

*Políticas de seguridad alimentaria en la España del desarrollismo**

Eva María Trescastro-López

Universidad de Alicante
eva.trescastro@ua.es

María Eugenia Galiana-Sánchez

Universidad de Alicante
galiana@ua.es

Josep Bernabeu-Mestre

Universidad de Alicante
josep.bernabeu@ua.es

Resumen: En la segunda mitad del siglo xx España vivió un rápido proceso de transición alimentaria y epidemiológico-nutricional que modificó la cadena de producción, transformación y comercialización de los productos, así como el modelo de consumo. En este trabajo se ha analizado, a través del proceso de elaboración del Código Alimentario Español (CAE), cómo tuvo lugar este proceso. Los resultados constituyen un ejemplo de política indirecta de salud que buscaba responder a los retos socioeconómicos, alimentarios, nutricionales, sanitarios y científicos de la sociedad. La experiencia española puede ayudar en el abordaje de los problemas de la normalización y transición alimentaria que están experimentando las economías emergentes.

Palabras clave: seguridad alimentaria, transición alimentaria-nutricional, políticas alimentarias, Código Alimentario Español, España.

Abstract: In the second half of the twentieth century, Spain witnessed a rapid process of nutritional and epidemiologic transition that modified food production, processing and marketing. This amounted to a complete transformation of the entire model of consumption. This study examines the initial development of the Spanish Food Code (Código Alimentario Español: CAE) as a means to analyse the process. The re-

* Trabajo desarrollado en el marco del proyecto: «El contexto internacional de las políticas de nutrición y alimentación en la España del desarrollismo (1959-1975)» (HAR2014-51859-C2-2-P) del MINECO y el proyecto «Pasado y presente en el control de las enfermedades de la pobreza desatendidas: el ejemplo histórico de la Europa Mediterránea y la Cooperación Sanitaria Internacional» (HAR2017-82366-C2-2-P).

sult was the establishment of an indirect health policy aimed at addressing the socioeconomic, food, nutritional, health and scientific challenges of society. To be sure, the Spanish experience helps better understand the problems of standardization and food transition in emerging economies.

Keywords: food safety, nutritional transition, food policy, Spanish Food Code, Spain.

Introducción

Al igual que ocurrió en el contexto europeo occidental¹, España vivió un rápido proceso de transición alimentaria y epidemiológico-nutricional en la segunda mitad del siglo pasado, en especial en el periodo que va desde el Plan de Estabilización de 1959 hasta la crisis de la década de 1970².

En la década de los años cincuenta, España era un país eminentemente agrario. Eran muchos los problemas que existían en el sector alimentario español de la época, pero entre ellos, cabía destacar el bajo grado de utilización de la capacidad productiva, debido al fuerte carácter estacional de algunos alimentos y la poca diversificación de la producción, así como la inexistencia de marcas que crearan una imagen de producto, calidad o garantía, que pudiera aumentar el valor añadido del producto. En la década de los sesenta se produjo un importante crecimiento del tejido industrial español en todos los sectores, incluido el de la alimentación. Este crecimiento propició, a su vez, un éxodo rural del campo a la ciu-

¹ Markos KYPRIANOU: «Foreword», en *50 years of Food Safety in the European Union*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, p. 3.

² Luis GERMÁN ZUBERO, Ricardo HERNÁNDEZ GARCÍA y Javier MORENO LÁZARO (coords.): *Economía alimentaria en España durante el siglo XX*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2009; Aminah ABUHAZIM PAS-CUAL: *Transición nutricional y alimentaria en España*, Madrid, Bubok Publishing, 2010; María Dolores MARRODÁN SERRANO, Pilar MONTERO y Mohamed CHERKAoui: «Transición nutricional en España durante la historia reciente», *Nutrición Clínica y Dietética Hospitalaria*, 32 (2011), pp. 55-64, y Domingo GALLEGO MARTÍNEZ, Luis Gonzalo GERMÁN ZUBERO y Vicente José PINILLA NAVARRO (eds.): *Estudios sobre el desarrollo económico español. Dedicados al profesor Eloy Fernández Clemente*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2016.

dad que, junto con la consiguiente urbanización e incremento de la renta, provocó un cambio importante en la demanda de alimentos. Este flujo de gente del campo a la ciudad generó una crisis en la forma de producción de la agricultura tradicional, por la escasez de mano de obra, lo que comportó importantes cambios a nivel técnico en la actividad agraria³.

Entre los factores que estaban detrás de todos aquellos cambios destacaba, por un lado, la necesidad de superar el atraso general que mostraba el sector alimentario, acentuado sin duda por el fracaso de las políticas autárquicas del franquismo⁴, y, por otro, el reto que suponía la desigualdad y la malnutrición que mermaban de forma particular a la España rural⁵. En aquel contexto, la intervención estatal se focalizó en desarrollar las industrias alimentarias españolas, como se ha comentado, técnicamente atrasadas respecto del resto de Europa, que durante esa etapa estaban experimentando un gran desarrollo basado en la aparición de grandes empresas, muy avanzadas desde el punto de vista técnico y comercial y, por tanto, altamente competitivas⁶.

En este proceso que se acaba de describir, no solo cambió, y de forma substancial, la demanda de alimentos, sino que lo hicieron también fases estratégicas de la cadena de producción, transformación y comercialización de los productos alimenticios, lo que permitió el desarrollo de un modelo agroindustrial de consumo de masas⁷. Los cambios acontecidos en la industria agroalimentaria, junto con la

³ Carlos ABAD BALBOA, José Luis GARCÍA DELGADO y Cándido MUÑOZ CIDAD: «La agricultura española en el último tercio del siglo XX: principales pautas evolutivas», en José María SUMPSI VIÑAS (coord.): *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 1994, pp. 69-125.

⁴ Carlos BARCIELA LÓPEZ, María Inmaculada LÓPEZ ORTIZ y Joaquín MELGAREJO MORENO: «La intervención del Estado en la industria alimentaria durante el franquismo», *Revista de Historia Industrial*, 25 (2004), pp. 127-161.

⁵ José Miguel MARTÍNEZ CARRIÓN: «Living Standards, Nutrition and Inequality in the Spanish Industrialisation an Anthropometric View», *Revista de Historia Industrial*, 64 (2016), pp. 11-50.

⁶ Carlos BARCIELA LÓPEZ, María Inmaculada LÓPEZ ORTIZ y Joaquín MELGAREJO MORENO: «La intervención del Estado...», pp. 130-131.

⁷ Fernando COLLANTES GUTIÉRREZ: «A la mesa con Malassis: modelos de consumo alimentario en la España contemporánea», en Domingo GALLEGO MARTÍNEZ, Luis Gonzalo GERMÁN ZUBERO y Vicente José PINILLA NAVARRO (eds.): *Estudios so-*

necesidad de responder a las exigencias alimentarias y nutricionales de la población, requerían, por tanto, una respuesta adecuada desde el ámbito de las políticas de salud, de alimentación, de nutrición y también desde las ciencias de la alimentación y la nutrición⁸.

Como se indicaba en un texto referido a los productos agrarios⁹, se trataba de iniciar un proceso de normalización que comportaba establecer una serie de normas que pudieran permitir la clasificación de los productos, ayudar a combatir el fraude, facilitar la aplicación de políticas de precios o controlar el comercio exterior, entre otras cuestiones. Pero dicho proceso comportaba, como se indicaba en el mismo texto, «el inconveniente de suponer un coste añadido para el productor, al tener que velar por la calidad». El establecimiento de un sistema racional de normalización implicaba instaurar, a su vez, un sistema de patrones de

bre el desarrollo económico español. Dedicados al profesor Eloy Fernández Clemente, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2016, pp. 281-300.

