PAQUETE DE HIGIENE EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA AGRÍCOLA

# Aplicación del paquete de higiene en la producción primaria en el sector agrícola

**Francisco José González Zapater** (Director General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura Región de Murcia).

Sin lugar a dudas, el sector primario ha dado muestras más que contrastadas de su gran capacidad de adaptación a los continuos cambios legislativos relacionados con los medios de producción y su control, recibiendo a cambio unos precios más que ajustados, cuestión que condiciona la rentabilidad de sus producciones y crea un agravio comparativo frente a las comercializadas procedentes de otros continentes.
Todo ello en un sistema productivo condicionado por la tremenda variabilidad de una campaña a otra debido a las condiciones climáticas, edafológicas, disponibilidad de agua, presencia de patógenos, etc.; y que nos demuestra que no hay dos campañas iguales. Estos cambios no solo condicionan el uso o limitación de los medios de producción, como es el caso de los productos fitosanitarios (mal llamados plaguicidas o pesticidas, porque no medicamentos de las plantas, tal y como ocurre en el sector ganadero), sino a los fertilizantes nitrogenados, estiércoles, purines e incluso la maquinaria agrícola, entre otras.

El verdadero cambio en los controles sobre el sector productor agrícola se produce con la aplicación de la normativa de residuos de productos fitosanitarios en la década de los noventa, siempre con el principal objetivo de garantizar la seguridad alimentaria, y que supuso una verdadera catarsis en el uso de una herramienta imprescindible para los agricultores, a pesar de no haberse vivido ningún proceso de crisis alimentaria a nivel comunitario.

El Ministerio de Agricultura, junto con las Comunidades Autónomas, establecieron el instrumento de coordinación para el cumplimiento de estas exigencias comunitarias mediante la creación del Grupo Nacional de Trabajo de Residuos de Plaguicidas, estableciendo un Programa Nacional de Control; incluso asumiendo competencias que no le eran propias, en defensa del sector agrario.

Los resultados han sido claramente satisfactorios, y como ejemplo sirva analizar los datos que se desprenden de último informe emitido por la FVO correspondiente a 2015. Así, a nivel comunitario se tomaron 84.341 muestras, 774 materias activas analizadas y 20 millones de pruebas analíticas practicadas, con un porcentaje de incumplimientos por superación de LMRs que apenas alcanza al 2,8 % (1,1% en España).

Sin embargo, a raíz de la mal llamada crisis de los pepinos locos en 2011, donde se culpabilizó al sector agrícola español, cuando en realidad se trató de un problema relacionado con la producción de brotes germinados en la Baja Sajonia (Alemania), es cuando la autoridad europea de seguridad alimentaria dictaminó la existencia de un posible riesgo microbiológico en la producción primaria agrícola, constatada por las numerosas notificaciones volcadas en el Sistema Rápido de Alertas (RASF), principalmente de productos procedentes de países terceros (Tabla 1).

En consecuencia, la Comisión Europea decidió aplicar a la producción agrícola la normativa comunitaria contenida en el 'Paquete de Higiene', Reglamento (CE) 178/2002 sobre Seguridad Alimentaria, Reglamento (CE) 852/2004 sobre higiene de los productos alimenticios, y Reglamento 183/2005 sobre higiene de los piensos.

Se requería a los Estados miembros el establecimiento de una serie de medidas, entre las que destacaba la creación de un registro de explotaciones agrícolas, establecer unas guías de prácticas correctas de higiene similares a las guías de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC), y el mantenimiento de un programa de control de la producción primaria agrícola y así garantizar la higiene y trazabilidad en toda la cadena alimentaria y poder actuar de manera rápida y eficaz ante alertas que supongan un riesgo sanitario para la salud del hombre o de los animales.

Hasta ese momento, una pequeña parte del paquete de higiene ya se venía aplicando al sector primario agrícola, fundamentalmente el referido a la trazabilidad, y es en 2015 cuando toda la actividad agraria queda englobada dentro de este denominado 'Paquete de Higiene'.

