 |
| RLG 13 BIENESTAR ANIMAL GENERAL | 2.078 | 174 | 8,37 |
| BCAM 1 FRANJAS PROTECCIÓN | 4.657 | 42 | 0,90 |
| BCAM 2 RIEGO | 5.157 | 469 | 9,09 |
| BCAM 3 AGUAS SUBTERRÁNEAS | 6.045 | 75 | 1,24 |
| BCAM 4 COBERTURA MÍNIMA | 5.754 | 500 | 8,69 |
| BCAM 5 ORDENACIÓN MÍNIMA TIERRA | 3.740 | 5 | 0,13 |
| BCAM 6 MATERIA ORGÁNICA | 5.997 | 54 | 0,90 |
| BCAM 7 ELEMENTOS ESTRUCTURALES | 6.098 | 31 | 0,51 |
| TOTAL | 74.477 | 4.131 | 5,55 |

Fuente: MAPA (2019). Informe de condicionalidad 2019 (controles 2018).

De esta tabla se concluye que los mayores porcentajes de incumplimiento en los requisitos Legales de Gestión (RLG) se observan en la identificación y registro en el sector bovino y ovino/caprino (no tiene implicaciones en cuanto a la satisfacción de las exigencias del consumidor), el contenido de nitratos del agua, el bienestar animal general y la seguridad alimentaria.

En la siguiente gráfica se puede ver la evolución de los porcentajes de incumplimiento de los RLG relacionados con las temáticas del OE9. Se observa que en el periodo considerado han descendido los porcentajes de incumplimiento de todos los RLG considerados a excepción del RLG 5 de sustancias de cría de ganado y el RLG 9 relativo a la detección de encefalopatías espongiiformes transmisibles (EET). Sin embargo, cabe destacar que los porcentajes de incumplimiento de éstos RLG son los más bajos (inferiores a 1%).

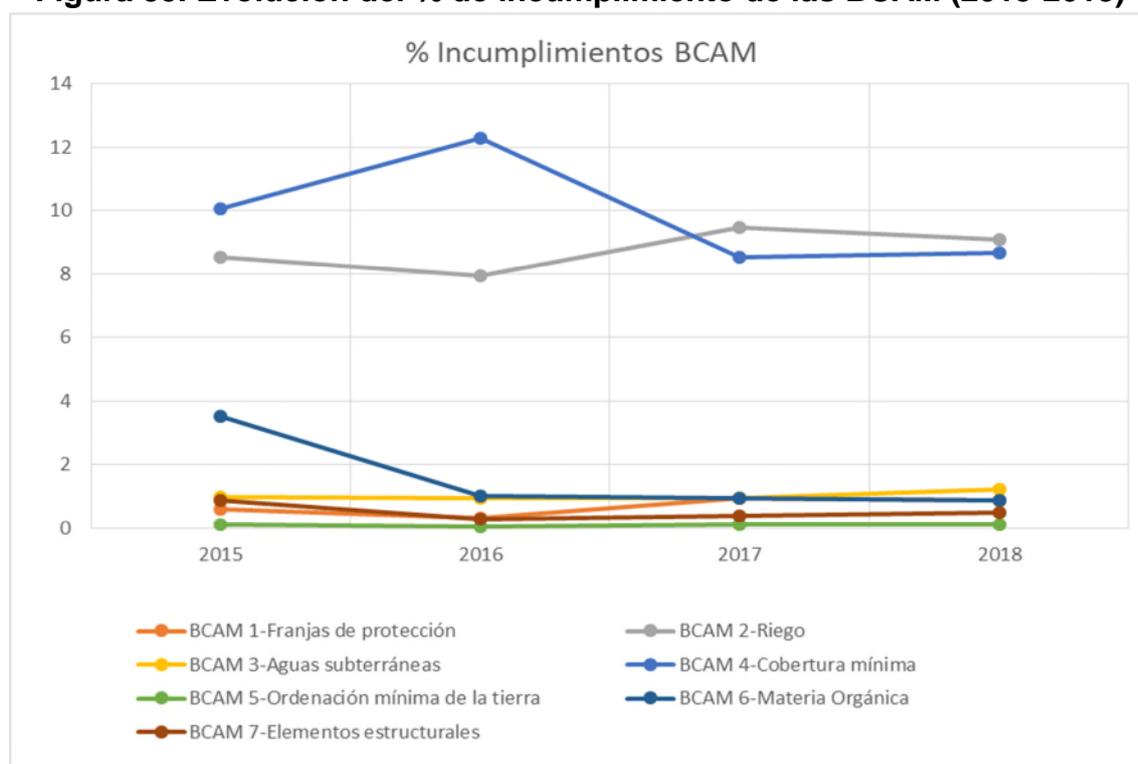
Figura 54. Evolución del % de incumplimiento de los RLG (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de MAPA (2019). Informes de condicionalidad 2016-2019.

Las BCAM que cuentan con mayor índice de incumplimiento son las relativas al riego y a cobertura mínima. En la siguiente gráfica se puede ver la evolución de los porcentajes de incumplimiento de todas las BCAM.

Figura 55. Evolución del % de incumplimiento de las BCAM (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de MAPA (2019). Informes de condicionalidad 2016-2019.

Del gráfico anterior se deduce que los porcentajes de incumplimiento de algunas BCAM se han reducido en el periodo considerado (BCAM 4 de cobertura mínima, BCAM 6 sobre materia orgánica y BCAM 7 de elementos estructurales), la BCAM 5 de ordenación mínima de la tierra ha tenido una evolución irregular pero cuenta con porcentajes de incumplimiento similares a los de 2015 y existen otras BCAM con incrementos en el porcentaje de incumplimientos, como son BCAM 1 de franjas de protección (aunque su porcentaje de incumplimiento es inferior al 1%), BCAM 2 relativa al riego y BCAM 3 de aguas subterráneas (con un porcentaje de incumplimiento en torno al 1%).

Un análisis comparativo del incumplimiento de la condicionalidad en la UE, arroja como resultado que hay un porcentaje mayor de beneficiarios sancionados por incumplimientos en España que en la media de la UE-28, aun cuando el porcentaje medio de beneficiarios que se someten a controles es menor. Además, como se puede ver en la siguiente tabla, los resultados de los controles de otro país comparable, como es el caso de Italia, son más favorables que los de España. No obstante, las diferencias de los resultados entre los Estados miembro se pueden deber, además de a las prácticas de los productores, a que los EEMM tienen cierto margen para establecer los requisitos (Artículo 94 del Reglamento 1306/2013 de Obligaciones de los Estados miembros relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales¹⁶⁷), entre otras cuestiones.

¹⁶⁷ “Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, las normas mínimas para los beneficiarios de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra sobre la base del anexo II, atendiendo a las características específicas de las superficies afectadas, incluidas las condiciones edafológicas y climáticas, los sistemas de explotación existentes, la utilización de las tierras, la rotación de cultivos, las prácticas de explotación agraria y las estructuras de explotación.”

Tabla 22 Análisis comparativo del incumplimiento de la condicionalidad en la UE.

| Member State | Population | Subject to on-the-spot checks | | Results of on-the-spot checks | |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|
| | Total number of beneficiaries | Number of beneficiaries | As share of total number of beneficiaries | Beneficiaries sanctioned for non-compliances | As share of total number of on-the-spot-checks |
| | number | number | % | number | % |
| | A | B | C=B/A | D | E=D/B |
| AT | 99,455 | 2,067 | 2.08% | 401 | 19.40% |
| BE | 35,735 | 3,703 | 10.36% | 635 | 17.15% |
| DE | 295,486 | 9,249 | 3.13% | 3,132 | 33.86% |
| DK | 39,001 | 409 | 1.05% | 161 | 39.36% |
| EL | 479,232 | 4,831 | 1.01% | 941 | 19.48% |
| ES | 566,151 | 7,954 | 1.40% | 2,020 | 25.40% |
| FI | 50,676 | 1,592 | 3.14% | 301 | 18.91% |
| FR | | | | | |
| IE | 128,913 | 1,329 | 1.03% | 643 | 48.30% |
| IT | 635,939 | 24,725 | 3.89% | 2,448 | 9.90% |
| LU | 1,790 | 254 | 14.19% | 67 | 26.38% |
| NL | 48,281 | 571 | 1.18% | 136 | 23.82% |
| PT | 126,258 | 3,281 | 2.60% | 1,080 | 32.92% |
| SE | 60,007 | 644 | 1.07% | 331 | 51.40% |
| UK | 149,294 | 3,992 | 2.67% | 785 | 19.66% |
| EU-15 2017 | 2,716,218 | 64,601 | 2.38% | 13,081 | 20.25% |
| EU-15 2016 | 2,638,257 | 73,386 | 2.78% | 13,472 | 18.36% |
| | | | | | |
| CY | 32,387 | 540 | 1.67% | 116 | 21.48% |
| CZ | 30,925 | 2,411 | 7.80% | 108 | 4.48% |
| EE | 19,543 | 529 | 2.71% | 21 | 3.97% |
| HU | 146,725 | 7,011 | 4.78% | 773 | 11.03% |
| LV | 46,469 | 1,033 | 2.22% | 1,011 | 97.87% |
| LT | 130,225 | 3,557 | 2.73% | 1,489 | 41.86% |
| MT | 2,048 | 204 | 9.96% | 110 | 53.92% |
| PL | 678,350 | 15,451 | 2.28% | 2,368 | 15.33% |
| SK | 19,076 | 505 | 2.65% | 159 | 31.49% |
| SI | 57,452 | 930 | 1.62% | 347 | 37.31% |
| EU-10 2017 | 1,163,200 | 32,171 | 2.77% | 6,502 | 20.21% |
| EU-10 2016 | 1,127,855 | 31,977 | 2.84% | 6,767 | 21.16% |
| | | | | | |
| BG | 69,773 | 1,056 | 1.51% | 466 | 44.13% |
| RO | 566,838 | 5,539 | 0.98% | 1,789 | 32.30% |
| EU-2 2017 | 636,611 | 6,595 | 1.04% | 2,255 | 34.19% |
| EU-2 2016 | 970,270 | 14,509 | 1.50% | 6,061 | 41.77% |
| | | | | | |
| HR | 105,774 | 2,563 | 2.42% | 1,471 | 57.39% |
| EU-1 2017 | 105,774 | 2,563 | 2% | 1,471 | 57.39% |
| EU-1 2016 | 101,534 | 2,130 | 2.10% | 1,445 | 67.84% |
| | | | | | |
| EU-28 2017 | 4,621,803 | 105,930 | 2.29% | 23,309 | 22.00% |
| EU-28 2016 | 4,837,916 | 122,002 | 2.52% | 27,745 | 22.74% |

Fuente: Comisión Europea (2018). Annual Activity Report Annexes (página 199).

8.9.4 Calidad dual

El concepto “calidad dual de los alimentos”, se refiere a la posible comercialización en distintos países de la UE, de alimentos de la misma marca y envase, con diferente formulación (composición y características sensoriales), de forma que pueda inducir a engaño al consumidor aunque la información del etiquetado se adecúe realmente con la

composición del producto que se oferta de acuerdo a la normativa de información alimentaria.

Aunque la calidad dual de los productos en la UE, en principio, no constituye ninguna infracción de la legislación alimentaria, el problema de las diferencias percibidas en la calidad de los productos ofrecidos bajo la misma marca y el mismo envase en varios Estados miembros de la UE, podría constituir una “práctica comercial desleal de las empresas en sus relaciones comerciales con sus consumidores”, en el marco de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

De momento en España, según transmitió la AESAN en su momento a la Comisión Europea, no tienen evidencias de que estén ocurriendo este tipo de prácticas comerciales, ya que no se han recibido denuncias al respecto.

8.9.5 Control del fraude

El fraude alimentario se trata de acciones intencionadas que llevan a cabo empresas o individuos con el propósito de engañar a los consumidores y obtener una ventaja indebida de los mismos, incumpliendo la legislación de la UE sobre la cadena agroalimentaria¹⁶⁸.

La naturaleza compleja de las cadenas de suministro de alimentos globalizadas y la motivación económica para proporcionar productos alimenticios más baratos han contribuido a la prevalencia del fraude alimentario. Las consecuencias económicas del fraude alimentario se estiman en unos costes para la industria alimentaria europea de 30 billones al año. Además, también supone una obstaculización del buen funcionamiento del mercado interior y pueden conllevar riesgos para la salud pública¹⁶⁹.

Los escándalos de los últimos años en materia de fraude alimentario en la UE han llamado la atención mundial. Algunos de ellos fueron: las dioxinas en Bélgica en 1999, el envenenamiento por metanol por la venta de bebidas espirituosas en República Checa y Polonia (2012 y 2014), la carne de caballo en productos de carne de vacuno en 2013 o

¹⁶⁸ Comisión Europea. (2019). “The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance - Food Fraud. Annual Report 2018”.

¹⁶⁹ Comisión Europea. (2019). “The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance - Food Fraud. Annual Report 2018”.

el fipronil en huevos en 2017. El resultado de estas crisis ha sido una pérdida de credibilidad en las autoridades competentes, pérdidas económicas de empresas y un descenso de confianza en los alimentos por parte de los consumidores¹⁷⁰.

De esta manera, la lucha contra el fraude alimentario, es uno de los mayores desafíos que afronta ahora la producción de alimentos, ya que, cuando se da un caso de fraude, las repercusiones son muy importantes: El consumidor deja de consumir determinados productos, las producciones se resienten y las empresas pierden dinero. Además, supone un engaño a los consumidores, genera una competencia desleal entre los operadores y, por tanto, se pueden distorsionar los mercados.

En la actualidad ocurre una gran paradoja: los alimentos comunitarios son más seguros que nunca, mientras que la confianza del consumidor es baja.

En 2013, el Parlamento Europeo le pidió a la Comisión "que haga de la prevención y la lucha contra el fraude alimentario una parte integral de una política de la UE". La UE ha reformado recientemente sus políticas de control oficial de la cadena agroalimentaria, desarrolladas con el objetivo de mejorar la confianza de los ciudadanos y aumentar la eficiencia general¹⁷¹.

Actualmente a nivel comunitario no existe una definición legal para los conceptos de "calidad alimentaria" o "fraude alimentario", si bien, desde 2014 se ha venido trabajando en reforzar el marco de protección y defensa de los consumidores y en garantizar unas prácticas leales en el comercio. Un reflejo de ello son iniciativas tales como:

- El refuerzo de la asistencia y cooperación administrativa entre EEMM: la Red Europea de Fraude Alimentario y el Sistema de Asistencia y Cooperación Administrativa (Sistema ACA).
- Los Programas europeos coordinados de control.
- El nuevo Reglamento (UE) 2017/625 de controles oficiales.

De acuerdo a la "Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa»" (Comisión Europea, 2019), "a pesar de las estrictas normas de seguridad alimentaria de la UE, es necesario un sistema alimentario más sólido que

¹⁷⁰ Comisión Europea. (2019). "The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance - Food Fraud. Annual Report 2018".

¹⁷¹ Comisión Europea. (2019). "The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance - Food Fraud. Annual Report 2018".

minimice las vulnerabilidades, impida el fraude alimentario y garantice la defensa alimentaria”(...)“Los recientes casos demuestran la necesidad de aumentar la implicación de la UE para garantizar un nivel de protección más elevado, en particular en los casos de productos alimenticios falsificados introducidos mediante contrabando en la UE”.

9 DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE MEJORA DE LA RESPUESTA DE LA AGRICULTURA DE LA UE A LAS EXIGENCIAS SOCIALES DE LOS CONSUMIDORES IDENTIFICADAS EN EL OE9

9.1 INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN

9.1.1 Paneles de consumo alimentario y uso de alimentos

El Panel de consumo alimentario en hogares

El panel de consumo alimentario en hogares (panel de compras), estudio del MAPA incluido en el Plan Estadístico Nacional y elaborado a partir de los datos facilitados por la empresa TAYLOR NELSON SOFRES S.A.U., tiene por objeto conocer la demanda directa de alimentos en los hogares españoles (consumo en hogares), mediante la recogida y el análisis de forma sistemática de la información de lo que compran los españoles para su consumo en el hogar, cuánto les cuesta y cuándo y dónde lo compran, investigando las diferencias de los hábitos de compra de los hogares según su diferente situación geográfica y los diversos factores que caracterizan a las familias españolas.