⁸ Demetrio CASADO: *Perfiles del hambre. Problemas sociales de la alimentación española*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967; Mariano MARAVER LÓPEZ DEL VALLE: «Política alimentaria en España», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Boletín Informativo*, 200 (1987), pp. 1-15; Josep BERNABEU-MESTRE *et al.*: «Las ciencias de la nutrición en la España de la segunda mitad del siglo XX: estudio bibliométrico descriptivo de la revista *Anales de Bromatología* (1949-1993)», *Nutrición Hospitalaria*, 27 (2012), pp. 18-25; Luis Juan MORÁN FAGÚNDEZ *et al.*: «Historical Overview of Diet Assessment and Food Consumption Surveys in Spain: Assessment Methods and Applications», *Nutrición Hospitalaria*, 31 (2015), pp. 22-28; Ferran MARTÍNEZ NAVARRO: «Transición democrática y fin de la higiene pública», en Enrique PERDIGUERO-GIL (ed.): *Política, salud y enfermedad: entre el desarrollismo y la transición democrática*, Alicante, Universidad Miguel Hernández de Elche, 2015, pp. 87-100, esp. pp. 94-100; Josep BERNABEU-MESTRE, María Eugenia GALIANA-SÁNCHEZ y Eva María TRESCASTRO-LÓPEZ: «Procesos transicionales y dinámicas de salud en la España de la segunda mitad del siglo XX», en Enrique PERDIGUERO-GIL (ed.): *Política, salud y enfermedad: entre el desarrollismo y la transición democrática*, Alicante, Universidad Miguel Hernández de Elche, 2015, pp. 19-30, esp. pp. 27-28, y Josep BERNABEU-MESTRE, María Eugenia GALIANA-SÁNCHEZ y Eva María TRESCASTRO-LÓPEZ: «De la faim et la dénutrition à l'obésité et la malnutrition: la transition épidémiologique et nutritionnelle de la population espagnole au XX^e siècle», en Nicolás MARTY y Antonio ESCUDERO (eds.): *Consommateurs & consommation. XVII^e-XX^e siècle. Regards franco-espagnols*, Perpignan-Alicante, Presses Universitaires de Perpignan-Servei de Publicacions Universitat d'Alacant, 2015, pp. 303-328.

⁹ Miguel OLMEDA FERNÁNDEZ: «La normalización de productos agrarios en el comercio interior español», *Revista de Estudios Agrosociales*, 126 (1984), pp. 149-184, esp. p. 150.

calidad que tenía que alcanzar a todos los eslabones de la cadena alimentaria¹⁰.

Con el presente trabajo pretendemos analizar a través del proceso de elaboración del Código Alimentario Español (CAE), cómo tuvo lugar la estandarización, ordenación y normalización de la cuestión alimentaria en la España del desarrollismo, cuáles fueron los actores que intervinieron en el mismo o los conflictos de intereses que lo condicionaron. La experiencia histórica española, además de la aportación al estudio de la seguridad alimentaria en el periodo contemporáneo¹¹, puede ayudar a hacer frente a los retos de normalización asociados a las transiciones alimentarias que están experimentando las economías emergentes y mostrar el papel que pueden desempeñar las políticas de seguridad alimentaria. Las transformaciones que se produjeron en el sistema alimentario español a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 son un ejemplo de paradigma tecnoeconómico, en el que confluyeron elementos de carácter científico, tecnológico, político, económico y cultural¹².

Como recordaba Carlos Barros Santos, sin duda uno de los protagonistas del proceso, en su discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Veterinarias¹³, eran escasos los políticos, los miembros de la Administración, los industriales, los comerciantes e incluso los consumidores que se hubieran percatado de la trascendencia de la ordenación alimentaria, que comenzó con la promulgación del Código y con la serie de factores económicos, comerciales, sociales y laborales que se plantearon una vez resueltas las cuestiones tecnológicas y sanitarias.

Para poder llevar a cabo la investigación, junto a fuentes legislativas y de hemeroteca, se han utilizado, a modo de informantes clave, los trabajos contemporáneos de algunos de los actores que alcanzaron un protagonismo relevante en el proceso de elaboración del CAE, tal como ocurre con Román Casares, director de la

¹⁰ *Ibid.*, p. 154.

¹¹ Ximo GUILLEM-LOBAT: «Historia de la alimentación: contribuciones y oportunidades de los estudios sobre seguridad y calidad», *Ayer*, 101 (2016), pp. 269-282.

¹² Fernando COLLANTES GUTIÉRREZ: «A la mesa con Malassis...», p. 283.

¹³ Carlos BARROS SANTOS: «El derecho alimentario y la profesión sanitaria. Conferencia de ingreso en la Real Academia de Ciencias Veterinarias», 1977, disponible en <http://www.racve.es/files/2013/05/1997-04-20-Discurso-ingreso-D.-Carlos-Barros-Santos.pdf>.

Escuela de Bromatología y referente para el colectivo de bromatólogos; con Carlos Barros Santos, investigador del CSIC, fundador y director de la revista *Alimentaria* y primer director del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición; con Jesús García Orcoyen, director general de Sanidad, o con Ismael Díaz Yubero, veterinario y bromatólogo, observador privilegiado del proceso y que llegó a ocupar la Dirección General de Política Alimentaria, además de desempeñar el cargo de representante permanente de España ante la FAO.

La estandarización alimentaria en el marco del desarrollismo económico español

En enero de 1960 se celebraban en Madrid las Primeras Jornadas sobre Alimentación. Estuvieron organizadas por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, organismo dependiente del Ministerio de Comercio¹⁴, y seguían la filosofía que informaba el Plan de Estabilización al que estaba sometida la economía española¹⁵. Los objetivos eran examinar la estructura del problema de la alimentación en España en relación con la coyuntura mundial y abrir un ciclo de trabajos donde la Administración, en colaboración con las organizaciones sindicales y los empresarios de todos los sectores implicados, pudiera definir el proceso de producción y distribución de los artículos alimenticios y de las políticas que lo tenían que regir¹⁶.

El problema de la alimentación, «contemplado como el resultado del complejo proceso económico-administrativo que vivía el país», debía ser abordado, en atención a su importancia, desde diferentes puntos de vista: con una perspectiva vertical, desde la producción agropecuaria, pasando por la industria transformadora,

¹⁴ «Ayer fueron inauguradas las Jornadas sobre la Alimentación», *ABC*, 26 de enero de 1960, p. 39.

¹⁵ Rocío SÁNCHEZ-LISSÉN y María Teresa SANZ DÍAZ: «El Plan de Estabilización español de 1959: Juan Sardá Dexeus y la economía social de mercado», *Investigaciones de historia económica: revista de la Asociación Española de Historia Económica*, 11 (2015), pp. 10-19.

¹⁶ «Clausura de las Jornadas sobre la Alimentación», *ABC*, 28 de enero de 1960, p. 45.

hasta el amplio comercio del ramo e industrias y servicios subsidiarios; y con una perspectiva horizontal, al abordar el problema desde el punto de vista técnico, incluido el control sanitario de la calidad de los alimentos¹⁷.

Como señaló en su intervención el ministro de Comercio, Alberto Ullastres¹⁸, la cuestión del «abastecimiento nacional» estaba condicionado por tres elementos: el problema de la cantidad (garantizar un abastecimiento suficiente), la cuestión de los precios y el problema de la calidad.

Durante el periodo autárquico¹⁹, recordaba el ministro, se había dado prioridad a los dos primeros elementos, ya que la baja calidad era considerada «una consecuencia natural de la escasez (primero general y luego parcial)». Resuelto el problema de la cantidad y la cuestión de los precios, había que responder a «los deseos de los consumidores, que, al ver aumentar su calidad de vida, se habían vuelto más exigentes en lo referente a la calidad de los productos».

Las cuestiones planteadas por el responsable del Ministerio de Comercio, y en concreto su alusión a la supuesta soberanía del consumidor en el momento de establecer nuevas preferencias alimentarias, han sido objeto de debate historiográfico²⁰, pero en el caso español, como se podrá comprobar, parece que fue el desarrollo agroindustrial y un entorno institucional y productivo propicio lo que permitió satisfacer dicha demanda.

