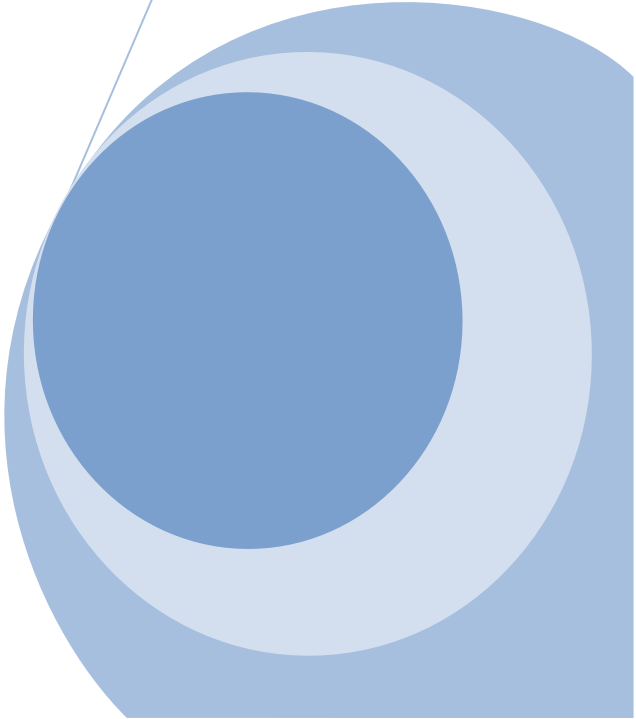


# **GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DE EFICACIA DEL SISTEMA DE CONTROL OFICIAL DEL MAPA**

**PNCOCA 2026-2030**

**MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA,  
ALIMENTACIÓN**

**Versión 1: 03/10/2025**



### Nota sobre el procedimiento de elaboración y revisión.

Este documento forma parte del PNCOCA 2026-2030 cuya aprobación se realiza en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural y en la Conferencia Sectorial de Pesca.

La propuesta de este documento se ha realizado por el MAPA a las CC. AA. en el Grupo de Coordinación de Aspectos Horizontales del PNCOCA MAPA-CCAA. En dicho grupo se han llevado a cabo los debates y negociaciones para acordar el texto final. Dicho acuerdo se alcanzó por procedimiento escrito, mantenido entre el 17 y el 24 de septiembre de 2025 tal y como se acordó en la reunión del Grupo de Coordinación de Aspectos Horizontales del PNCOCA entre el MAPA y las CC. AA., celebrada el 16 de septiembre de 2025.

Como el resto del PNCOCA 2026-2030, se revisará y, si fuera necesario, se actualizará anualmente. Si dicha actualización conllevara únicamente aspectos técnicamente necesarios, su aprobación se realizará en el Grupo de Coordinación de Aspectos Horizontales del PNCOCA MAPA-CCAA, pudiéndose hacer por procedimiento escrito. Si la actualización conllevara cambios mayores, su aprobación se elevará a la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Conferencia Sectorial de Pesca.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	4
2. DEFINICIÓN, OBJETIVO Y ÁMBITO .....	5
2.1. Definición de verificación de eficacia .....	5
2.2. Objetivo .....	5
2.3. Ámbito de aplicación .....	5
3. PROCEDIMIENTO PARA LA VERIFICACIÓN DE EFICACIA DE LOS CONTROLES OFICIALES. ....	7
3.1. Establecimiento de objetivos.....	7
3.2. Establecimiento de indicadores.....	8
3.3. Cálculo de los indicadores .....	8
4. INFORME ANUAL DE LAS ACTIVIDADES DE VERIFICACIÓN DE EFICACIA.....	9
REFERENCIAS DOCUMENTALES .....	10
Documentos legislativos .....	10
Documentos de la Comisión .....	10
Documentos aprobados en grupos de trabajo en el marco de la Red de Planes Plurianuales de la UE. ....	10
ANEXO 1: INDICADORES COMUNES A LOS PNCO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS QUE SON COMPETENCIA DEL MAPA. ....	11

## 1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (UE) 2017/625, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017<sup>1</sup>, relativo a los controles oficiales y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios (en adelante RCO) subraya la necesidad de asegurar la calidad y efectividad de los controles oficiales a través de mecanismos de supervisión, evaluación y auditoría. En particular, el RCO establece, en su artículo 5.1.a), la obligación de las autoridades competentes de establecer procedimientos o mecanismos para asegurar la eficacia y adecuación de los controles oficiales.

