



TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 14

2012

ISSN 1831-0842

APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE
EN MATERIA DE HIGIENE EN **MATADEROS**
DE PAÍSES QUE SE ADHIRIERON A LA UE
A PARTIR DE 2004



Informe Especial nº 14 // 2012

APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE HIGIENE EN MATADEROS DE PAÍSES QUE SE ADHIRIERON A LA UE A PARTIR DE 2004

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 14 // 2012

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012

ISBN 978-92-9237-855-4
doi:10.2865/16753

© Unión Europea, 2012
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartado

ABREVIATURAS

GLOSARIO

I-VIII **RESUMEN**

1-16 **INTRODUCCIÓN**

6-12 **RESPONSABILIDADES**

7-8 COMISIÓN

9-10 ESTADOS MIEMBROS

11-12 EXPLOTADORES DE EMPRESA ALIMENTARIA

13-16 **FINANCIACIÓN ESPECÍFICA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DE RECIENTE ADHESIÓN**

17-21 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

22-50 **OBSERVACIONES**

22-28 **SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE**

24-25 LA COMISIÓN SOLO EXAMINÓ PARCIALMENTE LA APLICACIÓN DEL «PAQUETE DE NORMAS SOBRE HIGIENE» DE 2004 EN LOS ESTADOS MIEMBROS

26-27 DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES NACIONALES DE CONTROL PLURIANUAL POR LOS ESTADOS MIEMBROS AUDITADOS

28 INSUFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTROLES VETERINARIOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS

29-35 **CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS MATADEROS POR LOS EEA**

30 DEFICIENCIAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE

31 GARANTÍAS INSUFICIENTES CON RESPECTO AL SISTEMA DE ANÁLISIS DE PELIGROS Y PUNTOS DE CONTROL CRÍTICO

32 DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONTROL PROPIO

- 33 INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE TRAZABILIDAD
- 34-35 INCOMPATIBILIDAD DE LAS NORMAS RELATIVAS A LA FLEXIBILIDAD
- 36-44 ORIENTACIONES Y FORMACIÓN**
- 37-38 ORIENTACIONES LIMITADAS POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN
- 39 FALTA DE CONSULTAS SISTEMÁTICAS ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD Y CONSUMIDORES Y LA EAHC
- 40-44 DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA BTSF
- 45-50 PROCEDIMIENTOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS DE LA UE**
- 48-49 INSUFICIENCIAS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS
- 50 CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN INADECUADOS PARA LOS PROYECTOS SAPARD
- 51-54 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

ANEXO I — NORMAS SOBRE HIGIENE Y SEGURIDAD ALIMENTARIA QUE DEBERÁN SER APLICADAS POR LOS EXPLOTADORES DE EMPRESA ALIMENTARIA (EEA)

ANEXO II — REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA LOS CONTROLES VETERINARIOS OFICIALES

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ABREVIATURAS

APPCC: sistema de análisis de peligros y puntos de control crítico

BTSF: mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria

DG Agricultura y Desarrollo Rural: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

DG Salud y Consumidores: Dirección General de Salud y Consumidores

EAHC: Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo

ECDC: Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades

EEA: explotador de empresa alimentaria

EFSA: Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola

OAV: Oficina de Alimentos y Veterinaria

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PDR: programa de desarrollo rural

PNCP: plan nacional de control plurianual

Sapard: Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural

GLOSARIO

Cadena de frío: Durante todo el proceso de producción de alimentos (desde el sacrificio de los animales hasta el envío de los productos al consumidor final) los explotadores de empresa alimentaria deben proporcionar una cadena ininterrumpida de condiciones adecuadas de temperatura controlada para la manipulación y el almacenamiento, que tenga capacidad suficiente para conservar los productos alimenticios a una temperatura apropiada. Estas temperaturas están destinadas a mantener y ampliar el período de conservación de los productos frescos al evitar el crecimiento y multiplicación de microorganismos.

Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria (BTSF): Iniciativa de la Comisión para la organización de una estrategia de formación europea sobre legislación relativa a piensos y alimentos, normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, y normativa fitosanitaria. La formación está dirigida al personal de las autoridades competentes de los Estados miembros encargado de las actividades oficiales de control, para mantenerlo informado de todos los aspectos de la legislación europea en los ámbitos anteriormente mencionados y garantizar que los controles se llevan a cabo de forma más uniforme, objetiva y adecuada en todos los Estados miembros¹.

Plan nacional de control plurianual (PNCP): Los Estados miembros velarán por el cumplimiento de la legislación alimentaria, y controlarán y verificarán que los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos cumplen los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria. Para tal fin, deberán disponer de un sistema de controles oficiales². Con el propósito de garantizar la aplicación efectiva de estos requisitos, cada Estado miembro elaborará un plan nacional único de control plurianual integrado que contenga información general sobre la estructura y la organización de los sistemas de control de piensos y alimentos, y de control de la salud animal y el bienestar de los animales en el Estado miembro. El PNCP está concebido para promover un planteamiento coherente, exhaustivo e integrado de los controles oficiales y para determinar prioridades basadas en los riesgos y criterios para la categorización del riesgo de las actividades en cuestión, así como los procedimientos de control más eficaces³.

