Retos del sector agrario ante la nueva normativa alimentaria

Repercusiones derivadas del cumplimiento de los Reglamentos (CE) 178/2002 y 852/2004

En el presente artículo se analizan las repercusiones que para el explotador de una empresa alimentaria de producción primaria tienen estas medidas legislativas, destacando las que se refieren a la higiene de alimentos de origen vegetal y las derivadas de los requisitos legales establecidos para la obtención de ayudas PAC.

José Luis Paramio Lucas y Mª. Inmaculada Méndez Martínez.

Área de Higiene Ganadera. Subdirección General de Sanidad Animal. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



El Reglamento nº 178/2002, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, contiene uno de los elementos más importantes para asegurar el nivel de protección de los consumidores de alimentos. Se trata de asegurar en cada paso de la cadena alimentaria la trazabilidad de todo alimento producido. Ello permitirá la identificación de cualquier elemento introducido a lo largo de la misma, así como el control llevado a cabo en cada momento.

Este requisito, ahora obligatorio, no sólo es importante en sí mismo y necesario en la seguridad alimentaria de los alimentos y piensos, sino que, además, su cumplimiento se ha ligado en algunos aspectos a la percepción de ayudas directas por parte de agricultores y ganaderos, aspecto que será comentado posteriormente.

Condicionalidad de la percepción de ayudas

El apoyo público tiene en la actualidad gran impacto e importancia en el sector agrario, fundamentalmente por dos vías:

- Ayudas directas PAC, vinculadas a las OCM.
- Ayudas por desarrollo rural.

Aunque hay grandes diferencias según el tipo de explotación, las ayudas directas a los productores han incidido positivamente en la renta de los agricultores españoles, representando la cuarta parte de la misma.

Actualmente el Reglamento (CE) nº 1782/2003 por el que establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agraria Común y se instauran determinados regímenes de ayuda para agricultores, el Reglamento(CE) nº 796/2004 por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad y el Real Decreto 2352/2004 sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la PAC establecen que el pago íntegro de las ayudas directas se subordina a la observancia de una serie de normas relacionadas con las tierras, la producción y las actividades agrarias.

Se integran de esta manera en las Organizaciones Comunes de Mercado conceptos básicos como el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud y bienestar de los animales y las buenas condiciones agrarias o medioambientales.

Se establecen una serie de "requisitos legales de gestión" que deben ser observados por los posibles receptores de ayudas directas (agricultores y ganaderos). Si no es así, las autoridades de los Estados miembros pueden retirar total o parcialmente las ayudas. Esto es lo que se denomina "condicionalidad de las ayudas directas".

Según se establece en el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1782/2003, «cuando no se respeten estos requisitos legales de gestión como consecuencia de una acción u omisión directa-



Se debe evitar, en lo posible, que las plagas contaminen los productos.



Es obligatorio tener registros sobre los resultados de los análisis de muestras tomadas de plantas.

mente atribuible al agricultor, el importe total de los pagos directos a abonar en el año en que se produzca el incumplimiento se reducirá o anulara según lo que se establece en la normativa correspondiente».

Para ello, se ejecuta un "plan de control" por las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, basado en un muestreo sobre el total de las solicitudes de ayudas directas o controles sobre el terreno que podrá ser incrementado en función del análisis de riesgo que se establezca.

Las ayudas que se afectan por estas medidas de condicionalidad son aquellas ayudas directas enumeradas en el Anexo I del Reglamento, entre las que se encuentran las ayudas por superficie al trigo duro, a proteaginosas, al arroz, ayudas a la producción de semillas, ayudas por superficie a cultivos herbáceos, prima láctea y ayuda adicional a leche y productos lácteos, prima por oveja y cabra, prima especial a la carne de vacuno... y las ayudas a la renta de los agricultores en régimen de "pago único".

Todo ello es importante en el contexto de la seguridad alimentaria porque entre estos "requisitos legales de gestión", que han de observarse a partir del 1 de enero de 2006 para la percepción completa de las ayudas directas, se encuentran determinados aspectos del Reglamento (CE) 178/2002 en sus artículos 14, 15, 17(1), 18, 19 y 20.

A continuación se resume muy brevemente cuál es el contenido de estos artículos y en qué sentido el incumplimiento de los requisitos establecidos en esta norma básica de seguridad alimentaria podría repercutir en la percepción de las ayudas PAC.

Requisitos de seguridad alimentaria (artículo 14) y requisitos de inocuidad de los piensos (artículo 15)

Se indica la responsabilidad por parte del explotador de una empresa alimentaria o de piensos para comercializar con alimentos o piensos seguros. Para ello establece que un alimento no es seguro si es nocivo o no apto para consumo humano. A su vez, establece las condiciones para calificar un pienso como no seguro.

Responsabilidades (artículo 17.1.)

Este es uno de los artículos más importantes en cuanto a lo que a condicionalidad de las ayudas se refiere, junto con el artículo 18 referido a la trazabilidad de los productos.