Asimismo, en el artículo 5 sobre la calidad de los controles oficiales se especifica que los Estados miembros deben poner en marcha un sistema para garantizar que los controles sean apropiados, eficaces y consistentes.

Por otro lado, en su artículo 12.2 se establece la necesidad de elaborar procedimientos de examen de los controles para garantizar que son eficaces y coherentes, y que se toman medidas correctivas necesarias para conseguir superar las deficiencias encontradas en dicha verificación.

Además, el artículo 111 establece que los Estados miembros deben actualizar periódicamente el PNCOCA para adaptarlo a los cambios normativos teniendo en cuenta, entre otros factores, los resultados de los controles realizados.

Como complemento al marco legislativo, la Comisión Europea ha publicado comunicaciones que ayudan a la puesta en marcha del RCO. La Comunicación 2021/C 78/01 especifica que los planes plurianuales deben contener disposiciones sobre verificación para garantizar la calidad, imparcialidad, coherencia y eficacia de los controles oficiales en todos los niveles (...).

Por otro lado, la Comunicación 2021/C 71/01 proporciona directrices que fomentan la evaluación y análisis de la eficacia de dichos controles, lo que implica que los Estados miembros deben considerar este aspecto al elaborar sus informes anuales.

Añadido a lo anterior, la Comisión Europea, dentro de la Red de Sistemas Nacionales de Auditoría, ha organizado grupos de trabajo con integrantes de algunos Estados miembros en los que se han elaborado documentos de referencia relacionados con la verificación de eficacia. En este ámbito cabe destacar dos documentos. El primero “*Developing Objectives and Indicators*” establece un marco metodológico para definir objetivos y para seleccionar indicadores que permitan evaluar el progreso y la eficacia de los controles oficiales. El segundo “*Verification of Effectiveness*” en el que se habla de los pre-requisitos del sistema de verificación de la eficacia, la recopilación y el análisis de los datos, así como de su inclusión en los informes anuales y el establecimiento de acciones de seguimiento.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32017R0625>

## 2. DEFINICIÓN, OBJETIVO Y ÁMBITO

### 2.1. Definición de verificación de eficacia

El documento de referencia “*Developing objectives and indicators*” define eficacia como la capacidad de producir un efecto deseado o la consecución de un objetivo. En el contexto del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA), es la capacidad de los controles para conseguir los objetivos previstos en el mismo.

La verificación de la eficacia del control consiste en la valoración de la ejecución y los resultados del PNCOCA y, por ende, los programas nacionales de control oficial (PNCO) integrados en él, con la finalidad de comprobar la consecución de los objetivos establecidos. Tal y como se establece en el artículo 5.1. a) del RCO debe ser llevado a cabo por la autoridad competente de la ejecución del control y no requiere una estructura independiente de aquella que realiza los controles.

### 2.2. Objetivo.

El objeto de este documento es establecer unos criterios comunes y dar soporte a las AA.CC. en la creación de un sistema de objetivos e indicadores para establecer un sistema de verificación de eficacia de los controles oficiales a nivel nacional.

### 2.3. Ámbito de aplicación.

En cuanto al ámbito de aplicación del documento, puesto que el presente documento se adscribe a las competencias del MAPA, regirá los programas del PNCOCA que se detallan a continuación:

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 1. Garantizar el cumplimiento de la legislación en la producción primaria y operaciones conexas de alimentos y piensos; de las normas sobre salud y bienestar de los animales; de sanidad vegetal y productos fitosanitarios; y de las normas de higiene aplicables a estos ámbitos.**

- Programa Nacional de Control Oficial de higiene de la producción primaria agrícola y del uso de productos fitosanitarios.
- Programa Nacional de Control Oficial de higiene de la producción primaria ganadera.
- Programa Nacional de Control Oficial de higiene de la producción de leche cruda.
- Programa Nacional de Control Oficial de higiene de la producción primaria de la pesca extractiva.
- Programa Nacional de Control Oficial de higiene en la producción primaria de la acuicultura.
- Programa Nacional de Control Oficial de la liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente (OMG) para la producción de alimentos y piensos.
- Programa Nacional de Control Oficial de alimentación animal.
- Programa Nacional de Control Oficial de los establecimientos de productos reproductivos de las especies ganaderas.