¹⁷ *Ibid.*, p. 45.

¹⁸ *Ibid.*, p. 45.

¹⁹ Carlos BARCIELA: «Guerra Civil y primer franquismo (1926-1959)», en Francisco COMÍN, Mauro HERNÁNDEZ y Enrique LLOPIS (eds.): *Historia económica de España, siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 331-336; Miguel Ángel DEL ARCO BLANCO: «Morir de hambre: autarquía, escasez y enfermedad en la España del primer franquismo», *Pasado y memoria: revista de historia contemporánea*, 5 (2006), pp. 241-258, y Fernando COLLANTES: «La alimentación en la España del siglo XX: una perspectiva desde la historia económica» (Mesa 1. Consumo alimentario y cambio social), I Congreso Español de Sociología de la Alimentación, Gijón (La Laboral), 28-29 de mayo de 2009, disponible en <http://www.sociologiadelalaalimentacion.es/site/node/33>.

²⁰ Ernesto CLAR MOLINAR: «La soberanía del productor. Industrias del complejo pienso-ganadero e implantación del modelo de consumo fordista en España, 1960-1975», en Luis GERMAN ZUBERO, Ricardo HERNÁNDEZ GARCÍA y Javier MORENO LÁZARO (coords.): *Economía alimentaria en España durante el siglo XX*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2009, pp. 99-141.

La mejora en la calidad también resultaba necesaria para hacer efectiva la integración de los productos nacionales en el mercado exterior. El objetivo inmediato de las políticas de alimentación, concluía el ministro, pasaba por «hacer frente a la mejora de la calidad, elevar el nivel técnico de los alimentos y su presentación en el mercado».

En opinión del ministro, existían pocos ramos de la actividad nacional que pusieran en movimiento tantos sectores de la administración. Destacaba en primer lugar al consumidor, «que es quien va exigir la calidad, con sus preferencias de marcas». Le seguía, en segundo lugar, la industrialización de los productos agropecuarios, con sus fases de elaboración, envasado, selección y transformación, y también el sector comercial con la distribución al por mayor y al por menor y con las formas que iban surgiendo entre ambos: supermercados, cadenas de detallistas, etc. Y, por último, antes de situar al producto en el mercado, debía entrar en juego el sector sanitario, que en el caso español estaba a cargo del Ministerio de la Gobernación, en concreto de la Dirección General de Sanidad²¹.

Para los responsables del Ministerio de Comercio²², el momento económico que atravesaba el país y la estabilidad monetaria permitían contemplar iniciativas de ordenación y reglamentación alimentaria «en el marco de una economía de mercado libre, no de mercado intervenido», como había ocurrido en las décadas de 1940 y 1950²³. Por esa razón se tenía que desarrollar una «política de libertad dentro de un marco jurídico compuesto por aquellas normas que iban a definir la tipificación de los alimentos: el código alimentario». Era a través de la tipificación de los alimentos como se podía cuidar la calidad de los mismos, y en ese proceso el interés público y privado debían ir unidos, ya que «el lucro individual solo se justifica en la medida en que es un lucro obtenido al realizar un servicio a la colectividad. Por eso el lucro monopolístico es ilegal y antisocial». La tutela del Estado debía encaminarse al cumplimiento de las normas de calidad establecidas por el Código Alimentario:

²¹ «Clausura de las Jornadas sobre Alimentación...», p. 45.

²² *Ibid.*, p. 45.

²³ Apolonio RUIZ LIGERO: «La política comercial española de la autarquía a la plena integración en el comercio multilateral», *Información Comercial Española (ICE): revista de economía*, 826 (2005), pp. 179-193.

«la habilidad personal del productor no encontrará más límites que las reglas que imponga el Estado».

Las Jornadas también contaron con la participación del director general de Sanidad, el doctor García Orcoyen²⁴, quien ocupaba además la presidencia de la Comisión Interministerial para la Reglamentación Técnico-Sanitaria de las Industrias de la Alimentación²⁵. García Orcoyen se ocupó de los fundamentos sanitarios de la tipificación de los alimentos. Subrayó la íntima relación de la sanidad con la producción, industrialización y distribución de los alimentos, al considerarlas actividades que debían procurar un suministro adecuado (en cantidad y calidad) de los mismos. En su opinión, enseñar cómo y qué se debía comer formaba parte de la labor educativa e informativa realizada por los profesionales sanitarios: «Los actualmente existentes representan la reserva habilitada y capacitada para llevar a buen puerto la nave de la Sanidad Española en materia de alimentación».

Sin embargo, para el director general de Sanidad urgía conocer el estado de alimentación y nutrición del país mediante la realización de encuestas dietéticas y estudios de nutrición dirigidos a determinadas áreas geográficas y grupos vulnerables. Solo con esta base previa se podía «planear una política alimenticia para el futuro». En su opinión, la política sanitaria de la alimentación exigía disponer de un código de alimentación capaz de definir los productos por su composición y calidad, en función de sus características organolépticas, físico-químicas y biológicas. Exigía también el control de las condiciones sanitarias de su consumo, atender a la regulación sanitaria de las industrias y determinar las prácticas, manipulaciones y aditivos permisibles que no resultasen perjudiciales para el consumidor. Y, proseguía, si al lado de esta tipificación sanitaria se dispone de otra de carácter comercial, «el problema de la imitación, del fraude y de la falsificación entrarían en vía de solución».

Como recordaba el bromatólogo Román Casares, era necesario establecer una distinción entre infracciones de naturaleza económica, ligadas a la transformación radical de la cadena alimentaria, y las de naturaleza higiénico-sanitaria, «donde el uso continuado de

²⁴ «Ayer fueron inauguradas...», p. 39.

²⁵ Román CASARES: «Una base para el control de la calidad. El Código Alimentario Español», *Boletín de Estudios Económicos*, 2 (1967), pp. 239-245, esp. p. 244.

alimentos de baja calidad conduce a la depauperación, al poseer escaso valor energético y protector»²⁶.

La respuesta política a los retos alimentarios y nutricionales: el Código Alimentario Español

En la década de 1950, el marco legal para el desarrollo de la inspección sanitaria de alimentos, control y determinación de su valor nutritivo, estaba referido, básicamente, a la reglamentación de 1908²⁷. Para muchos expertos ²⁸ se trataba de una mala copia de las disposiciones francesas de 1905, donde se regulaban las condiciones que debían reunir las sustancias alimenticias y la forma de efectuar su inspección. El motivo de su promulgación fue el auge que habían adquirido las falsificaciones²⁹, al mismo tiempo que se intentaban regular las actividades de vigilancia e inspección, con un protagonismo destacado de los laboratorios municipales³⁰. Era necesario modificar aquella normativa de acuerdo con criterios más actualizados y con las exigencias de los organismos internacionales (FAO, OMS, CIHA)³¹. Se trataba de homologar el nivel sanitario de España, ofrecer garantías a los visitantes y, en especial, abrir

²⁶ *Ibid.*, p. 240.

²⁷ Félix PÉREZ Y PÉREZ: *Planificación y ordenación de la producción sanitaria de alimentos para el hombre. Discurso leído en el acto de su recepción como académico de número celebrada el 25 de octubre de 1977*, Madrid, Academia de Doctores de Madrid, 1977.

²⁸ Román CASARES: «Una base para el control de la calidad...», p. 241, e Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español: dificultades para su aplicación e importancia para el consumidor», *Alimentaria: revista de tecnología e higiene de los alimentos*, 64 (1975), pp. 17-26.

²⁹ Miguel MARTÍNEZ MARTÍNEZ *et al.*: «El Cuerpo Nacional Farmacéutico en el problema higiene de la alimentación», en *Los farmacéuticos en los problemas de la alimentación*, Madrid, Dirección General de Sanidad-Inspección General de Farmacia, 1955, pp. 7-28, esp. p. 17.

³⁰ Ximo GUILLEM-LLOBAT: *De la cuina a la fàbrica: l'aliment industrial i el frau. El cas Valencià en el context internacional (1850-1936)*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2009.

