

Commenti

La Propuesta de la Comisión Europea para simplificar, racionalizar y uniformizar los controles sobre los alimentos: ¿cómo afectará al conjunto de la legislación alimentaria?

Luis González Vaqué

«Ja no ens alimenten molles, ja volem el pa sencer.
Vostra raó es va desfent, la nostra és força creixent»
Ovidi Montllor (1942-1995)

I.- Introducción

Partimos de la base de que asegurar un elevado nivel de salud humana es un objetivo primordial de la Unión Europea (UE): así lo establece el Tratado, lo ha declarado de forma inequívoca el legislador comunitario y confirmado reiteradamente el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)¹. En los últimos treinta años hemos visto como la legislación comunitaria que, directa o indirectamente, regula los productos alimenticios y alimentarios se ha ido incrementado hasta formar un sistema complejo y heterogéneo de norma-

tivas no siempre fáciles de identificar e interpretar². Así se reconoce en la “Introducción” de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “Animales y vegetales más sanos y una cadena agroalimentaria más segura - Un marco jurídico modernizado para una UE más competitiva”³ cuando se subraya que, a lo largo de los años, la UE ha ido elaborando una *legislación exhaustiva* con el fin de prevenir y gestionar los riesgos para la sanidad animal y la fitosanidad, y para la seguridad de la cadena alimentaria a escala nacional y de la UE: «(l)a legislación existente en dichos ámbitos políticos se plasma en un conjunto de normas comunes sobre los controles oficiales que han de llevar a cabo las autoridades competentes en los Estados miembros de la UE».

En este contexto, sobre la base de la experiencia acumulada por lo que se refiere al Derecho de la UE en estos ámbitos, la Comisión estima que resulta necesario simplificar y poner al día los instrumentos disponibles así como aplicar un enfoque más integrador entre los diferentes ámbitos. Y, en este sentido, a fin de «... fomentar la productividad, el buen funcionamiento y la accesibilidad del mercado interior y reforzar la competitividad de la UE a escala global»⁴, ha presentado cuatro propuestas legislativas en los cuatro ámbitos de la sanidad animal, la fitosanidad, los materiales de reproducción vegetal y los controles oficiales (el «paquete de revisión»⁵).

En el presente artículo tras una breve referencia al *contenido* y *objetivos* del citado «paquete de revisión», nos ocuparemos en especial de la Propuesta de Reglamento sobre controles oficiales⁶. Sin embargo, a la vista de la extensión y

(¹) La doctrina también se ha ocupado a menudo de este tema. Por lo que se refiere a la protección de la salud humana en el ámbito alimentario, véanse, por ejemplo: C. Ansell y D. Vogel, *What's The Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, The MIT Press, 2006, 400 págs.; J. Caswell y S. Henson, *Food safety regulation: an overview of contemporary issues*, Food Policy, Vol. 24, n° 6, 1999, 589–603; E. Millstone y P. Van Zwanenberg, *The Evolution of Food Safety Policy-making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius*, Social Policy & Administration, Vol. 36, n° 6, 2002, 593–609; B. van der Meulen y M. van der Velde, *Food Safety Law in the European Union*, Wageningen Academic publishers, 2008, 632 págs.; F. Veggeland y T. Uglund, *Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union*, Journal of Common Market Studies, Vol. 44, n° 3, 2006, 607–624; E. Vos y F. Wendler, *Food Safety Regulation in Europe: A Comparative Institutional Analysis*, Intersentia Publishing, 2006, 464 págs.

(²) Esta es, por ejemplo, la opinión de C. Vidreras Pérez (véase de dicha autora: “UE: legislar mal, peor y... con una pésima técnica jurídica”, Gaceta del InDeAl, Vol. 15, n° 2, 2013, 4-5).

(³) Documento COM(2013) 264 final de 6 de mayo de 2013, en lo sucesivo la “Comunicación general”.

(⁴) Véase la “Introducción” de la Comunicación general citada en la nota anterior.

(⁵) El paquete de revisión también incluye una quinta propuesta, por la que se establece un programa plurianual de financiación a cargo de la UE de acciones tendentes a garantizar un alto nivel de salud humana, animal y vegetal a lo largo de la cadena agroalimentaria y en ámbitos conexos, al tiempo que permitirá a las empresas operar en un entorno propicio a la competitividad y a la creación de empleo (véase también la “Introducción” de la Comunicación general).

(⁶) Cuyo título completo es: «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n°s 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) nos 1151/2012 y [...] /2013 [Oficina de Publicaciones, insértese el número del Reglamento por el que

complejidad de la normativa comunitaria que se propone⁷ y que, paradójicamente se supone tiende a simplificar la legislación vigente, nos centraremos especialmente en el análisis del objeto y ámbito de aplicación del futuro Reglamento con una brever referencia a las nuevas y *no tan nuevas* definiciones que permiten delimitarlos. De todos modos, ofreceremos previamente un sucinto resumen de los correspondientes objetivos y exponer cual es nuestra opinión sobre la base jurídica elegida por la Comisión, así como examinar concisamente también como se estructura el texto que se propone.