Tres años después, y a pesar de los esfuerzos del MAPAMA y de las CC.AA. en lograr su aplicación, a mi juicio no se ha logrado este objetivo entre todo el sector y perdura un desconocimiento de estas obligaciones por una parte de los productores.

Asimismo, su implantación está suponiendo una serie de dificultades que poco a poco se están solventando, con un gran esfuerzo de la administración. A continuación, iré describiendo brevemente los principales escollos encontrados en la aplicación de este paquete de medidas en base a la experiencia alcanzada en los controles realizados en la Región de Murcia.

## Delimitación de la producción primaria y su alcance

Una cuestión tan aparentemente sencilla, en principio, ha acarreado no pocos quebraderos de cabeza a las administraciones agrícola y de salud pública, para

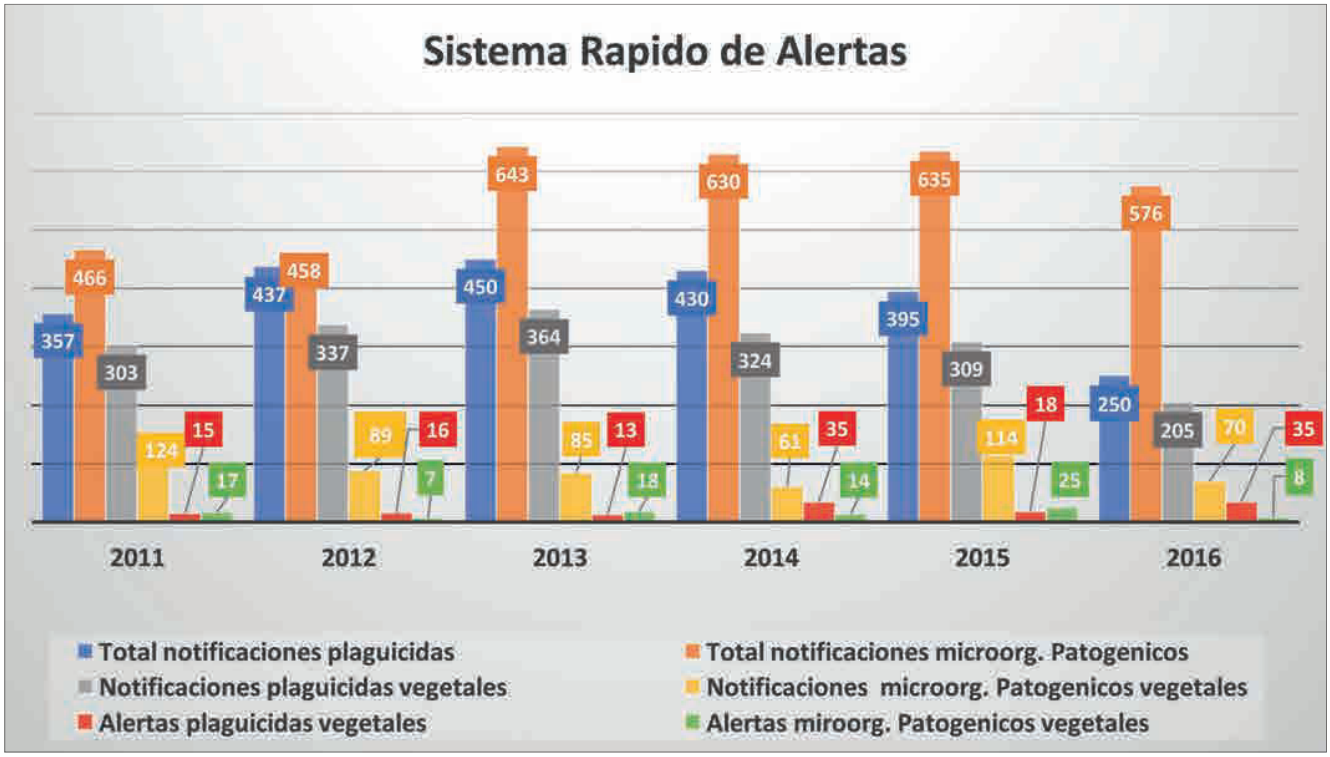


**Tabla 1.**

delimitar que actividades que se enmarcan en la producción primaria, operaciones conexas y las actividades que forman parte de otros eslabones de la cadena alimentaria.

