

Los Estados miembros de la UE como gestores de los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad

Luis González Vaqué

«Només se'ns recordarà si guanyem, si no guanyem,
tot això quedarà com una anècdota»
Pep Guardiola

I.- Introducción

En el nº 2 de 2013 de esta revista se publicó un artículo¹ en el que nos ocupábamos 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”² así como de las cuatro propuestas legislativas presentadas también por la Comisión en los cuatro ámbitos de la sanidad animal, la fitosanidad, los materiales de reproducción vegetal y los controles oficiales (el «paquete de revisión»³).

En esta ocasión consideramos oportuno dedicar el presente artículo al “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo

y al Consejo sobre el funcionamiento global en los Estados miembros de los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad”⁴ de 4 de octubre de 2013. Se trata del tercer Informe⁵ presentado en virtud de lo dispuesto en los artículos 44.4 y 44.6 del Reglamento (CE) nº 882/2004, 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 animales⁶ y aporta información que puede resultar útil a fin mejorar, en la medida de lo posible, los futuros Reglamentos cuya adopción se propuso en el citado «paquete de revisión».

II.- ¿Quién hace qué?

A menudo, cuando se producen crisis debido a la falta o inadecuada aplicación de la legislación de la UE, se suele recurrir a una fácil atribución de culpabilidad/responsabilidad a la Comisión, a las autoridades comunitarias o, incluso, se alude nebulosamente a “Bruselas”... Sin embargo, salvo algunas excepciones como la competencia y la *verificación* de que los Estados miembros cumplen las obligaciones establecidas en las normativas relativas a los alimentos y piensos⁷, la aplicación de la citada legislación (directivas, reglamentos, etc.) corresponde a los Estados miembros.

En este sentido, los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad deben realizarse primordialmente *en y por* los Estados miembros.

De todos modos, cabe recordar que los principios básicos de la legislación de la UE sobre alimentos y piensos figuran en el Reglamento nº 178/2002⁸ así como que, en virtud de

(1) “La Propuesta de la Comisión Europea para simplificar, racionalizar y uniformizar los controles sobre los alimentos: ¿cómo afectará al conjunto de la legislación alimentaria?”, in q. *Rivista*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2-2013, p.14.

(2) Documento COM(2013) 264 final de 6 de mayo de 2013.

(3) 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 la “Introducción” del Documento COM(2013) 264 final, citado en la nota anterior].

(4) Documento COM(2013) 681 final (en lo sucesivo el “Informe sobre los controles alimentarios”).

(5) El primer informe anual de la Comisión [COM(2010) 441] señaló grandes divergencias entre los informes de los Estados miembros, tanto en estructura como en contenido, que dificultaban su comparación y, en el informe del año pasado [COM(2012) 122], se indicaba que la comparabilidad de los datos había mejorado gracias al diálogo entre la Comisión y los Estados miembros y a la experiencia que estos adquirieron (véase el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* citado en la nota anterior).

(6) La versión consolidada de este Reglamento se encuentra en la siguiente página de Internet, consultada el 17 de octubre de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0882:20120101:ES:PDF>. Véase, sobre esta normativa comunitaria: LÜHMANN, H., “Neue kommunale Gebührenregelungen im Bereich der Lebensmittelkontrolle: zu den Auswirkungen der EG VO 882/2004”, *Zeitschrift für das Gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 33, nº 5, 2006, 601-620; y Vidreras Pérez, C., “Del hipódromo a la hamburguesa”, *BoViAlCo*, nº 1, 2013, 27-28

(7) Fernández Marilgera, F. opina que dicha *verificación* no puede considerarse un control alimentario *stricto sensu* (véase de dicha autora: “El descontrol de los controles... o como la carne de caballo acaba en la lasaña”, *BoDiAlCo*, nº 3, 2013, 15-16).

(8) Reglamento (CE) 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. Vale la pena subrayar que dicha normativa comunitaria se aplica «... a todas las etapas de la producción,

lo que en él se dispone, la responsabilidad *principal* de asegurar la inocuidad de los alimentos corresponde a las empresas alimentarias y de piensos a lo largo de toda la cadena alimentaria humana y animal, desde la producción primaria hasta el punto final de venta al consumidor⁹. En cualquier caso, como señala la Comisión en el segundo capítulo (“Revisión de los informes anuales de los Estados miembros”) del *Informe sobre los controles alimentarios*¹⁰: «Los Estados miembros están obligados a *supervisar y verificar*¹¹ que los explotadores de empresas cumplan los requisitos de la legislación de la UE sobre seguridad de los alimentos y los piensos (incluidas la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad), sobre producción ecológica y sobre regímenes de calidad. A tal fin, deben aplicar un sistema de controles oficiales.».