II.- La necesidad de modernizar el marco jurídico de la UE relativo a los animales, los vegetales y la cadena agroalimentaria

II.1.- Sanidad animal

Teniendo en cuenta que el actual marco legislativo aplicable a la sanidad animal está compuesto por alrededor de cincuenta directivas y reglamentos básicos, algunos de los cuales fueron adoptados a principios de la década de los sesenta del pasado siglo y que «(d)esde entonces, se ha ido constituyendo un corpus de más de 400 actos en materia veterinaria —elaborados en su mayoría entre 1988 y 1995 para una Comunidad de tan sólo doce Estados miembros»⁸, la Comisión ha incluido en el «paquete de revisión» una «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Sanidad Animal»⁹.

Dejamos para otra ocasión el análisis de dicha Propuesta cuyo principal objetivo es establecer un marco regulador *único*, simplificado, transparente y claro, que:

- fije de manera sistemática los objetivos, el ámbito de aplicación y los principios de la intervención reguladora;
- esté basado en la buena gobernanza y sea conforme con las normas internacionales;
- se centre en medidas preventivas a largo plazo; y
- se elabore en colaboración con todas las partes interesadas.

II.2.- Protección de las plantas y materiales de reproducción vegetal

También en este ámbito la Comisión promoverá una reforma substancial de las normativa comunitarias en vigor, por lo que ha introducido en el citado «paquete de revisión» las siguientes Propuestas:

- la de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la producción y comercialización de los materiales de reproducción vegetal¹⁰ (Reglamento sobre materiales de reproducción vegetal); y
- la referente a un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales¹¹.

Brevitatis causae, tampoco nos ocuparemos en el presente artículo de las citadas Propuestas.

II.3.- Los controles oficiales

Los controles oficiales se rigen por el Reglamento (CE) nº 882/2004¹². Gracias a las auditorías efectuadas *in situ* por expertos de la Comisión Europea, pero también a la información proporcionada por los Estados miembros y las partes interesadas acerca de su ejecución en la práctica día a día, se han recogido pruebas al respecto: «... *pruebas*¹³ [que] confirman que los principales cambios introducidos por el Reglamento de 2004 sobre la manera en que las autoridades competentes organizan y llevan a cabo los controles oficiales a lo largo de la cadena alimentaria [han] sentado las bases de un enfoque más integrado y horizontal, y, por ende, más eficaz, sobre su ejecución»¹⁴.

No obstante, se han detectado una serie de deficiencias que exigen mejoras adicionales, en particular:

- la simplificación del marco jurídico general, que adolece en la actualidad de una fragmentación, solapamientos y omisiones, cuyo resultado a escala nacional se materializa tanto en diferencias en la interpretación como en la aplicación;
- un uso más coherente del principio de los «controles basados en el riesgo»;
- un uso más sistemático y coherente de las herramientas de cooperación administrativa y de los sistemas informatizados de información; y
- la derogación de los requisitos administrativos innecesarios.

se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal], y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE» [documento COM(2013) 265 final de 6 de mayo de 2013].

(⁷) Con más de 160 artículos y 84 Considerandos.

(⁸) Véase el apartado 2.1 de la Comunicación general citada en la nota 4.

(⁹) Documento COM(2013) 260 final, de 6 de mayo de 2013.

(¹⁰) Documento COM(2013) 262 final, de 6 de mayo de 2013.

(¹¹) Documento COM(2013) 267 final, de 6 de mayo de 2013.

(¹²) Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO nº L 165 de 30 de abril de 2004, pág. 1). Véase sobre esta normativa comunitaria: Aubry-Cailaud, F., «Sécurité alimentaire en Europe: la mise en place du nouveau cadre juridique», *Journal des tribunaux - Droit européen*, Vol. 12, nº 114, 2004, 289-295.

(¹³) La cursiva es nuestra.

(¹⁴) Véase el apartado 2.4 de la Comunicación general citada en la nota 4.

A fin de subsanar estas carencias la Comisión ha elaborado una Propuesta de Reglamento sobre controles oficiales¹⁵, de la que nos ocuparemos en el tercer epígrafe del presente estudio.

II.4.- Gestión del gasto

En el apartado 4.5 de la *Comunicación general*¹⁶, tras declarar que el principal objetivo de la propuesta acerca de la gestión del gasto es acompañar los cambios propuestos en los ámbitos políticos pertinentes e intentar armonizarlos con el Marco Financiero Plurianual de la UE, la Comisión subraya que dicha finalidad debe permitir el uso de las reservas del sector agrícola en determinadas circunstancias, por ejemplo en respuesta a las crisis.

III.- La Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales¹⁷

III.1.- Antecedentes

En el apartado 1.1 de la Propuesta de Reglamento sobre controles oficiales, la Comisión insiste en que, a fin de que los ciudadanos de la UE disfruten de un elevado nivel de salud humana, animal y vegetal, por un lado, y de garantizar el funcionamiento del mercado

interior, por otro, la legislación de la Unión dispone ya de un conjunto de normativas armonizadoras para prevenir, eliminar o reducir el nivel de riesgo para la salud de las personas, los animales y los vegetales que pueda surgir en la «cadena agroalimentaria». En este contexto, subrayaremos que la expresión «cadena agroalimentaria» se utiliza en un sentido muy amplio y que abarca todos los procesos, productos y actividades relacionados con los alimentos, su producción y su manipulación, y las normativas que (directa o indirectamente, por ejemplo, mediante los requisitos de seguridad de los piensos) garantizan que son seguros y aptos para el consumo humano¹⁸: «(d)icho conjunto abarca también normas contempladas en la legislación veterinaria y fitosanitaria, que tratan de los riesgos para la sanidad animal y la fitosanidad en general, así como normas sobre la identidad, la salud y la calidad de los materiales de reproducción vegetal»¹⁹. En principio, este acervo regula especialmente los riesgos sanitarios en sentido estricto²⁰ (riesgos para la integridad de las personas, los animales y los vegetales, derivados de las plagas, las enfermedades, los microbios y los contaminantes químicos y otros peligros). Con el objetivo de que los Estados miembros aplicaran de manera armonizada este amplio conjunto de normativas en toda la UE, se estableció mediante el ya citado Reglamento

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 7.