El universo del Panel abarca todos los hogares de la Península, Illes Balears y Canarias, sin incluir Ceuta y Melilla. La muestra es de 12.500 hogares que registran diariamente sus compras con un lector óptico.

Los criterios de segmentación de los hogares sobre los que es posible realizar el análisis de comportamiento de compra son las zonas geográficas y comunidades autónomas, tamaño del hábitat, nivel socioeconómico del hogar, composición y tamaño del hogar, presencia de niños y edad de éstos, ciclos de vida del hogar.

Panel de consumo alimentario fuera de los hogares

Como en el Panel descrito anteriormente, el panel de consumo alimentario fuera de los hogares, es un estudio del MAPA elaborado a partir de los datos facilitados por la empresa TAYLOR NELSON SOFRES S.A.U.

Éste panel, tiene por objeto conocer la demanda total de alimentos y bebidas en el sector extradoméstico desde el punto de vista del consumidor final residente en España peninsular e Illes Balears, identificando los principales factores que caracterizan los hábitos alimentarios de los españoles fuera de su hogar y conociendo la importancia de los distintos tipos de establecimientos donde el consumidor compra los productos para su consumo extradoméstico.

El universo son los individuos residentes en España peninsular e Illes Balears de edades comprendidas entre 15-75 años (>18 años para la declaración de vino y derivados, cerveza, sidra y bebidas espirituosas). La muestra son 10.500 panelistas al año (8.500 individuos al trimestre) de entre 15 y 75 años. La recogida de información se realiza en el momento de consumo, para lo cual los formularios están diseñados para una rápida declaración.

El Panel de uso de los alimentos

El panel de usos de los alimentos del MAPA tiene por objeto conocer las recetas que los hogares elaboran cada día.

Su universo son todos los hogares de la Península e Illes Balears. La muestra son 4.000 hogares panelistas que pertenecen al panel de compras y que colaboran en la recogida del uso de los alimentos, informan semanalmente, a través de cuestionarios on-line repartidos en las 52 semanas del año, de todos los alimentos consumidos en casa o cogidos de casa para consumir fuera por todos los individuos del hogar, identificando el sexo y edad del consumidor final, el momento en el que consumió (desayuno, media mañana, comida, media tarde, cena, después de cenar, cogido para comer fuera), la forma de preparación (plancha, horno, hervido, frito, etc.), la receta (ejemplo: tortilla, macarrones con tomate, etc.), y el motivo de consumo (salud, placer, comodidad, etc.).

9.1.2 Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario

El Barómetro del Clima de Confianza Agroalimentario es una Estadística Oficial perteneciente al Plan Estadístico Nacional, que se lleva realizando desde el año 2003 por el Instituto Cerdá para el MAPA. A partir de entrevistas a todos los agentes del sector agroalimentario (productores, industrias, mayoristas, distribuidores y consumidores) se obtiene un índice de confianza, un informe sobre aspectos generales del sector agroalimentario (áreas de interés) y monográficos de interés, todo ello con una periodicidad trimestral.

La metodología del Barómetro de Clima de Confianza Agroalimentario, se fundamenta en entrevistas a una muestra aleatoria de los principales agentes de la cadena alimentaria: productores, industria, mayoristas, distribuidores y consumidores. En total se realizan 4.200 entrevistas.

9.1.3 Estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas

El objeto de este trabajo, que en los últimos años ha realizado la empresa Mikroskopia S.L., es conocer los principales hábitos y tendencias relacionados la compra y consumo de alimentación y bebidas, así como la percepción social de distintos productos relevantes, del desperdicio alimentario, de la información nutricional y el etiquetado, del origen de los productos alimentarios o de los productores. Para ello, el trabajo se basa en una encuesta online de 8.500 entrevistas a una muestra representativa de la población general residente en España de entre 18 a 65 años, con un cuestionario que analiza en torno a 2.000 variables.

9.1.4 Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares

En el marco de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio” para la reducción del desperdicio de alimentos, el Ministerio puso en marcha en 2014 el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares. El panel proporciona información detallada de las cantidades de alimentos desperdiciados en casa de los españoles. La información se desglosa en dos grupos:

- Desperdicio de alimentos sin utilizar: alimentos desechados tal cual se compraron, sin haber sufrido ninguna elaboración en el hogar.
- Desperdicio de recetas: alimentos desechados después de haber sido cocinados o utilizados en algún tipo de elaboración.

Para ambos grupos se proporciona información, desglosada por producto, sobre cantidades, número de hogares que desperdician alimentos y tasa de desperdicio (porcentaje de desperdicio sobre el total comprado).

La evaluación de los instrumentos de información sobre el consumidor de alimentos con los que se cuenta es muy positiva. Estos son:

- Paneles de consumo alimentario y uso de alimentos.
- Barómetro del Clima de la Confianza Agroalimentario.
- Estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas.
- Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares.

Se considera que ofrecen información suficiente y complementaria que da una idea bastante precisa del perfil del consumidor de alimentos actual, en el caso de los instrumentos relativos al consumo alimentario.

En cuanto al desperdicio alimentario, si bien se considera que la información existente permite analizar la situación actual en la materia, también se estima necesario ampliar la labor de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares a todos los eslabones de la cadena alimentaria, para lo cual ya se ha comenzado a trabajar, en el ámbito de la industria y la distribución alimentaria, entre otros.

9.2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

9.2.1 Programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche

El objetivo principal del Programa escolar es inculcar hábitos alimentarios saludables en la población infantil mediante el fomento del consumo de frutas, hortalizas, leche y productos lácteos. Tiene por tanto un marcado carácter educativo, incidiendo sobre la importancia de consumir estos productos entre la población infantil en el mantenimiento de un estilo de vida saludable, y también sobre la importancia medioambiental de la producción de estos productos favoreciendo el tejido socio-económico de las zonas rurales.

Las actividades que se subvencionan en el marco de estos planes son, por un lado, el suministro y distribución de productos y, por otro lado, las medidas educativas de acompañamiento (huertos escolares, visitas a granjas/industrias, organización de talleres de cocina, charlas, concursos, etc.).

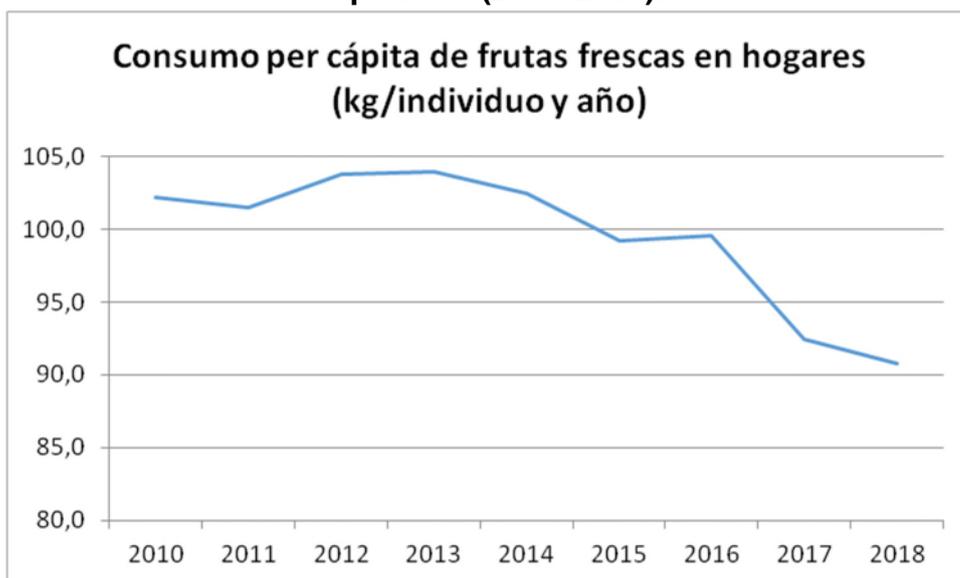
Desde el curso 2017/2018 se han beneficiado de estos planes unos 2,5 millones de niños y han participado unos 9.000 colegios cada año.

Por el momento no se ha hecho ningún estudio de evaluación de estos programas, pero está previsto realizarlo en 2023 en el que se valorará la eficacia del periodo 2017-2023.

No obstante, de acuerdo a los datos de consumo per cápita de estos productos del Panel de consumo alimentario, se aprecia lo siguiente:

En relación al consumo de fruta, tal y como se muestra en el gráfico siguiente, el consumo per cápita desciende desde 2013. En 2017 cayó de forma importante, pero en 2018 el descenso fue menos acusado.

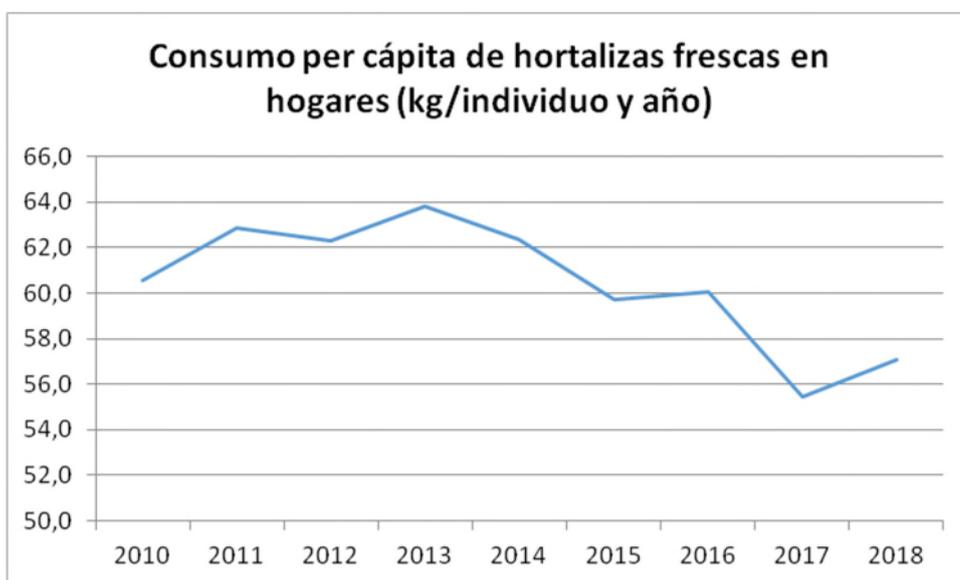
Figura 56 Evolución del consumo per cápita de frutas frescas en los hogares españoles (2010-2018).



Fuente: MAPA (2018). Panel de consumo alimentario en hogares.

En cuanto al consumo per cápita de hortalizas frescas, como en el caso de las frutas frescas, se observa un descenso en el consumo desde 2013. No obstante, en 2018 se produce un incremento del consumo.

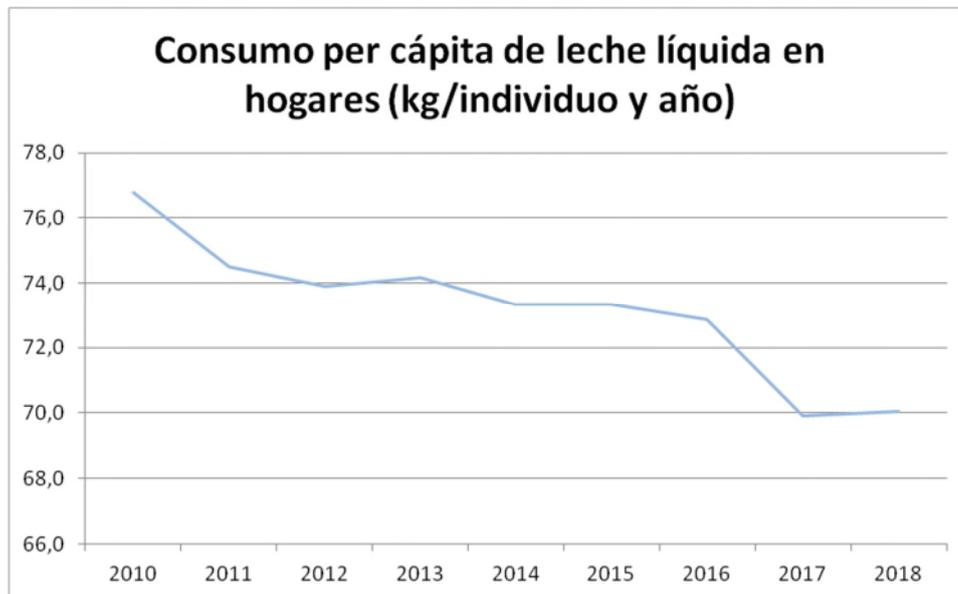
Figura 57 Evolución del consumo per cápita de hortalizas frescas en los hogares españoles (2010-2018).



Fuente: MAPA (2018). Panel de consumo alimentario en hogares.

En relación al consumo per cápita de leche líquida, ha seguido una tendencia descendente en todo el periodo considerado, pero en 2018 se observa un ligero incremento.

Figura 58 Evolución del consumo per cápita de frutas frescas en los hogares españoles (2010-2018).



Fuente: MAPA (2018). Panel de consumo alimentario en hogares.

En definitiva, se observa que estos productos cuentan con tendencias descendentes del consumo, pero que en el año 2018 el descenso ha sido menos pronunciado en el caso de las frutas frescas y se ha incrementado el consumo de hortalizas frescas y leche líquida. La existencia de este programa de promoción puede haber favorecido esta modificación del consumo en el año 2018. No obstante, este tipo de actuaciones, dirigidas a un público joven, ven sus frutos en el largo plazo, cuando los niños de hoy pasan a tomar las decisiones de compra de mañana.

9.2.2 Reglamento de información alimentaria facilitada al consumidor

El Reglamento de información alimentaria facilitada al consumidor (Reglamento UE nº 1169/2011), se publicó en el año 2011. El reglamento actualiza y consolida en una única disposición toda la legislación horizontal vigente en materia de etiquetado. En particular, la relativa al etiquetado general de los alimentos y al etiquetado sobre las propiedades nutritivas, contempladas, respectivamente, en las Directivas 2000/13/CE y 90/496/CEE, así como otras Directivas horizontales relativas a determinadas categorías de alimentos.

Los propósitos que persigue dicho Reglamento, son:

- Proporcionar un alto nivel de protección de la salud y de los intereses de los consumidores; una base para que el consumidor final tome decisiones con

conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información.

- Garantizar el funcionamiento fluido del mercado interior, permitiendo la libre circulación de alimentos producidos y comercializados legalmente, teniendo en cuenta, en su caso, la necesidad de proteger los intereses legítimos de los productores y de promover la producción de productos de calidad.

El Reglamento se aplica a todos los operadores de empresas alimentarias cuyas actividades conciernen a la información alimentaria facilitada al consumidor, en todas las fases de la cadena alimentaria y los requisitos que se establecen son aplicables a todos los alimentos envasados destinados tanto al consumidor final como a las colectividades. Se pueden regular a nivel nacional las disposiciones aplicables a los alimentos sin envasar, a excepción de las sustancias que causan alergias e intolerancias, que deben declararse de forma obligatoria para todos los alimentos.

A continuación se resumen las apreciaciones del consumidor en relación a la información de los alimentos (ver apartado “8.6.2 El etiquetado de los alimentos”):

- Los consumidores, en una escala de 0 (no se fía nada) a 10 (se fía totalmente) califican su nivel de confianza en la información sobre los alimentos que consumen con una puntuación media de 6,3 puntos.
- Además, al proporcionarle una lista de información sobre los alimentos (fecha de caducidad/consumo preferente, lista de ingredientes, condiciones de conservación y utilización, presencia de alérgenos, etiquetado nutricional, origen o procedencia de los alimentos, etc.) los parámetros que el consumidor indica que son más relevantes en el etiquetado de los alimentos se incluyen en el etiquetado de acuerdo al Reglamento.
- Los consumidores no presentan grandes dificultades para encontrar la información en el etiquetado, aunque les resulta un poco más difícil entender dicha información.
- El 65,3% de los consumidores manifiesta no identificar claramente los alimentos con distintivos de calidad diferenciada de España, mientras que un 34,7% sí los identifica.

De acuerdo a estas apreciaciones del consumidor, se podría concluir que la aplicación de la normativa en materia de etiquetado es adecuada, pero que se debería mejorar el entendimiento de las etiquetas, especialmente para consumidores de edades más avanzadas. También se debería de mejorar la identificación de los alimentos con distintivos de calidad diferenciada por parte de los consumidores.