Por otro lado, el Reglamento nº 882/2004¹² establece cómo deben organizarse y aplicarse dichos controles, incluyendo las reglas generales para su realización a fin de verificar el cumplimiento de las normativas de la UE sobre los alimentos y piensos: «(E)n particular, exige a los Estados miembros que *verifiquen*¹³ el cumplimiento por parte de los explotadores de determinados requisitos jurídicos, y que las mercancías comercializadas en la UE (ya sean producidas en la Unión o importadas) se consideren conformes con dichos requisitos»¹⁴. El citado Reglamento contiene disposiciones sobre los controles que los servicios de la Comisión efectúan para *verificar*¹⁵ que los Estados miembros cumplen las obligaciones establecidas en la legislación sobre alimentos y piensos. En este ámbito, «(L)os Estados miembros deben establecer y aplicar planes nacionales de control plurianual (PNCPA) para cumplir los requisitos del Reglamento y tienen que enviar a la Comisión un informe anual sobre la aplicación de estos planes»¹⁶.

III.- La aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros

III.1.-Consideraciones generales: la eficacia de los controles

La *comparabilidad* de los informes anuales de los Estados miembros es un objetivo difícil de alcanzar. Para facilitarla se ha desarrollado un modelo de *resumen ejecutivo* en colaboración con los Estados miembros, sobre la base de las directrices existentes para la redacción de dichos informes anuales¹⁷, que son las que siguen actualmente la mayoría de los Estados miembros. Además, «(L)os Estados miembros suministran información general de manera permanente»¹⁸ y «(C)omo suplemento se reciben contribuciones personales por escrito»¹⁹.

Hemos de reconocer que, sin el esfuerzo, tanto de la Comisión como de las autoridades competentes de los Estados miembros por normalizar y/o sistematizar su contenido, los informes en materia de controles alimentarios, estos no habrían podido aportarnos la valiosa información a la que seguidamente nos referiremos...

Para reflejar fielmente la *opinión* de la Comisión sobre *eficacia general de los controles*, nos parece oportuno transcribir los siguientes párrafos del segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*:

«Los informes anuales demuestran que la mayoría de los Estados disponen de indicadores estratégicos, operativos o relativos al cumplimiento para evaluar los resultados, aunque los sectores cubiertos y el alcance de las declaraciones sobre eficacia general varían considerablemente. Es frecuente que se suministren datos sobre el proceso de inspección, como el número de inspecciones previstas efectuadas, y no tanto sobre los resultados de los controles oficiales.

En algunos países que no tienen solo una autoridad central competente, la coherencia de los informes puede mejorar-se si se cotejan las aportaciones de diferentes servicios con los objetivos estratégicos y operativos de los planes nacionales de control plurianual.».

la transformación y la distribución de alimentos y de piensos...» (artículo 3.1). Véanse, sobre el Reglamento nº 178/2002: “Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002)”, *Gaceta Jurídica de la UE*, nº 223, 2003, 59-71; Fourgoux Jeannin, M. V., “La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario” en Bourges, L., “Sociología y Derecho alimentarios”, Aranzadi, 2013, pág. 76; y Hagenmeyer, M., “Modern food safety requirements: according to EC Regulation no. 178/2002”, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 29, nº 4, 2002, 443-459.

⁽⁹⁾ Véase: Capelli, F., “Responsabilità degli operatori del settore alimentare”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, nº 2, 2006, 391-410.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 5.

⁽¹¹⁾ La cursiva es nuestra.

⁽¹²⁾ Véase la nota 7.

⁽¹³⁾ La cursiva es nuestra.

⁽¹⁴⁾ Véase el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽¹⁵⁾ La cursiva es nuestra (véase la nota 8).

⁽¹⁶⁾ Véase también el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽¹⁷⁾ Véase la Decisión 2008/654/CE de la Comisión, de 24 de julio de 2008, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el informe anual relativo al plan nacional de control único, integrado y plurianual previsto en el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽¹⁸⁾ Véase igualmente el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*.

Además, por lo que se refiere a las *tendencias de los controles*, la Comisión estima que persiste la preferencia por utilizar sistemas de control más basados en los riesgos: «(A)lgunos Estados miembros han subrayado un mayor nivel de eficacia general vinculado a controles más basados en los riesgos, así como la ampliación de tales controles a nuevos sectores»²⁰. Sin embargo, siempre según la Comisión, otros informes apuntan a que algunos Estados miembros no utilizan un modelo de evaluación de los riesgos en todos los sectores, como confirman las auditorías de la propia Comisión, y proporcionan una información limitada sobre las tendencias en los controles, las prioridades y los resultados.