⁽¹⁶⁾ Citada en la nota 4.

⁽¹⁷⁾ Véase la nota 7.

⁽¹⁸⁾ Resulta evidente que la Comisión se refiere en especial al Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO n° L 31 de 1 de febrero de 2002, pág. 1). En efecto, en dicha normativa comunitaria se aplica «... a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos y de piensos...» (artículo 3.1); además, en el citado Reglamento se alude a menudo a la cadena alimentaria: en el Considerando n° 39 se menciona «...la cadena alimentaria y de piensos en su totalidad...», etcétera. A mayor abundamiento en el cuarto Considerando del nuevo Reglamento que propone la Comisión se insiste en que «(l)as normas básicas de la Unión relacionadas con la legislación sobre alimentos y piensos están establecidas en el Reglamento (CE) n° 178/2002...» y se recuerda que «(a) estas normas se suma una legislación sobre alimentos y piensos más específica, que abarca ámbitos diversos como: la nutrición animal, incluidos los piensos con medicamentos, la higiene de los alimentos y los piensos, las zoonosis, los subproductos animales, los residuos de medicamentos veterinarios, los contaminantes, el control y la erradicación de enfermedades animales que afectan a la salud humana, el etiquetado de alimentos y piensos, los productos fitosanitarios, los aditivos de alimentos y piensos, las vitaminas, las sales minerales, los oligoelementos y otros aditivos, los materiales en contacto con los alimentos, los requisitos de calidad y composición, el agua potable, la ionización, los alimentos nuevos y los organismos modificados genéticamente (OMG)». Véanse, sobre el Reglamento n° 178/2002: M.V. Fourgoux Jeannin, *La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario* en L. Bourges, *Sociología y Derecho alimentarios*, Aranzadi, 2013, pág. 76; L. González Vaqué, *Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002*, Gaceta Jurídica de la UE, n° 223, 2003, 59-71; y M. Hagenmeyer, *Modern food safety requirements: according to EC Regulation no. 178/2002*, Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht, Vol. 29, n° 4, 2002, 443-459.

⁽¹⁹⁾ Véase también el apartado 1.1 de la «Exposición de motivos» de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales citada en la nota 7.

⁽²⁰⁾ Son muy diversas las opiniones sobre la efectividad de dicho acervo: mientras algunos autores consideran que la «crisis de la carne de caballo» constituye una prueba evidente de la ineficacia de la trazabilidad «de la granja a la mesa», elemento fundamental del Reglamento n° 178/2002, citado en la nota 19 (véase en este sentido: Vidreras Pérez, C., *Del hipódromo a la hamburguesa*, BoViAICO, n° 1, 2013, 27-28), otros estiman que las leyes son suficientes —o, incluso, sobran— y lo que ha ocurrido es que los servicios de la Comisión no han sabido (o no han querido) hacer que los Estados miembros aplicaran correctamente las normativas comunitarias cuyo objetivo es garantizar un elevado nivel de seguridad alimentaria, salud animal, bienestar animal y fitosanidad en el interior de la UE (véase, por ejemplo: J.A. Swindells, *Los dirigentes de la DG SANCO ¿se olvidaron de cómo se conjuga el verbo dimitir*, Gaceta del InDeAl, Vol. 15, n° 1, 2013, pág. 28).

nº 882/2004²¹ *un marco legislativo para la organización de los controles oficiales*²².

No obstante, una vez más, como ha reconocido la propia Comisión²³, se detectaron diversas *deficiencias* en su redacción y en su aplicación. Así, por ejemplo, en el informe adoptado por la Comisión en diciembre de 2010 sobre la eficacia y la coherencia de los controles sanitarios y fitosanitarios de las importaciones de alimentos, piensos, animales y vegetales²⁴, al tiempo que se concluía que el amplio acervo legislativo actualmente vigente permite a la UE afrontar riesgos emergentes o situaciones de emergencia sin causar distorsiones del comercio, también se puso de manifiesto que el sistema de control de las importaciones de la Unión podría hacerse más coherente, mediante la revisión y la consolidación de las normativas sectoriales existentes con respecto a los controles oficiales.

Por todas estas razones, la Comisión, tras las oportunas consultas con las partes interesadas y el análisis de las evaluaciones de impacto (cuyos detalles omitiremos puesto que pueden consultarse en el epígrafe nº 2 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales), decidió elaborar el proyecto de Reglamento que nos interesa.

III.2.- Objetivos

Los objetivos generales de la revisión coinciden con los del Tratado para proteger el mercado único, al tiempo que se garantiza un alto nivel de protección de la salud. También reflejan lo que prioritariamente la Comisión trata llevar a la práctica: hacer posible la aplicación adecuada de la normativa de la UE, que constituye igualmente el objetivo original del citado Reglamento nº 882/2004.