³¹ Franz VOJIR, Erwin SCHÜBL e Ibrahim ELMADFA: «The Origins of a Global Standard for Food Quality and Safety: Codex Alimentarius Austriacus and FAO/WHO Codex Alimentarius», *International Journal for Vitamin and Nutrition Research*, 82 (2012), pp. 223-227.

vías válidas y aceptables al mercado internacional de los productos alimenticios españoles³².

Tradicionalmente, la legislación bromatológica española estuvo centrada en tareas inspectoras³³ y no se contemplaban otras cuestiones como la necesidad de exigir, en el caso de las industrias alimentarias, unas direcciones técnicas adecuadas a las exigencias que comportaban los nuevos modos de producción, procesado y distribución de alimentos.

Los bromatólogos, al mismo tiempo que denunciaban el retraso español en una materia que «tan directamente podía influir en la salud humana»³⁴, recordaban los desafíos pendientes de ser abordados³⁵: «En cualquier producto envasado, no importa de qué país, podemos leer indicaciones precisas de su contenido [...], su equivalente energético y otros datos preciosos como la ausencia o presencia de estabilizadores o mejoradores. ¿Por qué no los hay en semejantes de producción nacional?».

Dichas demandas solo podían ser abordadas desde políticas de alimentación y nutrición y a través de intervenciones públicas orientadas a garantizar el derecho a una alimentación adecuada y saludable. Además, su implementación requería de los diagnósticos de situación y del asesoramiento que podía ofrecer el ámbito científico y técnico. Como ha señalado la historiografía que se ha ocupado de la seguridad alimentaria, se trata de un elemento clave para poder entender los cambios en los modelos de consumo y, en concreto, el desarrollo del agroindustrial, al pasar de la preocupación por la higiene a la preocupación por la química alimentaria³⁶.

Como ocurrió en el contexto internacional, también en el caso español existió una preocupación sanitaria por la creciente incorpo-

³² Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 17.

³³ Gloria SANZ LAFUENTE: «Perspectivas de historia de la seguridad alimentaria. Entre la ley y la práctica social de la inspección, 1855-1923», *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 212 (2006), pp. 81-118, y Ximo GUILLEM-LLOBAT: *De la cuina a la fàbrica...*

³⁴ Román CASARES: *La bromatología en España. Primera lección pronunciada con motivo de la inauguración de la Escuela de Bromatología*, Madrid, Universidad de Madrid-Escuela de Bromatología, 1955.

³⁵ *Ibid.*, p. 6.

³⁶ Gloria SANZ LAFUENTE: «Perspectivas de historia de la seguridad alimentaria...», pp. 108-109.

ración de sustancias químicas a los alimentos, como consecuencia de su producción y procesamiento industrial³⁷. En la década de 1950, la cuestión de los aditivos alimentarios y los riesgos que podía conllevar para la salud de la población volvieron a adquirir protagonismo dentro del objetivo de mejorar los estándares que debían regular la calidad e inocuidad de los alimentos³⁸.

En un texto de 1955, publicado por la Dirección General de Sanidad y la Inspección General de Farmacia, donde se analizaba el papel que podían desempeñar los farmacéuticos españoles en el abordaje de los «problemas de la alimentación», se recordaba que debía «someterse a una rigurosísima selección la admisión de cualquier producto extraño, no permitiéndose su admisión sino después de someterlos durante largo tiempo a un severo control que garantice que están exentos no solo de una inmediata toxicidad, sino también de la que pueda derivarse de una acumulación a largo plazo»³⁹.

Los científicos españoles no eran ajenos a la controversia que suscitaba la aplicación del principio de precaución a la adición de productos químicos a los alimentos⁴⁰:

«Entre los especialistas [...] se pronuncian unos por la continuación de su empleo, sosteniendo que ningún producto químico debe ser prohibido, a menos que se hayan demostrado previamente sus efectos nocivos, y otros, que no debe de ser empleado ninguno mientras no se vayan demostrando que son inofensivos, ya que opinan estos últimos que es lo menos que puede hacerse en defensa de la salud de los consumidores».

³⁷ María Eugenia GALIANA-SÁNCHEZ *et al.*: «Medioambiente y salud en los espacios industriales y urbanos de la España contemporánea (1881-1923)», en Laura CENTEMERI y Xavier DAUMALIN (dirs.): *Pollutions industrielles et espaces méditerranéens (XVIII^e-XXI^e siècle)*, París, Editions Karthala, 2015, pp. 239-258, esp. pp. 247-250.

³⁸ Miguel MARTÍNEZ MARTÍNEZ *et al.*: «El Cuerpo Nacional Farmacéutico...», p. 22; Nazario DÍAZ y Ricardo OLALLA: «Los productos químicos en los alimentos», en *Los farmacéuticos en los problemas de la alimentación*, Madrid, Dirección General de Sanidad-Inspección General de Farmacia, 1955, pp. 29-58, y Guillermo VERDEJO DÍAZ: «Aditivos químicos», en *Los farmacéuticos en los problemas de la alimentación*, Madrid, Dirección General de Sanidad-Inspección General de Farmacia, 1955, pp. 59-99.

³⁹ Miguel MARTÍNEZ MARTÍNEZ *et al.*: «El Cuerpo Nacional Farmacéutico...», pp. 22.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 21-22.

Los farmacéuticos españoles planteaban la necesidad de «reflexionar, divulgar y comunicar sobre el tema para poder crear un ambiente propicio para poder legislar adecuadamente»⁴¹, al mismo tiempo que recordaban la campañas que impulsaban muchos profanos «acerca del uso de compuestos químicos en relación con la alimentación» y cómo se les achacaba a la química y a la industria química las peores intenciones, «señalándolas como destructoras del placer gastronómico».

Aunque no se negaba que la producción estandarizada de los alimentos, fundada en los conocimientos químicos y usando sus productos, había hecho desaparecer cualidades gustativas en aras de una mayor uniformidad de gustos y sabores, no parecía oportuno «achacar a la química, a los productos químicos, efectos perjudiciales sobre nuestras costumbres alimenticias»⁴².

En los textos analizados⁴³ se aportaban argumentos que justificaban, «en aras al desarrollo económico y al progreso», el empleo de sustancias químicas tanto para aumentar la producción agrícola, como para la conservación de los alimentos⁴⁴:

«No podemos tener el criterio elemental de que porque muchos productos aplicados en fitofarmacia sean tóxicos, vamos a proscribirlos, cuando su falta hará disminuir la riqueza nacional y la producción de alimentos, sino, por el contrario, vamos a dosificarlos y observarlos para aprovechar sus cualidades tóxicas contra los insectos, evitando sus peligros para el hombre».

Algunos autores establecían una gradación de toxicidad en los productos químicos presentes en los alimentos⁴⁵ al señalar que «las sustancias químicas que contaminan los alimentos y que han llegado a los alimentos como consecuencia de la lucha contra las plagas son muy tóxicos», pero que no lo serían tanto las sustancias «cuya función es la preparación y conservación de alimentos, como los antioxidantes o los aditivos del pan»⁴⁶.

⁴¹ Nazario DÍAZ y Ricardo OLALLA: «Los productos químicos...», pp. 29-30.

⁴² Guillermo VERDEJO DÍAZ: «Aditivos...», p. 69.

⁴³ Nazario DÍAZ y Ricardo OLALLA: «Los productos químicos...», pp. 31-46, y Guillermo VERDEJO DÍAZ: «Aditivos...», p. 62.

⁴⁴ Nazario DÍAZ y Ricardo OLALLA: «Los productos químicos...», p. 38.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 47-54.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 54; y Guillermo VERDEJO DÍAZ: «Aditivos...», pp. 77-80.

