

"El Control del Sistema Agroalimentario de la Unión Europea"

Pilar Gil Adrados

Doctora en Veterinaria

SUMARIO: 1.- Introducción; 2.- El mercado interior europeo y la seguridad alimentaria; 3.- El consumidor europeo y el control del sistema alimentario; 4.- Principios de la seguridad alimentaria de la Unión Europea; 5.- El sistema agroalimentario. La cadena alimentaria; 6.- El control oficial de la cadena alimentaria de la Unión Europea: 6.1.- *Sistema de Control Oficial. Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria*; 6.2.- *Sistema de control veterinario de las importaciones*; 6.3.- *Sistema de Información y Alertas*; 6.4.- *Auditorias del control oficial alimentario*; 6.5.- *Oficina Alimentaria y veterinaria. FVO*; 7.- La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición; Bibliografía

1.- Introducción

La publicación en España de la Ley 17/2011 que pretende incorporar al ordenamiento jurídico español, de acuerdo a la organización política y administrativa nacional, los principios de seguridad alimentaria y los elementos del sistema de control de la cadena alimentaria, así como la última crisis alimentaria provocada por la contaminación bacteriana de hortalizas, de particular relevancia para los intereses agrícolas españoles, sirven como justificación y argumento a este artículo. Texto que trata de plasmar las circunstancias que promovieron la reforma del control del sistema alimentario de la Unión europea, así como el análisis de los marcos jurídicos y normativos que regulan el control de la cadena alimentaria.

En el mes de mayo de 2011, la Senadora para la Salud y Protección del Consumidor en de Hamburgo denunció que pepinos procedentes de España podrían ser la causa de las graves infecciones intestinales, causadas por una cepa especialmente agresiva de *Escherichia coli* detectada por el Instituto de Higiene de Hamburgo, que estaban causando víctimas mortales entre los consumidores alemanes. La Comisión europea, responsable final del sistema de control alimentario, mantuvo contactos entre las autoridades germanas y la agencia europea de prevención y control de enfermedades (AEPC) y la agencia europea de seguridad alimentaria(EFSA), así como con el resto de países, particularmente España que se veía afectada por tales declaraciones, para resolver la situación

A pesar del funcionamiento, cada vez más complejo y perfeccionado, del sistema de control alimentario de la UE, la inadecuada gestión de las autoridades germanas acusando a los productos españoles, sin pruebas definitivas, provocó graves pérdidas económicas, sufridas por organizaciones de productores y por operadores que vieron anulados sus pedidos, devueltos camiones que estaban en tránsito o cierres de mercados como Rusia. Factores que repercutieron directamente en la actividad comercializadora e indirectamente en la caída de precios. La reclamación española, junto con las de otros Estados Miembros afectados, consiguió que la Comisión arbitrara un reglamento de medidas excepcionales para indemnizar a los productores por las pérdidas económicas que

asumieron al tener que destruir productos y plantaciones por la acusada bajada del consumo y la demanda generadas por la alarma alimentaria.

De nuevo una mala gestión de la comunicación de declaraciones institucionales repercutió negativamente en el mercado y desacreditó la producción agraria, ya que para la mayoría de los ciudadanos riesgo es igual a peligro. La visión del público es diferente y subjetiva, dependiendo de la novedad del riesgo en concreto y de si la exposición a ese riesgo está bajo su control o no. Se repitió lo sucedido en el caso de la EEB en Reino Unido, con dos diálogos diferentes: uno compuesto por autoridades, médicos y científicos y otro entre el Gobierno y el público en el que los medios de comunicación tenían un importante papel.

La confusión sobre sus causas, la facilidad para acusar a ciertos sectores o modelos agrarios, los intereses comerciales que se mueven en torno a estas crisis, la gestión de las autoridades, etc. plantea dos caras en el debate sobre el sistema de control alimentario europeo. La aparición sistemática de alertas que hay que gestionar adecuadamente tienen dos interpretaciones sobre el incremento de casos: de un lado el aumento de motivos para desconfiar de los alimentos que ofrece la cadena alimentaria europea, y por otra el buen funcionamiento del sistema que detecta en sus controles peligros para el consumidor y los evita, a la vez que procura el prestigio del sector hortofrutícola de la UE.

En cualquier caso, es un hecho que se ha puesto de manifiesto que funciona el sistema de alerta sanitaria rápida al detectarse una contaminación alimentaria, aunque sería preciso que la Comisión europea refuerce su papel para armonizar la toma de decisiones de gestión de la crisis y evitar las medidas unilaterales que perjudican el mercado comunitario y a países en particular.

Seguidamente nos ocupamos de repasar las circunstancias y los marcos reguladores para conocer mejor el efecto de la percepción de riesgo alimentario sobre los consumidores y el mercado interior, así como el análisis de los principios de seguridad alimentaria instaurados en la UE y los elementos del sistema de control de la cadena alimentaria que garantizan la provisión de alimentos sanos y seguros.

2.- El mercado interior europeo y la seguridad alimentaria

La libre circulación de mercancías es una de las libertades que ofrece el mercado único de la Unión Europea. Desde enero de 1993, con la supresión en el mercado interior de los controles y aranceles aduaneros que se aplicaban a la circulación de mercancías, la Unión forma un solo territorio sin fronteras que ha favorecido los intercambios intracomunitarios, que representan una importante parte del total de las importaciones y exportaciones de los Estados miembros.

Las alarmas sanitarias de la década de los noventa, en particular la crisis de la EEB, puso de manifiesto la falta de coherencia del marco legislativo comunitario

existente sobre el mercado único para la adopción de **medidas de salvaguardia**¹, como instrumento esencial para gestionar las emergencias sanitarias en el ámbito de la seguridad alimentaria. La Comisión, hasta entonces, no disponía de un instrumento jurídico que le permitiera adoptar una medida de salvaguardia por propia iniciativa. Los mecanismos de adopción dependían de cada sector, no existía un procedimiento de emergencia único, aplicable a todos los tipos de alimentos destinados al consumo animal o humano, con independencia de su origen geográfico.

Es innegable que los Estados habían tratado de proteger su economía doméstica apoyándose en la defensa de la seguridad alimentaria de sus ciudadanos². Motivo por el cual la cláusula de salvaguardia que había sido útil para evitar la difusión de desastres ambientales y sanitarios, era insuficiente para resolver la armonización de la seguridad alimentaria, salvar las disparidades y completar las lagunas existentes.

Estas consideraciones se hicieron incuestionables cuando se confirmó en 1996 la relación de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) – vinculada con el uso de harinas animales en la alimentación de los rumiantes- y la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob. El debate público alcanzó tal repercusión que la Comisión tuvo que prohibir las exportaciones de vacuno de Reino Unido a todos los Estados miembros, decisión que fue rebatida por Reino Unido³ y posteriormente por Francia al no estar conforme con la suspensión del embargo⁴. Mientras se debatía la gestión de la EEB se confirmó la contaminación de alimentos con residuos de dioxinas en Bélgica y se advertía la urgencia de una intervención directa desde la Comisión y de proveer una norma común sobre la seguridad alimentaria, reconociéndose que el principio de mutuo reconocimiento no era suficiente cuando el objetivo era la salud humana.

Tampoco era admisible que cada Estado miembro legislara sus propias reglas y estableciera embargos y bloqueos, afectando a los intercambios intracomunitarios en detrimento del mercado único. Aunque la teoría más extendida es que la alarma alimentaria impuso a las autoridades comunitarias la obligación de reformar su marco regulador y su estructura de control, no es menos cierto que influyó la necesidad de controlar el desarrollo económico, la ampliación del mercado y la defensa política y económica de las autonomías nacionales (Germano, Rook Basile, 2006). Para evitar disfunciones en el **mercado interior**, los consumidores debían poder acceder a una amplia gama de productos seguros desde todos los Estados miembros, para lo que la, cada vez más compleja, cadena de producción de alimentos, debía tener idéntica solidez en todos sus eslabones para proteger al consumidor, lo que exigía un enfoque global para los Estados miembros. Ante tal panorama resultaba insuficiente el marco general de la

¹ La cláusula de salvaguardia está establecida en el art. 95 (ex art. 100 A) del Tratado y en su virtud el Estado miembro puede establecer medidas, sobre la materia indicada en el artículo 30, provisionales sujetas al control comunitario. En virtud de esta cláusula en 1995 Francia, Bélgica, Portugal y Alemania prohibieron la importación de vacuno de Reino Unidos

² Los Estados han recurrido al art-30 del Tratado de la Unión Europea para justificar el veto a la importación de productos de otro Estado miembro al que se supone distinta composición a pesar de tener idéntica denominación

³ Contra la Decisión 96/239 de la Comisión, del 27 de marzo el Reino Unido recurrió al Tribunal de Justicia. Sentencia de 5 de junio 1998 C-180/96.

⁴ Sentencia 13 de diciembre de 2001 C-1/00. Comisión contra Francia. La norma impone que todos los Estados miembros deben adoptar todas las medidas de carácter general y particular, así como asegurar que se cumplen las obligaciones derivadas de las decisiones de las Instituciones.

Directiva 92/59 del 29 de junio de 1992 que establecía para los productores la obligación de comercializar productos seguros: una disciplina horizontal con especificaciones para productos concretos pero no para los alimentos en su conjunto.

Se imponía una regulación específica para los alimentos y en 1997 se publica el Libro Verde sobre “los principios generales de la legislación alimentaria en la Unión Europea” que sintetiza el estado de la legislación alimentaria comunitaria y advierte de la necesidad de integrarla por completo en el mecanismo del *mercado interno* bajo el respeto del mayor grado posible de protección al consumidor⁵ y de acuerdo a los compromisos de la OMC y del Codex Alimentarius. Tres años más tarde la Comisión publica el Libro Blanco⁶ de la seguridad alimentaria dando cuerpo a las líneas directrices del Libro Verde de 1997 reafirmando la exigencia de conseguir la armonización para no dañar el mercado.

Finalmente, mediante la publicación del **Reglamento 178/2002** aprobado⁷ por el Consejo y el Parlamento, se establecen los principios generales de la legislación alimentaria. El Reglamento invoca varios artículos del Tratado, el artículo 37 (sobre la agricultura), el 95 (sobre la aproximación de la legislación en materia de sanidad y medio ambiente), 133 (sobre la política comercial común) y el 152 (sobre las medidas sanitarias veterinarias y fitosanitarias) lo que constituye una base jurídica plural que pone de manifiesto la amplitud y complejidad de la materia a tratar. La elección de Reglamento⁸, directamente aplicable y obligatorio en todos sus aspectos para los Estados miembros, en lugar de Directiva pone de manifiesto la necesidad y la urgencia de la unificación de las reglas del mercado alimentario de la Comunidad Europea, de manera que se evitaran los obstáculos a la circulación de los productos alimentarios dada la diversidad que existía entre las normas de los distintos países, y evitando que la elaboración de normas nacionales no homogéneas incidieran sobre la libre competencia.

Además, teniendo en cuenta el comercio exterior de la UE, el considerando 23 del reglamento recoge que la Comunidad, como uno de los principales comerciantes de alimentos del mundo, ha celebrado Acuerdos comerciales internacionales y contribuye a elaborar normas internacionales en las que basar la legislación alimentaria, por lo que señala en el considerando 24 que garantizará que los alimentos exportados y reexportados de la Comunidad cumplen la normativa comunitaria.

⁵ De acuerdo al artículo 153 del Tratado que establece el mayor grado de protección al ciudadano posible.

⁶ Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM (1999) 719 final. Bruselas 12 de enero de 2000. Los Libros Blancos son publicaciones de la Comisión Europea que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico y suelen ser la continuación de los Libros Verdes. Cuando un Libro Blanco es acogido favorablemente por el Consejo, puede dar lugar, llegado el caso a un programa de acción de la Unión Europea en ese ámbito de acción.

⁷ Aprobado mediante procedimiento de codecisión establecido en el artículo 251 del Tratado, en virtud del artículo 95 sobre la aproximación de las legislaciones nacionales.