Más específicamente, la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales tiene por objeto:

- modernizar y reforzar las herramientas de control y, en particular, los controles oficiales, tal como están establecidos en el Reglamento vigente;
- simplificar el marco legislativo;
- «hacer que sea más fácil de usar y más eficaz (por ejemplo, en lo que respecta a la cooperación administrativa)»²⁵;
- «adaptar [...] el marco de los controles oficiales, en particular la terminología utilizada, al código aduanero moderni-

zado»²⁶; y

- en definitiva, establecer un conjunto único de reglas aplicables a los controles oficiales en todos los sectores incluidos en su ámbito de aplicación.

Por lo que se refiere a la financiación de los controles oficiales, la citada Propuesta tiene por objeto garantizar la disponibilidad de recursos estables y adecuados, garantizar la equidad y la justicia en la financiación de los controles oficiales, y mejorar la transparencia.

Según la Comisión, la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales se enmarca dentro de los objetivos de la Comunicación sobre normativa inteligente en la UE²⁷. Además, la Propuesta en cuestión es coherente con las revisiones en materia de sanidad animal, de la legislación sobre medidas contra las plagas de las plantas y de la relativa a los materiales de reproducción vegetal (MRV), objeto de las correspondientes Propuestas que, como hemos dicho, la Comisión ha adoptado al mismo tiempo.

III.3.- Base jurídica

El Reglamento nº 882/2004 «se basaba en el artículo 37, el artículo 95 y el artículo 152, apartado 4, letra b), del Tratado CE, que actualmente son el artículo 43, el artículo 114 y el artículo 168, apartado 4, letra b), respectivamente, del TFUE»²⁸.

Si el nuevo Reglamento se adopta según lo propuesto por la Comisión, se fundamentará en los artículos 43.2, 114 y 168.4 (b) TFUE.

En el epígrafe nº 3 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales se justifica dicha elección declarando lo siguiente:

«El Tratado de Lisboa califica la política agrícola común (PAC), que se basa en el artículo 43 del TFUE, como una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros. No obstante, la mayor parte de la actividad agrícola, así como las actividades auxiliares previas o posteriores vinculadas a la misma, han estado reguladas a escala de la UE. Ello significa que la legislación es fundamentalmente competencia de las instituciones de la Unión Europea. El artículo 114 establece la base jurídica para la creación y el funcionamiento del mercado interior de alimentos, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de

(²¹) Véase la nota 13.

(²²) Sic en el apartado 1.1 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

(²³) En el apartado 1.1 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

(²⁴) Documento COM(2010) 785 final, de 21 de diciembre de 2010, disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 18 de mayo de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0785:FIN:ES:PDF>

(²⁵) Véase el apartado 1.2 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

(²⁶) Ibidem, apartado 1.4.

(²⁷) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Normativa inteligente en la Unión Europea” [documento COM(2010) 543 final, de 8 de octubre de 2010, disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 18 de mayo de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:ES:PDF>].

(²⁸) Véase el apartado 3.1 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

los consumidores y de aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a este respecto. El artículo 168, apartado 4, letra b), establece que para hacer frente a los problemas comunes de seguridad, la UE debe adoptar *medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública*²⁹.

Suponemos que el hecho de que se hayan elegido dichos artículos como base jurídica del Reglamento que se propone complacerá a los autores que propugnan la existencia de un Derecho agroalimentario distinto o, por lo menos, más integrador y *completo* que el Derecho alimentario³⁰. Optar por una u otra noción ha sido, y es, el objeto de una de esas estériles polémicas que tanto nos gustan a los juristas... Por ello no vamos a caer ni en la tentación de subrayar que nuestra opción es claramente favorable al *mantenimiento* del inequívoco concepto de Derecho alimentario³¹, ni criticaremos la elección de la Comisión; nos basta comprobar que el ámbito de aplicación del futuro Reglamento cubre prácticamente todas las actividades desarrolladas a lo largo de la cadena alimentaria, incluyendo las "industriales".

III.4.- Estructura

El texto propuesto por la Comisión, que nos sorprende por su extensión³², se estructura según el siguiente esquema:

- Título I: Objeto, Ámbito de Aplicación y Definiciones (del que nos ocuparemos en el siguiente apartado del presente estudio).
- Título II Controles Oficiales y Demás Actividades Oficiales

en los Estados Miembros (autoridades competentes; muestreo, análisis, prueba y diagnóstico; controles oficiales de los animales y mercancías que se introduzcan en la Unión, financiación de los controles oficiales; y certificación oficial).

- Título III: Laboratorios y Centros de Referencia: «Como consecuencia de la extensión del ámbito de aplicación del [futuro] Reglamento a los nuevos sectores (medidas contra las plagas de los vegetales; reglas que rigen la producción, con vistas a la comercialización, de materiales de reproducción vegetal; subproductos animales), será posible que la Comisión cree laboratorios de referencia de la Unión Europea (LRUE) en dichos sectores. Las obligaciones de los Estados miembros de designar laboratorios nacionales de referencia (LNR) por cada LRUE designado por la Comisión seguirán en consecuencia.