No obstante, tal y como se indicó anteriormente, el consumidor desea conocer más información sobre los alimentos de la que se proporciona en el etiquetado obligatorio, principalmente en relación a criterios de sostenibilidad y bienestar animal. Por tanto, actualmente la exigencia del consumidor en materia de etiquetado no se satisface completamente con el contenido obligatorio de las etiquetas. Este hecho, propicia la utilización voluntaria de menciones o denominaciones de alimentos, o de sus características, en las etiquetas que pueden plantear confusión en el consumidor.

9.2.3 Ley de calidad

En la Ley 28/2015, para la defensa de la calidad alimentaria se establece, entre otros, la definición de calidad alimentaria, el ámbito de aplicación, el régimen sancionador y los mecanismos de coordinación. El ámbito de aplicación son: instalaciones de manipulación, clasificación, fábricas, plantas de envasado, almacenes y distribuidores mayoristas, almacenes de importadores, oficinas intermediarios mercantiles así como el transporte entre todos ellos.

Se indica, además, que los sistemas de control de calidad alimentaria son: control oficial, autocontrol del operador y autocontrol sectorial y se establece, así mismo un régimen sancionador basado en sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias. Se distinguen las siguientes sanciones de acuerdo a la gravedad de las infracciones:

- Leves: hasta 4.000 €.
- Graves: 4001-150.000 €.
- Muy graves: 150.001-3.000.000 €.

Como se deduce de los resultados que se han analizado anteriormente del Programa de control oficial de la calidad alimentaria, parece que la Ley 28/2015, para la defensa de la calidad alimentaria en su aplicación en la producción primaria no ha tenido una repercusión importante en los resultados del control oficial.

No obstante, es posible que se requiera una observación de los resultados del control oficial de las siguientes anualidades para poder evaluar correctamente el impacto de esta legislación en la calidad alimentaria en lo que a la producción primaria se refiere.

9.3 OTROS INSTRUMENTOS

9.3.1 Programas de promoción de alimentos

Uno de los puntos fuertes de la producción de alimentos en la UE en general, y española en particular, se encuentra en los altos estándares de calidad, sostenibilidad y seguridad en las producciones, en la diversidad de sus productos y en sus características

específicas, que tienen vinculación con distintas zonas geográficas y distintos métodos tradicionales de producción, que aportan características únicas, con la variedad y la autenticidad que los consumidores buscan en la actualidad.

En este sentido, las campañas de información y promoción desempeñan un papel fundamental, reforzando el papel de los profesionales del sector agroalimentario en la elaboración de alimentos de calidad que responden a estas expectativas. Además, la promoción de alimentos favorece su comercialización y la internacionalización del sector agroalimentario español, consolidando la tendencia creciente de los últimos años.

Con estas acciones de información y de promoción se pretende aumentar el nivel de conocimiento de los consumidores sobre las bondades de los productos agrícolas y de los métodos de producción de la UE e incrementar el conocimiento y el reconocimiento de los regímenes de calidad de la Unión. Aparte de la información sobre las características intrínsecas de los productos agrícolas y alimenticios de la Unión, también se pueden transmitir mensajes orientados al consumidor, centrados, entre otros aspectos, en la nutrición, el sabor, la tradición, la diversidad y la cultura.

Para ello, la UE destina importantes montantes de dinero (unos 200 M€ anuales) para subvencionar campañas de promoción que tienen como objetivos, entre otros:

- Incrementar el conocimiento y el reconocimiento de los regímenes de calidad diferenciada de la UE como las DOP, IGP, ETG y las expresiones de calidad facultativas, producción ecológica.
- Destacar las especificidades de los métodos de producción agrícola de la UE en relación a distintos aspectos: seguridad alimentaria, trazabilidad, autenticidad, etiquetado, aspectos nutricionales y sanitarios, bienestar de los animales, respeto por el medio ambiente y la sostenibilidad, calidad, sabor, diversidad o tradiciones.
- Destacar los beneficios de consumir frutas y hortalizas frescas en una dieta equilibrada para aumentar su consumo.

Los fondos de la UE son FEAGA y, tal y como se muestra a continuación, existen diferentes tasas de cofinanciación.

Tabla 23 Tasas de cofinanciación por tipo de programa de promoción

| PRESUPUESTO ANUAL | TASAS DE COFINANCIACIÓN DE LA UE POR TIPO DE PROGRAMA | |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| | SIMPLES Una o más organizaciones de un EEMM | MÚLTIPLES Organizaciones de más de un EEMM |
| ~ 200 M€ | | |
| Mercado interior | 70% | 80% |
| Terceros países | 80% | 80% |
| Perturbaciones graves del mercado o pérdida de la confianza de los consumidores | 85% | 85% |

Fuente: MAPA

La mayor parte de los programas se dirigen al público en general y en algunos casos, se pueden dirigir además a población infantil o juvenil, viajeros internacionales, prescriptores, medios de comunicación, compradores, etc.

En el marco de estas acciones de información y promoción, se subvencionan los siguientes tipos de actividades:

- Coordinación y gestión técnica del proyecto.
- Relaciones públicas (eventos de presentación, actos para la prensa, etc.).
- Página web y medios sociales (creación, actualización y mantenimiento).
- Publicidad en medios convencionales
- Herramientas de comunicación, como los videos promocionales.
- Participación en eventos (ferias comerciales, seminarios, talleres, actividades en escuelas, etc.).
- Promoción en puntos de venta.

Todos los años CHAFEA informa a los EEMM del programa de trabajo de ese año y se publica la convocatoria de ayudas en el Diario oficial de la UE. Se indican los temas a subvencionar, los mercados de destino y la cantidad presupuestaria destinada a cada tema. En algunas de las convocatorias se incluyen prioridades específicas de apoyo a sectores que estén atravesando dificultades de mercado. Ejemplo de ello es el apoyo al sector de las aceitunas de mesa en terceros países en el 2019.

Las ayudas para programas europeos son otorgadas directamente por la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación de la Comisión Europea (CHAFEA) y distribuidas atendiendo a unos criterios establecidos en las convocatorias anuales (no se hace distinción por Estado miembro). El MAPA se encarga de la gestión

posterior de los programas españoles una vez han sido seleccionados por este organismo.

En los programas simples (aquellos presentados por una o varias organizaciones de un mismo Estado miembro), España participa activamente en esta medida ocupando las primeras posiciones junto con Francia, Italia y Grecia en cuanto a número de programas y de presupuesto aprobado.

España participa activamente en esta medida ocupando las primeras posiciones en cuanto a número de programas y presupuesto aprobado por parte de la UE. Estos son los datos exactos de la convocatoria 2019:

Tal y como se indica en la siguiente tabla, España es el segundo Estado Miembro que más fondos de la UE recibe con un 14% de éstos.

Tabla 24 Ayuda recibida por los EEMM de la UE para la promoción alimentaria (2016-2018)

| PAIS | AYUDA RECIBIDA (M€) | % RESPECTO AL TOTAL |
|-----------------------|---------------------|---------------------|
| ITALIA | 30,5 | 31% |
| ESPAÑA | 13,7 | 14% |
| GRECIA | 11,8 | 12% |
| FRANCIA | 9,9 | 10% |
| RESTO EEMM | 32,8 | 33% |
| TOTAL AYUDA UE | 98,7 | 100% |

Fuente: Información del MAPA.

En términos de programas aprobados, España se sitúa por detrás de Italia y Grecia y está al mismo nivel que Francia y Bélgica, tal y como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 25 Programas de promoción alimentaria aprobados por EEMM (2016-2018)

| PAIS | PROGRAMAS APROBADOS | % RESPECTO AL TOTAL |
|---------------------------|---------------------|---------------------|
| ITALIA | 17 | 30% |
| GRECIA | 8 | 14% |
| ESPAÑA | 6 | 11% |
| FRANCIA | 6 | 11% |
| BÉLGICA | 6 | 11% |
| RESTO EEMM | 13,0 | 23% |
| TOTAL PROGRAMAS UE | 56 | 1 |

Fuente: Información del MAPA.

Cada vez son más las solicitudes presentadas en España. En la actualidad, prácticamente todas las organizaciones interprofesionales tienen en marcha un programa cofinanciado con fondos de la UE.

Adicionalmente al Programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche que se ha indicado anteriormente en el presente documento, existen numerosos programas horizontales relativos a distintas temáticas. Desde el 2013, se han destinado más de 166 M€ de importe total para la ejecución de 49 programas de promoción (la mayoría de los cuales se encuentra actualmente en desarrollo). El 65% de los programas se han ejecutado o se están ejecutando en el mercado interior de la UE y el 35% en mercados de terceros países.

A continuación se indica una tabla resumen en la que se muestra el presupuesto destinado a los Programas horizontales españoles de promoción alimentaria de los principales productos desde 2013 por sector. Estos 49 programas tienen como mercados de destino el nacional, el comunitario o terceros países.

Tabla 26 Presupuesto destinado a los Programas horizontales españoles de promoción alimentaria de los principales productos desde 2013 (€)

| PRODUCTO | PRESUPUESTO |
|---------------------------|-----------------------|
| Aceite | 30.890.905,96 |
| Aceituna | 15.699.623,17 |
| Carnes | 39.480.235,08 |
| Frutas y hortalizas | 27.359.105,89 |
| Jamón | 7.962.901,60 |
| Leche y productos lácteos | 3.036.383,76 |
| Vino | 17.425.400,36 |
| Otros | 24.642.861,00 |
| Total | 166.497.416,82 |

Fuente: MAPA

Además, la submedida 3.2 relativa a “Información y promoción realizadas por agrupaciones de productores en el mercado interior” en el marco de los “Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (art. 16)” se cofinancia con fondos FEADER.

A falta, por el momento, de una evaluación de los programas, se puede decir que los consumidores valoran positivamente las campañas de promoción de alimentos de las Administraciones Públicas se, con una puntuación media de 7,7, según el Barómetro clima de confianza agroalimentario¹⁷².

9.3.2 Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria

El Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA), de carácter quinquenal (2016-2020), es el documento en el que se describen los controles oficiales llevados a cabo en España por las distintas autoridades competentes a nivel estatal, autonómico y local, a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final, incluyendo los controles que se efectúan a los productos procedentes de terceros países.

La reciente publicación del nuevo reglamento de controles (Reglamento UE nº 2017/625 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) cuyos nuevos requisitos van entrando en aplicación de forma escalonada, supone un paso más allá en el control de los productos alimenticios. Este nuevo reglamento ya contempla la inclusión expresa de los aspectos relativos a la integridad de los alimentos y la lucha contra prácticas fraudulentas, señalando de forma clara a los productos contemplados en la OCM. Por tanto la PAC ya debe someterse también a estos controles oficiales tal y como marca el nuevo reglamento.

Las competencias en el control oficial de la cadena alimentaria en nuestro país recaen a nivel central en los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad,

¹⁷² MAPA. (2019). Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario. “Monográfico Información sobre los Alimentos (Consumidores)”.

Consumo y Bienestar Social, que ostentan un papel principalmente coordinador (con la excepción de los controles en frontera y las competencias en la planificación y ejecución de los controles oficiales recaen en las CCAA). En concreto las labores de coordinación de las autoridades competentes se realizan sobre:

- MAPA (en el ámbito de la producción primaria y calidad alimentaria)
- Dirección General de Consumo (en las fases posteriores a la producción primaria):
 - Seguridad alimentaria a nivel de mercado interior, por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)
 - Consumo a nivel de mercado interior, por la Dirección General de Consumo.
 - Sanidad Exterior, por la Subdirección General de Sanidad Exterior.

A nivel de la AGE, existe un grupo de coordinación Nacional, con representantes del MAPA, de la AESAN, de la Dirección General de Consumo y de la Subdirección General de Sanidad Exterior del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS), coordinado por la AESAN.

Tal y como se muestra en el Informe Anual 2018 de Control Oficial en el ámbito de la producción primaria y la calidad alimentaria, al tratar de evaluar la actividad de control oficial realizada en 2018 no es posible realizar una conclusión global de todos los Programas que se integran, debido a la gran variedad de controles con características nada similares, criterios de riesgo diferentes, indicadores distintos, etc.

En la siguiente tabla se resumen los principales indicadores de los controles responsabilidad del MAPA que son relevantes para el objeto de este Objetivo Específico de la PAC de acuerdo a su temática, pudiendo dar una visión global en relación a la valoración de los controles realizados, incumplimientos y supervisiones realizadas por las Administraciones de Control¹⁷³.

¹⁷³ A continuación se explican las variables contempladas en la tabla:

- “nº de controles ejecutados vs programados”: Este parámetro analiza el porcentaje de ejecución de la programación realizada.
- “nº de supervisiones con alguna no conformidad vs total de supervisiones”: se refiere al resultado de la supervisión del control oficial a través de auditorías realizadas en 2018 a las CCAA.
- “% de incumplimientos vs controles totales”: se refiere a los incumplimientos encontrados en los controles oficiales con respecto al total de controles ejecutados (programados y no programados). “% inicio de expedientes sancionadores vs incumplimientos totales”: porcentaje de los incumplimientos detectados que acaban con la apertura de expedientes sancionador.

Tabla 27 Principales indicadores de los controles coordinados por el MAPA relativos a las temáticas del OE9 en el marco del PNCOCA

| Programa de control oficial MAPA | % N° DE CONTROLES EJECUTADOS VS PROGRAMADOS | % N° SUPERVISIONES CON ALGUNA NO CONFORMIDAD VS TOTAL DE SUPERVISIONES | % INCUMPLIMIENTOS/ TOTAL CONTROLES | % INICIO EXPEDIENTES SANCIONADORES/ TOTAL INCUMPLIMIENTOS |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| De La Higiene en Las Explotaciones Ganaderas | 102% | 2% | 26,6 | 15,0 |
| De La Alimentación Animal | 125% | 0% | 45,0 | 4,1 |
| Del Bienestar Animal En Las Explotaciones Ganaderas Y Transporte De Animales | 110% | 8% | 13,6 | 20,4 |
| De La Calidad Alimentaria | 86% | 4% | 31,6 | 37,9 |
| De La Calidad Diferenciada Vinculada A Un Origen Geográfico Y Especialidades Tradicionales Garantizadas Antes De Su Comercialización | 121% | 4% | 4,9 | 6,5 |
| De La Producción Ecológica | 109% | 0% | 2,5 | 36,7 |
| De La Higiene De La Producción Primaria Agrícola Y Del Uso De Productos Fitosanitarios (Explotaciones agrícolas) | 78% | 16% | 48,8 | 18,0 |

Fuente: Elaboración propia con los datos del “Informe anual 2018: Control Oficial en el ámbito de la producción primaria y la calidad alimentaria” (MAPA)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Se ha modificado el dato de “% de incumplimientos/total controles” del Informe anual 2018 relativo al “Programa de la Calidad Diferenciada Vinculada a un Origen Geográfico y Especialidades Tradicionales Garantizadas antes de su Comercialización” (página 252). En su lugar se ha calculado este parámetro con los datos de número de controles totales y de número de incumplimientos de los dos subprogramas (A y B) utilizando como fuente el documento “Anexos: Programa calidad diferenciada” al que se accede a través del link de la página 156 del Informe anual 2018.

En relación a los resultados de los controles oficiales para estos programas, destacan porcentajes elevados de incumplimientos en el programa de la “Producción primaria agrícola y del uso de fitosanitarios” y en el de “Alimentación animal”. No obstante, el % de incumplimientos detectados es un indicador que debe ser interpretado con cautela teniendo en cuenta que en el ámbito del control oficial, las autoridades competentes trabajan en base a una sistemática de análisis de riesgos, lo que implica que en muchos casos los operadores inspeccionados suelen ser aquellos que presentan a priori un mayor riesgo de incumplimiento, una situación no representativa de la realidad o totalidad del universo. Hay que ser conscientes de que el aumento o disminución del nº de incumplimientos no obedece a un único factor sino a un conjunto de casuísticas que requieren siempre ser analizadas en detalle.