Establece que «los explotadores de las empresas de alimentos y piensos se deben asegurar de que en todas las etapas de la cadena alimentaria los alimentos o piensos cumplen los "requisitos de legislación alimentaria pertinente" y verifican su cumplimiento». En este sentido, se entiende por "legislación alimentaria" tanto la legislación relativa a alimentos como a piensos.

Por tanto, cada eslabón de la cadena alimentaria (en este caso, la producción primaria) debe tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los requisitos que la legislación alimentaria establezca en el contexto de sus actividades específicas mediante los instrumentos que considere necesarios (guías de buenas prácticas, autocontroles de la producción...).

Cada explotador de alimentos o piensos debe cumplir los requisitos a los que le obliga la legislación alimentaria correspondiente según la actividad específica que desarrolla para poder percibir de forma íntegra las ayudas directas que le correspondan.

Por ejemplo, una explotación agrícola está obligada a llevar y conservar una serie de registros documentales según establece el Reglamento nº (CE) 852/04 sobre higiene de los productos alimenticios.

El no llevar o conservar estos registros de la manera en que disponga el Reglamento, por ejemplo, en el registro de los tratamientos fitosanitarios, puede producir con motivo de un control oficial de los organismos pagadores una reducción o, en casos graves o reincidentes, la anulación de las ayudas solicitadas.

Trazabilidad (artículo 18)

La trazabilidad se entiende como una herramienta de gestión del riesgo. Tal y como se entiende en el Reglamento, es «la identificación por parte del explotador de la empresa alimentaria o de piensos tanto de los suministros de productos (trazabilidad hacia atrás) como de los productos que salen de la misma (trazabilidad hacia delante)».

Aunque este concepto existe desde hace tiempo, lo novedoso de la legislación actual (que entró en vigor el 1 de enero de 2005) es que se impone por primera vez la obligación de identificar a los proveedores y receptores directos de sus alimentos o piensos.

Esta obligación de trazabilidad no se aplica mediante este Reglamento a medicamentos, fitosanitarios o fertilizantes, pero este vacío queda cubierto con el Reglamento (CE) nº 852/04 y

Reglamento(CE) nº 183/05 para productos alimenticios y piensos, respectivamente, en los que se obliga al vínculo entre el alimento y el pienso por una parte y los medicamentos y fitosanitarios por otra, mediante los registros documentales.

Es, por tanto, muy importante que este artículo se observe por parte de los explotadores de empresas agrarias, pues la percepción de sus ayudas dependerá de cómo se lleve a cabo el control de la trazabilidad de sus producciones.

Retirada, recuperación y notificación por los explotadores de empresa alimentaria (artículo 19) y de empresas de piensos (artículo 20)

Con las obligaciones que imponen estos artículos se pretende reducir o eliminar el riesgo que entraña la comercialización de productos alimenticios no seguros y prevenir sus riesgos. El alcance de esta obligación guarda estrecha relación con los requisitos generales de seguridad establecidos en el artículo 14 ya comentado.

Este artículo supone la responsabilidad del explotador de la empresa alimentaria o de piensos para comunicar a la autoridad competente la existencia de motivos para considerar que un alimento o pienso debe ser eliminado de la cadena alimentaria. Asimismo, conlleva una colaboración entre los distintos explotadores de cada eslabón de la cadena alimentaria.

Repercusiones derivadas del Reglamento (CE) nº 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios

Registro de actividad de las explotaciones agrícolas y ganaderas

Según se indica en el artículo 6 de este Reglamento «los operadores de la empresa alimentaria notificarán a la autoridad competente todos los establecimientos que estén bajo su control en los que se realice cualquiera de las operaciones de producción, transformación y distribución de alimentos de la forma que requerirá la autoridad competente con el fin de proceder a su registro. Asimismo, velarán porque la autoridad competente disponga en todo momento de una información actualizada sobre los establecimientos, notificándole cualquier cambio significativo en las actividades que realizan».

Por tanto, se deduce de ello la obligación de registro de actividad de todas las empresas agrícolas y ganaderas antes del 1 de enero de 2006. En algunos casos en que la autoridad nacional lo disponga puede ser necesaria la autorización de los establecimientos por la autoridad competente, cuando así lo establezca la legislación comunitaria correspondiente (Reglamento (CE) 853/2004).

Disposiciones en materia de higiene

En el Anexo I del Reglamento citado se establece que el operador de la empresa alimentaria que produzca o coseche productos vegetales debe adoptar una serie de pautas para asegurar que, en la medida de lo posible, los productos primarios estén protegidos contra cualquier foco de contaminación.

Deberán cumplir las disposiciones nacionales o comunitarias relativas al control de los peligros en la producción primaria y operaciones conexas, incluidas las de control de la contaminación procedente del aire, del suelo, del agua, de los piensos, de los fertilizantes, de los productos biocidas y del almacenamiento y tratamiento de los residuos.

Se deberán adoptar, entre otras y a título de ejemplo, las siguientes medidas:

- Mantendrán limpios y, cuando sea necesario, tras la limpieza, desinfectarán adecuadamente las instalaciones, equipo, contenedores, cajas, vehículos y embarcaciones.
- Garantizarán, cuando sea necesario, unas condiciones adecuadas higiénicas en la producción, transporte y almacenamiento de vegetales, así como la limpieza de los mismos.
- Utilizarán agua potable o agua limpia.
- Evitarán, en la medida de lo posible, que los animales o plagas provoquen contaminación.