⁸ El Reglamento, como norma jurídica del derecho comunitario, tiene alcance general y eficacia directa, por lo que es directamente aplicable y obligatorio para todos los aspectos que recoge, desde el día de su publicación en el DOUE, en todos los Estados de la Unión, sin que sea precisa ninguna norma jurídica nacional que la transponga para completar su eficacia plena. Del mismo modo, puede ser invocada la tutela jurisdiccional ante los tribunales nacionales o comunitarios por los particulares.

De esta manera, la Comisión puede adoptar⁹ sin demora, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro, según la gravedad de la situación la suspensión de la comercialización o importación, el establecimiento de condiciones especiales para acceder al mercado o la adopción de cualquier medida precautoria apropiada sobre productos de origen comunitario o de países terceros. En particular, la Comisión procuró la reducción a la unidad de las distintas definiciones nacionales en el ámbito del respeto a la legislación alimentaria; la adopción de normativa que ayudase a reconstruir la cadena de la producción de alimento y las responsabilidades individuales; y la adopción de normativa que asegure al consumidor una información correcta sobre la naturaleza y el contenido del producto alimentario.

Es decir, los Estados miembros pierden el derecho a ejercer la potestad normativa en materia alimentaria y se establece la ***disciplina general del mercado interno protegiendo la salud del ciudadano***. Hay que advertir que la vigilancia se adecua a las razones de mercado, es decir facilitando la competencia por lo que se ***valora la seguridad alimentaria como un factor que incide en el mercado y en la libre competencia***.

Esto no significa que la UE deba ser la única responsable de todos los aspectos de la seguridad alimentaria, aunque estos se establezcan a iniciativa comunitaria, ya que la legislación comunitaria debe poderse aplicar de manera eficaz en los Estados miembros de acuerdo con el ***principio de subsidiaridad***¹⁰. Además, estas medidas suelen adoptarse por comitología¹¹, aunque en casos de emergencia, la Comisión puede adoptar por sí sola medidas de emergencia provisionales tras haber consultado a los Estados miembros afectados y haber informado a los demás Estados miembros.

La especificidad del mercado alimentario, tal y como determina el Reglamento 178/2002, parte del hecho de que la seguridad alimentaria no se deja a la libre determinación de los productores y a la libre elección del consumidor, lo impone la normativa que determina el mercado de alimentos sanos y seguros, sólo los operadores de alimentos sanos y seguros tienen acceso al mercado. El reparto de responsabilidades corresponde al específico interés de tutela presidido por la autoridad de control, ***determina un mercado vigilado***, y recae el objeto de control sobre la empresa y operadores alimentarias.

⁹ El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria es un comité de reglamentación. La Comisión sólo puede adoptar medidas de ejecución si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. Si no tiene ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Sin embargo, si el Consejo no consigue adoptar una decisión, la Comisión adoptará finalmente la medida de ejecución, a no ser que el Consejo se oponga por mayoría cualificada.

¹⁰ El principio de subsidiaridad establece que la responsabilidad de la garantía de la aplicación de las disposiciones debería corresponder, en primer, término, a las instancias nacionales, regionales y locales. Sin embargo el mercado interior implica que ya no hay responsabilidades nacionales, cada Estado miembro está obligado con respecto a todos los ciudadanos de la Unión Europea no sólo respecto a sus propios ciudadanos- y de terceros países por lo que respecta a los alimentos producidos en su territorio.

¹¹ En el argot comunitario se designa con el término comitología el nutrido grupo de comités que intervienen en el ejercicio de las competencias de la Comisión. La Comisión sólo puede adoptar medidas de ejecución si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. Si no tiene ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Si el Consejo no consigue adoptar una decisión, la Comisión adoptará la medida de ejecución, a no ser que el Consejo se oponga por mayoría cualificada. El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria es un comité de reglamentación.

Finalmente, si consideramos los artículos 3 y 4 del Reglamento se reconoce la realización de la libre circulación de alimentos en el interior de la Comunidad se obtiene si los principios de la seguridad se aplican en todos los Estados y no se observan diferencias entre ellos. La introducción en la Comunidad de una norma idéntica y precisa para todos responde a la exigencia de evitar obstáculos en los intercambios comerciales, como sabemos basado en la aplicación del artículo 30 del Tratado, el eventual efecto discriminatorio se reduce manteniendo la disciplina comunitaria.

3.- El consumidor europeo y el control del sistema alimentario¹².

La Comisión europea a través de los eurobarómetros¹³ ha ido analizando la respuesta de los consumidores a las crisis sanitarias relacionadas con los alimentos, sirviéndole los resultados de las encuestas como herramienta para estudiar la evolución de la percepción del riesgo alimentario y la valoración por los ciudadanos del sistema de control alimentario europeo. De este modo se adecua la actuación de las autoridades a las peticiones de los consumidores rediseñando las estrategias de control comunitarias relacionadas con la alimentación.

La primera encuesta realizada a los ciudadanos europeos sobre la seguridad alimentaria fue en 1998, el **Eurobarómetro 49**¹⁴, sensibilizados por la confirmación de la EEB en Reino Unido y del descubrimiento de prácticas ganaderas y agroalimentarias que ponían en riesgo la salud de los consumidores, como lo fue la contaminación con dioxinas de los piensos en Bélgica.

El resultado de la encuesta dejaba de manifiesto que los consumidores reclamaban **alimentos frescos, seguros y etiquetados** a las autoridades responsables para lo que exigían que estuviera suficientemente **controlados** por las autoridades competentes. Respuesta motivada por la idea generalizada de que los episodios de crisis alimentarias se debían a la insuficiencia y poca calidad de los controles sobre los productores y sobre la industria agroalimentaria. Ocho de cada diez consumidores declaraban que era necesario ampliar el número de controles, y aplicarlos con más rigurosidad, particularmente a los productores. La credibilidad de los productos se sustentaba básicamente en el control realizado por las autoridades y los consumidores desconfiaban en el resto de los operadores económicos.

¹² Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar. “La valoración de la opinión pública y su incidencia en la regulación de las reformas de las políticas agraria y de seguridad alimentaria de la UE”. XII Congreso Español y II Internacional de Derecho Agrario “Tendencias actuales en el marco regulatorio de la actividad agraria” Universidad Politécnica de Valencia, 17-18 de diciembre de 2009.

¹³ Encuestas encargadas por la Comisión Europea para conocer la opinión de los ciudadanos sobre diversas cuestiones así como el efecto de las políticas de modo que pueda basarse en las necesidades e intereses de los ciudadanos. El Eurobarómetro es un Servicio de la Comisión Europea, creado en 1973, que mide y analiza las tendencias de la opinión pública en todos los Estados miembros y en los países candidatos. Saber lo que piensan los ciudadanos es importante para que la Comisión Europea pueda elaborar sus propuestas legislativas, tomar decisiones y evaluar su trabajo. El Eurobarómetro utiliza tanto estudios de opinión como grupos de muestra http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html.

¹⁴ “La sécurité des produits alimentaires” Comisión Europeenne. Direction Générale XXIV Politique des Consommateurs. 3 septembre 1998.

De este modo los productos alimentarios inspiraban más confianza a los consumidores cuanto mayor era el control sobre el sistema alimentario ejercido por las autoridades nacionales. El 66% de los consumidores consideraba un alimento seguro cuando se habían realizado controles nacionales y sólo el 43% consideraba que los controles europeos le daban seguridad a los alimentos. Los controles realizados por los productores sólo obtuvieron un 33% de aprobación y tan sólo tres europeos sobre diez confiaba en los controles de los comerciantes y distribuidores.

A la pregunta inversa, más de seis ciudadanos sobre diez consideraban que la ausencia de controles nacionales hacía al producto inseguro. Si la falta de controles nacionales era determinante para que un producto le pareciese inseguro al consumidor, la ausencia de controles a los productores, con el 38%, era el segundo motivo de esa desconfianza. En general se apreciaba **desconfianza sobre el sistema alimentario europeo**, los ciudadanos compartían la misma opinión: Debían hacerse más controles y más exigentes sobre todo a los productores y distribuidores haciéndoles responsables de su intervención en la cadena alimentaria.

Podría añadirse que se revelaba **falta de información sobre el funcionamiento del sistema europeo de controles** aunque los consumidores apreciaban todo tipo de información sobre los productos que consumían mostrándose receptivos a una mejora en la cantidad y calidad de la misma. Interesante es destacar que al preguntar sobre las autoridades europeas se recogiera el mayor índice de respuestas “no sabe/ no contesta” en todos los Estados miembros (19%) que nos indica el grado de **desconocimiento del papel que desempeñan las autoridades sanitarias comunitarias en la protección de la salud de los consumidores**.

En relación con el **etiquetado** el 67% confesaba encontrar siempre la información que requería en el etiquetado, frente al 24% que no estaba satisfecho sobre este aspecto. En cualquier caso se percibía en los encuestados un vivo interés en disponer de la mayor información posible sobre el producto. Especial interés suscitaba el **origen del producto**, nueve de cada diez consumidores, el 96%, consideraban que el origen debería figurar en el etiquetado del producto y no sólo en el embalaje. Y el 86% deseaba estar informados de la presencia de OGM en un producto alimentario aunque la proporción sea mínima. La **petición de la trazabilidad** de los alimentos es generalizada.

Con los datos que hemos analizado del eurobarómetro de 1998, influenciado por las primeras crisis alimentarias, podríamos hacer la siguiente síntesis del panorama frente al que tenían que actuar las autoridades comunitarias y nacionales para superar las sospechas de los europeos sobre el funcionamiento del sistema de control de la calidad y salubridad de los alimentos:

- 1.- Poca credibilidad en los componentes de la cadena alimentaria, especialmente en los productores e industriales, poniéndose de relieve la necesidad de determinar la responsabilidad de cada integrante de la cadena alimentaria.

2.- Mayor confianza en la información facilitada por las asociaciones de consumidores al considerar a los productores y autoridades directamente relacionados con la causa y la gestión de los episodios sanitarios. Por lo que era preciso desarrollar un estamento independiente que valorase el riesgo con argumentos científicos.

3.- Mayor credibilidad de los controles nacionales y preferencia por los productos domésticos. Lo cual denotaba el desconocimiento del funcionamiento del sistema europeo de control sobre los alimentos. Y requería armonizar las actuaciones en todos los Estados miembros, dándole la iniciativa a la Comisión europea para evitar las medidas unilaterales.

4.- Gran interés del consumidor por el etiquetado reclamando la trazabilidad.

5.- Porcentaje elevado de respuestas “no sabe/no contesta” que obligaba a incorporar al consumidor al sistema con nuevas estrategias de información y comunicación de riesgos.

Consideraciones que sirvieron de argumento para el desarrollo de la estrategia de seguridad alimentaria publicada por la Comisión europea en el **Libro Blanco de la seguridad alimentaria**¹⁵ en el año 2000, dando cuerpo a las líneas directrices del Libro Verde de 1997 reconfirmando la exigencia de conseguir la trazabilidad “del campo a la mesa”. Es decir, la nueva regulación en materia de seguridad alimentaria debía ocuparse de la cadena alimentaria en su conjunto atribuyendo claramente la responsabilidad en la producción de alimentos seguros a cada participante en la misma (industria, productores y proveedores) y de que la trazabilidad de los alimentos sirviera para instaurar la estructura adecuada que permitiera adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces frente a las emergencias sanitarias.