De acuerdo a la tabla anterior, la información recopilada en los informes de los respectivos Programas y la resolución de dudas llevada a cabo por la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del MAPA, se extraen las siguientes conclusiones y propuestas de mejora de los Programas de Control Oficial en el ámbito de la producción primaria y la calidad alimentaria estudiados:

- Los alimentos que se consumen en España son seguros y cumplen con unos elevados estándares de calidad y sostenibilidad.
- En el marco del PNCOCA se realiza una verificación de la eficacia de los controles oficiales realizada por las autoridades de Coordinación (mediante la supervisión del control oficial, la evaluación de objetivos y uso de indicadores y las auditorías de los controles oficiales). Además, en el caso de que se encuentren deficiencias, se toman las medidas correctivas necesarias para conseguir superarlas. Este hecho constituye una garantía adicional en lo que respecta al cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.
- Podría parecer, a la vista de la tabla anterior, que se debería aumentar el esfuerzo para realizar la totalidad de los controles programados, ya que en 2018, los programas de calidad alimentaria y de higiene de la producción primaria agrícola no llevaron a cabo el 100% de éstos¹⁷⁵. No obstante, en ambos casos

¹⁷⁵ En el caso del Programa de Control de Higiene de la Producción Primaria Agrícola y del Uso de Productos Fitosanitarios, el número mínimo de controles a realizar en explotaciones agrícolas está fijado en una de las medidas del Plan de Acción Sostenible para el Uso Sostenible de los Productos Fitosanitarios (PAN) y es 5000. Actualmente está tramitándose la modificación de dicha medida de modo que esta cifra será de 4000 controles, lo cual sin duda posibilitará el cumplimiento de la programación. Ya está preparado el borrador con esta disminución de controles y se llevará a la siguiente Conferencia Sectorial para su aprobación.

existe una justificación que no implica perjuicio alguno sobre la seguridad alimentaria, la calidad o la sostenibilidad de los alimentos.

- Como se ha analizado anteriormente, en el Programa Nacional de Higiene de la Producción Primaria Agrícola y del Uso de Productos Fitosanitarios, los informes de los controles oficiales muestran porcentajes de incumplimiento que se pueden considerar elevados. No obstante, se debe a un concepto de “incumplimiento” excesivamente riguroso que en la mayoría de los casos, no significa el inicio de ninguna medida de seguimiento ni por supuesto sancionadora, por parte de las autoridades competentes. Por ese motivo, el MAPA ha modificado este enfoque, pasándose a contabilizar a partir del Informe de Resultados de 2019 únicamente los incumplimientos “reales” para evitar malinterpretaciones. Este cambio es consecuencia de un proyecto de supervisión conjunta del MAPA y ocho CCAA que se llevó a cabo a lo largo de 2019, cuyas conclusiones se han tenido en cuenta para la última actualización de los Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT) de este Programa (se actualizan anualmente). Los PNT actualizados serán aplicables a partir del presente año 2020, pero el cambio de enfoque sobre contabilización de incumplimientos, se va a aplicar ya a los datos de los controles de 2019 que las CCAA deben aportar durante el primer trimestre de 2020¹⁷⁶.
- No obstante, se podría valorar la posibilidad de realizar actividades que ayuden a mejorar el % de cumplimiento de los distintos sectores controlados mejorando el conocimiento del sector relativo a la extensa normativa comunitaria y nacional que debe cumplir. Algunas actividades podrían ser la formación y de asesoramiento al sector con respecto a los requisitos legales a cumplir, el envío de respuestas motivadas a las consultas planteadas sobre la aplicación de la normativa alimentaria en los distintos subsectores o la publicación on-line de boletines informativos, recopilaciones legislativas monográficas, etc. que permitan una comunicación clara y detallada de las exigencias normativas.

En el caso del Programa relativo a la calidad alimentaria, la menor consecución de los objetivos programados en 2017 fue debida al sobredimensionamiento en la intensidad de los controles inicialmente programados y a la falta de recursos humanos en los servicios de control autonómicos. Además los inspectores suelen realizar también actuaciones de control no programadas o que recaen en el ámbito de otros Programas, lo que influye en el grado de cumplimiento de lo inicialmente programado.

¹⁷⁶ Esta aclaración (el cambio de enfoque) se ha incluido en las tablas modelo que se han enviado desde la SGSHVF a las CCAA para la remisión de los resultados de 2019. Se trata de un documento de carácter técnico, destinado a las autoridades responsables de este Plan de Control.

- Por último, se recomienda llevar a cabo controles en todas las CCAA para todos los programas. También se considera que todos los programas deberían ser auditados.

En la actualidad se desconocen los resultados de los controles oficiales en otros EEMM, por lo que se no ha podido realizar un análisis comparativo de los datos de España con respecto a la UE, pero se espera poder plantear dicho análisis a partir del año 2022 (sobre los resultados de los planes de 2020), gracias a la publicación del Reglamento 2019/723 que regula el modelo de informe de los planes de controles.

9.3.3 Plan nacional de investigación de residuos de medicamentos (PNIR)

Los residuos que dejan algunas sustancias en la carne y otros productos de origen animal pueden ser peligrosos para los consumidores. Con el fin de detectar y prevenir la presencia de residuos nocivos en los productos destinados al consumo humano, se desarrolla el Plan Nacional de Investigación de Residuos de Medicamentos (PNIR). La base legal del PNIR es la siguiente:

- El Real Decreto 2178/2004, por el que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias beta-agonistas de uso en la cría de ganado recoge las prohibiciones de posesión, puesta en el mercado y administración a los animales, con fines anabolizantes, de determinadas sustancias, como los beta-agonistas, estilbenos y tireostáticos, utilizadas ilegalmente en la cría de ganado para estimular el crecimiento y la productividad y cuyos residuos en la carne y otros productos de origen animal pueden ser peligrosos para los consumidores.
- Real Decreto 1749/1998, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos. Establece las medidas de control relativas a las sustancias que pueden ser administrados a los animales, para su detección en cualquier fase, tanto en la elaboración de los productos a administrar a los animales vivos, como en cualquier fase de la obtención o transformación de los productos obtenidos de los mismos.

El PNIR está en vigor en España desde 1989 y tiene por objetivos la detección de:

- Sustancias prohibidas o no autorizadas por la normativa europea para su uso en animales productores de alimentos en animales y productos de origen animal.
- Residuos de medicamentos veterinarios por encima de los LMR en productos de origen animal.

El Real Decreto 1749/1998 incorpora un exhaustivo método de toma de muestras y un sistema de infracciones y sanciones, con el que se lucha contra el tratamiento ilegal y el fraude.

Para la consecución de los objetivos del PNIR se distribuyen las competencias de coordinación entre la AESAN y el MAPA, estableciendo para ello la Comisión Nacional de Coordinación de la Investigación y Control de Residuos o Sustancias en Animales Vivos y sus Productos (en adelante Comisión Nacional), mientras que la competencia de ejecución corresponde a las unidades correspondientes de las CCAA.

La Comisión Nacional elabora cada año, tras la consulta con las CCAA, el plan anual de investigación de residuos, en el que se precisan las medidas nacionales y lo presenta a la Comisión Europea.

Los muestreos se realizan en dos ámbitos principales:

- Explotaciones ganaderas (para el muestreo de animales, leche y miel).
- Mataderos, industrias lácteas, establecimientos de transformación de pescado, centros de recogida y envasado de huevos y otros establecimientos o industrias de productos de origen animal (para el resto de productos de origen animal).

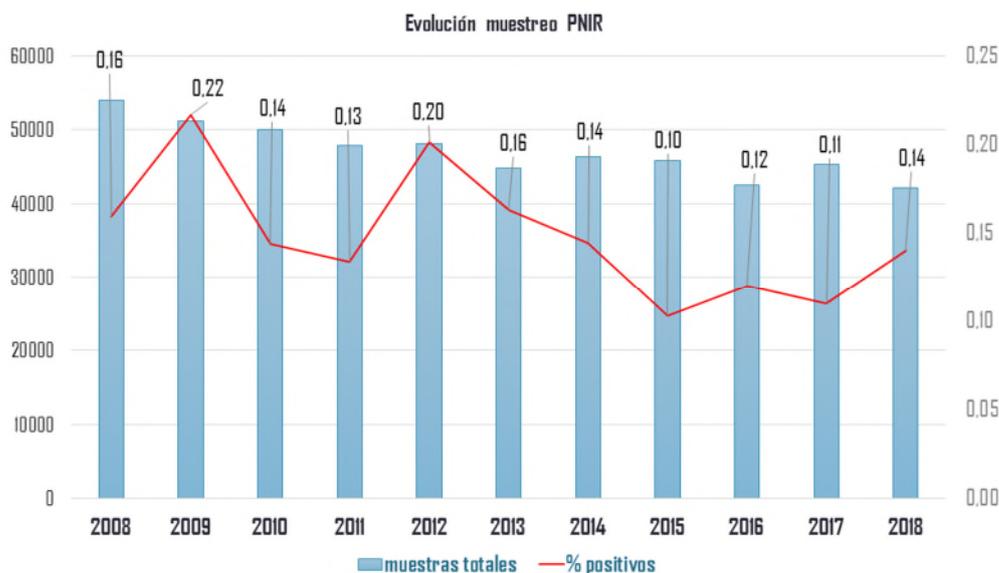
Las sustancias investigadas se dividen en diferentes grupos:

- Grupo A: Sustancias prohibidas o no autorizadas.
- Grupo B1 y B2: Residuos de medicamentos veterinarios autorizados.
- Grupo B3: Contaminantes.

Hasta ahora, el PNIR ha sido un instrumento eficaz para conocer el grado de utilización de sustancias prohibidas y de la presencia de sustancias permitidas por encima de los límites establecidos.

Para poder evaluar el Plan, en el siguiente cuadro se recoge la evolución del número de muestras que se han efectuado de 2008 a 2018 y el porcentaje éstas que han dado un resultado positivo.

Figura 59 Número de muestras y porcentaje de positivos PNIR (2008-2018)



Fuente: MAPA. Plan Nacional de Investigación de Residuos

Los resultados del muestreo indican que el número de positivos se mantiene en una franja del 0,10 al 0,22% a lo largo del periodo contemplado. La variación del porcentaje anual de positivos depende de muchísimos factores, pero es importante remarcar que, las muestras positivas en 2018 solo reflejan el 0,14% de las realizadas.

Teniendo en cuenta que en 2018 se analizaron unas 42.142 muestras, el riesgo para la salud de los consumidores y el impacto económico que puede suponer la retirada de estos productos del mercado es muy bajo.

Además, si se analiza el número de positivos por las distintas sustancias, se aprecia que se ha producido una cierta reducción en el número de muestras positivas a antibióticos (positivos AB) entre 2016 y 2018 como se puede comprobar en la siguiente gráfica.

Figura 60 Número de muestras positivas a antibióticos 2014-2018



Fuente: MAPA. Plan Nacional de Investigación de Residuos

Sin embargo, cabe destacar que esta tendencia positiva debe ser verificada en los resultados del programa de los próximos años.

9.3.4 Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN)

A nivel nacional, las actuaciones en la lucha frente a la generación y diseminación de las resistencias a los antimicrobianos, se ha efectuado a través del PRAN. El MAPA ha colaborado con el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en el diseño y ejecución del PRAN, tanto para el primero que contemplaba el periodo 2014-18, como para el segundo que abarca de 2019 a 2021.

Las medidas contenidas en el PRAN están recogidas en las siguientes disposiciones normativas:

- Reglamento (UE) 2016/429 de sanidad animal en el que se recoge las obligaciones para los ganaderos y los veterinarios en relación al uso prudente de los medicamentos, especialmente los antimicrobianos, con el fin de evitar la generación de resistencias. La entrada en aplicación de este reglamento tendrá lugar el 21 de abril de 2021.
- Reglamento (UE) 2019/6 sobre medicamentos veterinarios y Reglamento (UE) 2019/4 sobre fabricación, comercialización y uso de piensos medicamentosos, que establecen medidas para limitar y racionalizar el uso de los antimicrobianos. Estos reglamentos serán de aplicación en enero de 2022
- Decisión de ejecución 2013/652/UE de la Comisión en su versión de 11 de diciembre de 2018 en la que se establecen medidas para la vigilancia, seguimiento y notificación de la resistencia de bacterias zoonóticas y comensales a los antibióticos.

- Real Decreto 191/2018 de 6 de abril, por el que se establece la transmisión electrónica de datos de las prescripciones antibióticas destinadas a animales de producción, y mediante el cual se crea la base de datos nacional de Vigilancia de Prescripciones de Antibióticos (PRESVET).
- Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.
- Real Decreto 109/1995, de 27 de enero, sobre medicamentos veterinarios.

El PRAN 2019-2021 tiene dos objetivos principales:

- Reducir el consumo de antibióticos en medicina humana y veterinaria
- Reducir la necesidad de utilizar antibióticos en ambos ámbitos.

Para alcanzar los objetivos previstos en el PRAN 2019-2021, se han establecido seis medidas estratégicas de actuación, en las que el MAPA interviene de la siguiente manera:

- **Vigilancia.** Las medidas de vigilancia se desarrollan en los siguientes ámbitos:
 - Vigilancia del consumo de antimicrobianos a través del proyecto ESVAC, que recoge las ventas de antibióticos, y mediante la base de datos PRESVET, que recoge las notificaciones de prescripciones de antibióticos efectuadas a animales de producción.
 - Vigilancia de la resistencia de bacterias zoonóticas y comensales a los antibióticos detectadas en determinadas especies animales.
- **Control.** Las actuaciones de control se concretan en las siguientes:
 - Programas REDUCE. Se ha procedido a implantar y consolidar los programas de reducción del uso de antibióticos de ámbito nacional en las principales especies animales. De esta forma, se pretende reducir el consumo de antibióticos en relación con los datos del 2014 en los siguientes tramos:
 - Consumo global de antibióticos: 50%
 - Colistina: 90%
 - Quinolonas: 45%
 - Cefalosporinas de 3^o y 4^o generación: 45%
 - Desarrollo de nueva normativa. Se está procediendo a analizar el desarrollo de nueva normativa para facilitar la consecución de los objetivos de control previstos en el PRAN.
 - Desarrollo una herramienta interactiva de fácil acceso que puedan usar todos los veterinarios clínicos para que la prescripción sea lo más precisa posible, teniendo en cuenta los principios de uso prudente de antimicrobianos.
- **Prevención.** En este ámbito se está trabajando para reducir las necesidades de uso de antibióticos mediante la promoción y fomento de las mejoras de las condiciones de higiene y bioseguridad en las explotaciones ganaderas. Para ello

se ha creado un grupo de trabajo en el marco del PRAN, que está desarrollando un proyecto piloto para determinar, en cada especie y tipo de producción ganadera, las medidas de higiene y bioseguridad que tienen un mayor impacto en la reducción de los procesos infecciosos en las explotaciones y, que por lo tanto, son más determinante en la reducción de la necesidad de uso de antibióticos.

- **Formación y comunicación.** En estas medidas se trabaja para promover y divulgar las recomendaciones sobre bioseguridad de las explotaciones ganaderas, así como la implantación de las guías de buenas prácticas de higiene.

En el “Programa REDUCE cunicultura”, que comenzó en 2019, se ha marcado un objetivo de reducción global del total de consumo de antibióticos del 30% en dos años.

En relación, al vacuno de leche ya se ha firmado el “Acuerdo para el desarrollo del Programa de Prescripción y Uso Razonable de Antibióticos en Bovino de Leche”, la finalidad del Programa es promocionar el uso prudente de antibióticos y el desarrollo e implantación de nuevas medidas preventivas que redundarían en una reducción del consumo, centrándose en fluoroquinolonas y cefalosporinas de 3º y 4º generación.

Por último, ya se ha aprobado el “Programa para el Uso Razonable de Antibióticos en Ovino y Caprino” cuyos objetivos específicos se centran en reducir el consumo total de antibióticos en el sector ovino y caprino, definir e implantar pautas de manejo y tratamiento con base científica para lograr un uso más racional de los antibióticos y evitar la proliferación de la resistencia y mejorar las herramientas terapéuticas para ovino y caprino.

Con el fin de **disminuir la necesidad de antibióticos**, se trabaja en la prevención de infecciones, a través del refuerzo de programas de higiene y bioseguridad y la elaboración de guías de buenas prácticas, que son la herramienta de prevención y autocontrol de los riesgos sanitarios en la explotación.

En el marco del “Programa Nacional de Control de Higiene Ganadera” se han llevado a cabo, en 2018, 3.396 controles en explotaciones para verificar que se toman las medidas adecuadas para minimizar estos riesgos sanitarios.

En el último informe ESVAC, publicado en octubre de 2019 y correspondiente a las ventas de antibióticos veterinarios en 2017, se refleja el descenso global en el período 2014-2017 del 45%. Esta disminución parece indicar un cambio de tendencia muy significativa que ha coincidido temporalmente con la implementación del PRAN.