Se establecía una distinción entre los adulterantes, que podían contaminar accidentalmente el alimento, y los aditivos, en tanto que se trataba de sustancias que se usaban por razones tecnológicas para mejorar su calidad⁴⁷. Para autores como Guillermo Verdejo Díaz, la finalidad de los aditivos estaba bien definida en la ley y no era otra que «incrementar su valor nutricional o conservarle, aumentar la calidad y aceptación del consumidor, o hacerle más accesible al público a un reducido coste»⁴⁸.

Pero, al mismo tiempo, también se argumentaba a favor de establecer mecanismos que garantizaran la ausencia de toxicidad en los alimentos, a través de ensayos farmacológicos y toxicológicos⁴⁹ y la inspección de los mismos en todas sus fases: producción, fabricación, almacenamiento, envasado y distribución⁵⁰. El uso masivo de agentes químicos y su mejor conocimiento habían modificado las actividades de los laboratorios bromatológicos, los cuales, además de continuar con el estudio de los componentes nutricionales de los alimentos, habían empezado a prestar atención al aspecto negativo, al nocivo o toxicológico⁵¹.

Los ensayos que buscaban determinar la toxicidad o el riesgo que comportaba la presencia de las sustancias químicas debían contemplar todo el conjunto de variables y factores que podían condicionar la interpretación de los resultados y su validez, desde «el uso de adecuados controles, la naturaleza y amplitud de los estudios bioquímicos, fisiológicos o histopatológicos, o el periodo de observación después de la administración de la dosificación a estudio» a «los efectos en generaciones posteriores», además de contemplar la posibilidad de trasladar los ensayos con animales a los seres humanos⁵².

Como se concluía en uno de los textos que se ocupaba de la problemática de los aditivos químicos en la España de la década de 1950⁵³: «Quizá sea necesario un Código oficial, análogo a la farma-

⁴⁷ Guillermo VERDEJO DÍAZ: «Aditivos...», p. 75.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 76.

⁴⁹ Miguel MARTÍNEZ MARTÍNEZ: «El Cuerpo Nacional Farmacéutico...», pp. 28-31, y Nazario DÍAZ y Ricardo OLALLA: «Los productos químicos...», p. 47.

⁵⁰ Nazario DÍAZ y Ricardo OLALLA: «Los productos químicos...», p. 58.

⁵¹ Guillermo VERDEJO DÍAZ: «Aditivos...», p. 83.

⁵² *Ibid.*, pp. 86-87.

⁵³ *Ibid.*, p. 91.

copea, en el cual se den las especificaciones de los aditivos alimenticios aceptables con el objeto de tener la seguridad de que los productos químicos de uso actual en la tecnología alimenticia son los mismos que los ensayados y aprobados».

La función normalizadora del Código Alimentario Español

El ámbito académico fue pionero en mostrar su preocupación por la ausencia de criterios de estandarización. La convocatoria de las Primeras Jornadas sobre Alimentación, que, como se ha señalado con anterioridad, tuvieron lugar en enero de 1960, había venido precedida de una solicitud de la Escuela de Bromatología dirigida a la Secretaría General de Presidencia del Gobierno para crear una «comisión nacional del código alimentario». Como recordaba su director, el profesor Román Casares López, «pasaron dos años sin que se hiciese nada», por lo que se reiteró la solicitud, y fue aquello lo que provocó la convocatoria de las Jornadas de Alimentación que acabó organizando, como se ha indicado, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Para Casares, «fue un acto de indudable alcance político, al que sin embargo no fueron invitados los autores de la idea»⁵⁴.

La Escuela de Bromatología, junto a la enseñanza y formación de «especialistas para la técnica de la alimentación», también se ocupaba de investigar los problemas relacionados con los alimentos y la divulgación de los conocimientos bromatológicos⁵⁵. Las actividades investigadoras que llevó a cabo durante el periodo 1954-1966 se agrupaban en cuatro grandes temáticas⁵⁶. La primera estaba dedicada al estudio de la alimentación española, con cinco líneas de investigación que se concretaban en la realización de una encuesta nacional de la alimentación; el estudio de la composición de los alimentos españoles (los más genuinos); el examen de las grasas co-

⁵⁴ Román CASARES: «Una base para el control de la calidad...», p. 242.

⁵⁵ Orden Ministerial de 10 de septiembre de 1954, sobre creación de la Escuela de Bromatología, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 267, de 24 de septiembre de 1954, y Josep BERNABEU-MESTRE *et al.*: «Las ciencias de la nutrición...».

⁵⁶ *XII Aniversario de la creación de la Escuela de Bromatología, 1954-1966*, Madrid, Universidad de Madrid-Escuela de Bromatología, 1967, esp. pp. 27-46.

mestibles, con una atención particular al aceite de oliva; el análisis y estudio de las aguas minero-medicinales, y el análisis del valor biológico de los alimentos y la necesidad de valorar su digestibilidad y eficacia. La segunda se ocupaba de todo lo relacionado con las sustancias extrañas en los alimentos. La tercera guardaba relación con el desarrollo de técnicas instrumentales aplicadas al análisis de los alimentos. Y la cuarta tenía como objetivo contribuir a la elaboración de un Código Alimentario Español, elemento básico para el desarrollo de las políticas de alimentación que exigía la situación alimentaria y nutricional que tenía que afrontar la población española.

Tanto la Escuela de Bromatología como el colectivo de farmacéuticos-bromatólogos tuvieron un protagonismo notable en la elaboración del CAE y desde su condición de expertos impulsaron las primeras iniciativas para su elaboración y desarrollo⁵⁷. Los farmacéuticos reivindicaban sus competencias en materia de higiene de la alimentación⁵⁸: «en contra de lo que vulgarmente se cree, tiene una marcada función que desarrollar en los estudios concernientes a la nutrición, función que no es única y exclusivamente la bromatológica, sino de verdadera nutrición».

En 1953, en la Primera Reunión de Bromatólogos españoles que tuvo lugar en Madrid, se presentaron varios anteproyectos de legislación alimentaria. Tres años después, en la Segunda Reunión de Bromatólogos, el profesor Villanúa presentaba una ponencia titulada «Codex Alimentarius Hispanicus»⁵⁹.

En junio de 1955 se publicó una orden de Presidencia del Gobierno por la que se constituía y nombraba la Comisión Interministerial encargada de estudiar y redactar un proyecto de reglamentación técnico-sanitaria de todas las industrias comprendidas en el

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 36-38.

⁵⁸ Enrique CAVAYE HAZEN: «El papel del farmacéutico en los estudios de nutrición», en *Los farmacéuticos en los problemas de la alimentación*, Madrid, Dirección General de Sanidad-Inspección General de Farmacia, 1955, pp. 100-106, esp. pp. 104-105.

⁵⁹ León VILLANÚA: «Codex Alimentarius Hispanicus», *Boletín de Información Bromatológica*, 36 (1957), pp. 153-160; María Pilar VILLANÚA MARTÍ: *Evolución histórica de la bromatología en la Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense de Madrid*, tesis doctoral, Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense de Madrid, 1990, esp. pp. 130-152.

Sindicato Nacional de Alimentación y Productos Coloniales⁶⁰. Esta orden significó el punto de partida de un nuevo marco legal respecto al desarrollo de toda la industria, conservación, transporte, comercialización y distribución de alimentos en España⁶¹. Hay que recordar, no obstante, que el Sindicato Nacional de Alimentación acogía un número importante de industrias pero que quedaban fuera otras como la de la carne y la de la leche (adscritas al Sindicato Nacional de Ganadería) y las frutas, hortalizas, cereales, vinos, aceites, etc., repartidas en otros tantos Sindicatos⁶².

Fue tras la celebración de las ya citadas Jornadas de Alimentación de enero de 1960, cuando, el 29 de marzo de ese mismo año, se creó específicamente una subcomisión de expertos, para la redacción de un código alimentario, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y en la cual, además de representantes del Ministerio de Agricultura, la Comisaría General de Abastecimientos y la Dirección General de Sanidad, participaron representantes de la Escuela de Bromatología⁶³.