En el año 2000 la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), que hasta entonces se había limitado al Reino Unido, se extendió al resto del territorio comunitario y causó una crisis de mayores consecuencias a la de 1996 que hizo disminuir el consumo de carne de vacuno de tal manera que puso en peligro al sector productor. En ese contexto, en diciembre de 2001, se publicaba el resultado del segundo eurobarómetro dedicado a la seguridad alimentaria “**La visión de los europeos de los OGMs y la EEB**”¹⁶, sin que la Comunidad hubiera regulado el sistema de garantía alimentaria que estableció en el Libro Blanco.ç

El ciudadano seguía, como en el eurobarómetro anterior, **reclamando su derecho a la información mediante el etiquetado** para poder elegir lo que consume. La sensación es de desinformación y de falta de confianza, por lo que el consumidor ante la falta de seguridad demanda su derecho a elegir mediante

¹⁵ Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM(719/1999) . Bruselas 12.1.2000

Los Libros Blancos son publicaciones de la Comisión Europea que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico. A menudo constituyen una continuación de los Libros Verdes. Cuando un Libro Blanco es acogido favorablemente por el Consejo, puede dar lugar, llegado el caso a un programa de acción de la Unión Europea en ese ámbito de acción.

¹⁶ Eurobarometer 55.2. “*GMO's and BSE- The European's view*” December 2001.

Disponible en www.europe.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html.

información en el etiquetado lo que **supone la implantación efectiva del sistema de trazabilidad que abarque toda la cadena alimentaria.**

En general consideraban que aún no existían claras **responsabilidades a lo largo de la cadena alimentaria.** Los ciudadanos europeos seguían opinando que la industria agroalimentaria era la responsable (74,3%) de este problema y reclamaba una mejor regulación sobre la industria a la que debería controlarse más eficazmente para evitar otras crisis semejantes. Culpaban en segundo lugar a los políticos y autoridades (68,6%), después a los ganaderos (59,1%) y colocan a los científicos al final de la lista.

En 2002 se había publicado el Reglamento 178/2002 que materializa los principios de la nueva estrategia de seguridad alimentaria, que se ponían en práctica con la entrada en vigor de los distintos reglamentos que regulaban el control de la producción primaria y la industria alimentaria, lo que comúnmente se conoce como el “paquete higiene”.

En 2005, la Dirección General de Salud y Protección de los consumidores encargó un nuevo eurobarómetro **“Risk issues report”**¹⁷ para valorar como los ciudadanos percibían el riesgo alimentario, con la pretensión de conocer si el desarrollo reglamentario de la política de seguridad alimentaria –ya se habían establecido los principios de seguridad alimentaria en la UE con la publicación del Reglamento 178/2002- había mejorado la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema de control alimentario europeo y la actuación de las autoridades sanitarias, a la vez que se tenía en cuenta la opinión de los ciudadanos para desarrollar nuevas iniciativas relacionadas con el riesgo.

En 2005, la EEB había dejado de ser la mayor preocupación para el consumidor porque la percibe controlada por el sistema alimentario. Ya **no está tan sensibilizado por la EEB**, se ha relativizado el riesgo después de las campañas informativas y, fundamentalmente, porque la población no se vio tan afectada como se anunciaba en un principio. Pero si que se siente **preocupado por las enfermedades animales emergentes** (62%), como la influenza aviar, que pueden ser origen de futuras crisis sanitarias y de mercado como lo fue la EEB. Aunque la reacción del público ante la amenaza de la peste aviar o el SARS ya había sido moderada gracias, entre otras razones, a la mejora de la gestión del riesgo que favoreció la comunicación a los ciudadanos que evitó la confusión que se generó en ocasiones anteriores.

Hay que añadir, que la respuesta a la mayoría de los indicadores demuestra que continúa la **duda de los encuestados sobre las prácticas agrícolas e industriales**¹⁸. El 61% teme la contaminación bacteriana, el 59% se preocupa por contaminantes como las dioxinas, el 58% tiene muchas reservas frente a los OGM y el 55% contempla al bienestar de los animales como factor de garantía de la calidad de los alimentos.

¹⁷ Eurobarómetro n° 238 “Risk issues report” Diciembre 2005

¹⁸ “Q5. For each of the following issues, please tell me if you are very worried, fairly worried, not very worried or not at all worried by it? Pagina 15 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf.

El examen de las respuestas de esta consulta pone en evidencia que **la opinión de los encuestados sigue estando más influenciada por la percepción de las circunstancias que por la realidad objetiva y científica** y nos muestra como el consumidor estaba más preocupado por lo que escapa a su control. De hecho el indicador que expresa el grado de riesgo a las condiciones poco higiénicas de la manipulación de los alimentos en el ámbito doméstico ocupa el último lugar con un 32%. Percibe un menor riesgo para su salud al ser un riesgo que, en teoría controla él mismo, a pesar de que objetivamente las infecciones alimentarias en el ámbito doméstico son elevadas, y sin embargo cuando responde a las condiciones poco higiénicas de los establecimientos su valoración del riesgo es del 62%.

Con respecto a la valoración del papel que representan las autoridades responsables se percibe **mayor confianza en el funcionamiento del sistema que en la encuesta anterior**. El 58% confía en que las autoridades tienen en cuenta las recientes evidencias científicas para tomar decisiones relativas a la seguridad alimentaria y uno de cada dos elogia a las autoridades públicas por su trabajo informando a los ciudadanos acerca de los riesgos asociados a la alimentación. La opinión sobre la información recibida por las autoridades ha variado notablemente desde las anteriores encuestas de opinión en las que los ciudadanos mostraban mayor desconfianza. Eso sí, aunque el 62% estaba de acuerdo en que la regulación normativa en materia de seguridad alimentaria es suficiente, existen reservas sobre su puesta en práctica y su aplicación ya que sólo el 46% consideraba que es adecuado.

Por otro lado, en relación con las autoridades públicas, el 55% de los europeos estaba de acuerdo en su diligencia al identificarse un peligro para la salud de los ciudadanos, mientras que uno de cada tres estaba en desacuerdo. Más de la mitad de los encuestados (54%) considera que las autoridades públicas se tomaban los intereses de los ciudadanos sobre los riesgos para su salud muy en serio pero un significativo porcentaje (35%) más de la tercera parte, estaban en desacuerdo. Un mayor porcentaje, el **47%, consideraba que las autoridades públicas les conceden demasiada importancia a las cuestiones económicas por encima de la salud de los consumidores**.¹⁹

Así, la opinión pública sobre la **evaluación de la seguridad alimentaria en los últimos diez años** era favorable en un 38% considerando que había mejorado, el 29% creía que no había evolucionado y el 28% que la situación era todavía peor. El porcentaje favorable es muy pequeño y como se esperaba, la gente que siente que los niveles de seguridad han mejorado es mucho menos propensa a pensar que los alimentos que consumen pueden dañar su salud (35%) que aquellos que veían que la seguridad alimentaria había empeorado (54%).

En cuanto se refiere a la **credibilidad que procuran a los encuestados los distintos intervinientes en el sistema alimentario**, las asociaciones de consumidores seguían siendo los que más confianza les procuraban, les seguían autoridades sanitarias, los medios de comunicación ocupan un nivel bastante más

¹⁹ Q8 For reach of the following statements, would you say that you totally agree, tend to agree, tend to disagree, totally disagree?
Pagina 34 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf

bajo y, en último lugar, los operadores económicos (fabricante, detallistas y agricultores) eran las fuentes menos fiables. En caso de un riesgo alimentario grave los ciudadanos europeos encuestados darían mayor credibilidad a la información facilitada por las asociaciones de consumidores en primer lugar (32%) a su médico (32%) y a los científicos (22%). Las autoridades públicas, aunque la encuesta revelaba que su papel era bien recibido por los ciudadanos, sólo reciben un 22% de confianza. A los medios de comunicación, aún siendo capaces de influir en la elección de los alimentos a comprar, sólo el 17% los considera fuentes dignas de crédito al informar sobre un riesgo alimentario grave²⁰.

Y, finalmente, el público, en general, sigue sin confiar en los productores y en la industria a quienes supone capaces de sacrificar la seguridad alimentaria en beneficio de sus intereses comerciales consiguiendo un pequeño 6% que le concede crédito. Analizando estos resultados, queda patente que **la confianza que inspiran todos ellos ha disminuido** con respecto a las encuestas de los eurobarómetros anteriores.

4.- Principios de la Seguridad Alimentaria de la Unión Europea.

Según se iban desarrollando los acontecimientos que hemos ido relatando, las instituciones comunitarias procedieron a la regulación de los principios de seguridad alimentaria que se habían recogido, tras el debate político, en el Libro blanco de la seguridad alimentaria: "Principios generales de la legislación alimentaria en la UE". Estas directrices, que daban respuesta a la unidad de mercado y a las inquietudes ciudadanas se regularon posteriormente en el Reglamento 178/2002, siendo en síntesis las siguientes:

1º.- Conseguir la independencia científica para la valoración del riesgo, de manera que el consumidor tuviera la prueba de que la valoración era independiente del estamento que tomaba las decisiones de gestión del riesgo, creándose una **autoridad científica europea** (art. 22 del Reglamento 178/2002) independiente del ejecutivo comunitario y responsable de la transmisión de la información a los consumidores para evitar las alarmas sociales. Desde la excelencia, la independencia y la transparencia debía brindar a las autoridades de los Estados miembros un referente científico como fuente de información creíble y accesible para los consumidores europeos. Se creó la EFSA (European Food Safety Authority), con sede en Parma, que le ofrecía el análisis del riesgo a la Comisión a quien le corresponde como ejecutivo gestionarlo.

2º.- La posibilidad de adoptar **medidas de salvaguardia a iniciativa de la Comisión** (cap. IV del Reglamento) y no de los Estados miembros, evitando las medidas unilaterales. La Comisión, de esta manera, disponía de un instrumento jurídico esencial para gestionar las emergencias sanitarias en el ámbito de la UE.

²⁰ Q6 Suppose a serious food risk were found in fish or chicken. Who would you trust the most to inform you about this risk? Página 57 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf

que le permitía adoptar una medida de salvaguardia²¹, aunque debía adoptarse mediante comitología.

3º.- Instauración de la **trazabilidad y responsabilidad de cada participante a lo largo de la cadena alimentaria** (art. 17 y 18). Desde la dimensión del mercado interior, se exigía un enfoque comunitario global e integrado en materia de seguridad alimentaria.

4º.- Incorporación del **principio de precaución en materia de seguridad alimentaria** (art. 7). En virtud de los Tratados, la Comunidad se impuso, en aplicación del principio de precaución, el deber de ofrecer a sus ciudadanos el mayor grado de protección posible ante posibles efectos nocivos para la salud, aún con incertidumbre científica. La probabilidad de que se viera afectada la salud pública constituía el riesgo, este riesgo imponía el análisis y la valoración y ésta la gestión y la comunicación de este riesgo.

5º.- **La defensa de esta estrategia en el ámbito internacional** (art. 13) ante los organismos internacionales (OMC, OIE, *Codex Alimentarius* y FAO) y los socios comerciales de la UE, puesto que la forma en que la opinión pública había percibido las crisis sanitarias ponía de relieve que las consideraciones de salud pública eran un obstáculo insalvable para las negociaciones sobre el libre comercio. La nueva regulación pretendía reforzar el mercado interior al favorecer el desarrollo económico y mejorar la competitividad para incrementar las ventas en el exterior.

A la vez, se ocupaba de atribuir responsabilidades claras a cada elemento de la cadena alimentaria (industria, productores y proveedores) y de que la trazabilidad de los alimentos sirviera para instaurar los controles adecuados y para adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces frente a las emergencias sanitarias.

Respecto al **análisis y gestión del riesgo**, no se trata sólo de detectar el peligro, de caracterizarlo y como resultado valorar el riesgo, sino que se trata, de modo particular, de examinar la alternativa de intervención, de tener en cuenta, otras valoraciones del riesgo, otros factores pertinentes, en suma de conseguir una adecuada prevención y control y de asumir una intervención eficaz y proporcionada. Es preciso insistir sobre el aspecto de la gestión del riesgo, en especial, sobre el principio de precaución que contempla el Reglamento 178/2002. La rígida separación de la valoración y la gestión, la valoración corresponde a la ciencia y la gestión a la política, se comprende fácilmente recordando el caso de la EEB, cuando los intereses políticos y económicos influyeron sobre las autoridades inglesas que minimizaron el riesgo. Si la gestión del riesgo debe ser el fruto de la decisión política, la valoración debe ser independiente, objetiva y transparente

También la Política Agraria Común (PAC) contempla en su **modelo agrario europeo** estos principios y mediante la **condicionalidad** se supedita el apoyo a los agricultores al cumplimiento de las obligaciones de calidad, salubridad e inocuidad

²¹ La Comisión puede adoptar por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro medidas tanto para productos comunitarios como importados, evitando las medidas unilaterales entre Estados miembros y favoreciendo el mercado interior.

de los alimentos, medioambientales, y de bienestar animal. No sólo se trata de producir sino de hacerlo respetando una serie de condiciones en respuesta a las peticiones de los ciudadanos, a los que se ofrece externalidades más allá de las meramente agrarias, tales como en el caso que nos ocupa la seguridad alimentaria.