- Programa Nacional de Control Oficial para verificar el cumplimiento de la normativa en materia de sanidad de los animales y productos de la acuicultura.
- Programa Nacional de Control Oficial de identificación y registro de bóvidos, ovinos y caprinos.
- Programa Nacional de Control Oficial de establecimientos de confinamiento del Reglamento (UE) 2016/429.
- Programa Nacional de Control Oficial de investigación de residuos de medicamentos veterinarios y otras sustancias (PNIR).
- Programa Nacional de Control Oficial de las plantas de incubación y establecimientos de selección, multiplicación y recría de aves de corral, desde los que se realizan traslados de aves o huevos para incubar a otro Estado miembro.
- Programa Nacional de Control Oficial de los establecimientos de cuarentena para animales terrestres en cautividad distintos de los primates desde los que se trasladen los animales dentro de un Estado miembro o a otro Estado miembro.
- Programa Nacional de Control Oficial de los establecimientos de producción de abejorros aislados de su entorno.
- Programa Nacional de Control Oficial de los establecimientos para operaciones de agrupamiento de ungulados y aves de corral.
- Programa Nacional de Control Oficial de los puestos de control del Reglamento Delegado (UE) 2019/2035.
- Programa Nacional de Control Oficial de subproductos de origen animal no destinados a consumo humano en establecimientos y transporte SANDACH.
- Programa Nacional de Control Oficial del uso de subproductos de origen animal no destinados a consumo humano (SANDACH) en productos fertilizantes.
- Programa Nacional de Control Oficial del bienestar animal en las explotaciones ganaderas y en el transporte de animales.
- Programa Nacional de Control Oficial de sanidad vegetal.
- Programa Nacional de Control Oficial de la comercialización de productos fitosanitarios.

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 3. Garantizar la consecución de un elevado nivel de calidad alimentaria, intensificar la lucha contra el fraude alimentario y proteger los legítimos intereses de las personas consumidoras a lo largo de toda la cadena agroalimentaria y de productos agroalimentarios.**

- Programa Nacional de Control Oficial de la calidad alimentaria.
- Programa Nacional de Control Oficial de la producción ecológica.
- Programa Nacional de Control Oficial de la calidad diferenciada vinculada a un origen geográfico y especialidades tradicionales garantizadas antes de su comercialización.

#### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 4. Garantizar un elevado grado de protección en los intercambios en las fronteras españolas de animales, plantas, alimentos, piensos y otros productos.**

- Programa Nacional de Control Oficial sanitario y fitosanitario en las importaciones.
- Programa Nacional de Control Oficial de exportaciones de productos sujetos a certificación veterinaria.
- Programa Nacional de Control Oficial de exportaciones de productos sujetos a certificación fitosanitaria.

### 3. PROCEDIMIENTO PARA LA VERIFICACIÓN DE EFICACIA DE LOS CONTROLES OFICIALES.

Para la verificación de eficacia es necesario el establecimiento de objetivos, el establecimiento de indicadores, así como el cálculo y análisis de los mismos para determinar si la ejecución y los resultados, de los PNCO por separado y del PNCOCA en su conjunto, son apropiados para la consecución de los objetivos marcados.

#### 3.1. Establecimiento de objetivos.

Los objetivos están estructurados jerárquicamente, y dependiendo de la estructura de la organización y distribución de competencias, pueden tener diferentes niveles. En el caso del PNCOCA 2026-2030, como ya se recogió en el apartado 5 del PNCOCA, se han establecido tres niveles:

- **Objetivos estratégicos**, que definen la estrategia general del PNCOCA y proporcionan una estructura global a todas las actuaciones previstas en el PNCOCA. Para abordar los retos y fines asociados a cada uno de estos objetivos, las AA. CC. han diseñado y ejecutan diferentes PNCO. Quedan establecidos en la parte común del PNCOCA 2026-2030.
- **Objetivos generales**, vinculados a cada PNCO, que determinan lo que el sistema de control oficial pretende alcanzar en cada ámbito, así como sus prioridades. Se relacionan con los resultados e impactos previstos durante el periodo de ejecución de cada programa.
- **Objetivos operativos**, más concretos, que expresan lo que la AC espera lograr mediante la ejecución de los programas. Derivan de los objetivos generales o se fijan directamente por la legislación aplicable, y se alcanzan a través de las actividades de control oficial que coordinan y realizan dichas autoridades. Cada PNCO establecerá sus objetivos operativos.

