PAQUETE DE HIGIENE EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA AGRÍCOLA

El Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA) y la planificación de los controles oficiales

Carlos Romero y Ana María Vargas Verdugo (Subdirección General de Sanidad e Higiene Vegetal y Forestal del MAPAMA).

A raíz de una serie de crisis y escándalos alimentarios, fundamentalmente la crisis de las vacas locas del año 2001, la UE publicó su Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, en el que expone un plan de acción legislativa para un nuevo principio activo de la política alimentaria. Los elementos clave en el nuevo enfoque fueron la creación de un reglamento marco mediante el cual, entre otras cuestiones se creó un organismo independiente que proporciona asesoramiento científico a los legisladores (la EFSA), se realizó una importante revisión de la legislación en materia de higiene y se estableció un marco regulatorio armonizado para el control de alimentos.

El Paquete Higiene está compuesto por un conjunto de reglamentos, en vigor desde 2006, que conforman el marco normativo para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria en la Unión Europea. De entre todos los reglamentos que componen el paquete higiene cabe destacar tres de ellos:

1) Reglamento 178/2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la autoridad europea de seguridad alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.
2) Reglamento 882/2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos, y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.
3) El Reglamento 852/2004, sobre la higiene de los productos alimenticios.

En mayo de 2013, la Comisión adoptó una comunicación dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo, en la que se recogía un paquete de medidas para fortalecer los estándares comunitarios de sanidad y seguridad a lo largo de toda la cadena alimentaria. En esta comunicación, la Comisión Europea hizo una propuesta para modificar la normativa en cinco ámbitos relacionados con la Sanidad Animal y la Fitosanidad. Dentro de estas cinco propuestas se encontraba la modificación del Reglamento 882/2004, sobre controles oficiales. Los cambios propuestos crearían un marco único para todos los controles oficiales a lo largo de la cadena agroalimentaria. Fruto de esta propuesta, el pasado mes de abril se publicó el Reglamento 625/2017, de 15 de marzo, relativo a controles oficiales y otras actividades oficiales, el cual entrará plenamente en vigor en 2019, y en cuya implementación en España ya nos encontramos trabajando las distintas autoridades competentes.

El Reglamento 852/2004

Los requisitos para los operadores de empresas alimentarias en la producción primaria se encuentran fijados en el anexo I del Reglamento 852/2004, en donde también se fijan los requisitos para las denominadas operaciones conexas a la producción primaria, las cuales generalmente se circunscribirán al ámbito del almacenamiento y transporte de productos primarios.

El anexo I establece disposiciones 'horizontales' o comunes para todas las producciones primarias, encaminadas a evitar la contaminación de este tipo de producción en esta fase de la cadena alimentaria y a la observancia de las disposiciones legislativas, tanto comunitarias como nacionales, relativas al control de peligros en la producción primaria.
El anexo I también establece disposiciones específicas para los operadores que:

- Se dediquen a la cría, recolección o la caza de animales o la producción de productos primarios de origen animal (por ejemplo: mantener limpias las instalaciones o impedir la introducción de enfermedades).
- Produzcan o cosechen productos vegetales (por ejemplo: utilizar agua potable o limpia cuando sea necesario o utilizar correctamente los productos fitosanitarios y biocidas).

En este anexo I también se regulan las obligaciones de los productores primarios en cuanto a la necesidad de guardar registros, como por ejemplo los famosos cuadernos de explotación, debiendo estos registros estar a disposición de las autoridades competentes siempre que éstas los requieran. Una cuestión destacable es que la correcta cumplimentación de estos registros es uno de los requisitos exigidos en los controles de condicionalidad.
Una de las cuestiones más importantes y novedosas del Reglamento 852/2004 es que, de acuerdo con lo establecido en su artículo 3, son los operadores de las empresas alimentarias los máximos responsables del cumplimiento de las obligaciones de higiene fijadas en el Reglamento. Por lo tanto, y en el ámbito de la producción primaria, serán los agricultores y ganaderos los máximos responsables del cumplimiento de las obligaciones fijadas en el anexo I.

Aplicación del Reglamento 852/2004 en España

Después de la mal denominada "crisis del pepino" (ya que el brote de E. Coli verotoxigénico que causó la muerte a 32 personas y más de un millar

de infectados en Alemania en 2011 no se debió a pepinos españoles, sino a brotes vegetales importados de Egipto), las autoridades comunitarias realizaron varias auditorías, a través de la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión Europea [siglas en inglés FVO], actualmente unidad F de la DG SANTE. Entre otras cuestiones, estas auditorías tenían como objetivo supervisar el correcto cumplimiento del Reglamento 852/2004 en la producción primaria agrícola. Las conclusiones generales de algunas de estas auditorías fueron que los Estados miembros no estaban implementando correctamente el citado reglamento en la producción agrícola.

El motivo por el que los Estados Miembros no habían implementado, antes de 2011, las obligaciones de higiene en la producción primaria agrícola se debía fundamentalmente al hecho de que el ámbito de aplicación del Reglamento 852/2004, de higiene de los productos alimenticios, parecía incluir únicamente los alimentos. La definición de alimento establecida en el Reglamento 178/2002 excluía a las plantas antes de la cosecha. Por este motivo, se interpretó erróneamente que el Reglamento 852/2004 no era de aplicación a la producción primaria agrícola. Como consecuencia de la crisis alimentaria anteriormente indicada, y con la interpretación realizada por la Comisión tras las auditorías de la FVO, los Estados miembros hemos comenzado paulatinamente a poner en marcha las obligaciones que fija el Reglamento para la producción agrícola.