En este sentido, en el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* se afirma que una de las consecuencias de que los controles se lleven a cabo basándose preferentemente en los riesgos es que los niveles de incumplimiento pueden no ser directamente comparables entre un año y otro:

- «(P)or ejemplo, el análisis de tendencias checo indica que entre 2009 y 2010, en lo relativo a la salud y el bienestar de los animales, aumentó el número de casos de incumplimiento detectados en relación con el número total de controles» y, ciertamente, esta constatación podría indicar un mayor índice de incumplimientos y, por lo tanto, ser síntoma de problemas («(S)in embargo, este aumento inicial se atribuye a que, desde hace poco, los controles están más basados en los riesgos, lo que contribuye a su eficacia general»);

- el informe danés señaló una correlación similar en los controles de bienestar animal; mientras que

- el informe anual alemán destacaba el hecho de que, dado que los controles están más basados en los riesgos y son, por consiguiente, más *intensos* en el caso de las entidades con un historial de incumplimiento, dicho informe no permite extraer conclusiones sobre la situación general del mercado. La Comisión considera al respecto que los recursos liberados mediante una mayor focalización de los controles en los riesgos se emplean especialmente para inspeccionar establecimientos que tienen menor capacidad o disposición para cumplir las reglas aplicables: por lo tanto, «(L)as pruebas de que se usan para señalar los establecimientos con historiales de cumplimiento deficientes o sospechosos son tranquilizadoras frente a posibles insinuaciones de que los controles basados en los riesgos pudieran ser un pretexto para reducir recursos»²¹.

III.2.- Análisis de tendencias de los incumplimientos y de las acciones al respecto

Entre los principales ámbitos de incumplimiento evidenciados en los distintos sectores se cuentan los siguientes²²:

- requisitos de higiene de funcionamiento;
- APPCC;
- requisitos de higiene estructurales o relativos a los equipos;
- etiquetado de los alimentos y piensos;
- aditivos en los piensos;
- teneduría de registros; y
- contaminación microbiológica.

Según explica la Comisión, la identificación de las causas *profundas* de los incumplimientos es, en general, limitada: «(C)omo el año pasado, las deficiencias en materia de APPCC e higiene se atribuyeron frecuentemente a la elevada rotación del personal, a una falta de formación de los explotadores de empresas alimentarias y a las mínimas o nulas consecuencias que acarrear los incumplimientos»²³.

Sobre las *tendencias de las acciones en caso de incumplimiento*, la situación es más confusa. En principio, los Estados miembros deben indicar en sus informes anuales qué tipo de acciones han llevado a cabo para hacer cumplir las normativas vigentes. Sin embargo, la Comisión se lamenta de que, a pesar de que en los informes anuales en cuestión de la mayoría de los Estados miembros figuraban datos sobre las acciones de ejecución, estos no abarcaban todos los sectores y, en general, no se analizaban las tendencias y conclusiones generales. De todos modos, se deduce de dichos informes que:

- algunos Estados reseñaron experiencias *positivas* con la utilización de sanciones administrativas aplicadas directamente por las autoridades competentes; mientras que
- otros han señalado la necesidad de formar al personal para hacer cumplir la normativas aplicables;
- en el Reino Unido, la formación se focalizó en el proceso judicial y en la formación de peritos entre el personal que se ocupaba de la materia en cuestión, con el resultado de un aumento de las acciones oficiales de ejecución llevadas a cabo desde 2008-2009,
- en Finlandia, la formación y nuevas directrices sobre la ejecución incrementaron también el recurso a tales acciones;
- en los Países Bajos, las autoridades nacionales justificaron la intensificación de la actividad de ejecución por la razón de que «los controles se basan más en los riesgos y, por tanto, tienen más probabilidades de detectar incumplimientos»²⁴.

⁽²⁰⁾ *Ibidem*.

⁽²¹⁾ *Ibidem*.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

⁽²³⁾ *Ibidem*.

⁽²⁴⁾ *Ibidem*.

III.3.- Acciones para mejorar la eficacia de las autoridades de control

Se trata de un tema de gran importancia, que nos parece merece que le prestemos una atención especial.

Si nos atenemos a la información que nos facilita la Comisión, las principales acciones consisten en:

- actualización de la legislación,
- preparación o mejora de directrices y procedimientos,
- formación y talleres²⁵ (en particular sobre la aplicación de nuevos procedimientos), y
- modificaciones del PNCPA.