- Utilizarán correctamente los productos fitosanitarios y los biocidas, tal y como requiere la legislación pertinente.

Todo ello estará sometido a control oficial y, si se detectan problemas en los mismos, se obligará a los explotadores a tomar las medidas oportunas para su remedio.

Registros documentales en explotaciones

Una de las obligaciones más importantes y novedosas que establece este Reglamento para los productores primarios es la necesidad de llevar y conservar registros sobre las medidas aplicadas para controlar los peligros de manera adecuada. El tiempo de conservación de estos registros dependerá del tamaño de la empresa o de la naturaleza de su actividad. Estos registros deben estar disponibles para la autoridad competente cuando así lo requiera y para la empresa alimentaria de recepción del producto.

Esta obligación significa que el explotador de la empresa alimentaria ha de llevar una serie de registros en los que, como mínimo, debe hacer constar lo que establece el Reglamento. Al ser una obligación, puede ser sometido a control oficial para su verificación, de forma rutinaria o ante cualquier tipo de alerta alimentaria o problema de seguridad detectado. Será por ello muy importante que el explotador pueda demostrar documentalmente todas las operaciones relacionadas con la higiene de sus producciones que haya desarrollado en el tiempo que se establezca.



Para ello, podrá asesorarse por técnicos agrarios, agrónomos o veterinarios, así como establecer estos procedimientos de registro como parte de una guía de prácticas correctas de higiene en su explotación.

En concreto, la empresa alimentaria que produzca o coseche productos vegetales deberá en particular llevar registros sobre:

- La utilización de productos fitosanitarios y biocidas.
- La aparición de plagas o enfermedades que puedan afectar a la seguridad de los productos vegetales.
- Resultados de todos los análisis pertinentes efectuados en muestras tomadas de plantas u otras muestras que tengan importancia para la salud humana.

Guías de prácticas correctas de higiene

Una de las herramientas para el control de la inocuidad de los alimentos es la guía de prácticas correctas de higiene.

Según se establece en esta norma, estas guías tienen carácter voluntario y serán elaboradas y difundidas por el sector correspondiente en consulta con otras partes directamente implicadas, como las autoridades competentes o las asociaciones de consumidores.

En las mismas se establecerán unas orientaciones sobre las prácticas correctas de higiene para el control de los peligros en la producción primaria y operaciones conexas. También deben incluir las medidas para luchar contra estos peligros.

Las guías de buenas prácticas serán útiles para asistir al explotador alimentario en determinadas medidas de higiene general, definiendo en ellas de forma concreta los requisitos que establece la norma comunitaria, por ejemplo, cómo va a ser realizada la limpieza y desinfección de los equipos o locales, procedimientos de control de plagas, cómo se controlará el uso correcto de productos fitosanitarios y biocidas y su trazabilidad.

Conclusiones

Con la entrada en aplicación de la nueva normativa alimentaria, el sector de producción primaria de alimentos se ve sometido a nuevos requisitos que le van a obligar a afrontar una serie de retos para poder dar respuesta a los mismos. Por otro lado, el sistema de controles oficiales que puedan realizarse para verificar su cumplimiento se verá reforzado en la etapa de la producción primaria y el sector debe estar preparado para ello. En resumen, la producción primaria se enfrenta a retos relacionados con los siguientes aspectos:

- Trazabilidad

Es necesario el establecimiento de un sistema de gestión de la trazabilidad de sus producciones no sólo para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa base de seguridad alimentaria, sino también por el riesgo de ver sus ayudas directas disminuidas o excluidas en función de los resultados de los controles oficiales establecidos al efecto por los organismos pagadores.

- Condicionalidad de las ayudas PAC

La normativa alimentaria básica impone requisitos relacionados con la seguridad alimentaria de los productos primarios que condicionan la recepción de las ayudas directas PAC.

Estas condiciones van desde la gestión de la trazabilidad de las producciones hasta el cumplimiento de la legislación alimentaria pertinente que pueda afectar a su actividad. Esto, como se ha visto a lo largo del artículo, incluye los requisitos que para la producción primaria de alimentos se han establecido en el "paquete de higiene".

- Registro de actividades agrícolas y ganaderas

Toda actividad agraria de producción primaria debe estar registrada, así como controlados los posibles cambios en la misma.

Cumplimiento de las disposiciones de higiene en las explotaciones agrarias

La normativa alimentaria impone el cumplimiento de una serie de disposiciones generales de higiene en todo tipo de empresas alimentarias.

- Registros documentales en las explotaciones

Las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria de las producciones de las explotaciones (fitosanitarios, plagas, control de residuos...) deben ser llevadas sistemáticamente en registros para su comprobación por la autoridad competente o para el autocontrol por parte del explotador alimentario.

- Guías de buenas prácticas agrícolas y ganaderas

Gran parte de los requisitos antes mencionados pueden ser establecidos a través de las guías de prácticas correctas de higiene, que podrán elaborar los sectores para facilitar el cumplimiento de la normativa. ■