También será posible que la Comisión designe centros de referencia de la Unión Europea para la producción y la comercialización de los materiales de reproducción vegetal y para el bienestar de los animales. En particular, estos centros proporcionarán los conocimientos técnicos, dirigirán cursos de formación y contribuirán a la difusión de los resultados de la investigación y las innovaciones técnicas.»³³.

- Título IV: Asistencia y Cooperación Administrativas: «Las disposiciones sobre asistencia y cooperación administrativas del Reglamento se reforzarán y se clarificarán a fin de aumentar su utilidad y eficacia como instrumento para luchar contra los incumplimientos transfronterizos»³⁴.

- Título V: Planificación e Informes: «El plan nacional de control plurianual (PNCPA) seguirá siendo un documento producido por los Estados miembros y propiedad»³⁵ de los

⁽²⁹⁾ Ibidem.

⁽³⁰⁾ Como, por ejemplo, defiende nuestro colega y amigo F. Albinini, en su excelente capítulo, titulado *El Derecho alimentario como acicate de innovación del Derecho europeo*, incluido en la obra de Bourges, L. citada en la nota 19, 123-126. Véase también: F. Collart Dutilleul, *Éléments pour une introduction au droit agroalimentaire*, en "Mélanges en l'honneur d'Yves Serra", Dalloz, 2006, 91-99 (texto disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 23 de mayo de 2013: http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/articles/pre_2009/2006_FCD_elements_introduction_droit_agroalimentaire.pdf).

⁽³¹⁾ Que incluye tanto los aspectos agropecuarios como los industriales relativos a todas las etapas de la producción/consumo de alimentos. No compartimos, por el contrario, el impertinente argumento de A. Mayoral Jerravidas, relativo a que los especialistas en Derecho agrario, a finales del siglo XX, al ver que se vaciaba de contenido dicha disciplina se las ingeniaron para descubrir un nuevo concepto, el de Derecho agroalimentario (véase de dicho autor: *¿Derecho alimentario... o agroalimentario?*, Gaceta del InDeAI, Vol. 10, nº 1, 2008, 11-13)... a pesar de coincidir con los razonamientos en los que se basaba nuestro artículo *Derecho agrario, Derecho alimentario... ¿Derecho agroalimentario*, publicado (¡en 1987!) en la Revista de Derecho agrario y alimentario, nº 2, 3-11. Ciertamente —como atinadamente subraya A. Mayoral Jerravidas, (ibidem)—, el origen agrarista de ese (¿innovador?) Derecho agroalimentario resulta evidente si se consultan obras como: L. Lorvellec, *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002, 584 págs; o L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, ponencia presentada en la sesión de 10 de diciembre de 2008 en la Académie d'Agriculture de France. Como pone en evidencia A. Mayoral Jerravidas, resulta difícilmente imaginable que un control en una fábrica de alimentos industriales tenga algo que ver con la ruralidad... (ibidem).

⁽³²⁾ Véase la nota 8.

⁽³³⁾ Véase el epígrafe nº 5 de la "Exposición de motivos" de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

⁽³⁴⁾ Ibidem.

⁽³⁵⁾ Sic en el epígrafe nº 5 de la "Exposición de motivos" de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales [de todos modos, cabe subrayar que en la versión inglesa se indica igualmente que «(t)he Multi-annual national control plan (MANCP) will remain a document produced and owned by the MS...» (la cursiva es nuestra); y que en la francesa se manifiesta que «(l)e plan de contrôle national pluriannuel (PCNP) restera un document produit par l'EM, qui lui appartient...» (la cursiva también es nuestra)].

mismos, que lo utilizarán para prestar asistencia a las autoridades competentes a la hora de garantizar la realización de los controles oficiales de conformidad con el Derecho de la Unión»³⁶.

- Título VI: Actividades de la Unión: Las disposiciones de este título continuarán aplicándose a una serie de actividades a nivel de la Unión: controles por parte de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) de la Comisión; los procedimientos (*clarificados y racionalizados*)³⁷ relativos al establecimiento de los requisitos para la introducción de determinadas categorías de mercancías de terceros países en la Unión; la organización, por parte de la Comisión, de formación para el personal de las autoridades competentes de los Estados miembros y de terceros países; etcétera.

- Título VII: Medidas de Ejecución: «Las disposiciones por las que se rigen las medidas nacionales de ejecución se aplicarán a todos los sectores del ámbito de aplicación del [nuevo] Reglamento.

Se incluirá una nueva disposición específica relativa a las medidas que deben adoptarse en caso de sospecha de incumplimiento, exigiendo a la autoridad competente que lleve a cabo investigaciones con el fin de confirmar o descartar la sospecha o la duda.

Además, se completará la lista de posibles medidas en caso de que se corrobore el incumplimiento: se añadirán a la lista la restricción o la prohibición de la circulación de animales, la imposición de períodos de cuarentena, el sacrificio o la matanza de animales, el aplazamiento del sacrificio de animales, el aislamiento o el cierre de establecimientos y el cierre de sitios web, por ejemplo.

Una nueva disposición en el antiguo artículo 55 (sobre las sanciones por incumplimiento) exigirá que los Estados miembros se aseguren de que las sanciones pecuniarias aplicables a las infracciones intencionadas compensan³⁸ la ventaja económica que pretende obtener el autor de la infracción. Los Estados miembros también deberán garantizar la aplicación de las sanciones penales o administrativas adecuadas a los operadores que no cooperen durante un control oficial.»³⁹.