El Reglamento 178/2002 define a la producción primaria como "la producción, cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio. Abarcará también la caza y la pesca y la recolección de productos silvestres".

Por otro lado, el Reglamento 852/2004 de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, define las operaciones conexas a la producción primaria como:

- El transporte, el almacenamiento y la manipulación de productos primarios en el lugar de producción, siempre que no se altere su naturaleza de manera sustancial.
- El transporte de animales vivos, cuando sea necesario para conseguir los objetivos del presente Reglamento.
- En el caso de productos de origen vegetal, productos de la pesca y animales de caza silvestre, las operaciones de transporte de productos primarios cuya naturaleza no se haya alterado de manera sustancial, desde el lugar de producción a un establecimiento.

Por lo tanto, vemos que la línea que separa la producción primaria del resto de los eslabones de la cadena alimentaria no es tan clara y precisa, y nos surgen una serie dudas ante la existencia de figuras muy típicas y extendidas en el sector agrario como es el caso de las cooperativas, Sociedades Agrarias de Transformación, etc.

Esta situación dio lugar a que el MAPAMA, junto con AECOSAN, publicara un documento donde se delimita claramente el alcance de la producción primaria. Así, en el caso de los vegetales queda considerado como producción agraria las operaciones de:

- Cultivo, cosecha y recolección de vegetales y su transporte en el lugar de producción.
- Producción de semillas germinadas hasta, en su caso, el momento en que sean sometidas a un tratamiento eficaz que elimine la *Salmonella* spp. *y el E. coli STEC.*
- Limpieza, cepillado, lavado, secado, clasificación, tratamientos post-cosecha y envasado de los productos vegetales propios del productor en el lugar de producción, siempre que dichas actividades no supongan un cambio sustancial de los productos.
- Almacenamiento en refrigeración o sin control de temperatura en el lugar de producción, distribución y transporte a un establecimiento, solas o en combinación con alguna de las anteriores, de los productos vegetales propios del productor.
- Venta directa por parte del productor de los propios productos vegetales sin cambio sustancial a otro operador económico, al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que abastecen al consumidor final.

No se consideran producción primaria las actividades de envasado, almacenamiento, distribución, transporte e importación de productos vegetales en estado fresco, cuando el operador de la empresa alimentaria es distinto del productor, incluidas las semillas germinadas. Tampoco las actividades de pelado, troceado y cortado, aplicación de gases de envasado de productos vegetales o la eliminación de gases, así como cualquier otra que introduzca peligros adicionales o

perdida de la integridad del vegetal, solas o en combinación, dentro o fuera del lugar de producción.

Aunque con este documento se clarificó bastante el alcance la producción primaria, siguen colgando flecos que se deben abordar por ambas administraciones de una forma coordinada y con una interpretación única a nivel de estado.

## Registro de Explotaciones / Registro General de la Producción Agrícola

Con la publicación del Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola, se crea el Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA), que establece la obligatoriedad para que todos los agricultores declaren anualmente su explotación, sean perceptores de ayudas o no.

En muchas CCAA ya se disponían de Registros de Explotaciones Agrícolas que se nutrían exclusivamente de las declaraciones de la PAC, quedando por tanto un número importante de explotaciones no incluidas dentro de este registro, que representaban una buena parte de nuestra agricultura, la más intensiva y con clara vocación exportadora.