Actualmente los datos correspondientes a las ventas de antibióticos veterinarios en 2018 están en proceso de validación, pero se prevé que continúe la tendencia de descenso que se correspondería con las medidas llevadas a cabo, en el marco del PRAN, durante ese año.

Con relación a las medidas de vigilancia, destacar que el sistema PRESVET de comunicaciones de prescripciones de antibióticos constituye una herramienta muy eficaz para analizar y detectar los distintos patrones de consumo de antibióticos, lo que permitirá la adopción de medidas en las explotaciones ganaderas. La información recogida en el sistema desde su entrada en funcionamiento el 1 de enero de 2019 hasta el 15 de junio de 2019 abarca 763.108 notificaciones, comunicadas por 3.367 veterinarios sobre 85.186 explotaciones ganaderas. En términos cualitativos de número de notificaciones, las familias de antibióticos más notificadas han sido las penicilinas, tetraciclinas y aminoglicósidos.

Los resultados de la vigilancia de resistencias microbianas desarrollada en base a la Decisión 2013/652/UE, teniendo en cuenta los perfiles de multirresistencia, nos sitúan entre los 10 países con mayor número de cepas multirresistentes para las especies bacterianas analizadas, sobre todo en los sectores del pavo y el cerdo.

En el ámbito de la prevención del consumo se ha conseguido la implementación y consolidación de los programas de reducción del uso de antibióticos en las principales especies animales, los Programas REDUCE, que actualmente están en marcha en porcino, avicultura de carne y cunicultura y se añadirán próximamente los sectores bovino de carne y leche, ovino y caprino lechero y de carne, gallinas ponedoras, pavos y animales de compañía.

Tanto en el “Programa REDUCE colistina porcino” como en el “Programa REDUCE avicultura de carne” se han superado los objetivos de reducción planteados, con unas cifras de reducción global del consumo de antibióticos en el porcino del 85,8% entre 2015 y 2018, gracias a la adhesión al programa de empresas que representan el 80% de la producción de porcino nacional. En el caso de la avicultura de carne, se ha reducido de forma global el consumo de antibióticos en un 71% en el mismo periodo. En este programa participan hasta la fecha 20 empresas que representan a su vez el 75% de la producción total.

9.3.5 Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”

El MAPA desarrolla desde 2013 la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, que para el período actual 2017-2020 está organizada en torno a 8 ejes o grandes áreas de actuación:

- Generación de conocimiento.
- Formación y sensibilización.
- Fomento de buenas prácticas.
- Colaboración con otros agentes.

- Acuerdos sectoriales.
- Aspectos normativos.
- Investigación e innovación.
- Desperdicio alimentario, medioambiente y cambio climático.

La Estrategia se incluye de manera transversal en otras políticas, planes y estrategias a nivel nacional relacionadas con la sostenibilidad, como son la Estrategia Española de Economía Circular del MAPA, el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 o el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2021-2030 del MITECO. Además, como se establece en la Estrategia, la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario necesita un enfoque multidisciplinar y multisectorial, puesto que las causas pueden ser muy variadas y puede producirse en cualquier eslabón de la cadena agroalimentaria.

El espíritu de cooperación y de intercambio de conocimientos se refleja en la Comisión de Seguimiento de la Estrategia, foro en el que están representados todos los eslabones de la cadena agroalimentaria, las organizaciones de consumidores, ONG y entidades benéficas, junto con la AGE, las Administraciones Autonómicas y Locales.

El MAPA es además miembro activo de la Plataforma UE para las Pérdidas y el Desperdicio de Alimentos, aportando la experiencia y conocimientos generados en el desarrollo de la Estrategia. El MAPA ha renovado su compromiso de participación ante la reciente renovación del mandato de la Plataforma, establecido hasta diciembre de 2021.

En el marco de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, se han desarrollado los siguientes trabajos:

- Desarrollo del panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares.
- Puesta en marcha de la web www.menosdesperdicio.es. Orientada a la difusión de un comportamiento ético y respetuoso con la sociedad y el medioambiente, el debate público y la concienciación acerca del desperdicio alimentario. Da acceso a todos los usuarios a todos los materiales e información disponibles.
- Elaboración de materiales divulgativos.
- Consolidación de la celebración de las semanas contra el desperdicio alimentario
- Elaboración de guías prácticas para:
 - El consumidor.
 - Los centros educativos.
 - El comercio minorista de frutas y hortalizas.
 - La restauración.
- Publicación del Catálogo de iniciativas nacionales e internacionales sobre desperdicio alimentario.

- Revisión de la norma de calidad del yogur.

Actualmente, se está trabajando en:

- Desarrollo de sistemas de medición para el resto de eslabones de la cadena alimentaria.
- Campaña de publicidad institucional dedicada al desperdicio alimentario en 2020.

No obstante, los esfuerzos realizados en la lucha contra el desperdicio alimentario parecen haber sido insuficientes, ya que, tras unos años de descenso en los valores de alimentos desperdiciados en los hogares españoles, se aprecia un incremento de éstos en los últimos tiempos, tal y como se indica en el apartado “8.7.5 Los residuos alimentarios y el desperdicio alimentario”.

9.3.6 Estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad)

La Estrategia NAOS es una estrategia del Ministerio de Sanidad lanzada en 2005 y contextualizada en un marco político-sanitario internacional de fomento de políticas de salud pública orientadas a promover la alimentación saludable y la práctica de actividad física, y que conlleva un enfoque poblacional, global, comprensivo, multisectorial e interdisciplinario. Dicha Estrategia adquirió respaldo legal con la Ley 7/2011 de seguridad alimentaria y nutrición, que consolidó la Estrategia NAOS como estrategia de salud, con diversas funciones y medidas de protección y promoción de la salud, de sensibilización, de divulgación, seguimiento y evaluación, orientadas al fomento de la alimentación saludable, la actividad física y la prevención de la obesidad.

La AESAN desarrolla sus líneas de acción integradas en los ODS, donde el objetivo 2 es luchar contra todas las formas de malnutrición incluyendo la desnutrición y la obesidad. Por ello, las medidas o políticas que se vienen impulsando desde la Estrategia NAOS persiguen transformar el entorno obesogénico, hacer fácil el consumo de una dieta saludable y sostenible, medir con máximo rigor la aplicación y seguimiento de las medidas, informar, sensibilizar y fortalecer a las familias, menores y adolescentes para promover la demanda de alimentos nutritivos, saludables y sostenibles y luchar contra la obesidad. Así se apoya a las personas para adoptar y mantener estilos saludables, creando las condiciones y entornos que protejan la salud, e influyendo en los comportamientos para superar las barreras.

Los diferentes datos presentados en el apartado “8.1 La alimentación saludable” ponen de manifiesto que se ha detenido esa tendencia creciente en las prevalencias, observándose una cierta estabilización en las mismas, por lo que se podría concluir que las acciones que se están llevando a cabo en el marco de la Estrategia NAOS están comenzando a dar algunos resultados.

No obstante, las prevalencias actuales de sobrepeso y obesidad en España siguen siendo inaceptablemente altas, constituyéndose en un importante problema de salud pública. De ahí que uno de los principales objetivos de la estrategia NAOS sea intensificar esfuerzos de cara a promover una alimentación segura, nutritiva y sostenible, ofreciendo garantías de un elevado nivel de protección de la salud y de una disminución de las desigualdades en salud, además de incentivar la producción y el comercio de proximidad.

9.3.7 Actuaciones en favor de la sostenibilidad de la industria alimentaria

El MAPA está llevando a cabo diversas iniciativas encaminadas a la sostenibilidad de la industria alimentaria que se caracterizan por tener un enfoque Integral (sostenibilidad ambiental, social y económica) y dirigirse a la industria agroalimentaria.

Estas actuaciones se concretan principalmente en tres herramientas, vinculadas a la consecución de los siguientes objetivos:

- Facilitar el contacto y el diálogo sobre sostenibilidad integral entre empresas y administraciones del sector agroalimentario a través de la “Red para la Sostenibilidad Agroalimentaria” (REDSOSTAL) que se sustenta en el portal web <http://www.redsostal.es>. Es una vía fácil y efectiva de comunicación entre los agentes que sirve para difundir programas, eventos, iniciativas y ejemplos sostenibles de empresas que apuestan por la sostenibilidad. Además, se convierte en un foro de debate apto para todo aquel que quiera expresar su opinión o su experiencia con la sostenibilidad. Tras la realización del diseño y estructura de la web, desde 2015 se ha acometido un constante esfuerzo en la generación y dinamización de contenidos e integración en nuevos canales de comunicación. Asimismo, se generan boletines informativos mensuales y adicionalmente monográficos, se editan videos y se crean infografías sobre las herramientas de sostenibilidad desarrolladas y temáticas relacionadas.
- Autoevaluar y mejorar la sostenibilidad integral en la industria agroalimentaria a través de una herramienta denominada “Sistema de evaluación de sostenibilidad de industria de alimentación y bebidas” (eSIAB) (<http://esiab.redsostal.es/>). Se trata de un sistema de valoración de la sostenibilidad integral con soporte en una aplicación informática accesible a través de internet previo registro (gratuito) que permite a las empresas realizar una autoevaluación cualitativa con vocación de mejora continua y siempre en base a un compromiso de confidencialidad en los resultados. Las claves de este modelo conceptual son:
 - La integración de los agentes de interés en el ecosistema empresarial.
 - La importancia de cadena de suministro de la empresa.
 - La importancia de la relación con los clientes.

- La inclusión de aspectos ambientales, sociales y económicos al mismo nivel.
- La inclusión del buen gobierno corporativo como un aspecto más de la empresa.
- La existencia de interrelaciones entre los diferentes aspectos empresariales y todos sus agentes de interés.

El resultado son 100 indicadores fruto del análisis de las distintas herramientas existentes relacionadas con la sostenibilidad y después de las conclusiones obtenidas en las pruebas piloto desarrolladas en una serie de industrias colaboradoras. Se contempla la posibilidad de obtener comparaciones con la media y con los mejores resultados obtenidos, siempre respetando la confidencialidad de los datos.

- Verificar el compromiso y comunicación de la sostenibilidad en la industria agroalimentaria sobre la base de un Decálogo de Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria, cuya base ha sido el sistema de valoración cualitativo eSIAB y que ha sido testado también en pruebas piloto.

Las empresas que superen los niveles mínimos de puntuación establecidos aparecerán en el listado público de empresas adheridas al Decálogo y comprometidas con la sostenibilidad, disponible en ambas páginas web, lo que les permite poner en valor sus esfuerzos en esta materia.

Desde su entrada en producción en el año 2015 de eSIAB, el sistema cuenta con unos 1.108 usuarios, de los que aproximadamente la mitad (555) son empresas alimentarias (también se cuenta con 59 asociaciones alimentarias registradas). Cabe indicar que si bien el número de accesos a la aplicación es elevado, sólo una cantidad reducida de empresas la ha completado plenamente, por lo que se realiza un notable esfuerzo para animar a las empresas a que culminen sus análisis, ofreciendo ayuda y asumiendo nuevos desarrollos que redunden en un mayor efecto práctico.

De cara al futuro, se podría:

- Eliminar la “Red para la Sostenibilidad Agroalimentaria”, al entender que ya ha cumplido el objetivo que motivó su creación.
- Reorientar la herramienta eSIAB para que no sólo sea una herramienta de autoevaluación de las empresas, sino que también sea una fuente de información del grado de sostenibilidad de las industrias alimentarias, mediante la elaboración de informes.
- Establecer el “Decálogo de Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria” como una declaración de intenciones, alejándolo de un esquema que requiere la verificación de su conformidad.

10 COHERENCIA CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UE

La PAC debe ser coherente con otras políticas de la UE, por ello debe contemplar entre sus aspectos algunas cuestiones vinculadas a otras políticas comunitarias, como es el caso de las relacionadas con el medioambiente, el clima, la protección de los consumidores, la política de sanidad e incluso las políticas de carácter social.

En diciembre de 2019 se publicó “El Pacto Verde Europeo”, que supone una respuesta de la UE a los desafíos del clima y el medioambiente. Se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de GEI en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.

El Pacto Verde aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. Al mismo tiempo, esta transición ha de ser justa e integradora. El objetivo es la transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible a través de la configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras que permitan, entre otras cuestiones, idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente, un mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050 y la movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular.

Para ello, es necesaria la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE:

- Finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada.
- Ecologización de los presupuestos nacionales y emisión de las señales de precios correctas.
- Movilización de la investigación y fomento de la innovación.
- Activación de la enseñanza y la formación.
- Mejora de la legislación y las herramientas de apoyo sobre las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la innovación.

Además, tal y como se indica en el propio Pacto Verde, éste es parte integrante de esta estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, entre otras cuestiones.

En lo que respecta al OE9 en España, los ODS aplicables, al menos en parte, son:

- 2.4 Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la

capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.

- 3.4 Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar.
- 3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.
- 12.1 Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo.
- 12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.
- 12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.
- 12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Hay otros ODS cuyas temáticas tienen que ver con el OE9, pero que tienen mayor relación con otros Objetivos Específicos de la PAC.

Por otro lado, en mayo de 2020 tuvo lugar la comunicación de la Estrategia «de la granja a la mesa», que forma parte del Pacto Verde Europeo junto con la Estrategia de Biodiversidad 2030. Con la Estrategia «de la granja a la mesa» se quiere avanzar hacia sistemas alimentarios que ofrezcan alimentos suficientes, seguros y asequibles y estimular cambios en la alimentación beneficiosos para la salud, el medio ambiente y el clima, sin dejar a nadie atrás. Teniendo en cuenta que un sistema alimentario sostenible es un sistema alimentario que ofrece seguridad alimentaria y nutrición para todos de forma que no se vean comprometidas las bases económicas, sociales y medioambientales de las generaciones futuras.

En definitiva, la Estrategia tiene como objetivo acelerar nuestra transición a un sistema alimentario sostenible, que debería:

- Tener un impacto ambiental neutral o positivo.
- Ayudar a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus impactos.
- Revertir la pérdida de biodiversidad.

- Garantizar la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud pública, asegurándose de que todos tengan acceso a alimentos suficientes, seguros, nutritivos y sostenibles.
- Preservar la asequibilidad de los alimentos al tiempo que se generen rendimientos económicos más justos, fomentando la competitividad del sector agroalimentario de la UE y promoviendo el comercio justo.

Para ello, la Estrategia contiene un Plan de Acción con 28 medidas a adoptar desde 2020 hasta 2024. Estas medidas, relativas a las temáticas se que contemplan en el OE9, se pueden agrupar de la siguiente manera:

- **Medidas para garantizar la producción sostenible de alimentos:** Reducir la dependencia de los plaguicidas y los antimicrobianos, reducir el exceso de fertilización, aumentar la agricultura ecológica, mejorar el bienestar de los animales e invertir la pérdida de biodiversidad. Incluye los siguientes objetivos a 2030 (incluidos también en la Estrategia de Biodiversidad 2030):
 - Reducir en un 50% el uso y riesgo de productos fitosanitarios de síntesis químicos y en un 50% el uso de los pesticidas de alto riesgo.
 - Reducción del 50% del exceso de nutrientes (especialmente fósforo y nitrógeno) y del 20% del uso de fertilizantes.
 - Reducir en un 50% las ventas de antimicrobianos para los animales de granja y en acuicultura.
 - Al menos el 25% de la superficie agraria europea deberá ser de agricultura ecológica.
- **Medidas para garantizar la seguridad alimentaria:** Se propone elaborar un plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria que se pondrá en marcha en tiempos de crisis.
- **Medidas para estimular las prácticas sostenibles de elaboración de alimentos, venta al por mayor y al por menor, hostelería y servicios alimentarios:** Incluyen prácticas comerciales, normas de comercialización y envasado buscando la sostenibilidad del sistema alimentario.
- **Medidas para promover el consumo sostenible de alimentos y facilitar el cambio a dietas saludables y sostenibles:** Incluye las relativas al etiquetado, disponibilidad y precio, e incentivos fiscales, para facilitar al consumidor una elección de alimentos sostenibles.
- **Medidas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos:** Incluye el objetivo a 2030 de reducir a la mitad los desechos de alimentos per cápita a nivel de minoristas y consumidores.
- **Medidas de lucha contra el fraude alimentario a lo largo de la cadena de suministro de alimentos:** Se intensificará su lucha contra el fraude alimentario se propondrán medidas disuasorias más estrictas y examinará la posibilidad de reforzar la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

La Estrategia establece iniciativas tanto regulatorias como no regulatorias y va a utilizar las políticas comunes agrícolas y pesqueras como herramientas clave para apoyar una transición justa. En 2023, se va a presentar una propuesta de marco legislativo para sistemas alimentarios sostenibles con el objeto de apoyar la aplicación de la estrategia y el desarrollo de una política alimentaria sostenible. Además, la Comisión Europea también desarrollará en 2021 un plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria, tras el aprendizaje de la pandemia de COVID19. Además, la UE apoyará la transición global hacia sistemas agroalimentarios sostenibles a través de sus políticas comerciales e instrumentos de cooperación internacional.