De acuerdo con las conclusiones de las auditorías anteriormente citadas, el MAPAMA aprobó el Real Decreto 9/2015, de 15 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola. Con este Real Decreto, el MAPAMA pretendía desarrollar plenamente las obligaciones establecidas en la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción agrícola, equiparando al sector agrícola con el sector ganadero y pesquero, los cuales venían implementando adecuadamente los requisitos de higiene desde 2006.

La puesta en marcha del Real Decreto 9/2015 ha dado lugar, entre otras cuestiones, a la:

- Creación de un Registro de Operadores en la Producción Primaria Agrícola (el REGEPA).
- Aprobación de Guías de Buenas Prácticas de Higiene en la Producción Primaria Agrícola.
- Puesta en marcha de un programa de control oficial de la higiene en la producción primaria agrícola y del uso de los productos fitosanitarios.

Registro de operadores

En el artículo 6 del Reglamento 852/2004 se establece que los operadores de las empresas alimentarias (en las que se incluyen las explotaciones agrícolas) tienen la obligación de notificar a las autoridades competentes todos los establecimientos que estén bajo su control, en los que se realice cualquiera de las operaciones de producción, transformación y distribución de alimentos, con el fin de proceder a su registro.

En este sentido, es importante destacar que actualmente en España todos los operadores de empresas alimentarias se encuentran perfectamente registrados para cada uno de los ámbitos.

En el ámbito de la producción primaria, los agricultores se encuentran inscritos en el Registro General de la Producción Agrícola (conocido por su acrónimo REGEPA) y los ganaderos en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (conocido por su acrónimo REGA), ambos dependientes de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del MAPAMA.

En el caso de operadores distintos de los de la producción primaria, que operan en el ámbito de la producción, transformación y distribución de alimentos, se encuentran registrados en el Registro General Sanitario de Empresas

Los agricultores se encuentran inscritos en el Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA), dependiente del MAPAMA.

Alimentarias y Alimentos, dependiente de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), dependiente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Guías de buenas prácticas de higiene

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de higiene a los operadores de las empresas alimentarias, que operen tanto en la producción primaria como fuera de ella, el Reglamento 852/2004 establece la posibilidad de que los distintos sectores elaboren, en coordinación con las autoridades competentes de los Estados miembros y la Comisión, guías de buenas prácticas de higiene, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario.

La elaboración de esta guía para la producción primaria agrícola española se realizó en 2014, siendo publicada y estando disponible para el público en general en la Web del MAPAMA. El seguimiento de esta guía es voluntario, y hay que entenderla como un instrumento que plasma de manera sencilla las obligaciones que se derivan de la puesta en marcha de la legislación vigente.

En la guía se fija un conjunto de obligaciones y recomendaciones realizados para una serie de factores que pueden provocar la presencia de microorganismos o sustancias indeseables, como el agua de uso agrícola, los productos fitosanitarios, los fertilizantes o las condiciones higiénico-sanitarias.

Igualmente, es importante destacar la reciente publicación en la web del MAPAMA de la guía de buenas prácticas de higiene en la producción primaria de brotes vegetales, la cual tiene como finalidad facilitar a los operadores el cumplimiento de la normativa vigente en este sector.

Programa de control oficial

Con la finalidad de dar cumplimiento a la normativa sobre controles oficiales y a las restantes obligaciones establecidas en la normativa comunitaria, se reguló en el Real Decreto 9/2015 la puesta en marcha del Programa de Control Oficial de la Producción Primaria Agrícola y del Uso de los Productos Fitosanitarios. Este programa de control fue aprobado en Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural en febrero de 2016, como uno de los Programas integrantes del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA) para el periodo 2016-2020.

Es interesante destacar que, con anterioridad a la aprobación del programa, ya se venían implementando acciones que permitían cumplir parcialmente con la normativa de higiene. En este sentido, señalar el programa de vigilancia del uso de los productos fitosanitarios, que se viene poniendo en marcha en España desde los años noventa, en aplicación del artículo 68 del Reglamento 1107/2009, así como la puesta en marcha de algunas disposiciones legislativas, tales como el Real Decreto 1311/2012, sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios, o la Orden APA/326/2007, sobre el registro de información de las explotaciones agrícolas. También hay que resaltar las inspecciones de condicionalidad realizadas en el marco del control de las ayudas de la PAC, dentro de cuyo ámbito también se incluían algunos aspectos relacionados con la higiene de la producción agrícola.

El programa de control oficial de la producción primaria agrícola y del uso de los productos fitosanitarios incluye la definición de los ámbitos a controlar, el número de controles a realizar y diferentes aspectos sobre la ejecución de los mismos.

Tanto en la definición del número de controles como en el resto del contenido del Programa, interviene el Comité Fitosanitario Nacional (órgano de coordinación con las CCAA), a través de sus distintos grupos de trabajo. En el caso de los controles a explotaciones agrícolas, el universo de partida va a estar formado principalmente por todas las explotaciones definidas en el REGEPA. A partir de ahí, se hace una distribución territorial del número de inspecciones que ejecutarán los órganos competentes de las CCAA, siguiendo siempre criterios de análisis de riesgos.

El MAPAMA, además de intervenir en la determinación de las inspecciones, es el encargado de la coordinación, seguimiento, supervisión de la ejecución y retroalimentación del Programa Nacional de Control Oficial de la Higiene de la Producción Primaria Agrícola y Uso de los Productos Fitosanitarios.

El Real Decreto 9/2015 regula la puesta en marcha del Programa de Control Oficial de la Producción Primaria Agrícola y del Uso de los Productos Fitosanitarios.