La PAC protege la calidad de los alimentos, regulando distintos aspectos de la producción primaria y estableciendo medidas para mejorar la producción higiénica de los alimentos, el etiquetado, la sanidad animal y vegetal, el bienestar de los animales, el control de los residuos de plaguicidas y aditivos en la alimentación, etc. A su vez, la PAC garantiza que los productos puedan identificarse y que no se confunda a los consumidores con productos sin garantías mediante la trazabilidad. Igualmente, para que los alimentos sean sanos promueve la **sanidad animal** mediante prácticas veterinarias correctas que eviten la difusión de enfermedades e impidan que los animales enfermos entren en la cadena alimentaria, y el **bienestar animal** inspirado en el principio de que los animales no deben ser sometidos a dolores o sufrimientos evitables, reflejado en normas precisas sobre las condiciones en que deben criarse, transportarse y sacrificarse.

5.- El sistema agroalimentario. La cadena alimentaria

El consumidor europeo ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, los ciudadanos comunitarios son principalmente urbanos, dedicados a los sectores industriales y de servicios, y que reduce progresivamente el tiempo que dedica a las tareas domésticas. Estas razones han favorecido el desarrollo de la figura de la distribución en el sistema agroalimentario, ya que facilita al consumidor la búsqueda y adquisición de alimentos.

Esta evolución del sistema agroalimentario ha originado que entre la fase de producción agraria y el consumidor, se hayan situado una serie de agentes económicos que realizan funciones de transformación, comercialización y distribución que ha segmentado el mercado de alimentos, a lo que se ha dado en llamar **eslabones de la cadena alimentaria**. Las industrias agroalimentarias añaden al producto agrario primario una serie de tareas que tradicionalmente se realizaban en el ámbito doméstico. Además, incorporan todos los requisitos y condiciones de higiene y de seguridad alimentaria establecidos por la normativa y muy demandadas, también, por los consumidores.

El operador económico es quién está mejor capacitado para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos y conseguir que los alimentos que suministra sean seguros y, por tanto, es el responsable legal principal de la seguridad alimentaria para garantizar un alto grado de protección de los consumidores. De manera que todos los operadores económicos que configuran la cadena alimentaria, desde el productor hasta el consumidor, asumen obligaciones y responsabilidades respecto a las garantías de seguridad alimentaria de los productos alimenticios que ponen en el mercado.

La normativa de higiene y seguridad alimentaria establece, primordialmente, la siguiente serie de obligaciones²² para los operadores económicos :

- a) **Seguridad:** No pueden comercializar alimentos o piensos que no sean seguros.
- b) **Responsabilidad:** Asumen la responsabilidad de que los alimentos y los piensos que producen, transporten, almacenen o venden sean seguros.
- c) **Trazabilidad:** Deben ser capaces de identificar rápidamente a sus proveedores o clientes.
- d) **Transparencia:** Informarán inmediatamente a las autoridades competentes si sospechan que los alimentos o los piensos que están bajo su responsabilidad no son seguros.
- e) **Emergencia:** Retirarán inmediatamente del mercado un alimento o un pienso si sospechan que no son seguros.
- f) **Prevención:** Determinarán, revisarán regularmente y someterán a control los puntos críticos de sus procesos.
- g) **Cooperación:** Cooperarán con las autoridades competentes en las acciones emprendidas para reducir los riesgos.

6.- El Control Oficial de la Cadena Alimentaria de la Unión Europea.

Dadas estas consideraciones, el control oficial europeo del buen funcionamiento de la cadena alimentaria se planteó como un instrumento imprescindible para garantizar la seguridad alimentaria a los consumidores europeos, desde el debate político de los principios de seguridad alimentaria y enfocado como una propuesta legislativa global a la que se denominó el “paquete higiene”²³.

Hasta el año 2004 no se aprobaron el conjunto de normas comunitarias, de carácter horizontal, cuatro reglamentos, que suponían el desarrollo del “paquete higiene”. El primer **Reglamento 852/2004**²⁴, sobre las normas generales de la higiene de los productos alimenticios, tiene por objeto garantizar la higiene de los productos alimenticios en todas las etapas del proceso de producción y se aplica a las empresas del sector alimentario y no a la producción primaria. Además, todas estas empresas para acreditarse deben cumplir lo dispuesto en el segundo **Reglamento 853/2004**²⁵ sobre normas específicas de los alimentos de origen animal y determinadas normas específicas relativas a los criterios microbiológicos aplicables a los alimentos, el control de la temperatura y el mantenimiento de la cadena del frío, el muestreo y los análisis, aplicando el sistema APPCC (análisis de peligros y puntos de control crítico) establecido en el *Codex Alimentarius*. Se complementan con el tercer **Reglamento 854/2004**²⁶ por el que se establece la elaboración de listas de los países terceros a partir de los cuales se autoriza la

²² Guía de obligaciones de operadores económicos. AESAN, 2011

²³ COM (2000) 438, 1 mayo 2000.

²⁴ Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

²⁵ Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

²⁶ Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

importación de productos de origen animal teniendo en cuenta su situación, estructura, legislación y experiencia de ese país en materia de sanidad animal. Y, por último, el cuarto **Reglamento 882/2004**²⁷ relativo a los programas de control oficial de la producción primaria para asegurar su calidad e higiene, ya que se encomienda a los Estados miembros velar para que se cumpla la legislación sobre piensos, alimentos, sanidad y bienestar animal y hacer el correspondiente seguimiento y verificar que se cumple lo establecido para todas las etapas de producción, transformación y distribución y, por eso, se establece en este reglamento un marco armonizado de normas para la organización de dichos controles.

6.1.- Sistema de Control Oficial. Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria.

El sistema de control alimentario europeo se sustenta, por tanto, en la normativa comunitaria específica que garantiza la seguridad y salubridad de los alimentos y los piensos en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta la comercialización de alimentos y piensos. El desarrollo normativo del sistema de control abarca aspectos tales como la sanidad animal, la sanidad vegetal, el bienestar de los animales, la calidad agroalimentaria y la producción ecológica. Toda esta legislación sobre alimentos, piensos, y animales y plantas, se basa en el principio de que los operadores económicos, como hemos visto, de las empresas alimentarias y de piensos: agricultores, ganaderos, industriales, distribuidores, transportistas, comerciantes, deben asegurarse del cumplimiento de dicha legislación en lo referente a sus actividades, puesto que son los responsables directos y principales de los alimentos y piensos que se consumen.

Los Estados miembros son los responsables de vigilar que los operadores económicos cumplen la legislación comunitaria de seguridad y calidad alimentaria y de piensos y la normativa de sanidad animal, sanidad vegetal y bienestar de los animales, para lo que se estableció un el marco comunitario armonizado para la organización de Controles Oficiales mediante el Reglamento (CE) 882/2004. Este Reglamento establece las reglas para realizar los controles oficiales para verificar que el cumplimiento de las normas conlleva prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos alimentarios que amenazan a las personas y a los animales; y que se garantizan prácticas leales y equitativas en el comercio de alimentos y piensos con el fin de proteger los intereses de los consumidores.

Para que el planteamiento de los controles oficiales sea global, sistemático, uniforme y coherente, este Reglamento establece en su artículo 41 que cada Estado miembro elaborará un único **Plan Nacional de Control de la cadena alimentaria plurianual integrado (PNCCA)** que contenga información general sobre la estructura y la organización de los sistemas de control en el conjunto de la administración pública del país recogiendo todas las actividades de control oficial a realizar a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final.

²⁷ Reglamento (CE) 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 , que reorganiza los controles oficiales de los alimentos y los piensos a fin de integrar los controles en todas las etapas de la producción y en todos los sectores.

En el artículo 44 del mencionado Reglamento (CE) 882/2004 se establece que los Estados miembros deben remitir a la Comisión Europea un **Informe Anual** de la puesta en práctica del Plan Nacional de Control, que resuma los resultados en la aplicación del plan y evalúe la eficacia de los programas de control cada año. La Decisión 2008/654/CE de la Comisión establece las directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros en la elaboración del informe anual, que debe recoger las adaptaciones efectuadas en los planes para tener en cuenta la nueva legislación, la aparición de nuevas enfermedades u otros riesgos para la salud, los resultados de controles y auditorías, los incumplimientos descubiertos y otras acciones destinadas a actualizar y asegurar el funcionamiento eficaz de los planes nacionales de control plurianuales, incluida la ejecución y sus resultados.

De este modo, anualmente se detallan los resultados de los controles oficiales realizados, así como las auditorías, del Plan Nacional de Control tanto por parte de las empresas alimentarias como por parte de los servicios de control oficial, y, en su caso, las propuestas de modificación del Plan nacional de Control.

En España las autoridades competentes responsables del control oficial de la producción primaria y de la salud pública trabajan coordinadamente en la recogida de información para la redacción del informe anual. El primer plan de España, fue elaborado en el año 2006 y aprobado por la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y por la Comisión Institucional de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Los siguientes planes se redactan de la misma manera, en concreto participan en la elaboración y desarrollo del PNCCA las siguientes comisiones y comités interministeriales:

- Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria
- Comité Nacional de Identificación Ganadera y Registro de Explotaciones
- Comité Español de Identificación Electrónica Animal
- Comité Fitosanitario Nacional
- Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos
- Mesa de Coordinación de Calidad Alimentaria
- Comisión de Laboratorios de Análisis para Agricultura y Alimentación
- Comité de Coordinación de controles sobre medios de defensa fitosanitarios
- Comisión Nacional del Programa Coordinado de Vigilancia y control de EET
- Comisión Nacional de Coordinación en Alimentación Animal
- Comisión Nacional de SANDACH
- Comité Español de Bienestar y protección de Animales de Producción
- Mesa de coordinación de Trazabilidad de Productos de origen animal
- Mesa de coordinación de calidad de leche cruda
- Consejo Interministerial de OGM
- Comisión Nacional de Bioseguridad

El plan recoge todos los controles oficiales que deben realizarse en tres ámbitos: comercio exterior, producción primaria y establecimientos alimentarios, y con los siguientes programas:

a).- Programas de Control Oficial en Comercio Exterior

Programa de control de importaciones de piensos, productos y materias primas de origen vegetal para alimentación animal
Programa de control de importaciones de material genético y SANDACH
Programa de control de importaciones de animales
Programa de control a la importación de productos alimenticios

b).- Relación de programas de Control Oficial en Agricultura, Ganadería, Pesca y Calidad Alimentaria