Asimismo, en varios Estados miembros se han mejorado los sistemas de información y los procesos operativos de los controles, a fin de reforzar la supervisión de las autoridades competentes centrales: «(L)a evaluación y el análisis crítico de los datos de control han mejorado en algunos Estados miembros, mientras que en otros existen planes relativos a la capacitación de las autoridades centrales competentes para verificar la efectividad de los controles»²⁶. También se aportaron ejemplos de efectivos progresos en la coordinación entre los organismos de control y de una mejora de los marcos de coordinación en los Estados miembros con competencias descentralizadas: «(A)lgunos Estados miembros han descrito las medidas adoptadas teniendo en cuenta el aumento de las ventas de productos del sector alimentario por Internet»²⁷ y «(E)n varios Estados miembros, la introducción de sistemas de clasificación de los explotadores de empresas alimentarias por sus resultados ayuda a priorizar los controles»^{28,29}.

III.4.- Otras fuentes de información sobre los controles en los Estados miembros

La Comisión dedica a este tema el cuarto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*; en él se hace referencia a los “Informes sectoriales” que, en virtud de las correspondientes disposiciones de la legislación de la UE sobre los distintos aspectos de la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad, los Estados miembros han de presentar periódicamente en relación con determinados requisitos específicos: «(S)obre la base de estos informes nacionales, la Comisión elabora a su vez diversos informes sectoriales que describen el estado de ejecución de determinados aspectos de la legislación de la UE aplicable a la cadena alimentaria y, en algu-

nos casos, incluyen datos específicos sobre los controles oficiales y sus resultados en los ámbitos en cuestión».

Entre los principales informes que permiten completar los datos disponibles, cabe citar los relativos a los siguientes temas:

- el seguimiento y el análisis de los rumiantes para detectar la presencia de encefalopatías espongiformes transmisibles (EET);
- las tendencias y las fuentes de las zoonosis;
- los agentes zoonóticos y los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en la Unión Europea (confiado a la EFSA);
- las enfermedades de declaración obligatoria de los bovinos y porcinos (en el contexto del comercio dentro de la UE);
- el informe anual sobre control de los residuos de plaguicidas en la UE; y
- los informes sobre las reuniones del grupo operativo para la erradicación de las enfermedades de los animales.

En nuestra opinión resulta muy útil consultar el anexo del *Informe sobre los controles alimentarios* en el que se encuentra un cuadro en el que se enumeran los principales informes de la Comisión publicados el año pasado (es decir, 2012) y los *sitios web* correspondientes.

Por otra parte, siempre en el cuarto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*, se citan los “Sistemas de alerta rápida y otras herramientas de información” que permiten mejorar o ampliar los datos obtenidos:

- el sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF),
- los sistemas de notificación de enfermedades animales (ADNS) y de enfermedades vegetales (Europhyt), y
- *Traces*, el sistema que permite el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros sobre los controles realizados en animales y productos animales.

IV.- Objetivo: «mejorar la eficacia de los explotadores de empresas alimentarias»

Como ya hemos expuesto, la responsabilidad *principal* de asegurar la inocuidad de los alimentos corresponde a las empresas alimentarias y de piensos a lo largo de toda la cadena alimentaria humana y animal, desde la producción primaria hasta el punto final de venta al consumidor.

Las principales acciones para lograr el objetivo de mejorar la eficacia del ejercicio de tal responsabilidad por parte de las

⁽²⁵⁾ Sic en la versión castellana del segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* [probablemente, una traducción excesivamente literal del término “workshops” utilizado en la inglesa (“seminari” en la versión italiana, pero “ateliers” en la francesa)].

⁽²⁶⁾ Véase igualmente el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* [en el que se informa también de que «(E)n algunos Estados miembros están en preparación indicadores de resultados específicos»].

⁽²⁷⁾ Véase asimismo el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽²⁸⁾ La cursiva es nuestra.

⁽²⁹⁾ Véase de nuevo el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

empresas han sido llevadas a cabo mediante la difusión de directrices, de la adecuada formación así como a través de campañas y otros actos de información y publicación de folletos: «(E)ntre otras acciones comunicadas se incluyen la creación de un centro de bienestar animal en Dinamarca y mecanismos para incentivar el cumplimiento por parte de los establecimientos y para obtener respuestas de los operadores a fin de simplificar el funcionamiento de los controles»³⁰.

V.- Actividades de la Comisión: Controles³¹, inspecciones y auditorías

El Reglamento nº 882/2004 exige a la Comisión que realice controles en los Estados miembros para verificar que, en general, los controles oficiales se llevan a cabo de conformidad con los respectivos planes nacionales de control plurianuales y con la legislación de la UE.