El propósito de los objetivos es definir lo que se espera lograr y, de esta manera, aplicar las medidas necesarias para obtener el resultado deseado. Son una herramienta de gestión que ayudan a la adecuada asignación de los recursos con el fin de crear un sistema de control oficial eficaz.

Los objetivos deben ser específicos, medibles, realistas y alcanzables, pertinentes y establecidos para un periodo de tiempo limitado.

Los objetivos operativos, al ser los más específicos están ligados directamente a indicadores.

Los objetivos generales de cada PNCO podrán estar ligados directa o indirectamente a indicadores.

### 3.2. Establecimiento de indicadores.

Un indicador es una herramienta para medir el rendimiento del sistema de control oficial con el fin de proporcionar una idea del grado de efectividad de las actividades de control. Los indicadores deben ser una parte integral de un sistema de control oficial para permitir un enfoque sistemático y consistente para realizar un seguimiento y demostrar el progreso hacia la consecución de los objetivos. Su cálculo debe ser lo más sencillo posible y deben proporcionar un buen conocimiento del funcionamiento y cumplimiento del sistema de control.

Con el cálculo de los indicadores se obtendrá información sobre el logro de los objetivos, permitiendo identificar tendencias e impacto de las medidas. Por todo lo anterior, permitirán tanto mostrar la pertinencia y efectividad del trabajo de las AA.CC, como, en caso de detectar desviaciones hacia la consecución de los objetivos, elaborar patrones para la mejora continua de la efectividad de un sistema de control oficial que se recogerán en los informes anuales de resultados y posteriores actualizaciones del PNCOCA. Asimismo, pueden ser fuente de información para los auditores.

Los indicadores deben ser relevantes, pertinentes, fáciles de evaluar, permanentes en el tiempo (robustos) y deben estar aceptados por todas las AA. CC. Cada PNCO establecerá indicadores específicos.

En el establecimiento se deberá describir el elemento o característica que se va a medir y debe ir ligado a un objetivo. Si se estableciera algún indicador compuesto, debe proporcionarse la ponderación dada a los indicadores individuales. También se establecerá una metodología de cálculo para cada indicador.

Se describirá la situación de partida para poder evaluar la evolución hacia la consecución de los objetivos. En el caso de continuar con el mismo indicador que en el PNCOCA 2021-2025, la situación de partida estará relacionada con el resultado de los indicadores en ese periodo.

Asimismo, debe establecerse un plazo de tiempo de estudio de evolución o para marcar metas, pudiéndose establecer situaciones intermedias (hitos) a lo largo del periodo que se vaya a evaluar.

### 3.3. Cálculo de los indicadores

El cálculo de los indicadores conlleva una serie de etapas necesarias:

- **Determinación de la fuente de los datos:** la fuente de información debe ser fiable, de fácil obtención, de calidad e imparciales y quedar claramente indicada. Cada AC determinará sus fuentes de datos.

- **Recopilación de los datos** debe realizarse de manera puntual y con periodicidad establecida. Por tanto, la AC debe establecer cómo se va a realizar y el almacenamiento y gestión entre los periodos de recopilación. Tras su obtención se deberán repasar para evitar datos erráticos y, dependiendo de la complejidad de los datos, puede ser necesario definir categorías.
- **Cálculo de los indicadores:** para ello se seguirá la metodología establecida.
- **Análisis de los resultados:** a través del análisis se determinará si se han alcanzado los objetivos establecidos. Si no fuera así, se podrá intentar identificar la causa para el establecimiento de medidas correctivas o la modificación pertinente del PNCO correspondiente.

#### 4. INFORME ANUAL DE LAS ACTIVIDADES DE VERIFICACIÓN DE EFICACIA.

El resultado de la verificación de eficacia se incluirá en los informes anuales de resultados del PNCOCA. Para su elaboración, desde la unidad del MAPA coordinadora del PNCOCA y desde las unidades coordinadoras de los PNCO se realizará una petición anual de, según proceda, datos para el cálculo de los indicadores o el resultado de los indicadores a las AA. CC. implicadas.