Cabe destacar que la Comisión trabajará con los EEMM y las partes interesadas para garantizar que, desde el principio, los Planes Estratégicos de la PAC reflejen plenamente la ambición del Pacto Verde, de la Estrategia "de la granja a la mesa" y la Estrategia de Biodiversidad 2030. La Comisión hará recomendaciones a cada Estado Miembro sobre cada Objetivo Específico de la PAC antes de que presenten formalmente los proyectos de Planes Estratégicos y los EEMM establecerán valores nacionales explícitos para los objetivos de esas estrategias, teniendo en cuenta su situación específica y las recomendaciones mencionadas. Sobre la base de esos valores, los EEMM identificarán las medidas necesarias en sus Planes Estratégicos.

El diseño del Plan Estratégico de la PAC, debe seguir también la línea de otros Planes y Estrategias como son:

- La Estrategia Europa 2020, expuesta en la comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador".
- El Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2021-2030 del MITECO (y el borrador de la Estrategia Española de Economía Circular).
- Plan de acción de Economía Circular y Paquete de la Comisión Europea y Conclusiones del Consejo de la UE. Además de la Estrategia Europea para el plástico en una Economía Circular adoptada en 2018.

11 INDICADORES RELACIONADOS CON EL OE9

Para poder analizar la situación de partida de las temáticas relativas al OE9, se han utilizado una serie de indicadores de contexto que se han considerado adecuados por su carácter descriptivo.

En base a un análisis DAFO, derivado de las conclusiones del presente documento, y a una evaluación de las necesidades posterior, los Estados miembros incluirán en sus Planes estratégicos una estrategia de intervención en la que se fijarán metas y etapas para lograr los objetivos específicos establecidos. La consecución de estos objetivos, se evaluará según el conjunto de indicadores comunes relacionados con la realización, los resultados y el impacto:

- a) Indicadores de realización, relativos a la realización alcanzada de las intervenciones subvencionadas;
- b) Indicadores de resultados, relativos a los objetivos específicos, referidos y usados para el establecimiento de etapas y metas cuantificadas en los planes estratégicos de la PAC y que evalúan el progreso hacia las metas;
- c) Indicadores de impacto, relativos a los objetivos generales y específicos y utilizados en el contexto de los Planes estratégicos.

A continuación se exponen los indicadores de contexto y de impacto que se consideran pertinentes para el OE9:

INDICADORES DE CONTEXTO

Área de producción ecológica (C.32): Es un indicador sectorial que se obtiene, a través de dos subindicadores, que en España tuvieron los siguientes valores en 2018:

- Área de producción ecológica: 2.246.474,51 ha¹⁷⁷.
- Área de producción ecológica con respecto a la superficie agraria útil: 9,67%¹⁷⁸.

Intensidad agrícola (C.33): Del análisis del indicador C.33 Intensidad agrícola se extrae¹⁷⁹:

¹⁷⁷ MAPA. (2019) "Agricultura ecológica. Estadísticas 2018".

¹⁷⁸ Indicador resultado de la división de las 2.246.474,51 ha de superficie de producción ecológica en España entre la SAU española con 23.229.753 ha procedente de la "Encuesta Estructura Explotaciones Agrarias" del Instituto Nacional de Estadística. (2016).

- La actividad agraria en España está poco o moderadamente intensificada, ya que en el trienio 2015-2017 el 56,9% de la SAU de España estuvo gestionada por explotaciones agrarias con un bajo nivel de intensidad en el uso de insumos por hectárea. Las de media intensidad ocuparon el 26,3% y las de alta intensidad el 16,8% de la SAU.
- Las áreas dedicadas a pastoreo extensivo en España (casi 8 millones de hectáreas SAU) hacen que sea el segundo país de la UE en valores absolutos. Además, estas áreas representan el 33% de la SAU total, superando la media comunitaria.

No obstante, se indican las limitaciones de este indicador para medir la sostenibilidad de las explotaciones españolas¹⁸⁰:

- El análisis del consumo de insumos sólo se realiza de manera cuantitativa pero no cualitativa.
- El análisis se ve limitado porque se consideran como insumos fertilizantes, pesticidas, otros productos para la protección de cultivos y alimentos comprados, pero no se tienen en cuenta otros factores claves para la sostenibilidad como son el uso de agua o de energía.
- En las producciones en sistemas de integración vertical, los resultados se ven distorsionados dado que los valores de adquisición de los piensos son cero puesto que los proporciona la integradora.

En este sentido, se considera que en el presente informe se proporciona información complementaria al indicador C.33 en el análisis de la intensificación/extensificación del sistema productivo agrario español, como son:

- El indicador de contexto C.32, relativo al área de producción ecológica.
- La superficie de producciones ecológicas, integradas y de las que realizan prácticas vinculadas a la conservación del suelo (laboreo tradicional, laboreo mínimo, utilización de cubiertas vegetales espontáneas ó sembradas y de cubiertas inertes, agricultura sin mantenimiento o no laboreo).
- Las tendencias del volumen de productos fitosanitarios comercializados ponderado en base al riesgo real del ingrediente activo (HR11), y del indicador HRI2, relativo a las autorizaciones excepcionales concedidas en España para

¹⁷⁹ “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020). (Versión del documento DOC0E2V8.0 20-01-2020).

¹⁸⁰En el apartado de “Conclusiones que conducen a cuestionar el indicador C33 como fuente de análisis de la sostenibilidad de las explotaciones” del “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2” (MAPA, 2020).

cada sustancia ponderando las materias activas en función del perfil toxicológico de las mismas.

Ventas de antimicrobianos para animales productores de alimentos (C.47): las ventas de antimicrobianos de uso veterinario en animales de producción en España corregidas por PCU (*population correction unit*).

Riesgos y repercusiones de los productos fitosanitarios (C.48): Se ha utilizado el **indicador HRI1** presentado en el apartado de productos fitosanitarios de “8.3 Los residuos de productos fitosanitarios”, que indica el volumen de productos fitosanitarios comercializados ponderado en base al riesgo real del ingrediente activo (perfil toxicológico) con el objeto de proporcionar información sobre los riesgos para los humanos y el medioambiente.

Tasa de desperdicio alimentario en los hogares: Es el porcentaje que relaciona el volumen de alimentos desperdiciados con respecto al volumen de alimentos comprado. En el año 2018, de acuerdo a los datos del Panel de desperdicio alimentario en hogares del MAPA, fue del 4,6%.

INDICADORES DE IMPACTO

- **I.26 Limitación del uso de antimicrobianos en animales de ganadería:** Ventas/uso de antimicrobianos en animales destinados a la producción de alimentos.
- **I.27 Uso sostenible de productos fitosanitarios:** Se utilizarán como subindicadores del uso sostenible de productos fitosanitarios los **indicadores HRI1 y HRI2**.
 - **HRI1:** indica el volumen de productos fitosanitarios comercializados ponderado en base al riesgo real del ingrediente activo (perfil toxicológico) con el objeto de proporcionar información sobre los riesgos para los humanos y el medioambiente.
 - **HRI2:** relativo a las autorizaciones excepcionales concedidas en España para cada sustancia ponderando las materias activas en función del perfil toxicológico de las mismas.
- **I.28 Respuesta a la demanda de los consumidores de alimentos de calidad:** valor de la producción en virtud de los sistemas de calidad de la UE (y de los productos ecológicos).

12 CONCLUSIONES

En los últimos tiempos el comportamiento de los ciudadanos ha sufrido cambios en relación a la alimentación debido, entre otras cuestiones, a la situación económica y

política española, a cambios de la estructura de sociedad (envejecimiento de la población, modificación de la estructura de los hogares, etc.), el aumento del grado de formación e información de la sociedad con respecto a la alimentación y la salud o la extensión del uso de tecnología.

Estos cambios sociales repercuten en los hábitos de consumo alimentario y en las exigencias de los consumidores en relación a la alimentación.

Se han identificado las exigencias de los consumidores españoles actuales en materia de alimentación y salud, residuos de alimentos y de bienestar animal. Son las siguientes:

- La alimentación saludable.
- La seguridad alimentaria.
- La calidad de los alimentos.
- La información sobre los alimentos.
- La sostenibilidad del planeta.
- El bienestar animal.
- El control alimentario.

Además, si bien en los últimos meses se ha observado un cambio en el consumo de alimentos y bebidas derivado de la crisis del COVID y el consiguiente confinamiento, los expertos en materia de consumo alimentario coinciden en que se prevé que el consumidor nacional mantenga sus exigencias. A medio plazo se estima que se consolidará especialmente su preocupación sobre la salud y la sostenibilidad.

Las Administraciones Públicas disponen de gran conocimiento de las exigencias actuales de los consumidores en relación a los hábitos alimentarios, la salud y el desperdicio alimentario. Para el análisis de cada una de las exigencias de los consumidores, se han utilizado distintos instrumentos de información de los que dispone el MAPA (como los Paneles de consumo alimentario, el Barómetro del Clima de confianza Agroalimentario, los estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas y el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares) que ofrecen una imagen bastante clara del perfil consumidor actual en relación a sus gustos, su comportamiento, etc. También se han utilizado como fuentes de información documentos que proporcionan información fidedigna y contrastada de las temáticas se abordan en el documento.

A continuación se indican las principales conclusiones de cada una de las exigencias del consumidor identificadas, especialmente en relación a la respuesta del sector productor ante dichas exigencias, a los instrumentos con los que cuenta la AGE que permiten mejorar esta respuesta y a otras cuestiones relevantes que podrían dar lugar a nuevos

instrumentos de las administraciones públicas (en el marco de la PAC o enmarcadas en otras políticas).

La alimentación saludable:

- En España existe una gran diversidad de producciones que son la base de las dietas tradicionales, que son equilibradas desde el punto de vista nutricional. Por ese motivo, se considera que la respuesta del sector productor en relación a esta temática es adecuada.
- No obstante, se detecta un alejamiento de las dietas respecto de las recomendaciones nutricionales que convendría corregir: La alimentación española está siendo poco equilibrada, con un consumo insuficiente de frutas y verduras, y un elevado consumo en sal, grasas y azúcares añadidos y con una calidad nutricional cada vez más alejada de las recomendaciones nutricionales.
- En España existen una gran variedad de dietas autóctonas, a destacar la Mediterránea, muy saludables.
- El consumidor nacional siente una creciente preocupación por la salud.
- El sedentarismo está adquiriendo una dimensión cada vez mayor, tanto en el trabajo como en el ocio, aún siendo España uno de los países con mayor actividad física de la OCDE.
- En España, más de la mitad de los adultos tiene exceso de peso (obesidad y sobrepeso) y la tendencia de la prevalencia de obesidad en adultos ha sido creciente en las últimas décadas. Sin embargo, en los últimos años el ritmo de aumento se ha reducido, lo que podría significar un inicio en la estabilización de este parámetro. Además, en menores de edad, se observa el comienzo de la tendencia descendente en la prevalencia de exceso de peso.
- Los principales instrumentos relativos a esta temática son la Estrategia NAOS, cuyas acciones están comenzando a dar algunos resultados, y el Programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche en las escuelas. Además, se desarrollan otros programas de promoción alimentaria que tienen como objeto destacar los beneficios de consumir frutas y hortalizas frescas para aumentar el consumo de estos alimentos.

La seguridad alimentaria:

- Se considera que en España existe actualmente un nivel de seguridad alimentaria muy elevado, aunque cabe la posibilidad de mejora en determinados aspectos así como el refuerzo y mantenimiento de actuaciones que favorezcan y consoliden la reducción de los riesgos actuales y futuros en este ámbito.
- En relación a los **productos fitosanitarios**:
 - La respuesta del sector productor a la exigencia del consumidor en materia de productos fitosanitarios sigue una tendencia adecuada. No obstante, existe margen de mejora en España.

- El elevado consumo de productos fitosanitarios presenta un descenso en los últimos años, que también se produce en su perfil toxicológico.
- Las medidas implementadas en España han favorecido una reducción del riesgos en el uso de productos fitosanitarios más intensa que en el resto de la UE.
- Los resultados de los controles oficiales indican que el porcentaje de muestras que dan positivo a los residuos de productos fitosanitarios es mínimo y se considera que no existe riesgo para la salud humana.
- Existe una tendencia favorable en relación al cumplimiento de la legislación relativa a los productos fitosanitarios.
- En relación a los **medicamentos antimicrobianos**:
 - Se considera que la respuesta del sector productor a esta exigencia del consumidor es aceptable, porque la senda que se está siguiendo es la correcta. No obstante, se debería mejorar en este respecto.
 - Los datos de comercialización de medicamentos antimicrobianos para uso veterinario han descendido de manera muy importante en los últimos años. Esta disminución parece indicar un cambio de tendencia muy significativa que ha coincidido temporalmente con la implementación del Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos.
 - Sin embargo, se sigue comercializando un volumen de medicamentos antimicrobianos superior al de la media de la UE y en los estudios sobre resistencias a antimicrobianos los resultados para España son mejorables, ya que el número de cepas bacterianas multirresistentes estudiadas es elevado en comparación con otros países de la UE.
 - En el Plan Nacional de Investigación de Residuos de Medicamentos el número de positivos de sustancias prohibidas o no autorizadas por la normativa europea es estable e inferior a 0,23%. Además, en los últimos años se ha producido una cierta reducción en el número de muestras que sobrepasan el LMR de antibióticos en productos de origen animal. Todo esto implica que el riesgo para la salud de los consumidores muy bajo.
- Las principales preocupaciones de los consumidores en relación a la seguridad alimentaria son los residuos de productos fitosanitarios, los contaminantes medioambientales, los residuos de antibióticos y hormonas.
- Desciende la confianza del consumidor en la eficacia de la legislación relativa a la seguridad alimentaria.
- En España ha aumentado la prevalencia de la inseguridad alimentaria (entendida como el abastecimiento de alimentos) aunque ésta es inferior a la media europea. No obstante, España cuenta con mayor porcentaje de población que padece inseguridad alimentaria grave y ésta ha aumentado en los últimos años. También ha aumentado el número de los que padecen inseguridad alimentaria moderada. Por tanto, el acceso a los sectores más vulnerables de la población a una dieta equilibrada desde el punto de vista nutricional y energético, es mejorable.

La calidad de los alimentos:

- La respuesta del sector productor ante la exigencia del consumidor de unos alimentos de calidad ha redundado en que más de la mitad de los consumidores manifiesta que ha mejorado la satisfacción respecto a la calidad de los alimentos en los últimos meses. Además se considera que el grado de satisfacción del consumidor relativo a la calidad de los alimentos se ajusta a su nivel de exigencia.
- La existencia de un programa de control oficial específico para la calidad alimentaria, proporciona garantías al consumidor, ya que, en caso de que, como consecuencia del control realizado en destino, se detecte el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del producto, esto se comunica a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan.
- No obstante, el porcentaje de incumplimientos del programa de calidad alimentaria es elevado, por lo podría indicar que el conocimiento del sector productor en relación a la normativa a cumplir sobre calidad alimentaria es susceptible de mejora.
- En cuanto a la calidad diferenciada, el sector productor está respondiendo paulatinamente a la creciente demanda de este tipo de productos, ya que, como se ha indicado anteriormente, en los últimos años se ha venido observando un incremento de las inscripciones de figuras de calidad diferenciada y de las bodegas e industrias.
- De acuerdo a los resultados del control oficial de los productos de calidad diferenciada, de manera generalizada, se puede decir que estos productos cumplen los correspondientes Pliegos de Condiciones y los requisitos de etiquetado y publicidad.
- Según las encuestas, los consumidores parecen estar dispuestos a pagar más por alimentos de calidad diferenciada.