En el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* se subraya que, para cumplir sus obligaciones, la Comisión dispone de un programa anual de auditorías e inspecciones para *verificar* el cumplimiento de la legislación sobre alimentos, piensos, salud y bienestar de los animales y fitosanidad, así como para comprobar que los controles oficiales en la materia se realizan de conformidad con la legislación de la UE. Este programa se publica en el *sitio web* de la Comisión.

Siempre según la misma fuente, los resultados de cada auditoría se presentan en un informe dirigido a la autoridad nacional correspondiente, junto con conclusiones y recomendaciones para abordar las deficiencias identificadas: «(A) través de la publicación de los informes de auditoría y de los planes de acción de los Estados miembros, así como de perfiles de país actualizados periódicamente, la Comisión facilita a los interesados y a los ciudadanos información fáctica sobre cómo las autoridades de control de cada Estado miembro cumplen su obligación de garantizar la aplicación correcta de la legislación de la UE».

Grosso modo, puede resumirse la información facilitada por la propia Comisión destacando que:

- en los últimos años, la Comisión ha realizado unas doscientas cincuenta auditorías cada año, abarcando toda la cadena alimentaria, así como la salud y el bienestar de los

animales y la fitosanidad (cabe destacar que alrededor del 70 % de los controles tuvo por objeto la seguridad alimentaria);

- en torno al 60% de todas las auditorías se llevaron a cabo en los Estados miembros, y el resto en terceros países (se han efectuado también auditorías de preadhesión en Croacia³²); y

- recientemente se han elaborado informes recapitulativos³³ sobre varios sectores que brindan la oportunidad de obtener una visión completa de los controles que llevan a cabo los Estados miembros, sobre la base de los resultados de las auditorías realizadas [«(E)n ellos se señalan las principales deficiencias que probablemente sean pertinentes para todos los Estados miembros, incluidas las que no son objeto de auditorías concretas»³⁴³⁵].

VI.- Conclusiones

VI.1.- Sobre los informes anuales de los Estados miembros

Como se afirma en el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*, los informes anuales de los Estados miembros *demuestran* su empeño en hallar formas de mejorar la eficiencia de los sistemas actuales. Se confirma que, en *todos* los Estados en cuestión, la tendencia apunta a un aumento de los controles basados en los riesgos: además, «(L)os Estados miembros también crean instrumentos para reforzar la supervisión por parte de las autoridades centrales competentes, así como la eficacia de las autoridades de control».

Sin embargo, como reconoce la propia Comisión, hay varios aspectos en los que pueden obtenerse mejoras:

- en lo tocante a la coherencia y la comparabilidad de los datos de control dentro de los Estados miembros, si se realizaran *unas presentaciones de datos más interconectadas* podría mostrarse mejor en qué medida los controles se traducen en la detección de incumplimientos y, a su vez, en acciones eficaces de ejecución; y

- si en los informes se hiciera un mayor énfasis en la *auto-evaluación*, teniendo por objeto los resultados de las auditorías nacionales y el impacto del proceso de revisión de los informes anuales en la futura planificación, sin duda el proceso de mejora se vería potenciado³⁶.

⁽³⁰⁾ Esta es la sucinta información que sobre este importante tema se encuentra en el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* (información que Fernández Marilgera, F. considera «... minimalista y decepcionante» (véase la obra de dicha autora citada en la nota 8, 15-16).

⁽³¹⁾ Véase la nota 8.

⁽³²⁾ Fecha de adhesión a la Unión Europea: 1 de julio de 2013.

⁽³³⁾ Véase la siguiente página de Internet, consultada el 21 de octubre de 2013: http://ec.europa.eu/food/fvo/specialreports/index_en.htm

⁽³⁴⁾ Véase el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*, en el que se añade que los informes en cuestión «(T)ambién aportan una contribución valiosa a los servicios de la Comisión y a los Estados miembros para las revisiones de la legislación».

⁽³⁵⁾ Los informes de las auditorías de la Comisión, así como las respuestas de las autoridades competentes a las recomendaciones formuladas en dichos informes, se encuentran en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de octubre de 2013: http://ec.europa.eu/food/fvo/index_en.cfm.

⁽³⁶⁾ Véase también el sexto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* titulado "Seguimiento y ejecución por parte de la Comisión".

VI.2.- Resultados y conclusiones de las distintas series de auditorías

VI.2.1.- Seguridad alimentaria

• Controles oficiales de la producción de leche y de carne: En las auditorías sobre los controles de la higiene en la producción de carne roja y leche se confirmó que los Estados miembros han introducido sistemas de control acordes, a grandes rasgos, con las disposiciones del Reglamento (CE) nº 882/2004, y llevan a cabo controles fiables de la carne roja, la leche y los productos derivados de una y otra [(S)in embargo, se confirmó también una tendencia ya observada anteriormente en relación con las medidas de ejecución: [aunque] las autoridades de control suelen identificar las deficiencias correctamente, no siempre se adoptan medidas de ejecución sostenidas y a tiempo; en consecuencia, pueden persistir los incumplimientos»³⁷].