El CAE se fue elaborando a la par que se preparaba el *Codex Alimentarius Mundi* con una presencia activa de España. En 1953, la Asamblea Mundial de la Salud, llamaba la atención sobre el problema que representaba para la salud pública la utilización cada vez más amplia de sustancias químicas en la industria alimentaria. En 1958 se activó el *Codex Alimentarius Europaeus*, a propuesta de Austria, y unos años después, en 1962 y en el marco de la Conferencia Conjunta FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, se acordó la formación de una Comisión del *Codex Alimentarius*, encargada de elaborar normas alimentarias de carácter mundial, con el fin de proteger la salud de los consumidores y facilitar el comercio internacional de los alimentos⁶⁴.

⁶⁰ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 177, de 26 de junio de 1955, pp. 3833-3834.

⁶¹ José Enrique MENGÍBAR: «El Código Alimentario Español visto por un empresario», *Alimentaria: revista de tecnología e higiene de los alimentos*, 49 (1973), pp. 7-12.

⁶² Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 17.

⁶³ *XII Aniversario de la creación de la Escuela...*, pp. 36-37, y Carlos BARROS SANTOS: «El Código Alimentario Español y necesidad de una ordenación alimentaria», *Economía industrial*, 89 (1971), pp. 147-157, esp. p. 147.

⁶⁴ Carlos BARROS SANTOS: «El Código Alimentario Español...», pp. 155-157; Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 21, y Brigit RAMSINGH: «The Codex in Historical Perspective: Food Safety Standards and the Codex Ali-

En el caso español, con el CAE se pretendían alcanzar básicamente tres grandes objetivos⁶⁵: definir desde el punto de vista higiénico-sanitario, técnico-industrial y mercantil o comercial, qué debía entenderse por alimentos, condimentos, estimulantes, bebidas y demás productos y materias; determinar las condiciones mínimas que habían de reunir con el objeto de prevenir cualquier práctica fraudulenta que afectara a su calidad, composición, peso, dimensiones o volumen, y regular los distintos procedimientos de preparación y conservación, así como velar por el envasado, distribución, transporte, publicidad y consumo de los alimentos y productos alimenticios.

Los argumentos utilizados para defender la existencia del CAE ponían de manifiesto la variedad de factores (sociales, económicos, sanitarios, etc.) que estaban detrás de los retos nutricionales que, como se ha apuntado, tenía que afrontar la población española en las décadas de 1950 y 1960⁶⁶: «Se ha buscado, sobre todo, el interés y la defensa del consumidor español, pero sin olvidar la muy importante realidad de proyección que tienen los productos alimenticios españoles hacia un considerable núcleo de consumidores extranjeros, tanto por el creciente número de turistas que visitan nuestro país, como por las exportaciones directas que se vienen efectuando a otros muchos».

Como señalaba el que fuera miembro de la subcomisión de expertos que tenía que desarrollar el anteproyecto de Código Alimentario y con posterioridad primer director del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, Carlos Barros Santos⁶⁷, las razones que justificaban «un aceleramiento de la ordenación sanitaria de los alimentos» se podían resumir, en primer lugar, en la existencia de una legislación que estaba anticuada, al no incorporar los cambios técnicos y conceptuales que se habían producido en la cadena alimen-

mentarius Commission (1962-1973)», en Bianca M. SEATON y Sara ALLIN (eds.): *Comparative Program on Health and Society: Lupina Foundation Working Papers Series 2007-2009*, Toronto, Munk Centre for International Studies University of Toronto, 2010, pp. 98-130.

⁶⁵ *XII Aniversario de la creación de la Escuela...*, p. 39, y Román CASARES: «Una base para el control de la calidad...», p. 243.

⁶⁶ *XII Aniversario de la creación de la Escuela...*, p. 40, y Román CASARES: «Una base para el control de la calidad...», p. 243.

⁶⁷ Carlos BARROS SANTOS: «El Código Alimentario Español...», pp. 152-153.

taria, y, en segundo lugar, en el incremento de los fraudes y las infracciones y la falta de medidas para exigir responsabilidades.

Para Barros Santos, el problema de la ordenación alimentaria tenía que adquirir «un nivel político» y «establecer un programa de ordenación alimentaria para conocer qué es lo que se debe producir, cómo hacerse y qué garantías debe tener para “enfocar” el problema total de España, con vistas a Europa y al mundo»⁶⁸. Todo ello, sin olvidar la programación de encuestas nutricionales que pudieran permitir la preparación de «campanas de corrección de hábitos alimentarios y la prevalencia de carencias», o las de carácter educacional, buscando resolver los problemas de formación e información de los consumidores. Las políticas y los instrumentos como el Código Alimentario tenían que servir para suplir las lagunas legislativas y uniformizar los criterios, al permitir la coordinación de los servicios competentes en materia alimentaria, evitar la dispersión de «los servicios de normalización e inspección que existían en la administración» y establecer un registro único de industrias alimentarias.

A través de una orden ministerial de 14 de febrero de 1961 fue aprobada la estructura del Código, y con un decreto de 16 de junio de 1966 se creó la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria, que fue la que informó favorablemente para que el Gobierno aprobase el Código⁶⁹. El texto definitivo se publicó el 21 de septiembre de 1967⁷⁰. Tenía que tener validez en todo el territorio nacional, aplicándolo a «lo que se consuma en España, sea cual sea el país o territorio de origen; o lo que se obtenga, manipule o elabore en España, sea cual sea el país donde haya de consumirse, siempre teniendo en cuenta la legislación del país receptor del producto»⁷¹.

Para autores como Antonio Carro Martínez, el CAE resultaba «un texto jurídicamente débil, sin valor normativo, ni eficacia jurídica». Se trataba, más bien, de «un conjunto de bases técnicas y sanitarias que en lo sucesivo han de ser tenidas en cuenta por

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 147-157.

⁶⁹ José Enrique MENGÍBAR: «El Código Alimentario Español...», p. 8.

⁷⁰ Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español (BOE de 17 a 23 de octubre siguientes).

⁷¹ Carlos BARROS SANTOS: «El Código Alimentario Español...», pp. 152-153.

la legislación alimentaria que pudiera dictarse». El texto también era calificado de heterogéneo, al resultar muy meticuloso en algunas cuestiones y demasiado genérico en otras⁷². En opinión del director general de sanidad, el doctor García Orcoyen, se trataba de «una base para un conocimiento general», y, para Carlos Barros Santos, «una enciclopedia de principios básicos que precisaba de un sostén jurídico fuerte, que solo se podía conseguir con una Ley de Ordenación y Responsabilidad Alimentaria»⁷³. Para el experto Ismael Díaz Yubero⁷⁴, el CAE acabó resultando un «cuerpo orgánico de normas básicas y sistematizadas relativas a los alimentos, condimentos, estimulantes y bebidas, sus materias primas y, por extensión, a los productos, materias, utensilios y enseres de uso y consumo doméstico».

Sin embargo, para uno de los máximos responsables del Sindicato Nacional de la Alimentación, el empresario José Enrique Mengíbar⁷⁵, pese a algunas imperfecciones, el CAE representaba «el mayor y más meritorio esfuerzo por normalizar, tipificar, sistematizar y regular todo lo relacionado con los alimentos destinados al consumo humano».

Las dificultades para la aplicación del Código Alimentario Español

El Código Alimentario, no obstante, tuvo diversas dificultades de implementación y no se aplicó en su totalidad de manera inmediata, ni de forma rígida e imperativa⁷⁶, ya que, además de proceder a una ordenación de la administración competente en el sector alimentario y a la homogeneización de los servicios de inspección, había que dar tiempo a las empresas alimentarias para que se adaptaran a las nuevas exigencias: «se está preparando la puesta en vigor con carácter ejecutivo de una forma suave, juiciosa, de cara a la realidad económica del país»⁷⁷.

⁷² Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 18.

⁷³ *Ibid.*, y Carlos BARROS SANTOS: «El Código Alimentario Español...», p. 149.

⁷⁴ Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 17.