Información sobre los alimentos:

- La respuesta que da el sector alimentario (que no únicamente el sector productor) a las exigencias de información alimentaria de los consumidores se traduce en unos niveles de cumplimiento de la normativa son muy elevados de acuerdo a los resultados de los controles oficiales.
- El Reglamento de información alimentaria facilitada al consumidor (Reglamento UE nº 1169/2011) permite que el consumidor tome decisiones de compra con conocimiento de causa y de acuerdo a sus intereses y además posibilita un funcionamiento fluido del mercado interior y protege los intereses legítimos de los productores. No obstante, a pesar de su aplicación, se detectan una serie de aspectos que se podrían mejorar a través de actuaciones por parte de las

Administraciones Públicas en relación a esta exigencia del consumidor y algunos de ellos tienen un impacto directo en el sector productor:

- El entendimiento de la información de los alimentos en el etiquetado por parte de los consumidores es mejorable (especialmente para consumidores de edades más avanzadas)
- También es mejorable la identificación de los alimentos con distintivos de calidad diferenciada. En este sentido, se remarca la existencia de programas de promoción alimentaria que incide en el reconocimiento de los regímenes de calidad diferenciada de la UE como las DOP, IGP y ETG.
- Convendría mejorar la confianza del consumidor en la información que se transmite a través de las etiquetas.
- Existen consumidores que desean conocer más información sobre los alimentos de la que se proporciona en el etiquetado obligatorio, como es el uso de antibióticos o los estándares de bienestar animal en la producción animal. Por tanto, actualmente la exigencia del consumidor en materia de etiquetado no se satisface completamente con el contenido obligatorio de las etiquetas. Este hecho, propicia la utilización voluntaria de menciones o denominaciones de alimentos, o de sus características, en las etiquetas que pueden plantear confusión en el consumidor.
- Se aprecia una caída de la confianza del consumidor en la información proporcionada por las autoridades públicas en relación a los riesgos en materia de seguridad alimentaria.
- Los consumidores se informan sobre alimentación en fuentes de información que no consideran del todo fiables. Además, no utilizan a las administraciones públicas (nacionales o comunitarias) como principales fuentes de información.
- Los consumidores no consideran a las administraciones públicas (nacionales o comunitarias) como las fuentes de información sobre alimentación más fidedignas.
- La difusión de noticias falsas sobre alimentación supone un riesgo de que la imagen que tienen los consumidores del sistema alimentario se vea dañada.

La sostenibilidad de los alimentos:

- La respuesta del sector agrario a la exigencia de que los alimentos sean sostenibles es aceptable y se observa una evolución adecuada. Sin embargo, se cuenta con gran potencial de mejora al respecto.
- En España existen diferentes tipos de producciones que presentan efectos positivos sobre el medio ambiente y el clima como y que dan lugar a alimentos seguros y de calidad, conservando el suelo y los recursos naturales, como son la producción ecológica, la producción integrada, la agricultura de conservación, la de precisión y las producciones extensivas. Además, la agricultura convencional

ha mejorado su perfil en materia de sostenibilidad y se dirige hacia la aplicación de prácticas más sostenibles.

- Se puede decir que las producciones sostenibles en España son relevantes desde el punto de vista de la SAU que ocupan. Además, tanto la superficie de producción ecológica, como la de agricultura de conservación se han incrementado en los últimos años de una manera muy acusada.
- A pesar del crecimiento de las producciones ecológicas en España, se han detectado barreras a su desarrollo, como la escasez de piensos proteicos ecológicos, el acceso a la distribución minorista y la escasez de mataderos con líneas específicas para sacrificio de animales ecológicos.
- La gestión de los recursos naturales por parte de la actividad agraria es mejorable, ya que se observan problemáticas aún pendientes de resolver como el elevado consumo de agua, la contaminación por nitratos, la pérdida de la biodiversidad del suelo, la salinización de los acuíferos y las elevadas emisiones de amoníaco por proteína producida.
- Para adaptar las producciones agrarias en particular, y del sector agroalimentario en general, hacia una mayor sostenibilidad va a ser necesaria la utilización de tecnología.
- En el caso de las producciones ecológicas es necesario ajustar oferta y demanda de manera que los productores aprovechen el crecimiento del mercado interior.
- Existen programas de promoción alimentaria que se encargan de incrementar el conocimiento acerca de la producción ecológica.
- Según las encuestas, los consumidores parecen estar dispuestos a pagar más por alimentos sostenibles y por productos de cercanía (nacionales o de su tierra). Esta tendencia se prevé que continúe o incluso se acentúe tras el COVID19.
- A pesar de que los canales cortos de comercialización son una opción excelente desde el punto de vista de la sostenibilidad, dado su bajo impacto climático y su posible relación con el descenso del desperdicio alimentario, tienen un peso muy bajo con respecto a los demás canales de comercialización.
- Se dispone de las siguientes herramientas encaminadas a la sostenibilidad de la industria agroalimentaria que se caracterizan por tener un enfoque integral (sostenibilidad ambiental, social y económica): la “Red para la Sostenibilidad Agroalimentaria” (REDSOSTAL), el “Sistema de evaluación de sostenibilidad de industria de alimentación y bebidas” (eSIAB) y el Decálogo de Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria.
- El empaquetado de alimentos es principalmente de plástico. Dados los efectos negativos que tiene la utilización de plásticos sobre el medio ambiente y el clima, se considera necesario reducir el plástico en el empaquetado de alimentos, la utilización de envases no plásticos, de envases reciclables o de materiales biodegradables. Además, según las encuestas, los consumidores parecen estar dispuestos a pagar más por alimentos cuyo envase es sostenible y tras la crisis

del COVID, los consumidores manifiestan su intención de disminuir el consumo de envases para alimentación.

- Existe un considerable potencial para reducir el desperdicio alimentario y el sector productor (y el resto de eslabones de la cadena alimentaria) tiene interés en reducirlo.
- Se aprecia un aumento del desperdicio alimentario en los hogares españoles, a pesar de los esfuerzos realizados en el marco de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”.
- La lucha contra el desperdicio alimentario puede permitir la generación de nuevas cadenas de valor, reducir el impacto medioambiental de la producción de alimentos en beneficio de una economía circular, sostenible, baja en carbono, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Asimismo, la redistribución de alimentos que se van a desperdiciar puede suponer una oportunidad desde el punto de vista social y de la salud.
- Aunque, según las encuestas, la preocupación de los consumidores por este tema es elevada, los hábitos de la población española respecto a la generación de desperdicio alimentario (en relación a la compra y a la gestión de los alimentos) siguen una tendencia incorrecta que sería conveniente modificar. No obstante, el consumidor nacional parece tener la intención de reducir el desperdicio alimentario de acuerdo a los datos recopilados durante el confinamiento derivado del COVID19.

Bienestar animal:

- La normativa en materia de bienestar animal ha permitido que el sector mejore su adaptación a la exigencia del consumidor de que se garantice el bienestar de los animales que se destinan a la producción de alimentos. No obstante, se detectan ciertas insuficiencias en el cumplimiento de los requisitos mínimos, tal y como se manifiesta en los resultados del control oficial, tanto en el marco del PNCOCA como en el de la condicionalidad de la PAC.
- Se considera que la formación del sector agrario en esta materia es mejorable. Un mejor conocimiento de la normativa a aplicar podría mejorar el grado de cumplimiento de la normativa de bienestar animal y, por tanto, la adaptación del sector productor a esta exigencia de los consumidores.
- La mejora en la recopilación de información y datos suficientes e integrados, en materia de bienestar animal, sería muy necesaria con el objeto de analizar el nivel de respuesta del sector productor en materia de bienestar animal.

El control alimentario:

- Existe una gran variedad de programas de control que se encargan de verificar el cumplimiento de la normativa del sistema alimentario en el marco del PNCOCA. Además, la Ley 28/2015, para la defensa de la calidad alimentaria establece los

sistemas de control (control oficial, autocontrol del operador y autocontrol sectorial) y un régimen sancionador basado en sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias. Adicionalmente, se realiza una verificación de la eficacia de los controles oficiales del PNCOCA por parte de las Autoridades de Coordinación (supervisión del control oficial, evaluación de objetivos y uso de indicadores y auditorías de los controles oficiales). Y, en el caso de que se encuentren deficiencias, se toman las medidas correctivas necesarias para conseguir superarlas.

- En relación a los controles en el ámbito de la producción primaria y la calidad alimentaria realizados en el marco del PNCOCA, se concluye que los alimentos que se consumen en España son seguros y cumplen con unos elevados estándares de calidad y sostenibilidad lo que supone una garantía para el consumidor en relación a las exigencias identificadas. En general, el sistema alimentario responde correctamente ante dichas exigencias, aunque la respuesta a algunas de ellas es mejorable, principalmente en materia de calidad alimentaria, seguridad alimentaria –higiene de las explotaciones ganaderas y alimentación animal- y bienestar animal.
- En estos programas se detectan los siguientes incumplimientos más comunes:
 - Higiene en las explotaciones ganaderas (en torno al 25% de incumplimientos con respecto a los controles realizados): registro de tratamientos, a la bioseguridad de la explotación, al registro de tratamientos veterinarios, las irregularidades relacionadas con las recetas y la gestión de cadáveres.
 - Alimentación animal (irregularidad temporal de los incumplimientos. 45% en 2018): limpieza y conservación de instalaciones y equipos, falta de registros documentales o informáticos y APPCC, etiquetado y otros documentos comerciales, falta de registro/autorización de establecimientos y prescripción veterinaria en piensos medicamentosos.
 - Calidad alimentaria (incumplimiento en torno al 22-35%): el mayor número de infracciones se han detectado en vinos y en frutas y hortalizas.
 - Bienestar animal (incumplimiento en torno al 14% en 2018): insuficiencias en edificios y establos, registro de tratamientos y recetas, registros de animales muertos y falta de formación del personal.
- No obstante, los datos de incumplimiento de los programas de control se deben analizar con cautela, ya que:
 - Las autoridades competentes trabajan en base a una sistemática de análisis de riesgos, lo que implica que en muchos casos los operadores inspeccionados suelen ser aquellos que presentan a priori un mayor riesgo de incumplimiento, lo que implica una situación no representativa de la realidad.
 - Los incumplimientos incluyen, no sólo las infracciones (incumplimientos que si dan lugar al inicio de un procedimiento sancionador tipificado), sino

también las irregularidades (incumplimientos detectados durante las actuaciones de control que no dan lugar a una propuesta de inicio de expediente sancionador).

- En muchos casos los incumplimientos se deben a cuestiones de carácter documental o registral, lo que no tienen consecuencias sobre la satisfacción de los consumidores.
- En algunos programas se muestran porcentajes de incumplimiento que se pueden considerar elevados debido a un concepto de “incumplimiento” excesivamente riguroso.
- Se podría mejorar el conocimiento del sector relativo a la extensa normativa comunitaria y nacional que debe cumplir para facilitar el control del PNCOCA y de la condicionalidad de la PAC, además de mejorar la aceptación del sector a las exigencias del consumidor.
- No en todos los programas se realizan controles en todas las CCAA. También se ha observado que algunos programas no fueron auditados en 2018.
- Además de los controles del PNCOCA, se realizan controles de la condicionalidad de la PAC en los que se verifica el cumplimiento de condiciones ligadas a la aplicación de sistemas de producción que garantizan la salubridad de los productos obtenidos y la conservación y mejora del territorio sobre el que se asientan las explotaciones. Los mayores porcentajes de incumplimiento relativos a las exigencias de los consumidores identificadas, están relacionados con la gestión del agua (contaminación por nitratos y riego) y del suelo (cobertura mínima del suelo) y sobre el bienestar animal y la seguridad alimentaria. Además, cabe destacar que en España hay un porcentaje mayor de beneficiarios sancionados por incumplimientos de la condicionalidad que la media comunitaria.
- A pesar de las múltiples garantías que ofrece el sistema de control alimentario, se aprecia un descenso de la confianza del consumidor en la eficacia de la legislación relativa al control alimentario.

Por otro lado, en el presente documento se han identificado los **retos a los que se enfrenta el sector agrario en relación a estas exigencias de los consumidores**. A continuación se analiza el impacto que estos retos tienen en la respuesta del sector productor a dichas exigencias con el objeto de que se puedan plantear soluciones que permitan el ajuste del sector productor y los consumidores:

- La pérdida de confianza del ciudadano en los sistemas alimentarios modernos y el distanciamiento entre los consumidores y el sector, aún a pesar de que la UE cuenta con un modelo europeo de producción con altos estándares de seguridad alimentaria, calidad y sostenibilidad diferenciales desarrollados en respuesta a las exigencias de los consumidores. En este sentido, cobran especial importancia los programas de promoción alimentaria, ya que se encargan, entre otras cuestiones, de incrementar el conocimiento acerca de las especificidades de los métodos de

producción agrícola de la UE como la seguridad alimentaria, el etiquetado, los aspectos nutricionales y sanitarios, el bienestar de los animales, el respeto por el medio ambiente y la sostenibilidad o la calidad.

- Se aprecia desconocimiento del sector alimentario por parte del consumidor, particularmente, en relación a la importancia de la producción primaria agrícola y ganadera como proveedores de alimentos, así como sobre cómo se producen los alimentos.
- El cumplimiento de extensa normativa supone un incremento de costes de producción. Además, los esfuerzos de adaptación a nueva normativa no se han visto necesariamente reconocidos, ni reciben una parte equitativa del valor añadido de los alimentos producidos. Además, la importación de productos de terceros países con menores estándares de calidad que los del modelo productivo europeo en materia socio-laboral, de medioambiente y de bienestar animal y que compiten en igualdad de condiciones con las producciones nacionales, suponen una desventaja para las producciones comunitarias. Sería conveniente una valorización de los productos y los sistemas de producción comunitarios por parte de los consumidores.
- La adaptación a nuevas disposiciones normativas supone un esfuerzo por parte del sector productor para adaptarse a las demandas del consumidor (incremento de los costes de producción), como es el caso, por ejemplo de la normativa relativa al uso de medicamentos antimicrobianos.
- Necesidad de adaptación del sector a las cada vez más cambiantes exigencias del consumidor. Para lo que se considera adecuada la difusión en el sector agrario de dichas necesidades. Por otro lado, sería conveniente tratar de evitar los cambios en las demandas del consumidor de manera que el sector productor cuente con cierta estabilidad para realizar sus planes de negocio e inversiones.
- La proliferación del uso de sistemas de certificación por parte de la industria alimentaria, que implica un riesgo de confundir a los consumidores. Como se ha comentado anteriormente, la causa de esto es que hay consumidores que desean conocer más información alimentaria de la que se proporciona en el etiquetado obligatorio.
- Existe el riesgo de que se introduzcan en la UE (o se dirijan a terceros países) alimentos falsificados de contrabando, ya que está habiendo un aumento de nuevos tipos de fraude. Esto supone un riesgo significativo para la reputación de los productos de la UE y la confianza de los consumidores y genera competencia desleal entre operadores. Es, por tanto, necesario un nivel de protección más elevado para perseguir el fraude y garantizar el cumplimiento de las normas de la UE en materia de salud y seguridad alimentaria y de esta manera mejorar la respuesta del sistema alimentario a las exigencias del consumidor actual.

Además, cabe destacar que, tal y como se indica en el Pacto Verde Europeo, la Estrategia de la granja a la mesa y la de Biodiversidad 2030, el sector agrario va tener que incrementar sus esfuerzos en el medio plazo en materia de producción sostenible de alimentos (productos fitosanitarios, antimicrobianos, fertilización, agricultura ecológica, bienestar animal y biodiversidad), prácticas sostenibles de elaboración de alimentos (incluyendo el envasado) y el etiquetado de alimentos en relación a la salud y la sostenibilidad.