Programa de control de higiene de la producción primaria ganadera
Programa de control y evaluación de las condiciones higiénico-sanitarias de la producción primaria de leche cruda de vaca, de oveja y de cabra
Programa de control de higiene de la pesca extractiva
Programa de control de higiene de la producción primaria en acuicultura
Programa de control de zonas de producción de moluscos bivalvos
Programa de control de identificación animal y registro (bovino, ovino y caprino)
Programa de control de SANDACH en explotaciones ganaderas
Programa de control de SANDACH en establecimientos y transportes
Programa de control de bienestar animal en explotaciones ganaderas y transporte
Programa de control de alimentación animal
Programa de control de intercambios intracomunitarios de animales, material genético y SANDACH
Programa de control de utilización de productos fitosanitarios
Programa de control de sanidad vegetal
Programa de control, vigilancia y erradicación de Encefalopatías Espongiformes Transmisibles en animales
Programa nacional de erradicación de Tuberculosis Bovina, Brucelosis Bovina y Brucelosis Ovina y Caprina
Programa nacional de vigilancia de Leucosis Bovina Enzoótica
Programa de control, vigilancia y erradicación de Salmonelas Zoonóticas en avicultura
Programa de vigilancia de Influenza Aviar en aves domésticas y silvestres
Programa de control, lucha y erradicación de la Enfermedad de Aujeszky
Programa de control de la Septicemia Hemorrágica Vírica y Necrosis Hematopoyética Infecciosa
Programa nacional de vigilancia y erradicación de Lengua Azul
Sistema de control de la calidad comercial alimentaria
Programa de control oficial de la producción agraria ecológica
Programa de control de la calidad diferenciada de productos agroalimentarios vinculada a un origen geográfico y de especialidades tradicionales garantizadas

c).- Programas de Control Oficial en Establecimientos Alimentarios

Programa de control general de establecimientos alimentarios
Programa de control de los autocontroles en la industria alimentaria
Programa de control de Encefalopatías Espongiformes Transmisibles
Programa de control de riesgos biológicos distintos de EET en alimentos
Programa de control de toxinas biológicas: biotoxinas marinas en productos alimenticios
Programa de control en contaminantes en alimentos
Programa de control de residuos de plaguicidas en alimentos
Programa de control de ingredientes tecnológicos en alimentos
Programa de control de materiales de contacto con alimentos
Programa de control de residuos de medicamentos veterinarios
Programa de control de alimentos irradiados

Programa de control de alérgenos y sustancias que provocan intolerancias en los alimentos
Programa de control de biotecnológicos en los alimentos
Programa de control de bienestar animal en mataderos

El desarrollo de aplicaciones informáticas y bases de datos también han contribuido a planificar, informar, analizar y evaluar con la ayuda de indicadores el sistema de control oficial, porque facilitan los datos de registro de establecimientos, de inspecciones, de muestreo, así como de diferentes ámbitos relacionados con la inspección como guías o procedimientos, sanciones, centros de formación de manipuladores, entre otros. Entre los más relevantes se encuentran el **SITRAN**: Sistema Integral de Trazabilidad que gestiona el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; el **ALCON**: sobre zoonosis y plaguicidas de la AESAN; **CNALab**: bases de datos de laboratorios que participan e el control oficial para la gestión de muestras, resultados e informes; **SIGECA**: para la gestión y control del Sistema de Calidad; **SISAEX**: Sistema Informático de Sanidad Exterior que permite la tramitación electrónica de las solicitudes de inspección sanitaria en frontera de las mercancías de uso y consumo humano procedentes de terceros países; **PHOENIX**: que permite analizar los datos contenidos en la base de datos del módulo de Mercancías y Operadores Económicos del sistema operacional SISAEX.

6.2.- Sistema de control veterinario de las importaciones a la Unión Europea.

La realización de los controles oficiales que, como hemos revisado, abarca toda la cadena alimentaria requiere una gran aportación de recursos materiales y de personal cualificado, lo que supone un esfuerzo presupuestario para las autoridades responsables de los controles e indirectamente sobre los productores y consumidores.

A este respecto, es interesante tener en cuenta el **informe del Tribunal de Cuentas²⁸, publicado en 2010, sobre la gestión del sistema de control veterinario de las importaciones de carne a la UE**. Este informe plantea la falta de información y estudios relevantes sobre los beneficios que reportan los costes extras del modelo de producción agraria europea, de acuerdo con las reformas legislativas relativas a la seguridad alimentaria implantadas por el “paquete higiene”²⁹. El informe, a su vez, no deja dudas del efecto de los costes extras de producción sobre la competitividad de los productores en los mercados internacionales.

El propósito de la regulación es garantizar la protección en materia de seguridad alimentaria y es importante señalar, tal como requiere el artículo 1 del Reglamento 852/2004, que los terceros países deben certificar que los alimentos que se exportan tienen igual o equivalente modelo de higiene a los producidos en

²⁸ European Court of Auditors. Special Report n.º14/10 “The Commission’s management of the systems of veterinary checks for meat imports following the 2004 hygiene legislation reforms” Luxembourg: Publications Office of the European Union, 17 November 2010

²⁹ El “paquete de higiene alimentaria” está compuesto de tres actos básicos: los Reglamentos (CE) n.º 852/2004 y n.º 853/2004, dirigidos a los explotadores de empresas alimentarias, y el Reglamento (CE) n.º 854/2004, dirigido, junto con el Reglamento (CE) n.º 882/2004, sobre los controles oficiales, a las autoridades competentes.

la UE. Los controles veterinarios, por tanto, en la UE sobre las importaciones se realizan por las autoridades europeas y su coste corresponde a los gastos administrativos que es soportado fundamentalmente por los operadores que los repercuten en los productores y consumidores.

Si las condiciones para la certificación no se actualizan a su correcto tiempo, es probable que los productos implicados en la certificación no estén sujetos a los mismos requisitos y rigurosos controles de los productos de la UE. El informe del Tribunal de Cuentas destaca que la puesta en práctica del “paquete higiene” se ha retrasado y no se ha completado en aspectos regulatorios de importancia al aceptarse en acuerdos de equivalencia con terceros países significativas reducciones en el rigor de los controles que no se fundamentaban ni en justificaciones ni en evidencias razonables.

Para el Tribunal de Cuentas la información disponible sobre los costes y beneficios de la aplicación de los requisitos es bastante incompleta y sólo se dispone de algunos análisis parciales e información sobre costes relacionados con la condicionalidad³⁰ y el etiquetado en la producción de calidad³¹, de modo que considera que la Comisión no tiene, hasta el momento, un estudio detallado y riguroso con el que puedan compararse los costes y beneficios de los controles impuestos a los agricultores de la UE con aquellos aplicados a la carne importada. Si bien considera que el Consejo solicitó a la Comisión en 2008³² que presentara un informe al Parlamento antes del fin de 2010 sobre la efectividad y coherencia de los controles sanitarios. A su vez, el Parlamento europeo, ha encargado un estudio sobre el coste del cumplimiento de la normativa europea en materia de medioambiente, bienestar animal y seguridad alimentaria para los productores comunitarios.

Estos estudios podrían paliar la debilidad e insuficiencia de la información en los servicios de la Comisión al respecto, aunque es incuestionable que la competitividad de la producción de la UE se ve afectada por los estrictos requisitos europeos frente a los aceptados internacionalmente por la OMC, razón por la que la Comisión debería tener información contrastada sobre el efecto de estas normas en la competitividad de los productores de la UE antes de tomar decisiones. Aunque, como indica el informe, los representantes de los productores, afectados directamente por la aplicación de nuevas medidas regulatorias, forman parte del Comité de la Cadena Alimentaria y Sanidad Animal (SCFCAH)³³ y en las reuniones de este órgano consultivo de la Comisión europea tienen la oportunidad de manifestar sus intereses y objeciones a la adopción de nuevas medidas, pero la decisión final no dependa en gran parte de ellos.

6.3.- Sistema de Información y Alertas. RASFF

Para llevar a cabo las actuaciones precisas de seguridad alimentaria, las autoridades de control requieren de un instrumento eficaz de notificación de los

³⁰ European Commission “CROSS-COMPLIANCE. Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture” Project n.º SSPE-CT-2005-006489 co-funded by European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), 15 de mayo de 2008.

³¹ Libro Verde de la producción de calidad. COM (2008) 641 final, 15. 10.2008.

³² Council Conclusions (Section 4.2) 16.2.2008 17169 ADD1.

³³ Según lo establecido en la Decisión de la Comisión 2004/613/EC, 6 de agosto de 2004 (OJL 275, 25.8.2004 p. 8).

riesgos para la salud humana derivados de los productos alimenticios o de los alimentos para animales detectados en los controles. El artículo 50 del Reglamento (CE) 178/2002 contempla la creación de un Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para animales (RASFF), gestionado por la Comisión y en el que participan, como miembros de la red del sistema, los Estados miembros, la Comisión y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA).

El funcionamiento eficaz de la red les corresponde a los miembros que la componen, siendo miembros de ésta en virtud del artículo 1.2, además de los Estados miembros, la Comisión y la EFSA, cualquier país tercero solicitante u organización internacional que haya celebrado un acuerdo con la Unión Europea³⁴, como los países del Espacio Económico Europeo y la Asociación Europea de Libre de Comercio (EEA-EFTA).

Cada miembro tiene designado un **punto de contacto** que comunica al punto de contacto de la Comisión, que es el responsable de mantener actualizada la relación de puntos de contacto para uso de todos los miembros de la red. Todos deben garantizar la comunicación eficaz entre los puntos de contacto y las autoridades competentes dentro de su jurisdicción, así como la conexión entre sus puntos de contacto y el punto de contacto de la Comisión. De ese modo, se asegura la transmisión inmediata a las autoridades competentes, en el ámbito nacional y en el comunitario, para emprender las acciones adecuadas, tal y como ocurrió en el caso de los pepinos contaminados.

La Comisión europea es la responsable de adoptar normas de desarrollo con respecto a las condiciones y procedimientos específicos aplicables a la transmisión de las notificaciones y su información complementaria, en virtud del artículo 51. Los Estados miembros son ante todo responsables de la aplicación de la legislación de la UE, por lo que les corresponde la ejecución de los controles oficiales de acuerdo a lo establecido en el Reglamento (CE) 882/2004 y el RASFF les facilita el trabajo de control permitiendo el intercambio rápido de información sobre los riesgos planteados por los productos alimenticios o los alimentos para animales y sobre las medidas para hacer frente a dichos riesgos.

En el año 2005, el Reglamento (CE) 183/2005³⁵, amplía el concepto de riesgo del Reglamento 178/2002 relativo a los riesgos directos o indirectos con origen en los alimentos o en piensos. En virtud de este reglamento, el riesgo que hay que analizar y gestionar se refiere, además, a los riesgos graves para la salud animal y para el medio ambiente y, por tanto, la aplicación del RASFF se extiende para poder gestionarlo.

El 11 de enero de 2011 se publicó el Reglamento (CE) 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011, por el que se establecen las medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales. El reglamento considera que el RASFF es un instrumento

³⁴ De conformidad con el artículo 50, apartado 6, del Reglamento (CE) n o 178/2002.

³⁵ Reglamento (CE) 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos.

esencial para garantizar el control alimentario y que, por tanto, debe funcionar correcta y eficazmente. El funcionamiento correcto supone que el intercambio de información entre los miembros de la red obedezca a una clasificación de las notificaciones emitidas por las autoridades de control que permita y facilite al resto de autoridades evaluar el riesgo de la notificación. Para ello, las **notificaciones se clasifican** en notificaciones de alerta, de información y de rechazo en frontera, además de las de seguimiento, para que puedan ser tratadas por los miembros de la red:

a) Notificaciones de alerta son notificaciones de un riesgo que requiere o podría requerir una acción rápida en otro país miembro. En este caso los miembros de la red deben enviar las notificaciones en un plazo máximo de 48 horas desde la comunicación del riesgo, incluyendo toda la información disponible en ese plazo sobre el riesgo y el producto del que se deriva. A su vez, el punto de contacto de la Comisión transmite, una vez verificadas, las notificaciones de alerta a todos los miembros de la red en un plazo de 24 horas a partir de la recepción;

b) Notificaciones de información son aquellas que advierten de un riesgo que no requiere una acción rápida en otro país miembro;

c) Notificaciones de rechazo en frontera³⁶, aquellas que advierten del rechazo de un lote, contenedor o cargamento de productos alimenticios o alimentos para animales en un puesto de inspección fronteriza (PIF)³⁷. Al igual que en el caso anterior, los miembros de la red envían las notificaciones de información al punto de contacto de la Comisión sin demora y ésta al conjunto de los puestos de inspección fronterizos;

d) Notificaciones de seguimiento sobre información relacionada con un producto que está en el mercado o puede comercializarse en otro Estado miembro. En este caso el miembro de la red transmite inmediatamente a través de su punto de contacto una notificación de seguimiento al punto de contacto de la Comisión, al igual que cuando se solicite información de seguimiento relacionada con una notificación original.