⁷⁵ José Enrique MENGÍBAR: «El Código Alimentario Español...», p. 7.

⁷⁶ Jesús GARCÍA ORCOYEN: «La puesta en vigor del Código Alimentario Español», *Alimentaria: revista de tecnología e higiene de los alimentos*, 28 (1969), pp. 3-5.

⁷⁷ Carlos BARROS SANTOS: «El Código Alimentario Español...», pp. 150.

Las empresas del sector agroalimentario pudieron participar en el proceso de elaboración del CAE⁷⁸, ya que el anteproyecto de código fue remitido a la «Organización Sindical», para que sus representantes presentaran enmiendas, «muchas de las cuales fueron discutidas personalmente con los expertos redactores del Código, que aceptaron las que estimaron justas o convenientes». Incluso, después de publicado el CAE, continuaron los contactos entre la Administración y los empresarios afectados por la redacción de anteproyectos de reglamentaciones para las distintas partes que componían el mismo. Como recordaba el empresario José Enrique Mengíbar, era muy importante la «colaboración y el diálogo entre los expertos redactores de estas Reglamentaciones y los empresarios interesados, a fin de que su redacción definitiva elimine posibles errores o discrepancias en el futuro, al llevarse a efecto su aplicación». Sin embargo, como recordaba este mismo empresario, al citar las palabras de un «alto funcionario»⁷⁹: «la estricta aplicación del Código, derivaría, irremediablemente, en el cierre de más del 80 por 100 de las industrias alimentarias». Muchos representantes sindicales «alzaron su voz para clamar contra el problema laboral y social que ocasionaría su entrada en vigor. Diversos sectores adujeron que las condiciones del Código eran imposibles de cumplir»⁸⁰.

Sin embargo, para otros autores⁸¹ el problema residía en la falta de responsabilidad de determinadas industrias, las que «trabajaban de forma clandestina», sin controles de ninguna clase y que se veían obligadas a identificar sus productos y por ende a identificarse, mientras que la mayoría de las industrias habían emprendido ya «una veloz carrera por poner sus instalaciones en orden, registrar sus productos si es necesario y, en definitiva, cumplir unas obligaciones que en muchos casos no son nuevas, pero que tenían olvidadas». En realidad, para muchas de estas industrias la renovación estaba más en función de «la necesidad de modernizarse por razones comerciales que por la acción del Código».

El desarrollo del CAE se tenía que llevar a cabo a través de dos tipos de disposiciones: las normas y las reglamentaciones téc-

⁷⁸ José Enrique MENGÍBAR: «El Código Alimentario Español...», p. 8-9.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁰ Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 18.

⁸¹ *Ibid.*, p. 22.

nico-sanitarias. En las normas se contemplaba exclusivamente el producto alimenticio en sus aspectos de elaboración, composición (materias primas y aditivas), factores de calidad, gradaciones comerciales cualitativas, higiene, envasado, etiquetado y métodos de análisis. Las reglamentaciones técnico-sanitarias contemplaban los aspectos de la producción, las industrias elaboradoras, el personal que estaba en contacto con los alimentos, los requisitos para registro de las industrias y los productos en su caso. En ambos supuestos era necesario conseguir la colaboración de todos los sectores involucrados⁸².

Junto al desarrollo normativo del CAE, resultaba fundamental que la Administración dispusiese de los mecanismos de control e inspección de los alimentos y sus industrias. En opinión del que fuera director general de Política Alimentaria y de Salud Alimentaria y Protección de los Consumidores, Ismael Díaz Yubero⁸³, el problema no era técnico: la Administración estaba suficientemente preparada «para hacer cumplir el Código con suficiente eficacia». España disponía de más de 4.000 veterinarios y unos 3.000 farmacéuticos funcionarios distribuidos por toda su geografía y con funciones, aunque no únicas, en la inspección de alimentos. Contaba también con el Servicio de Defensa contra Fraudes del Ministerio de Agricultura, y con los servicios de inspección de alimentos del Ministerio de la Gobernación, el Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado (INDIME) y el Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones Agrícolas al Extranjero (SOIVRE), en el de Comercio. Para Díaz Yubero, se disponía de un número suficiente de laboratorios y su dotación era la adecuada.

En 1975 existían once laboratorios regionales agrarios y otros tantos pecuarios en el Ministerio de Agricultura, además de los del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición de Majadahonda, dependiente de la Dirección General de Sanidad y el Centro de Control de Barajas dependiente del Ministerio de Comercio. Se trataba de instalaciones perfectamente dotadas para análisis de alimentos y en las mismas se podían llevar a cabo las técnicas y métodos de análisis más especializados. También se contaba con los

⁸² *Ibid.*, pp. 21-22.

⁸³ *Ibid.*, p. 22.

laboratorios provinciales de Sanidad y con los de investigación del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, los del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el de la Escuela Nacional de Sanidad.

Con semejante panorama, el retraso en la aplicación inmediata del CAE suscitó una cierta polémica social, siendo objeto de debate en medios como la prensa, la radio o la televisión. En julio de 1970, a instancias de «diversas organizaciones y personalidades», se dirigió un ruego al Gobierno que fue contestado desde el Ministerio de la Gobernación en estos términos⁸⁴:

«La puesta en vigor del CAE no puede llegar de forma imperativa y rígida. Había que dar tiempo a que todos los afectados tuvieran conciencia de la responsabilidad que el cumplimiento de las especificaciones del CAE traería consigo el día de su exigencia estricta [...]. La situación económica del país, sus estructuras de producción, de industrialización, de comercialización, las derivaciones sociales en algunos casos, políticas en otros, de las medidas de ordenación y la reorganización de los propios sectores de la Administración competentes en este campo, han recomendado una prudencia en la adopción de medidas que si bien han podido despertar en la opinión pública un temor de inactividad y falta de energía, la realidad es bien distinta [...]. Una exigencia inflexible y sorda a los demás sectores que convergen en el alimentario puede provocar graves trastornos en los medios económicos del país con repercusiones de otro carácter».

Frente a las precauciones gubernamentales para aplicar y desarrollar en toda su dimensión el CAE, existían voces que insistían en acelerar el proceso⁸⁵, ya que consideraban que con «la rápida introducción de productos y hábitos alimentarios foráneos» una cantidad importante de alimentos podía pasar a recibir el calificativo y la consideración de «alimento impropio»: «¿Cuántos de los alimentos que hoy nos son de intenso consumo habitual, tendrían este calificativo si la implantación del Código hubiera tenido lugar hace algunos años? ¿Cuántos que en estos momentos serán de uso común allende nuestras fronteras tendrán esa consideración si pretenden importarse?».

⁸⁴ José Enrique MENGÍBAR: «El Código Alimentario Español...», p. 9.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 10.

Como indicaba Ismael Díaz Yubero en un texto sobre las dificultades que encontró el CAE para su aplicación⁸⁶:

«Estamos de acuerdo en que la implantación demasiado rápida del Código Alimentario no habría sido muy oportuna, ya que es necesario tener en cuenta las estructuras productivas, industriales y comerciales, e incluso hasta las derivaciones sociales y económicas, pero también creemos que ocho años es un periodo demasiado largo, que demuestra poca confianza en la adecuación de las estructuras del país y que ha dado lugar a un estado de ánimo en el consumidor poco favorable».

Al mismo tiempo que recordaba, citando los testimonios de destacados actores políticos del momento como Jaime Lamo de Espinosa, subsecretario y ministro de Agricultura, o Federico Bravo Morate, director general de Sanidad, que semejante retraso⁸⁷

«en nada ha beneficiado a los sectores productivos, transformadores y comerciales y en cambio sí ha perjudicado el desarrollo general de estas actividades [...] y ha dado lugar a que el consumidor no haya podido disponer de algo que le era muy útil, no tanto en sí, como en lo que representa como etapa necesaria para una ordenación alimentaria racional».