Después de casi tres años, todavía existe un gran número de explotaciones, sobre todo aquellas de menor tamaño, sin incluirse en el REGEPA. Por otro lado, el gran dinamismo de nuestro sector y la gran rotación en el uso de parcelas hace que todos los años las grandes empresas tengan que realizar continuas modificaciones en su declaración anual, que supone una elevada carga administrativa.

## Guías de buenas prácticas de higiene en la producción primaria agrícola

La obligatoriedad en disponer por parte de los productores de una Guía de buenas prácticas de higiene es uno de los puntos menos conocidos del paquete de higiene en la producción primaria agrícola, a pesar que este documento fue elaborado y consensuado por las organizaciones profesionales agrarias y el MAPAMA. Quizás su divulgación no haya sido, hasta la fecha, la suficiente; por otro lado, es difícil de trasmitir a los agricultores que las exigencias de higiene exigidas a la industria alimentaria se trasladan al campo.

En este completísimo documento, el cual hay que elogiar, se hace un recorrido por las obligaciones y recomendaciones que todo productor debe aplicar en su explotación en materia de agua, productos fitosanitarios, fertilizantes y enmiendas orgánicas, fertilizantes inorgánicos, condiciones higiénico sanitarias de los trabajadores y de las explotaciones, recolección, carga, transporte y almacenamiento de los productos cosechados, envasado y cuaderno de explotación.

Entre todas ellas, las obligaciones más conocidas por todos los agricultores son las relacionadas con la comercialización y uso de los productos fitosanitarios, debido al gran número de acciones formativas realizadas por la administración, las organizaciones profesionales y por las propias empresas de productos fitosanitarios, cuestión que se debería hacer extensiva a las otras actividades agrícolas, como el empleo sostenible de los fertilizantes.

Hasta que no se produzcan estas acciones de formación y de concienciación, es difícil entender que únicamente con los controles que se realicen por la administración sea suficiente para lograr una concienciación en aspectos tan importantes como la fertilización, uso del agua e higiene.

Sin embargo, hay que destacar que todos estos aspectos están ya muy implantados en las empresas y agricultores de medio y gran tamaño, englobados en distintos protocolos de calidad y sometidos a reiteradas auditorías privadas, que afecta a una parte importante de la producción agrícola, la más intensiva y a su vez tecnificada.

## Programa de Control de la Producción Primaria

Este programa de control resulta de una gran complejidad y precisa para su desarrollo de un gran número de medios humanos y materiales, requiriendo una gran formación por parte de los inspectores y dedicación, ya que se examina la legalidad de todo el sistema productivo, desde la siembra hasta la distribución del producto final, siempre y cuando se realice por un mismo operador.

Se trata, ni más ni menos, que refrendar mediante un control oficial las numerosas auditorías privadas a los que está continuamente sometido una buena parte del sector primario, con las consiguientes molestias para el administrado.

La justificación de muchas de estas obligaciones se hace de manera documental, lo que ha incrementado la carga burocrática de nuestros agricultores, teniendo que contratar a gestores o derivar una buena parte de sus técnicos a estos menesteres, en detrimento de un asesoramiento técnico para los cuales se les formó.

Estos eternos controles requieren de un enorme tiempo para su ejecución por parte de los funcionarios, con un enorme listado de comprobaciones formado por doce páginas y casi doscientos ítems por verificar, y que implica un elevado coste tanto para la Administración como para el productor.

Tras tres años de experiencia en la implantación del paquete de higiene en la producción primaria agrícola, nos lleva a más de una serie de reflexiones:

- ¿Está preparada la administración para este nuevo reto con el personal que se dispone?
- ¿No estaremos duplicando o triplicando los controles (públicos y privados), incluso con diferentes interpretaciones en el resultado de los mismos?
- ¿Se está generando una carga administrativa difícil de soportar por los pequeños productores?
- ¿Estas obligaciones dificultan la libre competencia respecto a las producciones obtenidas en países terceros?

Cuestiones que deben ser analizadas por nuestras autoridades europeas a la hora de legislar.