III.5.- Objeto y ámbito de aplicación

En el epígrafe nº 5 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales, la Comisión anuncia su intención de ampliar/modificar el ámbito de aplicación del futuro Reglamento (en relación con el Reglamento nº 882/2004⁴⁰, actualmente en vigor) para:

- incluir los controles llevados a cabo para verificar el cumplimiento de la legislación relativa a las medidas de lucha contra las plagas de los vegetales, las normativas por las que se rige la producción, con vistas a su comercialización, de materiales de reproducción vegetal y las reglas relacionadas con los subproductos animales; y
- aclarar que determinados artículos del Reglamento en cuestión también se aplican a las actividades oficiales distintas de los controles oficiales (se trata de actividades de interés público confiadas a las autoridades competentes de los Estados miembros con el fin de eliminar, evitar el avance o reducir los riesgos que puedan surgir para la salud de los seres humanos, los animales o los vegetales, o para el bienestar de los animales⁴¹).

La lectura del artículo 1 del texto propuesto para la Comisión nos permite conocer la amplitud de su objeto y ámbito de aplicación:

- «1. El presente Reglamento establece normas sobre:
- a) la realización de los controles oficiales y las demás actividades oficiales por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros;
 - b) la financiación de los controles oficiales;
 - c) la asistencia y la cooperación administrativas entre los Estados miembros con vistas a aplicar correctamente las normas a que se refiere el apartado 2;
 - d) la realización de los controles de la Comisión en los Estados miembros y en terceros países;
 - e) la adopción de las condiciones que deben cumplir los animales y las mercancías que se introduzcan en la Unión procedentes de un tercer país;
 - f) el establecimiento de un sistema informatizado de información para gestionar la información y los datos relativos a los controles oficiales.
2. El presente Reglamento se aplicará a los controles oficiales realizados con el fin de verificar el cumplimiento de las normas que se especifican a continuación, indepen-

⁽³⁶⁾ Véase el epígrafe nº 5 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

⁽³⁷⁾ Sic en el epígrafe nº 5 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

⁽³⁸⁾ En nuestra opinión el empleo del verbo compensar en la versión castellana puede dar lugar a ciertos equívocos... en la inglesa [«... that financial penalties applicable to intentional infringements offset the economic advantage sought by the perpetrator of the violation» (la cursiva es nuestra)] y la francesa [«... que les sanctions financières applicables en cas de violation intentionnelle annulent l'avantage économique recherché par l'auteur de la violation» (la cursiva también es nuestra)] se utilizan verbos que nos parecen menos ambiguos.

⁽³⁹⁾ Véase el epígrafe nº 5 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales.

⁽⁴⁰⁾ Véase la nota 13.

⁽⁴¹⁾ Véase el epígrafe nº 5 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales, en el que se precisa que «(e)stas actividades, que incluyen sobre todo diferentes sistemas de supervisión, vigilancia y control (incluido el epidemiológico), así como sistemas para erradicar, evitar el avance y realizar otras tareas de control de las enfermedades, se rigen por las mismas normas sectoriales que se aplican mediante los controles oficiales».

dientemente de que hayan sido establecidas a nivel de la Unión o bien por los Estados miembros para aplicar la legislación de la Unión en esos ámbitos:

a) las normas aplicables a los alimentos y a la seguridad alimentaria, en cualquier fase de la producción, la transformación y la distribución de alimentos, incluidas las normas destinadas a garantizar prácticas equitativas en el comercio y a proteger los intereses y la información de los consumidores, y la fabricación y el uso de materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los alimentos;

b) las normas por las que se rige la liberación intencional en el medio ambiente y la utilización confinada de OMG;

c) las normas aplicables a los piensos y a la seguridad de los piensos en todas las fases de la producción, la transformación y la distribución y el uso de los mismos, incluidas las normas destinadas a garantizar prácticas equitativas en el comercio y a proteger los intereses y la información de los consumidores;

d) las normas por las que se establecen requisitos en materia de sanidad animal;

e) las normas destinadas a prevenir y a reducir al mínimo los riesgos para la salud humana y la salud animal que entrañan los subproductos animales y los productos derivados;

f) las normas por las que se establecen requisitos sobre el bienestar de los animales;

g) las normas relativas a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales;

h) las normas relativas a la producción, con vistas a su comercialización, y a la comercialización de los materiales de reproducción vegetal;

i) las normas por las que se establecen los requisitos relativos a la comercialización y el uso de productos fitosanitarios y al uso sostenible de los plaguicidas;

j) las normas por las que se rigen la producción y el etiquetado de los productos ecológicos;

k) las normas relativas al uso y el etiquetado de las denominaciones de origen protegidas, de las indicaciones geográficas protegidas y de las especialidades tradicionales garantizadas.

3. El presente Reglamento se aplicará asimismo a los controles oficiales realizados para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas a que se refiere el apartado 2 aplicables a los animales y las mercancías:

a) que se introduzcan en la Unión procedentes de terceros países;

b) que se vayan a exportar a terceros países.