Además, cuando tras la recepción de una notificación original se emprendan acciones, el miembro que las haya emprendido transmite información detallada al punto de contacto de la Comisión por medio de una notificación de que incluye información adicional con respecto a una notificación original.

Para que el RASFF funcione eficazmente existe un procedimiento de transmisión de los diferentes tipos de notificaciones. Lógicamente tienen prioridad las notificaciones de alerta para su tratamiento y transmisión y las notificaciones

³⁶ Tal como se indica en el artículo 50, apartado 3, letra c), del Reglamento (CE) n.º 178/2002.

³⁷ PIF definidos en la Directiva 97/78/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de terceros países, y a los puntos de entrada designados que se contemplan en el Reglamento (CE) n.º 882/2004.

de rechazo en frontera son fundamentales para el control en los puestos de inspección fronterizos (PIF) o los puntos de entrada de la frontera del Espacio Económico Europeo. Además. Por esa razón, se han arbitrado modelos para mejorar la comprensión de las notificaciones y la advertencia a los miembros más interesados o afectados para que las tramiten rápidamente.

El establecimiento de un solo punto de contacto por miembro de la RASFF, para conectar la Comisión, los Estados miembros y la EFSA, ha mejorado la estructura de la red y favorece que la comunicación sea rápida y correcta. Cada punto de contacto facilita la transmisión rápida a la autoridad competente del país miembro, a fin de garantizar el funcionamiento correcto y eficaz. Además, está prevista la **verificación de las notificaciones**, que ayuda a adoptar las medidas adecuadas tras evaluar el riesgo gracias a la clasificación de las notificaciones de la red -como en los casos recurrentes de operadores, riesgos o países-, y el procedimiento para modificar y retirar del sistema las notificaciones erróneas. Así, el artículo 8 encomienda al punto de contacto de la Comisión la verificación en las notificaciones respecto a su legibilidad y la adecuación a la normativa, dándole potestad de introducir pequeñas modificaciones en la notificación siempre que hayan sido acordadas con el miembro notificante antes de la transmisión.

En el ámbito internacional, la UE se obliga a **extender la red a países terceros** informando a determinados países sobre algunas notificaciones del RASFF. Por tanto, sin perjuicio de las disposiciones específicas de los acuerdos celebrados con arreglo al artículo 50, apartado 6, del Reglamento (CE) 178/2002, la Comisión debe garantizar el contacto directo con las autoridades de los terceros países responsables de la seguridad alimentaria para enviar notificaciones a dichos países y, al mismo tiempo, asegurar el intercambio de información pertinente sobre dichas notificaciones y cualquier riesgo directo o indirecto para la salud humana derivado de productos alimenticios o piensos. El artículo 1 del Reglamento 16/2011 regula el **intercambio de información con terceros países** a través del punto de contacto de la Comisión que conecta con el único punto de contacto designado del tercer país, preferentemente por medios telemáticos, remitiéndole notificaciones de atención o seguimiento en función de la gravedad del riesgo.

Por último, el artículo 10 del Reglamento (CE) 178/2002 obliga a las autoridades públicas a informar al público sobre los riesgos para la salud humana. La Comisión, por tanto, debe facilitar información sobre el RASFF que valore la seguridad alimentaria en base a las notificaciones del RASFF, a fin de informar a las partes interesadas y al público en general. La Comisión puede, por tanto, publicar, **informe anual sobre las notificaciones transmitidas** de alerta, información y rechazo en frontera con información sobre la clasificación y la situación de la notificación, los productos y los riesgos identificados, el país de origen, los países en los que se han distribuido los productos, el miembro notificante de la red, la base para la notificación y las medidas adoptadas.

Además de la contaminación de hortalizas en Alemania, un incidente ocurrido en 2008 sobre la contaminación de aceite de girasol con aceite mineral

puede servir como ejemplo del funcionamiento de la red³⁸. Una empresa de Reino Unido informó sobre el descubrimiento en el análisis del aceite de girasol de una proporción anormal de aceite mineral. El proveedor francés informó a las autoridades que realizaron análisis oficiales y notificaron al RASFF los resultados. Al mismo tiempo, la asociación europea FEDIOL³⁹ informó a la Comisión Europea del hallazgo de aceite mineral en varios envíos procedentes de Ucrania. La Comisión Europea transmitió esta información a través del RASFF, y pidió a la EFSA que evaluase el riesgo de la situación para recomendar las medidas a tomar a los Estados miembros.

A su vez, los Estados miembros siguieron la trazabilidad de los envíos de aceite de girasol, los productos que lo habían incluido en su procesado, los resultados analíticos de las muestras de los productos encontrados y las medidas adoptadas. Así el control del incidente sanitario supuso que el 1 de julio de 2008 se transmitieran y recibieran 70 notificaciones por el equipo de la Comisión Europea RASFF, y que se enviaron 496 correos electrónicos acerca de este incidente entre el 28 de abril y 1 de julio de 2008.

Para valorar, en su justo término, la labor desarrollada por el RASFF basta con conocer el volumen de las notificaciones. Según el Informe del año 2010, elaborado por el equipo de la RASFF de la Dirección General de Salud de los Consumidores, dependiente de la Comisión europea, durante ese año se transmitieron un total de 3.358 notificaciones a través de la red, de los cuales 592 se clasificaron como alerta, 1.188 como información y 1.578 de rechazo en frontera⁴⁰. Estas notificaciones, a su vez, dieron lugar a 5.224 notificaciones de seguimiento, lo que representa un promedio de 1,6 seguimientos por cada notificación original y supone un incremento, en comparación con el año anterior, del 2,3% sobre las notificaciones originales y un 11,6% en el seguimiento de las notificaciones, dando como resultado un aumento global de 7,8% que asegura la mejora continua del funcionamiento de la red.

En **España** la relación con el sistema de control alimentario de ámbito comunitario se realiza a través de la AESAN (Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición) y del MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente). Miembros de la red que se relacionan con el **SCIRI** (Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información) para alimentos de consumo humano y el Sistema de Alertas de Alimentación Animal para piensos y alimentos de consumo animal.

El SCIRI es un sistema diseñado en forma de red, que permite mantener una constante vigilancia frente a cualquier riesgo o incidencia que, relacionado con los alimentos, pueda afectar a la salud de los consumidores. En 1987 se sentaron las bases para su desarrollo y funcionamiento, consolidándose desde sus inicios hasta la actualidad como un sistema altamente eficaz para llevar a cabo tanto la

³⁸ Recogido por Europe press release. Questions and Answers on the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Reference: MEMO/09/339, 16 July 2009.

³⁹ The European Association of Oil and Protein Meal Industry.

⁴⁰ Informe del RASFF, 2010. p. 16.

Disponible en http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_annual_report_2010_en.pdf

vigilancia como la gestión de todas aquellas incidencias que pueden presentar los alimentos puestos a disposición del consumidor final.

En el artículo 2 de la ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, se especifican sus objetivos y funciones, indicando como ámbitos de actuación la seguridad de los alimentos destinados al consumo humano, la seguridad de la cadena alimentaria abarcando todas sus fases, así como los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria. Asimismo, en el punto 2 de dicho artículo, apartado ñ) se especifica que la AESAN tiene como función coordinar el funcionamiento de las redes de alerta alimentaria en el territorio español y su integración en los sistemas de alerta comunitarios e internacionales. Todo ello actuando de acuerdo con los principios de independencia en la protección de la salud pública y en la defensa de los consumidores. A su vez, el artículo 30 del Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, especifica la coordinación y principios del funcionamiento del RASFF en el ámbito nacional. En el apartado 4 de dicho artículo se establece que *“la Agencia actuará igualmente punto de contacto de España en el Sistema Comunitario Europeo de Intercambio Rápido de Información”*.

El objetivo fundamental de este sistema, es garantizar a los consumidores que los productos que se encuentran en el mercado son seguros y no presentan riesgos para su salud, para lo que se intercambia la información entre los responsables de poner en práctica las actuaciones oportunas sobre aquellos productos alimenticios que pudieran tener repercusión directa en la salud de los consumidores. Con este procedimiento, se evitan perjuicios económicos a los operadores, al localizar los productos implicados con rapidez y retirarlos del mercado, se descartan productos que pudieran ser similares.

Además, se facilita la detección de otros riesgos que, aunque a priori no tienen una repercusión grave e inmediata en la salud de los consumidores, precisan de la adopción de medidas por parte de las Autoridades Competentes orientadas a proteger la salud de los consumidores y que pueden ser la base de la organización de los Controles Oficiales.

La AESAN ostenta la coordinación nacional del SCIRI de los siguientes puntos de contacto:

- La Comisión Europea (Dirección General SANCO).
- INFOSAN (Departamento de Seguridad Alimentaria de la OMS).
- El Ministerio de Defensa (Inspección General de Sanidad de la Defensa).
- La Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Autoridades competentes en seguridad alimentaria de las Comunidades Autónomas.
- Organizaciones colaboradoras con la AESAN en representación de los sectores:
 - La Federación Española de Industrias Alimentarias y Bebidas (FIAB).
 - La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED).
 - La Asociación Española de Distribución, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS).
 - La Asociación Española de Cadenas de Supermercados (ACES).

Eventualmente, si las características de la información de la notificación requiere la gestión integral del riesgo, se incorporan otros puntos de contacto como los que se relacionan a continuación:

- Centro Nacional de Epidemiología y Servicios de Vigilancia Epidemiológica regionales.
- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Consejerías regionales.
- Consejos de Colegios Profesionales
- Asociaciones de Consumidores y Usuarios.
- Otras Asociaciones empresariales
- Instituto Nacional de Consumo

Al igual que en el RASFF, las notificaciones sobre productos alimenticios se clasifican para facilitar la gestión del riesgo en niveles. En este caso se denominan; alertas, informaciones, rechazos y varios dependiendo de las características del riesgo vinculado al producto alimenticio, el origen del producto alimenticio y de su distribución. Las notificaciones del SCIRI, constituyen para las autoridades competentes, una fuente continua de información para la orientación del control oficial y para la adopción de las medidas pertinentes. A su vez, facilita esa información a los operadores para la aplicación de sus sistemas de autocontrol.

Las **notificaciones de alertas** son aquellas que por sus características exigen una vigilancia o actuación inmediata de las autoridades competentes. Advierten de un riesgo grave, inmediato o no inmediato, de un producto originario de un establecimiento nacional o bien se tiene constancia de la distribución nacional del producto implicado.

Las **notificaciones de información** engloban aquellas notificaciones que, por sus características, no implican, a priori, la vigilancia o la actuación inmediata de las autoridades competentes pero que sí representaban una fuente de información complementaria a la hora de planificar actuaciones en seguridad alimentaria. Con carácter periódico, se envían a los puntos de contacto junto con la información relativa a productos alimenticios rechazados y procedentes de países terceros.

Las **notificaciones de rechazos** del SCRI pretenden aislar el territorio de la entrada de productos en las que se han detectado problemas que pueden poner en peligro la salud de los consumidores y proporcionar información necesaria para las autoridades para localizar productos que ya han sido puestas a libre práctica con anterioridad.

Finalmente las notificaciones clasificadas como varios en la red recogen la gestión de aquellas notificaciones que, por sus características, no se corresponden con expedientes de alertas, ni de informaciones, ni de rechazos, pero que aportan información de interés a las autoridades competentes. Asimismo incluyen notificaciones clasificadas como NEWS por los Servicios de la Comisión, comunicaciones remitidas por INFOSAN u otras autoridades competentes nacionales o internacionales.