Debido a las particularidades de cada PNCO, cada programa realizará su informe anual de resultados con todos los indicadores que contenga dicho PNCO. Estos informes anuales de resultados se insertarán en el informe anual de resultados de todo el PNCOCA 2026-2030 del ejercicio que corresponda.

En la parte común del informe anual de resultados se adjuntarán tablas resumen de los indicadores comunes a todos los PNCO de cada objetivo estratégico competencia del MAPA. Estas tablas se encuentran recogidas en los anexos de este documento. Se incluirán las conclusiones pertinentes según las tablas recopilatorias.

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

### Documentos legislativos

- El *Reglamento (UE) 2017/625, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017<sup>2</sup>, relativo a los controles oficiales y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios*

### Documentos de la Comisión

- Comunicación 2021/C 78/01 especifica que los planes plurianuales deben contener disposiciones sobre verificación para garantizar la calidad, imparcialidad, coherencia y eficacia de los controles oficiales en todos los niveles(...).
- La Comunicación 2021/C 71/01 proporciona directrices que fomentan la evaluación y análisis de la eficacia de dichos controles, lo que implica que los Estados miembros deben considerar este aspecto al elaborar sus informes anuales.

### Documentos aprobados en grupos de trabajo en el marco de la Red de Planes Plurianuales de la UE.

- “Developing Objectives and Indicators”
- “Verification of Effectiveness

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32017R0625>

## ANEXO 1: INDICADORES COMUNES A LOS PNCO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS QUE SON COMPETENCIA DEL MAPA.

En este apartado se describen los indicadores comunes a todos los PNCO competencia del MAPA. También incluye las tablas recopilatorias de los datos que se incluirán en el informe anual de resultados a raíz de las cuales se recogerán las conclusiones pertinentes.

Se tendrán en cuenta las particularidades de los PNCO priorizando la coherencia y simplificación de la toma de datos y el establecimiento de tablas para cada uno de los objetivos estratégicos en los que el MAPA tiene PNCO.

Para el cálculo de los indicadores desde las unidades del MAPA que coordinan PNCO recopilarán los datos de cada PNCO y rellenarán la fila correspondiente de las tablas comunes.

La unidad coordinadora del MAPA recopilará los datos de las tablas de todos los PNCO, organizándolos según objetivos estratégicos, y las incluirá en los informes anuales de resultados.

### Datos necesarios para el cálculo de los indicadores:<sup>3</sup>

Las unidades que coordinan cada uno de los PNCO tendrán que recopilar del PNCO correspondiente el dato de:

- Número mínimo de controles establecido en el PNCO

Las unidades que coordinan los PNCO del MAPA pedirán a cada AC de cada PNCO los siguientes datos:

- Número de controles programados.
- Número de controles programados ejecutados.
- Número de controles ejecutados no programados.
- Número de controles totales ejecutados.
- Número de controles totales ejecutados con incumplimientos.
- Número de controles que han abierto un expediente sancionador.

### Indicadores comunes de los PNCO competencia del MAPA:

Los indicadores que aquí se recogen se analizarán para obtener conclusiones de la aplicación del conjunto de los PNCO competencia del MAPA separando las conclusiones por objetivos estratégicos.

### Indicadores de seguimiento del cumplimiento de los requisitos de ejecución de los controles oficiales.<sup>4 5</sup>

---

<sup>3</sup> En el caso de los PNCO del objetivo estratégico 4 la toma de datos puede variar al realizar los controles sobre el número de solicitudes que llegan a lo largo del año natural y, por tanto, no contar con una planificación previa.

<sup>4</sup> Este objetivo también se puede relacionar con los indicadores derivados de la realización de las supervisiones incluidos en la Guía para la supervisión del sistema de control oficial del MAPA.

<sup>5</sup> Para los indicadores IC2 e IC3, en los programas dónde no se fija un número mínimo de controles (por ejemplo, aquellos en los que la sistemática se basa en establecer una frecuencia mínima de controles) deberá adaptarse como proceda para obtener el valor denominado “número de controles programados”. Por ejemplo, si el objetivo es controlar un 15% de las solicitudes recibidas y, durante el ejercicio del que se está informando, se han recibido 100 solicitudes, el número mínimo de controles programados sería 15.