La dilación en la aplicación efectiva del CAE no hacía más que acentuar el retraso que mostraba España en materia de estandarización alimentaria con respecto a otros países del entorno europeo⁸⁸.

El desarrollo de un instrumento como el CAE tropezaba, además, con la dispersión que existía en lo relativo a las competencias en materia alimentaria. Aunque en el marco de las propuestas que contemplaba el IV Plan de Desarrollo se llegó a plantear el aunarlas en un solo organismo e incluso una posible reorganización ministerial con la aparición de un Ministerio de Agricultura y Alimentación⁸⁹, la dispersión competencial era la tónica⁹⁰:

⁸⁶ Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», pp. 17-18.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁹ Joseba DE LA TORRE CAMPO y Mario GARCÍA-ZÚNIGA: *Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo. Las claves del desarrollo económico y social*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2009.

⁹⁰ Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 20.

«La alimentación es competencia de los Ministerios de Agricultura, Gobernación, Comercio e Industria, estando además implicados menos directamente Educación y Ciencia, Ejército, Trabajo, Hacienda y Obras Públicas [...]. En el aspecto de inspección de alimentos están actuando Agricultura, Gobernación y Comercio [...]. Como consecuencia de ello, la Presidencia del Gobierno, como órgano rector, ha tenido que actuar como moderador, ya que aunque las competencias, al menos teóricamente, están bien delimitadas, las legislaciones que regulan cualquier aspecto de la alimentación suelen afectar a varios departamentos».

Resultaba urgente plantear aquella reorganización ministerial o, como ocurría en muchos países, crear «un organismo interministerial con misiones y competencias muy concretas y dedicado exclusivamente a la elaboración de normas y reglamentaciones de alimentos, como la *Food and Drugs Administration* de Estados Unidos, el *South African Bureau of Standard* de África del Sur, el *Magyer Szabványügyi Hivatal* de Hungría o el *Korlátozott Standard* de la Unión Soviética»⁹¹.

Como se indicaba al inicio del trabajo, el establecimiento de un sistema racional de normalización y estandarización suponía instaurar un sistema de patrones de calidad que tenía que alcanzar a todos los eslabones de la cadena alimentaria, incluido el consumidor. Aunque la importancia de los alimentos en el presupuesto de los consumidores españoles fue decreciendo a medida que aumentaba su nivel de vida, en los años finales de la década de 1960 y los inicios de la de 1970, la alimentación seguía representando el capítulo económico más importante⁹².

En aquel contexto, aunque con un evidente retraso respecto a otros países de su entorno, el movimiento conocido como «consumerismo» empezaba a tomar auge en España. Aparecían las primeras asociaciones de consumidores y las revistas de defensa de los mismos comenzaban a dedicar una atención preferente a la alimentación, por considerar que «estaba íntimamente ligada con la salud, el desarrollo físico e intelectual y hasta con el placer»⁹³.

⁹¹ *Ibid.*, p. 20.

⁹² Demetrio CASADO: *Perfiles del hambre...*, pp. 150-151.

⁹³ Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 22, y Luís Enrique ALONSO y Fernando CONDE: *La historia del consumo en España. Una aproximación a sus orígenes y primer desarrollo*, Madrid, Debate, 1994.

Frente al poder que estaban alcanzando la industria agroalimentaria y el comercio, era necesaria la unión de los consumidores⁹⁴, pero, en opinión de Ismael Díaz Yubero⁹⁵, las asociaciones de consumidores tenían unos fines muy imprecisos y abarcaban actividades muy diversas.

Existían, básicamente, cuatro tipos de asociaciones de consumidores. Las de naturaleza cooperativa, de mayor tradición y con una finalidad sobre todo económica. Las que no tenían un fin lucrativo, centrando su actividad en la publicación de revistas y en informar al consumidor y actuar sobre la opinión pública. Las asociaciones femeninas, tipo amas de casa, donde una parte de su actividad se dedicaba a la defensa e información del consumidor. Y, por último, organismos o instituciones que desarrollaban actividades similares a las de las asociaciones de consumidores, como ocurría con empresas comerciales que contaban con instrumentos de información al consumidor o con instituciones de origen gubernamental, como el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores.

Este último Consejo fue reorganizado en noviembre de 1975, al constituirse, en el marco del III Plan de Desarrollo⁹⁶, el Instituto Nacional de Consumo⁹⁷. El nuevo organismo, en línea con el objetivo normalizador del CAE, tenía voluntad de desarrollar políticas activas de apoyo a los consumidores y mejorar e impulsar su información y formación. Su puesta en marcha venía a confirmar, la importancia que se otorgaba desde el ámbito político e institucional a la soberanía el consumidor.

Conclusiones

Los cambios acontecidos en España entre las décadas de 1950 y 1970 en la cadena de producción, transformación y comercializa-

⁹⁴ Demetrio CASADO: *Perfiles del hambre...*, pp. 190-191.

⁹⁵ Ismael DÍAZ YUBERO: «Código Alimentario Español...», p. 22.

⁹⁶ Joseba DE LA TORRE CAMPO y Mario GARCÍA-ZÚÑIGA: *Entre el mercado y el Estado...*

⁹⁷ Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se reorganiza el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores y se crea el Instituto Nacional del Consumo.

ción de los productos alimenticios, junto con la necesidad de responder a las exigencias alimentarias y nutricionales de la población, exigían una respuesta adecuada tanto desde el ámbito de las ciencias de la nutrición, como de las políticas públicas.

Los resultados obtenidos con el análisis del proceso de elaboración del CAE constituyen un ejemplo de política indirecta de salud, que cabe ubicar en el amplio capítulo de las políticas de estabilización que acompañaron la etapa del desarrollismo y que buscaban responder a los retos socioeconómicos, pero también alimentarios, nutricionales, sanitarios y científicos, que venían asociados al cambio que estaba experimentando la sociedad española durante el periodo objeto de estudio.

Una vez superado el periodo autárquico, de acuerdo con la filosofía del Plan de Estabilización Económica, el objetivo de las políticas de alimentación se centró en hacer frente a la mejora de la calidad y en elevar el nivel técnico de los alimentos y el de su presentación en el mercado. La redacción de un código alimentario adquirió la condición de respuesta política a los retos alimentarios y nutricionales, al intentar garantizar el derecho de los consumidores a una alimentación adecuada y saludable.

El CAE representó un antes y un después en las políticas de alimentación y nutrición que se llevaron a cabo durante el periodo franquista y los primeros años de la transición democrática. Pese a las críticas por sus deficiencias y limitaciones, la nueva normativa permitió clarificar la oferta alimentaria, al establecer algunas de las garantías que debían presidir el procesado y manipulación de los alimentos, los criterios de calidad y presentación de los mismos, así como todo lo relativo a su comercialización y consumo.

El CAE fue aprobado en 1967, pero tardó más de siete años en ser aplicado. Entre los factores que explican tal retraso destaca la ausencia de una clara voluntad política, la situación de las industrias agroalimentarias, la dispersión de las competencias en materia alimentaria y la escasa implantación del «consumerismo».

En el desarrollo del CAE tuvo un destacado protagonismo, en calidad de expertos, el colectivo de farmacéuticos-bromatólogos, así como el ámbito académico e institucional donde desarrollaban su actividad, a pesar de la falta de receptividad que mostró la Administración frente a algunas de sus propuestas.

Junto al papel de liderazgo desempeñado por la Escuela de Bromatología, los especialistas en dicha materia, y los farmacéuticos en particular, reivindicaron la mejora de los estándares que debían regular la calidad e inocuidad de los alimentos y en particular el riesgo químico alimentario, como medio para legitimar sus roles profesionales en materia de higiene de alimentación.

En el contexto del protagonismo que adquirió la variable institucional en los cambios del sistema alimentario, el proceso de normalización que acompañó la transición alimentaria española ha permitido mostrar la importancia que tenían las políticas de seguridad alimentaria, y proporcionar elementos de análisis que pueden ayudar en el abordaje de los retos que tienen que afrontar las economías emergentes en dicha materia.