6.4.- Auditorias del Control Oficial Alimentario

Ya hemos visto que el objetivo de los controles oficiales del PNCCA es verificar el cumplimiento de la normativa relativa a la cadena alimentaria. Existe una fase más de auditorías, para asegurar que se alcanzan los objetivos del Plan y la mejora continua del sistema de control alimentario, que comprueban la aplicación efectiva de las disposiciones previstas en calidad y consistencia de los controles determinados en el Plan, así como de que el sistema alcanza los objetivos de seguridad alimentaria, que es el objetivo principal y último del establecimiento de los controles y de las auditorias.

Aplicando el concepto general, se puede decir que la **auditoría interna** es el examen crítico, sistemático y detallado del sistema de control alimentario realizado por un empleado público, que no está implicado en la realización de los controles oficiales pero que forma parte de la organización, utilizando técnicas adecuadas y con el fin de emitir una opinión independiente sobre la forma de operar del sistema, el control interno del mismo y formular sugerencias para su mejoramiento. La auditoría interna facilita el informe de su trabajo a la autoridad responsable de la organización del control oficial y tiene características de función asesora de control, por tanto no puede ni debe tener autoridad de línea sobre ningún funcionario, ni debe involucrarse o comprometerse con las operaciones de control oficial, puesto que su función es evaluar y opinar sobre los mismos, para que se tomen las medidas necesarias para asegurar la mejora continua de su funcionamiento. Las auditorías internas en España, en general, son departamentos con dependencia administrativa de los Ministerios y la Consejerías responsables de agricultura y salud pública de los Gobiernos central y de las Comunidades Autónomas.

A su vez, la **auditoría externa** o independiente tiene por objeto averiguar la razonabilidad, integridad y autenticidad de los estados, expedientes y documentos y toda aquella información producida por los sistemas de la organización responsable de los controles oficiales sobre el sistema agroalimentario. La imparcialidad e independencia absolutas no son posibles en el caso del auditor interno, puesto que no puede divorciarse completamente de la influencia de la autoridad responsable del control oficial, aunque mantenga una actitud independiente. La auditoría externa, en el caso de los Estado miembros, está representada por la Oficina Alimentaria y Veterinaria dependiente de la Comisión Europea (Food and Veterinary Office. FVO)

El proceso de auditorías del control oficial está establecido en el Reglamento (CE) nº 882/2004. En su art. 4.6 se dispone que: *“Las autoridades competentes realizarán auditorías internas o podrán ordenar la realización de auditorías externas y, atendiendo al resultado de éstas, tomarán las medidas oportunas para asegurarse de que están alcanzando los objetivos del presente Reglamento. Dichas auditorías serán objeto de un examen independiente y se realizarán de manera transparente.”*

Para dar cumplimiento de manera armonizada a lo establecido en el Reglamento, la Comisión europea fija criterios para la realización de auditorías

mediante la Decisión 2006/677/CE⁴¹. Exige que el proceso de auditoría cuente con un procedimiento documentado de auditorías que recoja definiciones, naturaleza del proceso de auditoría, la realización de la auditoría, así como el cierre del proceso de auditoría.

Durante la realización de la auditoría debe estar garantizada la transparencia e independencia. Debe estar documentada la programación con todas las actividades que deben auditarse, los procedimientos escritos que aseguren objetividad y consistencia entre auditores, y, además, el cumplimiento, seguimiento y detección de las oportunidades de mejora. Al disponerse por escrito de los procedimientos para la planificación, criterios, aprobación y distribución de informes, se asegura la transparencia del proceso. La independencia del proceso se consigue con la independencia del auditor, sin que exista relación con la gestión o supervisión de la actividad auditada, ni esté sujeto a conflicto de intereses. Una vez que concluye la auditoría el informe debe estar basado en las evidencias detectadas durante el proceso y plantear acciones correctoras y preventivas en un plan de actuación previo al cierre del proceso de la auditoría.

Según lo dispuesto en la Decisión de la Comisión 2007/363/CE⁴², los Estados miembros deben describir en el plan nacional de controles el proceso de auditorías. En el artículo 3, apartado 6.2.2, de esta decisión establece que los planes nacionales de control deben incluir una descripción de las disposiciones adoptadas para llevar a cabo las auditorías internas o externas de las autoridades competentes; asegurarse de que las autoridades competentes adoptan las medidas adecuadas a raíz de los resultados de las auditorías mencionadas en la letra; y que estas auditorías son objeto de un control independiente y transparente.

Además, en virtud de la Decisión de la Comisión 2008/654/CE⁴³ el informe anual del Plan de Control debe contemplar los resultados del proceso de auditoría. De esta manera, en su Artículo 9 dispone que el informe anual debe abarcar las auditorías realizadas, conforme a lo establecido en el Reglamento (CE) 882/2004, y debe resumir en qué grado se han alcanzado los objetivos del programa de auditoría desarrollado por la autoridad competente durante el período considerado; como se ha cumplido en general la organización prevista para los controles oficiales realizados por las autoridades competentes; y las conclusiones sobre la eficacia global de los controles oficiales aplicados por las autoridades competentes.

En definitiva, las autoridades competentes han de tener un Plan Plurianual de Control Oficial, en el marco del cual se debe establecer el sistema de auditorías, describir las disposiciones relativas al desarrollo de las auditorías; garantizarse que las auditorías abarcan todos los sistemas de control y que hay coordinación efectiva en caso de existir varios programas de auditoría a fin de que se lleven a cabo de forma homogénea. Por supuesto, las auditorías han de ser transparentes y ser sometidas a un examen independiente;

⁴¹ Decisión de la Comisión 2006/677/CE, directrices que fijan criterios para la realización de auditorías con arreglo al Reglamento (CE) n° 882/2004.

⁴² Decisión de la Comisión 2007/363/CE, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el plan nacional de control único, integrado y plurianual.

⁴³ Decisión de la Comisión 2008/654/CE, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el informe anual.

El informe anual de resultados del Plan Plurianual debe incluir información sobre las auditorías llevadas a cabo y difundirse los resultados de auditoría, principalmente en lo relativo a los ejemplos de buenas prácticas y tenerse en cuenta a la hora de planificar el programa de auditoría y de revisar el plan plurianual. Lo que está previsto en la Decisión de la Comisión 2006/677/CE en su Artículo 6.4 sobre evaluación de la auditoría y difusión de las mejores prácticas: *“Es necesario tener en cuenta las implicaciones de los resultados de la auditoría para otros sectores y otras regiones, sobre todo en los Estados miembros donde los controles están descentralizados. Para ello, los informes deben ponerse a disposición de otros sectores y otras regiones del estado miembro, sí como de la Comisión.”*

Las **auditorias generales y específicas** tratan sobre los controles realizados sobre la higiene de la producción primaria, la trazabilidad, los subproductos, los residuos medicamentos y plaguicidas, la sanidad animal y vegetal, la calidad comercial y calidad diferenciada, el bienestar y la alimentación animal, así como sobre el comercio exterior. Las Auditorias Generales previstas son catorce y sus específicas correspondientes suman veintinueve de acuerdo a la siguiente relación⁴⁴:

- 1.- Auditoria en control oficial de la Higiene alimentaria
 - Higiene de la producción primaria en explotaciones
 - Higiene de la producción primaria de la leche cruda de vaca
 - Higiene de la producción primaria de leche cruda de oveja y cabra
- 2.- Auditorias en control oficial de la Higiene pesquera y Acuicultura
 - Zonas de producción de moluscos bivalvos
 - Higiene de la producción primaria de la pesca extractiva
 - Higiene de la producción primaria en la acuicultura
- 3.- Auditoria en control oficial de la Trazabilidad
 - Identificación animal y registro
 - Etiquetado de la carne de vacuno
- 4.- Auditorias en control oficial de la Gestión de subproductos
 - Subproductos en explotaciones
 - Subproductos en establecimientos
 - Intercambios intracomunitarios de subproductos
- 5.- Auditoria en control oficial de las Importaciones
 - Importaciones de animales
 - Importaciones de material genético
 - Importaciones de piensos, productos y materias de origen vegetal para la alimentación animal
- 6.- Auditorias en control oficial de Residuos de plaguicidas
 - Residuos de plaguicidas en las cosechas
- 7.- Auditorias en control oficial de Residuos de medicamentos
 - Residuos de medicamentos veterinarios en animales
- 8.- Auditorias en control oficial de la Alimentación animal
 - Alimentación animal
- 9.- Auditorias en control oficial de Bienestar animal
 - Bienestar animal

⁴⁴ AESAN, 2010

- 10.- Auditorias en control oficial de Enfermedades no zoonóticas
 - Leucosis bovina enzootica
 - Enfermedad de Aujeszky
 - Septicemia hemorrágica vírica y necrosis hematopoyética infecciosa
 - Influenza aviar
 - Lengua azul
- 11.- Auditorias en control oficial de Enfermedades zoonóticas
 - Encefalopatías espongiiformes transmisibles
 - Tuberculosis bovina, brucelosis bovina y brucelosis ovina y caprina
 - Salmonelas zoonóticas en avicultura
- 12.- Auditorias en control oficial de Intercambios intracomunitarios
 - Intercambios intracomunitarios de animales y material genético
- 13.- Auditorias en control oficial de Calidad Comercial
 - Calidad Comercial Alimentaria
- 14.- Auditorias en control oficial de Calidad comercial diferenciada
 - Calidad diferenciada vinculada a un origen geográfico y especialidades tradicionales garantizadas
 - Producción agrícola ecológica

6.5- Oficina Alimentaria y Veterinaria.FVO

La profunda crisis de confianza en los alimentos ofrecidos a los consumidores europeos que, según hemos visto, se produjo en la década de los noventa fue la causa principal que motivo la reorganización de la organización de la Comisión europea en el ámbito de la protección de la sanidad alimentaria para conseguir la diferenciación de los servicios encargados respectivamente de la elaboración de los textos legislativos, de los encargados de la evaluación científica y los controles.

Para ello, se transfirieron las competencias de los comités científicos encargados de la protección de la salud de los consumidores (los responsables de las cuestiones alimentarias, veterinarias y fitosanitarias) a la EFSA que se ocuparía de la valoración científica. Los controles le correspondían a la Oficina Comunitaria de Inspección y Control Veterinario y Fitosanitario, dependiente de la Dirección General de Agricultura, que se transformó en una **Oficina Alimentaria y Veterinaria** (Food and Veterinary Office, FVO) vinculada a la Dirección General de Política de Protección de los Consumidores.

La FVO vela por el respeto de la legislación veterinaria y fitosanitaria y de las normas de higiene de los productos alimenticios, tanto en la Unión Europea como en los países que le suministran productos alimenticios. Para ello, lleva a cabo auditorías, controles e inspecciones in situ cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de los requisitos en materia de sanidad alimentaria en toda la cadena alimentaria.

La misión de la Oficina Alimentaria y Veterinaria es, a través de sus auditorías, inspecciones y actividades relacionadas comprobar que en la Unión Europea se cumplen los requisitos establecidos en la legislación de la UE con respecto a la seguridad y la calidad de los alimentos, la salud y el bienestar de los

animales y la fitosanidad, y que en los terceros países que exportan a la UE se cumplen los requisitos de importación de la Unión; contribuir al diseño de la política de la Comunidad Europea en materia de seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y fitosanidad; y contribuir al desarrollo y aplicación de sistemas de control eficaces en materia de seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y fitosanidad.

El resultado de sus auditorías e inspecciones se informará a las partes interesadas -disponibles en su página web- sirven para contribuir a la confianza de los ciudadanos europeos en el buen funcionamiento del control del sistema alimentario y como instrumento de mejora continua para las autoridades responsables de la realización de los controles.

7.- La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

La publicación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición viene a recoger en el ordenamiento jurídico español la práctica totalidad de aspectos que ya se habían dispuesto en el ámbito comunitario, tal y como hemos expuesto en los apartados anteriores. Abordando, también, esta ley la nutrición, íntimamente relacionada con la salud a través de una correcta alimentación, y la obesidad, por ser una de las causas de los problemas de salud más acuciante en los países desarrollados.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria desde 2006, en virtud de la Ley 44/2006⁴⁵, incorporó a sus funciones la de promocionar la salud en el ámbito de la nutrición y en especial en la prevención de la obesidad. Cambiando su denominación por la de **Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)** e incluyendo en su dedicación la planificación, coordinación y desarrollo de estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y la prevención de la obesidad.