Adicionalmente, las administraciones públicas tendrán que incrementar su empeño, además de los aspectos mencionados anteriormente, en cuestiones tales como la lucha contra el fraude alimentario a lo largo de la cadena de suministro de alimentos, garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis, promover el consumo sostenible de alimentos y facilitar el cambio a dietas saludables y sostenibles y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

13 ANEXO I: INVENTARIO DE FUENTES INFORMACIÓN

- AESAN. (2007) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. “Alimentación saludable. Guía para el profesorado.”
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/docs/documentos/nutricion/educanaos/profesores_alimentacion_saludable.pdf
- AESAN. (2015). “Evaluación y seguimiento de la estrategia NAOS: conjunto mínimo de indicadores.”: “Prevalencia de obesidad en adultos”. “Prevalencia de obesidad en menores”. “Prevalencia de sobrepeso en adultos”. “Prevalencia de sobrepeso en menores”.
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/docs/documentos/nutricion/observatorio/2011_documento_indicadores.pdf
- AESAN. (2017). “Encuesta Nacional de consumo de Alimentos y bebidas en población Infantil y Adolescente (ENALIA) 2012-2014”.
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/gestion_riesgos/Informe_ENALIA2014_FINAL.pdf
- AESAN. (2019). “Evaluación y seguimiento de la estrategia NAOS: conjunto mínimo de indicadores. Indicadores del Observatorio de la Nutrición y el Estudio de la Obesidad”.
<http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/web/nutricion/subseccion/indicadores.htm>
- AESAN. (2019). “Prevalencia de sobrepeso y obesidad en España en el informe “The heavy burden of obesity” (OCDE 2019) y en otras fuentes de datos”.
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/docs/documentos/nutricion/observatorio/Resumen_resultados_informe_OCD-NAOS.pdf
- AESAN. (consulta de la web en enero de 2020). “Resultados de Programa de Vigilancia y Control de Residuos de Plaguicidas”:
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/web/seguridad_alimentaria/detalle/residuos_productos_fitosanitarios.htm
- AESAN (consulta de la web en enero de 2020). “Contaminantes”.
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/web/seguridad_alimentaria/detalle/contaminantes.htm
- Aranceta J, Serra-Majem L, Arija V, Gil A, Martínez de Vitoria, E Ortega R. (2011). “Objetivos nutricionales para la población española. Consenso de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria 2011”. Revista Española de Nutrición Comunitaria. (17), 4, 178–99.
<http://www.nutricioncomunitaria.org/es/noticia/objetivos-nutricionales-senc-2011>
- Aznar Prades, G. (2017). “La venta directa de productos agroalimentarios en España y Francia”. http://www.hp-hp.eu/archivos/ficheros/entregables_224.pdf
Cicloplast. (2017). “Cifras y datos clave de los plásticos y su reciclado en España.”
http://www.cicloplast.com/ftp/cifras_datos_clave_plasticos_y_su_reciclado_en_espana.pdf

- Comisión Europea (2018). “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto de las actividades internacionales en materia de bienestar animal en la competitividad de los ganaderos europeos en un mundo globalizado”
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1522771692733&uri=CELEX:52018DC0042>
- Comisión Europea. (2004). “Special Eurobarometer: European Union Citizens and Agriculture from 1995 to 2003”.
https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_112_agri_rep_en.pdf
- Comisión Europea (2014). “Comprender las políticas de la Unión Europea. De la granja a la mesa: alimentos sanos y seguros para todos: Seguridad alimentaria”.
http://www.europa.eu/european-union/file/download_es
- Comisión Europea. (2015). “Comprender las políticas de la Unión Europea. De la granja a la mesa: alimentos sanos y seguros para todos: Seguridad alimentaria”.
http://publications.europa.eu/resource/ellar/f08f5f20-ef62-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_2
- Comisión Europea. (2016). “Special Eurobarometer: Attitudes of Europeans towards Animal Welfare”.
https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2096_84_4_442_ENG
- Comisión Europea. (2018). “Annual Activity Report Annexes 20/05/2019.”
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/agri_aar_2018_final.pdf
- Comisión Europea. (2018). “Special Eurobarometer: Europeans, Agriculture and the CAP”.
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/search/Europeans,%20Agriculture%20and%20the%20CAP/surveyKy/2161>
- Comisión Europea. (2019). “Analytical factsheet for Spain: Nine objectives for a future Common Agricultural Policy.”
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/analytical_factsheet_es.pdf
- Comisión Europea. (2019). “CAP Specific Objectives ...explained – Brief no 3: Farmer Position in Value Chains. “
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-3-farmer-position-in-value-chains_en.pdf
- Comisión Europea. (2019). “CAP Specific Objectives...explained – Brief No 9: Health, Food & Antimicrobial Resistance. “
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap_briefs_9_final.pdf

- Comisión Europea. (2019). “Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión Europea del 11 de diciembre de 2019.”
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>
- Comisión Europea. (2019). “Special Eurobarometer: Food safety in the EU”.
http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/noticias/2019/special_eurobarometro.pdf
- Comisión Europea. (2019). “The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance - Food Fraud. Annual Report 2018”.
https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_network_activity_report_2018.pdf
- Comisión Europea. (2019). “Visión de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles 2030 — «de la granja a la mesa».”
- Consell català de la producció integrada (2019) “Estadístiques de Producció Integrada a Catalunya de l’any 2019” https://producciointegrada.cat/wp-content/uploads/2019/08/Estadistiques_A_2019.pdf
- EFSA (2017). “EMA and EFSA joint scientific opinion on measures to reduce the need to use antimicrobial agents in animal husbandry in the European Union, and the resulting impacts on food safety (RONAFA).”
<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2017.4666>
- EFSA. (2019). “Eurobarómetro: Seguridad alimentaria en la Unión Europea.”
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/web/noticias_y_actualizaciones/noticias/2019/eurobarometro.htm
- EFSA. (2010). Panel on Dietetic Products, Nutrition, and Allergies (NDA); “Scientific Opinion on Dietary Reference Values for fats, including saturated fatty acids, polyunsaturated fatty acids, monounsaturated fatty acids, trans fatty acids, and cholesterol”. The EFSA Journal, No. 1461
<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/j.efsa.2010.1461>
- *European Court of Auditors* (2018) “Informe especial n.º 31/2018 «Bienestar animal en la UE: reducir la diferencia entre unos objetivos ambiciosos y su aplicación práctica»”
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47557>
- *European Medicines Agency* (2019). “Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2017.”
https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/sales-veterinary-antimicrobial-agents-31-european-countries-2017_en.pdf
- Eurostat (consultas de las web en enero de 2020):
 - Generación de residuos municipales
https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_pc031&plugin=1

- Tasa de reciclaje de residuos municipales
https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_wm011&plugin=1
- Residuos municipales por operaciones de gestión de residuos:
<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Datos obtenidos de la comparación de los residuos municipales incinerados y vertidos con respecto a los residuos municipales totales generados (en toneladas). Residuos municipales por operaciones de gestión de residuos:
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics/es#Tratamiento_de_residuos
- Los residuos de embalaje cubren el material desperdiciado que se utilizó para la contención, protección, manipulación, entrega y presentación de productos, desde materias primas hasta productos procesados, desde el productor hasta el usuario o el consumidor, excluyendo los residuos de producción. Los residuos de envases se dividen en residuos de envases de plástico y residuos de envases de madera.
https://www.ohhttps.com/ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_wm020&plugin=1
- Reciclaje de bioresiduos per cápita:
https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_wm030&plugin=1
- FAO. (1995). “Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura (incluidas las introducciones de especies)”.
<http://www.fao.org/3/w3592s00.htm#Contents>
- FAO. (2011). “La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica”. <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- FAO. (2012) Estudios FAO Alimentación y Nutrición (91).”Grasas y ácidos grasos en nutrición humana.Consulta de expertos.”
https://www.who.int/nutrition/publications/nutrientrequirements/fatsandfattyacids_humannutrition/en/
- FAO. (2019). “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”.
<http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>
- FAO, OMS. (2019).”Sustainable healthy diets guiding principles.”
<http://www.fao.org/3/ca6640en/ca6640en.pdf>
- FIAB.(2018).”Una Iniciativa Global. La industria de la bebida y la alimentación frente a los ODS”.
http://fiab.es/es/archivos/documentos/Una_iniciativa_global_ODS.pdf
- Fundación Española de Nutrición. (2008).”Valoración de la Dieta en los hogares Españoles de acuerdo al Panel de Consumo Alimentario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA): 1964-2017”

https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/valoracion_panel_tcm30-104397.pdf

- Instituto Nacional de Estadística (2016). “Encuesta Estructura Explotaciones Agrarias”. “Número, superficie total y superficie agrícola utilizada (SAU) de las explotaciones”:
<https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t01/p044/a2016/ccaa00/l0/&file=0101.px#!tabs-tabla>
- Junta de Andalucía (2019) “Estadísticas de Producción Integrada en Andalucía 2019” https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PI%202019_SUP_0.pdf
- Junta de Extremadura (2018)
http://www.juntaex.es/filescms/con03/uploaded_files/SectoresTematicos/Agricultura/ProduccionIntegrada/TablaDeDatos_Estadistica.pdf
- KANTAR . (2019). “Food of the Nation.”
- KANTAR y GFK. (2019).”Who cares, Who Does”
- KANTAR. (2019).”Winning food & drink occasions Out-of-Home.”
- KANTAR.(2017).”Balance de la Distribución y el Gran Consumo 2017.”
- KANTAR.”Worldpanel Lifestyles.”
- Lorenzo, I. (2019). “Cómo afrontar la desinformación en la alimentación”. Revista Distribución y Consumo, 158, (3) ,62-67
https://www.mercasa.es/media/publicaciones/257/Como_afrontar_la_desinformacion.pdf
- Mesa de Participación Asociaciones de Consumidores. (2020). “Encuesta Sobre Hábitos de Consumo COVID-19”.
https://www.mesaparticipacion.com/files/149_200528_NdP_MAC_Encuesta_RR_SS_COVID_19_v5_.pdf
- Microscopia. (2018).”Estudios de tendencias del sector alimentario y bebidas.”
https://www.mapa.gob.es/es/prensa/presentacionmapamafinal1_tcm30-507246.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. “Barómetro del Clima de Confianza Sector Agroalimentario.”
 - (2019). “Monográfico Etiquetado (Consumidores)”
 - (2019). “Monográfico Etiquetado (Productores, Industria, Mayoristas y Distribuidores)”
 - (2019). “Monográfico Información sobre los Alimentos (Consumidores)”
 - (2019). “Monográfico Inspecciones (Productores, Industria, Mayoristas y Distribuidores)”
 - (2019). “Resultados índice segundo trimestre 2019”
 - (2017). “Monográfico desperdicio alimentario (Consumidores)”
 - (2017). “Monográfico desperdicio alimentario Productores, Industria, Mayoristas y Distribuidores)”

- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (2013). “Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario”. https://www.menosdesperdicio.es/sites/default/files/documentos/relacionados/estudio_ccc_2012_0.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. “Panel de consumo alimentario en hogares.”
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. “Panel de consumo alimentario fuera de hogares.”
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. “Panel de cuantificación del desperdicio alimentario.
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. “Panel de uso de los alimentos.”
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación (2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017) “Estadísticas de comercialización de productos fitosanitarios.” <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/estadisticas-medios-produccion/fitosanitarios.aspx>
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (2014). “Resumen de los datos sobre producción integrada. Año 2014.” https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/estadisticas/resultados2014_tcm30-57720.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (2017). “Caracterización de compradores de productos ecológicos en canal especializado”. https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-ecologica/caracterizaciondecompradoresecologicosencanalespecializadojul17_tcm30-419446.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (2019) “Agricultura ecológica. Estadísticas 2018” https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-ecologica/estadisticaspe2018_tcm30-513741.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2019). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 2”. https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/oe2documentopartida_v8_20200120_tcm30-520390.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2019). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 3”. https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200109oe8documentopartida_v3_tcm30-520578.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 4”. https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200207_oe4documentodepartidav4_tcm30-520397.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 5”.

https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/20200117_documento_de_partida_oe5_v20_tcm30-520398.pdf

- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 6”.
https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/290120oe6documentodepartidav3_0pepac_tcm30-520399.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 7”.
https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/190924_oe7documentopartidavs62_tcm30-520400.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo específico 8”.
https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200128oe8documentopartida_v4_tcm30-520578.pdf
- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. (2020). “Documento de partida subgrupo de trabajo del objetivo transversal”.
https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200129otdocumentopartida_v4_tcm30-521286.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación (2019). “Informe anual de indicadores. Agricultura, Pesca y Alimentación. 2018”.
https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe_anual_indicadores2018_tcm30-513683.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación (2019). “Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español”.
https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-ecologica/informecontribucpecologmrural-2018-23012020versionfinal_tcm30-523976.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (2019). FEGA. “Informes de condicionalidad” del 2016 al 2019. <https://www.fega.es/datos-campanas-clasificadas-por-actividad/actividad/Condicionalidad>
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (2019). FEGA. “Informes de las ayudas al Desarrollo Rural con cargo al FEADER”: <https://www.fega.es/consulta-de-ayudas-dw-aplicadas-programa-2007-2013>
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación. (1994). Hojas divulgativas “Agricultura sostenible”
https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/hojas/hd_1993_07.pdf
- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. (2018, 2017, 2016, 2015, 2014 y 2013). “Informe anual del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria en España.”

http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/web/seguridad_alimentaria/seccion/informe_anual_pncoca.htm

- Ministerio Agricultura Pesca y Alimentación, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. (2019). “Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020. Versión 4 – 2019.”
http://www.AESAN.msssi.gob.es/AESAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/pncoca/PNCOCA20162020Espaa.pdf
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. (2019). “Plan Nacional Frente a la Resistencia a los Antibióticos 2019-2021”.
http://resistenciaantibioticos.es/es/system/files/field/files/pran_2019-2021_0.pdf?file=1&type=node&id=497&force=0
- Moreiras O, Carbajal Á, Cabrera L, Cuadrado C. (Ed.15). (2011). “Guía de prácticas. Tablas de composición de alimentos”. Madrid.
- Observatorio de la Sostenibilidad. (2018). “Anuario sobre Economía Circular en España. Comisión Europea. Portal de Datos de agricultura, pesca, silvicultura y alimentos.”
<https://www.orientamartamouliaa.es/wp-content/uploads/2018/10/Anuario-Economia-circular-en-Espa%C3%B1a-2018-Observatorio-de-la-sostenibilidad.pdf>
- Observatorio de la Sostenibilidad. (2018). “Anuario sobre Economía Circular en España. Comisión Europea. Portal de Datos de agricultura, pesca, silvicultura y alimentos.”
<https://www.orientamartamouliaa.es/wp-content/uploads/2018/10/Anuario-Economia-circular-en-Espa%C3%B1a-2018-Observatorio-de-la-sostenibilidad.pdf>
- OECD (2019). “The Heavy Burden of Obesity”. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/67450d67-en>
- Organización Mundial de la Sanidad Animal. (consulta de la web en enero de 2020). “Introducción a las recomendaciones para el bienestar de los animales”.
https://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_aw_introduction.htm
- PlasticsEurope.(2018).”Plastics the Facts 2018.”
https://www.plasticseurope.org/application/files/6315/4510/9658/Plastics_the_facts_2018_AF_web.pdf
- Price Waterhouse Coopers Asesores de Negocios, S.L. (2019). “El Futuro del sector agrícola español”. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/assets/informe-sector-agricola-espanol.pdf>
- Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO 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 el Reglamento (UE) n.º

1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0392>

- Paige L. Stanley et al. (2018). "Impacts of soil carbon sequestration on life cycle greenhouse gas emissions in Midwestern USA beef finishing systems". https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X17310338?_rdoc=1&_fmt=high&origin=gateway&docanchor=&md5=b8429449ccfc9c30159a5f9aeaa92ffb#!
- Rivera-Ferre, M. G., López-i-Gelats, F., Howden, M., Smith, P., Morton, J. F., & Herrero, M. (2016). Re-framing the climate change debate in the livestock sector: mitigation and adaptation options. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(6), 869–892. <http://doi.org/10.1002/wcc.421>
- Soussana et al. (2009). "Mitigating the greenhouse gas balance of ruminant production systems through carbon sequestration in grasslands". <https://www.cambridge.org/core/journals/animal/article/mitigating-the-greenhouse-gas-balance-of-ruminant-production-systemsthrough-carbon-sequestration-in-grasslands/75C37264D0DBC0B6175DFA61574E3A6D>
- The Committee on World Food Security (2016). "Recommendations on Sustainable agricultural development for food security and nutrition: what roles for livestock?". <http://www.fao.org/3/a-bq854e.pdf>
- Vosoughi, S., Roy, D., Aral, S., (2018). "The spread of true and false news online." *Revista Sciencie*, 359, (6380), 1146-1151. <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146>