4. El presente Reglamento no se aplicará a los controles oficiales destinados a verificar el cumplimiento de:

a) las normas establecidas en el Reglamento (CE) nº 1234/2007;

b) las normas establecidas en la Directiva 2010/63/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos⁴²

5. Los artículos 3, 4, 5 y 7, el artículo 11, apartados 2 y 3, los artículos 14, 30 a 33, 36 a 41, 76, los títulos III y IV, así como los artículos 129 y 136 del presente Reglamento, también se aplicarán a las demás actividades oficiales efectuadas por las autoridades competentes de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento o de acuerdo con las normas a que se refiere el apartado 2 del presente artículo.»

Seguramente, no resultaría de gran utilidad comparar la disposición en cuestión con el artículo 1 del Reglamento nº 882/2004, que se *limitaba* prácticamente a referirse a los controles oficiales destinados a eliminar o reducir a los riesgos para las personas y animales, así como a garantizar las prácticas equitativas en el comercio de piensos y alimentos y poco más...

Tampoco sucumbiremos a la tentación de analizar uno por uno los apartados/puntos de la disposición que se nos propone. Bastará insistir en la amplitud del ámbito de aplicación del futuro Reglamento en relación con la legislación comunitaria «... en materia de salud animal...» (a la que se refiere el quinto Considerando de la normativa propuesta), «... sobre bienestar de los animales...» (*ibidem*, sexto Considerando), «... en materia de fitosanidad [que] regula la introducción, el establecimiento y la propagación de plagas inexistentes en la Unión, o cuya presencia allí no está muy extendida» (*ibidem*, séptimo Considerando), «... sobre los materiales de reproducción vegetal...» (*ibidem*, octavo Considerando), «... sobre producción ecológica y etiquetado de productos ecológicos... » (*ibidem*, noveno Considerando), «... sobre los regímenes de calidad agraria de los productos agrícolas y alimenticios... » (*ibidem*, décimo Considerando), a la «... relativa a la cadena agroalimentaria [que] se basa en el principio de que los operadores son responsables, en todas las fases de la producción, de la transformación y de la distribución en las empresas bajo su control... » (*ibidem*, Considerando nº 11), etcétera. En definitiva, como se confirma en el Considerando nº 17, «el [nuevo] Reglamento debe aspirar a establecer un marco armonizado de la Unión para la organización de los controles oficiales y de las actividades oficiales distintas de los controles oficiales a lo largo de toda la cadena agroalimentaria, teniendo en cuenta las normas sobre los controles oficiales establecidas en el Reglamento (CE) nº 882/2004 y en la legislación sectorial pertinente, así como

⁽⁴²⁾ DO nº L 276 de 20 de octubre de 2010, pág. 33 [véanse, sobre esta Directiva: M. Cornils, *Reform des europäischen Tierversuchsrechts: zur Unions- und Verfassungsrechtmäßigkeit der Richtlinie 2010/63 des Europäischen Parlaments und des Rats zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere*, Lit, 2011, 183 págs.; y J.L. Tremoleda, *Comentarios sobre la Directiva Europea 2010/63/EU para la protección de animales de laboratorio*, Revista de Bioética y Derecho, nº 24, 2012, 61-72 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 23 de mayo de 2013: http://scielo.isciii.es/pdf/bioetica/n24/06_bioetica.pdf).

la experiencia adquirida gracias a su aplicación».

Por lo que se refiere a las definiciones incluidas en el texto propuesto, vale la pena mencionar que, en el epígrafe nº 5 de la “Exposición de motivos” de la Propuesta de Reglamento sobre los controles oficiales, se nos advierte de que éstas «...se modificarán a fin de dar cuenta del ámbito de aplicación más amplio del Reglamento en lo relativo a los sectores y las actividades abarcados por ella». Y, como se reafirma en el Considerando nº 19 del texto propuesto por la Comisión, «algunas definiciones actualmente establecidas en el Reglamento (CE) nº 882/2004 deben adaptarse para tener en cuenta el ámbito de aplicación más amplio del presente Reglamento, para ajustarse a las establecidas en otros actos de la Unión y para aclarar o, en su caso, sustituir una terminología polisémica en distintos sectores».

En efecto, las numerosas definiciones que se encuentran en el artículo 2 del texto propuesto son, en parte, una confirmación, a menudo adaptada al nuevo ámbito de aplicación de la futura normativa comunitaria, de las previstas en el vigente Reglamento (*control oficial*⁴³, *legislación sobre piensos*⁴⁴, *autoridades competentes*⁴⁵, *incumplimiento*⁴⁶, etcétera) y también se recurre a las que figuran en el del Reglamento nº 178/2002⁴⁷ (*legislación alimentaria*⁴⁸, *alimento*⁴⁹, *pienso*⁵⁰, *determinación del riesgo*⁵¹, etcétera).

Además, se introducen muchas *nuevas* definiciones, algunas de las cuales incluyen una referencia cruzada a determinadas normativas sectoriales (*demás actividades oficiales*⁵², *animales*⁵³, *mercancías*⁵⁴, *subproductos animales*⁵⁵, etcétera).

IV.- Conclusiones

Aunque, a primera vista, parezca que el Reglamento propuesto es tan complejo como extenso, cabe matizar que dicha *complejidad* es relativa si se compara con el laberinto de normativas comunitarias que sustituye, deroga, modifica o complementa.