En el preámbulo de la Ley 17/2011 se argumenta su promulgación en la necesidad de una ley que ordene y regule los distintos aspectos que inciden en la seguridad alimentaria, y muy en particular la coordinación entre administraciones competentes. Señala que hay que adecuarse a la Constitución de 1978 que diseñaba una nueva organización territorial del Estado formado por las Comunidades Autónomas que podían asumir competencias en materia de sanidad, aunque se reservara al Estado la regulación de las bases y la coordinación general de la sanidad, y que encomendaba a las Administraciones Públicas el desarrollo del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios.

⁴⁵ Ley 44/2006 de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios (BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 2006)

Razón por la cual desde la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, el conjunto de las Comunidades autónomas ha asumido, sin excepción, las competencias de desarrollo normativo y ejecución de la seguridad alimentaria en sus Estatutos de Autonomía. La Ley considera que estos Estatutos de Autonomía presentan diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, grado en que éstas quedan asumidas y en las dicciones con que aparece formuladas en cada uno de ellos, por lo que su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios, habría generado una estructura del Estado en la que las diferencias entre Comunidades Autónomas podrían haber dado como resultado disfuncionalidades en el conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas por todas las Administraciones Públicas.

Además, durante este periodo solo se había publicado la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, para desarrollar lo previsto en la Constitución sobre la seguridad alimentaria. Desde entonces, se han producido importantes cambios en el marco legislativo comunitario que han dado lugar a un planteamiento diferente de la seguridad con el fin de procurar la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios que consumen. La regulación alimentaria comunitaria, como hemos tratado en los apartados precedentes, se plantea de una manera coordinada e integrada y tomando en consideración todos los aspectos de la producción alimentaria entendida como un todo, desde la producción primaria hasta la venta o el suministro de alimentos al consumidor.

Para la aplicación en el ámbito nacional de las disposiciones de seguridad alimentaria es preciso garantizar la plena **coordinación y cooperación entre Administraciones**, por lo que la ley se inscribe en un marco jurídico descentralizado y, por tanto, las actuaciones que en la ley se prevén habrán de abordarse y desarrollarse siempre sobre la base del respeto mutuo y la coordinación entre administraciones. Por la misma razón, en este marco de convivencia de ordenamientos jurídicos, se ha tenido muy presente la existencia del ordenamiento jurídico comunitario y el principio de primacía del mismo respecto de los ordenamientos nacionales, teniendo en consideración, por constituir los principios de la seguridad alimentaria comunitaria, los principios del análisis de riesgo, la trazabilidad y el principio de precaución, elementos básicos del sistema de seguridad agroalimentaria europeo. De hecho, tal y como hemos señalado, la legislación comunitaria más relevante en la materia presenta como forma jurídica el reglamento de aplicación directa y en todos los aspectos que regula en todo el ámbito geográfico de la UE:

Como primera providencia, lógicamente, el capítulo I de la Ley establece los requisitos que habrán de reunir para considerarse seguros los **alimentos y los piensos que se pongan en el mercado**. Igualmente, se establece, con carácter primordial, el requisito ineludible de que los operadores económicos no podrán poner en el mercado productos que no sean seguros, la obligatoriedad para los

mismos de colaborar con las administraciones competentes y, por supuesto, proceder a la retirada de los productos del mercado cuando no esté garantizada la seguridad de los alimentos o piensos puestos en el mercado. El siguiente capítulo está destinado a establecer las **actividades de control** de la Administración en el proceso de las importaciones y exportaciones de los productos alimenticios y los piensos, mediante la actuación en frontera clave para garantizar la seguridad alimentaria.

El capítulo III constituye uno de los pilares fundamentales y aborda las bases sobre las que se estructura la seguridad alimentaria en el conjunto nacional. De inicio se parte de una declaración de respeto a las competencias que le son propias a cada una de las Administraciones públicas intervinientes en materia de seguridad alimentaria. Este respeto debe presidir las relaciones que se establecen tanto entre diferentes administraciones como entre los órganos de una misma administración. Ello no obsta, sin embargo, para que por las distintas administraciones implicadas se establezcan mecanismos de colaboración que permitan profundizar en la coordinación y cooperación efectiva que vienen impuestas por el ordenamiento jurídico, y a tal fin se prevé la posible concertación de acuerdos, convenios o figuras equivalentes en los que plasmarlos.

Se establece la necesidad del diseño y la aplicación de **planes oficiales de control** en el contexto de unas políticas y estrategias establecidas en función del riesgo a vigilar o controlar. Aunque las actividades de control siempre han estado sujetas a una planificación más o menos sistematizada, surge la necesidad de impulsar la elaboración de dichos planes de forma integral y coordinada. La propia evolución de los controles oficiales, la organización territorial de nuestro país y las exigencias comunitarias en esta materia hacen oportuno el contemplar los planes oficiales de control como punto fundamental de esta ley. De esta manera se favorece la coordinación para la elaboración del **Plan Nacional del Control de la Cadena Alimentaria (PNCCA)**.

Asimismo, y en íntima relación con lo anterior, se regula el **régimen de auditorías** como elemento clave para garantizar que los planes de control consiguen los objetivos deseados. También se incluye una referencia al examen independiente de las mismas, atendiendo así a la necesidad de verificar que el proceso de auditorías se realiza según los criterios fijados y está alcanzando los objetivos perseguidos.

Igualmente, se establecen las medidas que habrán de adoptarse para cuando se haya detectado un riesgo y para cuando no se garantice la seguridad. Se prevé en estos supuestos tanto una actuación sobre los propios productos afectados, como las medidas de estudio e investigación científica que hayan de adoptarse y las necesarias medidas de coordinación administrativa.

Se abordan las **obligaciones informativas** que deben atender en sus relaciones de coordinación entre administraciones tanto el Estado como las comunidades autónomas para permitir una actuación fluida del conjunto de Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos a los que debe garantizarse un alto nivel de seguridad alimentaria. En el caso de la Administración

General del Estado estas obligaciones de información deben extenderse de manera muy especial a las relaciones con las instituciones comunitarias, muy particularmente con la Comisión Europea.

Importante y de gran trascendencia es el establecimiento del **principio de responsabilidad por la acción u omisión en el desempeño de las actividades de las administraciones** en la materia, cuando de las mismas se derive un perjuicio económico para el país, fundamentalmente en nuestras relaciones con la Unión Europea. Así, si el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenara a España al pago de una multa coercitiva por las irregularidades surgidas en la actuación de alguna administración en el campo de la seguridad alimentaria, el importe de la misma le sería deducido en el siguiente ejercicio presupuestario de las partidas que hubieran de serle transferidas desde la Administración General del Estado.

La Ley, tal y como determina la legislación alimentaria europea entre sus principios, reconoce la importancia de que todas las disposiciones y actuaciones en materia de seguridad alimentaria están fundamentadas en el **conocimiento científico**, a fin de evitar la arbitrariedad de los poderes públicos -lo que ya estaba dispuesto en la Ley de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) que es la institución española que encarna la independencia científica-, y se establecen mecanismos eficientes de coordinación y de colaboración entre las administraciones públicas con competencias en materia de investigación científica para que las decisiones que se adopten en materia de seguridad alimentaria se apoyen, siempre que sea posible, en el mejor y más actualizado conocimiento científico disponible, para lo que se establecen los cauces de cooperación científica para la **evaluación del riesgo** en el capítulo V.

Son los laboratorios, particularmente los de referencia, los que han de implementar y mantener actualizadas las técnicas de determinación de los componentes, residuos y contaminantes de los alimentos. Para cumplir con este objetivo es preciso desarrollar la coordinación entre los laboratorios de las distintas administraciones y la ley prevé, en el capítulo VI, la creación de una Red de laboratorios en la que participan los laboratorios públicos y privados que trabajan en control oficial. El artículo 35 dispone la creación de la **Red de Laboratorios de Seguridad Alimentaria** (RELSA), para compartir y fomentar la acreditación de laboratorios de ensayo y métodos analíticos para el control oficial. En RELSA se incorporan todos los laboratorios, públicos o privados, que participen en trabajos de control oficial por designación de las autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria.

Dentro de la RELSA, se determinarán los **laboratorios de referencia** designados para la realización de técnicas de referencia específicas acreditadas al objeto de optimizar los recursos disponibles. Estos laboratorios estarán obligados a realizar los análisis solicitados por las autoridades competentes que lo requieran en el ejercicio de sus competencias de control oficial.

El capítulo VIII afronta el hecho de que el consumidor medio se encuentre sometido a constantes estímulos publicitarios, exigiendo que la **publicidad** sea

veraz y exacta y determinando la potestad del Gobierno para establecer servidumbres informativas adicionales para algunos tipos de alimentos. Regulando, a su vez, las garantías suplementarias con carácter voluntario.

Respecto a las **infracciones** a lo establecido en la Ley, el capítulo IX recoge su tipificación y las sanciones correspondientes y el capítulo X se ocupa del régimen de tasas, fijando los sujetos pasivos, la relación de hechos imposables y las cuantías de las respectivas tasas.

Podemos decir que la Ley no hace grandes aportaciones en respecto a la regulación de la seguridad alimentaria, puesto que lo que recoge y desarrolla en su disposición capitular ya está detallado y regulado en la normativa comunitaria que, como ya hemos expuesto, utiliza la fórmula jurídica del reglamento precisamente para asegurar la aplicación armonizada de sus disposiciones. Si bien es fundamental al contemplar la organización y coordinación de las distintas administraciones de la organización territorial española para llevar a cabo las labores encomendadas a España como Estado miembro para asegurar el desarrollo de los controles y el buen funcionamiento de la cadena alimentaria.

Bibliografía

- AESAN. Memoria anual del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI), 2010.
- DG SANCO. *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Annual Report 2010*. Office for Official Publications of the European Communities, 2011.
- Cervera Lucini, Paloma. *"Auditorias del Control Oficial"*. Jornadas AESAN. Barcelona, 26 de junio de 2009
- Germano, Alberto; Rook Basile Eva. *Diritto Agrario*. Volume undicesimo Trattato di Diritto Privato dell'Unione Europea diretto Gianmaria Ajan e Gian Antonio Benacchio. G. Giappichelli Editore. Torino, 2006
- Gil Adrados, Pilar. "La valoración de la opinión pública y su incidencia en la regulación de las reformas de las políticas agraria y de seguridad alimentaria de la UE". XII Congreso Español y II Internacional de Derecho Agrario *"Tendencias actuales en el marco regulatorio de la actividad agraria"* Universidad Politécnica de Valencia, 17-18 de diciembre de 2009.
- Gil Adrados, Pilar. "El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria" *Simposium de Dret Agroalimentari*, Lleida, 6 de maig de 2011.
- Gil Adrados, Pilar. *"Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales"*. Plataforma del conocimiento. Observatorio Legislativo del MARM, 2009.
- Madelin, Robert. *"30 years of the RASFF – International Conference"*. Brussels, 16 July 2009
- Michael J. Sodaro (2010). *Política y Ciencia Política. Una introducción*. Madrid: McGraw-Hill.

- Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. *"Informe anual del Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria"* (PNCCA), 2009. Disponible en <http://www.magrama.es/es/ministerio/planes-y-estrategias>.

- Perez Castellanos, Maria S. *"Alertas alimentarias en salud pública"*. Gaceta Sanitaria 2004; 18 (Supl 1): 234-238.

- Torreblanca, José Ignacio. *"La globalización"*. Política y Ciencia Política: una introducción. Michael J. Sodaro. Madrid: McGraw-Hill, 2010.

- UIMP. *"Lecturas sobre el sistema agroalimentario en España"* Sevilla, septiembre de 1985. Servicio de publicaciones MAPA.

- Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Diario Oficial de la Unión Europea C 115/47, 9.5.2008.