• Trazabilidad de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno:

La última revisión indica que los controles de la trazabilidad y del etiquetado obligatorio han mejorado significativamente en los Estados miembros visitados a pesar de que, «(E)n lo relativo a la trazabilidad de los animales vivos, se observaron deficiencias en la aplicación de la legislación vigente y la realización de los controles oficiales en lugares donde se reunía a los animales, como locales de marchantes, mercados y centros de concentración»³⁸ y «(S)e observaron también algunas insuficiencias relacionadas con la gestión de las bases de datos utilizadas para el registro de los animales»³⁹.

• Caza silvestre y de cría:

De una serie de misiones de investigación en cuatro Estados miembros surgieron varias constataciones de interés, en relación con las cuales hay medidas legislativas en debate:

- ensayos incompletos para la detección de *Trichinella spiralis* en pequeñas cantidades en las especies de caza sensibles suministradas directamente al consumidor;
- una interpretación generosa del concepto de las «pequeñas cantidades» que pueden quedar excluidas de los controles oficiales en materia de higiene;
- el uso regular de centros de recogida de caza silvestre que no siempre están registrados y, por lo tanto, no están sujetos a los controles oficiales;

- la frontera poco clara entre caza de cría y caza silvestre, con el riesgo de que se facilite información engañosa a los consumidores sobre el auténtico origen de la carne de caza; y

- el comercio dentro de la Unión de caza silvestre sin desollar, contrariamente a lo dispuesto en la legislación de la UE.

• Controles oficiales sobre productos de la pesca y moluscos bivalvos vivos:

Se llevaron a cabo auditorías en nueve Estados miembros de las que se extrajeron *inter alia* las siguientes conclusiones:

- por lo que respecta a los productos de la pesca se comprobó que en todos los países visitados funcionaban, en general, sistemas de control oficiales completos; y
- en algunos países se hallaron variaciones significativas entre diferentes regiones en la aplicación de los controles oficiales.

• Controles oficiales de las aves de corral:

En 2012 se realizaron auditorías de los sistemas de control de los Estados miembros relativos a la carne de aves de corral y los productos a base de esta carne y, al igual que el año anterior, el nivel global de cumplimiento fue en general bueno, y mucho mejor que la situación anterior a la adopción del paquete legislativo sobre higiene; de todos modos, «(L)os principales ámbitos en los que se necesita mejorar siguen estando relacionados con: la aplicación de requisitos específicos de higiene, como la frecuencia de muestreo de las canales y la ejecución de los planes de APPCC en los establecimientos, y la falta de notificación a la Comisión de la legislación nacional que concede cierta flexibilidad a los mataderos de pequeña capacidad»⁴⁰.

• Planes de control de la *Salmonella*:

En la última auditoría, realizada en 2012, se observaron deficiencias en la supervisión que hicieron las autoridades competentes centrales de la aplicación de los planes por las autoridades regionales y, en este ámbito, «(U)n informe recapitulativo está en preparación»⁴¹.

• Controles a la importación de alimentos de origen no animal:

Desde la entrada en vigor del Reglamento nº 669/2009⁴², los Estados miembros han tomado medidas satisfactorias para aplicarlo; «(S)in embargo, el transporte posterior al

⁽³⁷⁾ Véase el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽³⁸⁾ *Ibidem*.

⁽³⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*.

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴²⁾ Reglamento (CE) de la Comisión, de 24 de julio de 2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal y se modifica la Decisión 2006/504/CE.

que se refiere el Reglamento (CE) nº 669/2009 y la transferencia de las mercancías conforme al Reglamento (CE) nº 1152/2009⁴³ (que puede permitir que determinados controles se efectúen en el punto de destino final del envío, tras el transporte desde su punto de llegada a la UE) no siempre han permitido garantizar la plena trazabilidad, especialmente cuando estaban implicados varios Estados miembros, y es frecuente que no se cumpla la obligación de notificación previa»⁴⁴.

• Residuos de plaguicidas:

Desde la última serie de auditorías se ha avanzado considerablemente en la planificación y la realización de los controles oficiales sobre los residuos de plaguicidas, así como en la presentación de informes al respecto y, en este sentido, el número de muestras tomadas ha aumentado; de todos modos, es preciso:

- «... organiza[r] los controles de un modo más eficiente y eficaz»⁴⁵;
- «(L)os controles deben enfocarse más específicamente hacia determinados riesgos, teniendo en cuenta el historial de cumplimiento de los explotadores de empresas alimentarias, así como los autocontroles que hayan realizado»⁴⁶; y
- «(C)onviene reducir el número de laboratorios designados para que los análisis solo se lleven a cabo en laboratorios con un equipo analítico adecuado»⁴⁷.