Entendemos que el futuro Reglamento implicará un cambio notable en relación con la situación actual: la nueva normativa se refiere a la cadena alimentaria en su conjunto... rectificando, en cierto sentido, el enfoque del tantas veces citado Reglamento nº 178/2002⁵⁶ que, a pesar de basarse supuestamente omnicompreensivo *slogan*⁵⁷ “de la granja a la mesa”⁵⁸, consagra una inusitada y criticable definición asimétrica de “legislación alimentaria” y sólo se plantea «... un enfoque [...] *bastante*⁵⁹ exhaustivo e integrado de la seguridad alimentaria...»⁶⁰.

Evidentemente, la citada definición («Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en la Comunidad Europea o a nivel nacional a los alimentos en general, y a la seguridad de los alimentos en particular. Se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos así como de piensos producidos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos o suministrados a dichos animales»⁶¹) resulta parcial pues se refiere sólo a los alimentos y a los piensos, contradiciendo lo que se declara en el ambiguo e impreciso Considerando nº 12 del Reglamento nº 178/2002:

«Para asegurar la inocuidad de los alimentos es necesario tomar en consideración *todos*⁶² los aspectos de la cadena

⁽⁴³⁾ Artículo 2(1) del texto propuesto por la Comisión.

⁽⁴⁴⁾ Ibidem, artículo 2(4).

⁽⁴⁵⁾ Ibidem, artículo 2(5).

⁽⁴⁶⁾ Ibidem, artículo 2(24).

⁽⁴⁷⁾ Véase la nota 19.

⁽⁴⁸⁾ Artículo 2(3) del texto propuesto por la Comisión.

⁽⁴⁹⁾ Ibidem, artículo 2(8).

⁽⁵⁰⁾ Ibidem, artículo 2(9).

⁽⁵¹⁾ Ibidem, artículo 2(21).

⁽⁵²⁾ Ibidem, artículo 2(2).

⁽⁵³⁾ Ibidem, artículo 2(6).

⁽⁵⁴⁾ Ibidem, artículo 2(7).

⁽⁵⁵⁾ Ibidem, artículo 2(10).

⁽⁵⁶⁾ Véase la nota 19.

⁽⁵⁷⁾ Pura propaganda política para calmar a la opinión pública tras la crisis “de las vacas locas”, según Vidreras Pérez, C. (véase la obra de dicha autora citada en la nota 21, pág. 27).

⁽⁵⁸⁾ Véase la nota 19.

⁽⁵⁹⁾ La cursiva es nuestra.

⁽⁶⁰⁾ Véase el Considerando nº 11 del Reglamento nº 178/2002: «Para tener un enfoque lo bastante exhaustivo e integrado de la seguridad alimentaria, debe darse a la legislación alimentaria una definición amplia, que abarque una extensa gama de disposiciones con un efecto directo o indirecto sobre la inocuidad de los alimentos y de los piensos, entre ellas disposiciones relativas a los materiales y los objetos que están en contacto con los alimentos, a los piensos para animales y a otras materias primas agrícolas en la producción primaria» (la cursiva es nuestra).

⁽⁶¹⁾ Véase el artículo 3(1) del Reglamento nº 178/2002.

⁽⁶²⁾ La cursiva es nuestra.

de producción alimentaria y entenderla como un *continuo*⁶³ desde la producción primaria pasando por la producción de piensos para animales, hasta la venta o el suministro de alimentos al consumidor, pues cada elemento tiene el potencial de influir en la seguridad alimentaria».

Aunque en el texto que se propone se confirma la citada definición de *legislación alimentaria*⁶⁴ (con un cierto *solapamiento* con la de *legislación sobre piensos*⁶⁵), no cabe duda de que el texto que la Comisión propone se basa en una noción de Legislación o Derecho alimentario realmente amplio e integrador.

Si empezáramos con una pregunta terminaremos con otra: ¿es preciso ahora revisar el mencionado Reglamento nº 178/2002 teniendo el nuevo concepto de Derecho alimentario, esta vez sí de carácter *realmente* exhaustivo?

ABSTRACT

Guaranteeing a high level of health for humans, animals, and plants is a Treaty objective of the EU. Over time, the EU has built up a comprehensive body of law designed to prevent and manage risks to animal and plant health and the safety of the food chain at EU and national level. The law in these policy areas is enforced by means of a com-

mon set of rules on official controls to be carried out by the competent authorities in the EU Member States.

The legal framework which the EU has developed so far has proven, as a whole, to be effective in preventing and countering risks. However, the modern global market increasingly exposes the EU to new risks and constantly calls for innovation and competitiveness. This and the experience gained with EU law in this area, points to the need to simplify and update available instruments and to further integrate the approach across the different areas.

The European Commission therefore conducted a revision of the current legal framework for animal health, plant health, plant reproductive material and official controls aimed mainly at increasing effectiveness, consistency and legal clarity in those areas.

In this context, the Commission has presented four legislative proposals in the four areas of animal health, plant health, plant reproductive material and official controls (the 'review package'). The review package also includes a fifth proposal establishing a multiannual programme for EU financing of actions aimed at ensuring a high level of health for humans, animals and plants along the agri-food chain and in related areas while allowing businesses to operate in an environment that favours competitiveness and job creation.

□

⁽⁶³⁾ Idem.

⁽⁶⁴⁾ Véase el artículo 2(2) del texto propuesto por la Comisión.

⁽⁶⁵⁾ Ibidem, artículo 2(3).