- **IC1: Cumplimiento de la programación**
- **IC2: Cumplimiento de realización del número mínimo de controles**

Tabla de recopilación de datos para todos los objetivos estratégicos en los que el MAPA tiene PNCO<sup>6</sup>

CUMPLIMIENTO GLOBAL DE LA REALIZACIÓN DE LOS CONTROLES OFICIALES DE LOS PROGRAMAS DE CONTROL DEL MAPA OBJETIVO X. AÑO 20XX								
Programa de control oficial MAPA	Ámbitos del programa	N.º mínimo de controles establecido en el PNCO (A)	N.º controles programados por las AACC (B)	N.º controles programados ejecutados (C)	N.º controles no programados (D)	N.º controles totales ejecutados (E=C+D)	Cumplimiento de la programación: IC1= (C *100/B)	Cumplimiento de la realización mínima de controles: (IC2= E *100/A)
PNCO XXXX								

<sup>6</sup> En el caso de los PNCO del objetivo estratégico 4 se controlan en 100% de las solicitudes recibidas. Por este motivo, el número mínimo de controles coincidirá con el número de controles programados y no habrá controles no programados (ese dato será un cero)

- **IC3: Homogeneidad del cumplimiento del número mínimo de controles oficiales a nivel nacional y por AA.CC<sup>7</sup>**

<b>HOMOGENEIDAD DE LA REALIZACIÓN DEL NÚMERO MÍNIMO DE CONTROLES OFICIALES</b>			
<b>PNCO</b>	<b>Ámbito de aplicación</b>	<b>N.º DE AA. CC. que realizan controles oficiales</b>	<b>N.º AA. CC. que han cubierto el N.º mínimo de controles oficiales (IC2 &gt;= 100%)</b>
<b>PNCO XXXX</b>			

<sup>7</sup> En el caso de los PNCO del objetivo estratégico 4, al ser una única AC, pero contar con organización zonal, en vez de AA. CC. se hablará de zonas.

- Seguimiento de los incumplimientos.
  - IC4: Porcentaje de controles totales realizados con incumplimientos sobre el número total de controles ejecutados.
  - IC5: Porcentaje de controles totales realizados que han iniciado procedimientos sancionadores.<sup>8</sup>
  - IC6: Porcentaje de controles con incumplimientos que han iniciado procedimientos sancionadores.
  - IC7: % de operadores con incumplimientos sobre el número total de operadores controlados<sup>9</sup>

Tabla de recopilación de datos para los PNCO del objetivo estratégico 1 y del objetivo estratégico 4:

INCUMPLIMIENTOS EN LOS PNCOs DEL MAPA DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO X. AÑO 20XX							
Programa de control oficial MAPA	Ámbitos del programa de control	N.º de controles totales (E)	N.º de controles ejecutados con incumplimientos (F)	N.º de controles ejecutados con expediente sancionador (G)	% de controles con incumplimientos sobre los controles totales ejecutados IC4= (F*100/E)	% de controles que han iniciado expediente sancionador sobre el número de controles IC5= (G*100/E)	% de controles que han iniciado expediente sancionador sobre el número de controles con incumplimientos IC6= (G*100/F)
PNCO XXXs							

<sup>8</sup> El IC5 y el IC6 no aplican a los PNCO del objetivo estratégico 3 al no ser relevante en ese caso.

<sup>9</sup> Únicamente aplica para los PNCO del Objetivo Estratégico 3.

Tabla de recopilación de datos para los PNCO del objetivo estratégico 3:

INCUMPLIMIENTOS EN LOS PNCOs DEL MAPA DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO X. AÑO 20XX							
Programa de control oficial MAPA	Ámbitos del programa de control	N.º de controles totales (E)	N.º de controles ejecutados con incumplimientos (F)	N.º de operadores controlados (H)	N.º de operadores con incumplimientos (J)	% de controles con incumplimientos sobre el número de controles totales ejecutados IC4= (F*100/E)	% de operadores con incumplimientos sobre el número de operadores controlados IC7= (J*100/H)
PNCO XXXs							