• Organismos modificados genéticamente:

En 2011 se puso en marcha una nueva serie de auditorías que incluye controles oficiales de los organismos modificados genéticamente (OMG); cuatro Estados miembros fueron auditados y «(S)e constató la existencia de un sistema de autorización relativo a los OMG con fines de experimentación, y que los controles oficiales se llevaban a cabo de acuerdo con los requisitos de la UE»⁴⁸, así como que «(H)abía algunas variaciones entre los Estados miembros

en relación con los controles de los cultivos de maíz modificado genéticamente MON 810»⁴⁹.

VI.2.2.- *Salud animal*

También en el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* la Comisión se ocupa de los resultados de su recopilación de referencias y datos relativos a los “Sistemas de identificación electrónica de los pequeños rumiantes”, la “Rabia”, la “Peste porcina clásica”, los “Controles oficiales de los laboratorios que manipulan el virus de la fiebre aftosa” y el “Bienestar de los animales”. Aunque consideramos que la información facilitada es de gran interés, *brevitatis causae*, no nos ocuparemos de ella en el presente artículo.

Por la misma razón dejaremos para otra ocasión comentar los apartados referentes a la “Alimentación animal”⁵⁰, los “Controles a la importación de alimentos de origen animal y de animales”⁵¹ y los “Residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes”⁵². Tampoco nos ocuparemos del Séptimo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* dedicado al “Comercio internacional”.

VI.2.3.- *Fitosanidad*

Las auditorías fitosanitarias realizadas en los Estados miembros para evaluar las medidas de control de las importaciones y la aplicación de medidas de emergencia de la UE en caso de brotes de organismos nocivos pusieron de manifiesto importantes diferencias entre los Estados miembros auditados en lo que respecta a la organización de los controles de las importaciones y a su eficacia para detectar organismos nocivos en las partidas presentadas para la importación: «(E)l éxito de los esfuerzos de erradicación

⁽⁴³⁾ Reglamento (CE) de la Comisión, de 27 de noviembre de 2009, por el que se establecen condiciones específicas para la importación de determinados productos alimenticios de algunos terceros países debido al riesgo de contaminación de dichos productos por aflatoxinas y se deroga la Decisión 2006/504/CE.

⁽⁴⁴⁾ Véase también el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁰⁾ Ámbito en el que, según la Comisión, «(S)i bien la situación es satisfactoria para la producción primaria, sigue quedando mucho por hacer en la producción no primaria por lo que atañe a estos aspectos: el diseño y la aplicación de procedimientos basados en APPCC; las medidas adoptadas para minimizar la contaminación cruzada con anteriores lotes de producción; y el seguimiento de las sustancias indeseables» (véase igualmente el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*).

⁽⁵¹⁾ Que «... están mejorando, en parte gracias a una mayor cooperación con las autoridades aduaneras y a importantes medidas de formación» (véase también el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*).

⁽⁵²⁾ «Por lo que se refiere a la actual ronda de auditorías sobre las dioxinas, que evalúan la capacidad de los Estados miembros para garantizar que el pescado capturado en el Mar Báltico y comercializado para el consumo humano o animal cumple los límites de la UE para las dioxinas, las pruebas reunidas hasta la fecha muestran una falta de coherencia en el planteamiento adoptado por los Estados miembros para reducir al mínimo la exposición de los consumidores al pescado no conforme» (véase asimismo el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*).

variaba considerablemente entre los distintos organismos nocivos, siendo algunos más fáciles de controlar que otros»⁵³. Las citadas «auditorías también pusieron de manifiesto la importancia de hacer esfuerzos decididos de erradicación tan pronto como se detecta el organismo, ya que una vez establecido es infinitamente más difícil, o incluso imposible, erradicarlo»⁵⁴.

VII.- Conclusiones (de la Comisión)

VII.1.- Resultado de los controles oficiales⁵⁵

Las bacterias *Salmonella* y *Campylobacter* son las dos principales causas de las enfermedades transmitidas por los alimentos en la UE. El análisis de los informes sobre las zoonosis de cada Estado miembro, realizado por la EFSA y el ECDC⁵⁶, confirma una tendencia a la baja en la Unión Europea de casos de salmonelosis en personas: «(E)n total, en 2010 se notificaron 99.020 casos humanos confirmados (datos publicados en 2012), lo que supone una reducción del 8,8 % en comparación con 2009, en una tendencia que se prolonga por sexto año consecutivo». Según la EFSA la causa de esta reducción es la aplicación de programas de control de la *salmonella* en las poblaciones de aves de corral de los Estados miembros. En este sentido, «(L)as auditorías realizadas en el sector de la carne de aves de corral de los Estados miembros confirman esta teoría»⁵⁷.

VII.2.- Las “Conclusiones” del octavo capítulo del Informe sobre los controles alimentarios

De nuevo optamos por la transcripción literal de las citadas “Conclusiones” a fin de facilitar su comprensión sin someterlas a interpretaciones inevitablemente subjetivas: «En conjunto, los Estados miembros garantizan un buen nivel de realización de los controles oficiales en toda la cadena alimentaria, así como el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria, salud animal y vegetal y bienestar de los animales. Aunque sigue habiendo margen para mejorar, se ha avanzado en el uso eficiente de los instrumentos y recursos de control y en la planificación, la ejecución y la coordinación de los controles en todos los sectores.

Los controles oficiales y los instrumentos legislativos para optimizar su eficacia son elementos clave de la cadena alimentaria de la UE. Permiten a las autoridades competentes realizar controles basados en los riesgos e identificar insuficiencias y abordarlas oportunamente. También proporcionan a las autoridades competentes una valiosa visión de conjunto de la situación de la salud y la seguridad alimentaria.

Los informes de los Estados miembros confirman que las autoridades nacionales competentes toman en serio su función, con controles cada vez más basados en los riesgos, según confirman los informes de las auditorías realizadas por expertos de la Comisión. Se están introduciendo nuevos instrumentos para reforzar la vigilancia y la eficacia de las autoridades de control.

Las auditorías específicas sobre el terreno de la Comisión, así como las auditorías de seguimiento general que abarcan todos los sectores y tienen por objeto específicamente las causas profundas de los incumplimientos, son de especial importancia para identificar las deficiencias que deben abordarse y garantizar que se toman medidas correctoras. La Comisión aplica un sistema, objeto de una evaluación continua con referencia a objetivos e indicadores, para revisar cuantitativamente los progresos de los Estados miembros en la adopción de medidas correctoras.

Estos informes de auditoría de la Comisión, que complementan las actividades de control y los informes de los Estados miembros, ofrecen un sistema sólido de evaluación de la eficacia de los sistemas de control de los Estados miembros.

Este sistema permite a la Comisión, cuando resulta necesario, adoptar las medidas adecuadas para mejorar los sistemas oficiales de control y auditoría de los Estados miembros.»

VIII.- Las “Conclusiones” del autor

No creemos que haga falta añadir nada más a nuestro artículo, en el que hemos procurado resumir el *Informe sobre los controles alimentarios*, esforzándonos en subrayar los elementos que nos han parecido más significativos y valiosos...

Se trata seguramente de un Informe *parcial* (en el sentido de “no completo”, admitido en el Diccionario de la lengua de la Real Academia). Sin embargo, nos proporciona una

⁽⁵³⁾ Véase el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁵⁾ Véase el quinto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽⁵⁶⁾ Informe científico de la EFSA y el ECDC: The European Union Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses, Zoonotic Agents and Food-borne Outbreaks in 2010 (Informe resumido de la UE sobre las tendencias y las fuentes de zoonosis, agentes zoonóticos y brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en la Unión Europea en 2010). Documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de octubre de 2013: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/doc/2597.pdf>.

⁽⁵⁷⁾ Véase asimismo el quinto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

abundante y útil información, incluyendo, en su caso, las referencias a las correspondientes páginas de Internet, lo que nos permite evaluar de forma relativamente ajustada y coherente cuál es la situación actual y prever las medidas que, a corto o medio plazo deberán adoptarse.

ABSTRACT

Article 44 (4) and (6) of Regulation (EC) No. 882/2004 requires the Commission to establish, and submit to the European Parliament and Council, an annual report on the overall operation of controls in the Member States in the light of: (a) the annual reports submitted by the national authorities on their control activities; (b) Commission con-

trols carried out in the Member States; and (c) any other relevant information.

The Report on the overall operation of official controls in the Member States on food safety, animal health and animal welfare, and plant health [COM(2013)681] is the third such report submitted by the Commission. Its main sources are: (a) the annual reports from the Member States for 2010; (b) the results of the Commission's own control activities; and (c) other relevant information related to controls, including: reports from Member States to the Commission on controls in specific sectors; the results of EU rapid alert systems; Commission enforcement actions (including infringement cases) related to observed non-compliances in the Member States; and reports from international standard setting bodies.