Programa de control propio: Los explotadores de empresa alimentaria deben tomar muestras en cada fase de producción, transformación y distribución de los alimentos para garantizar que el proceso de producción funciona a niveles aceptables y que el nivel de contaminación no exige medidas correctoras. Las frecuencias de muestreo de las canales en los mataderos se fijan en el anexo I al Reglamento (CE) nº 2073/2005. Deben asimismo tomarse muestras en las zonas de trabajo y en los equipos utilizados en la producción de los productos alimenticios. El muestreo de los explotadores de empresa alimentaria (programa de control propio) es diferente del realizado por los veterinarios de los Estados miembros en el marco de los planes nacionales de control plurianual.

¹ Fuente: Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (<http://ec.europa.eu/eahc/food/about.html>).

² Reglamento (CE) nº 178/2002, artículo 17.

³ Reglamento (CE) nº 882/2004, título V.

Pruebas microbiológicas: Los explotadores de empresa alimentaria deberán garantizar que los productos alimenticios cumplen los criterios microbiológicos pertinentes, y tomarán muestras específicas de canales y carne, como prevé el Reglamento (CE) nº 2073/2005⁴.

Puntos de control crítico (PCC): Se trata de la fase o fases en las que el control es esencial para evitar o eliminar un peligro o reducirlo a niveles aceptables (véase APPCC).

Sistema de análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC): Los explotadores de empresa alimentaria deberán crear, mantener y aplicar en sus actividades unos procedimientos basados en los principios del APPCC:

- o detectar cualquier peligro que deba evitarse, eliminarse o reducirse;
- o determinar los puntos de control crítico en la fase o fases en las que el control sea esencial para evitar o eliminar un peligro o reducirlo a niveles aceptables;
- o fijar, en los puntos de control crítico, límites críticos que diferencien la aceptabilidad de la inaceptabilidad;
- o elaborar y aplicar procedimientos de vigilancia efectivos en los puntos de control crítico;
- o aplicar medidas correctoras cuando la vigilancia indique que un punto de control crítico no está bajo control;
- o implantar procedimientos para verificar que las medidas anteriormente mencionadas son eficaces;
- o elaborar documentos y registros para demostrar la aplicación efectiva de las medidas⁵.

⁴ Reglamento (CE) nº 2073/2005, anexo I.

⁵ Reglamento (CE) nº 852/2004, artículo 5.

RESUMEN

I.

Los mataderos constituyen una etapa crucial en la cadena de transformación alimentaria. Con arreglo a la legislación de la Unión Europea (UE) en materia de higiene, los explotadores de empresa alimentaria (EEA) responsables de los mataderos deben haber implantado las condiciones y procedimientos apropiados para garantizar la seguridad alimentaria. Se asignaron fondos de la UE a los mataderos de países que se adhirieron a la UE a partir de 2004 para facilitarles el cumplimiento de las disposiciones legales, lo cual constituía un gran reto pues por lo general estos nuevos requisitos eran más costosos que los requisitos nacionales vigentes. La consiguiente mejora de los mataderos contó con las contribuciones de la Unión Europea a través del Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (Sapard) y más tarde del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

II.

En su fiscalización, el Tribunal comprobó si la Comisión y los Estados miembros afectados habían adoptado las medidas necesarias para garantizar que los mataderos cumplieran los requisitos europeos en materia de higiene; para ello, examinó la supervisión y orientaciones acerca de la ejecución y financiación de las medidas relativas a los requisitos de higiene (apartados 1 a 21).

III.

La fiscalización puso de manifiesto insuficiencias en la aplicación de las normas y procedimientos en los Estados miembros visitados que se sintetizan a continuación. Estas insuficiencias no ponen en duda la concepción global de los sistemas, pero demuestran la necesidad de un mayor rigor en la aplicación de los controles a todos los niveles para mitigar los riesgos y evitar problemas potencialmente graves para la seguridad alimentaria (apartado 51).

IV.

El cumplimiento de los requisitos de la reglamentación aplicable en materia de higiene fue en parte examinada por la Oficina de Alimentos y Veterinaria (OAV) de la Comisión en los Estados miembros (apartados 22 a 25). Se hallaron insuficiencias en la ejecución de los planes nacionales de control plurianual (PNCP) por los Estados miembros (apartados 26 y 27). La supervisión de las autoridades nacionales competentes no evitó que surgieran problemas en la aplicación por los EEA de los requisitos de higiene (apartados 28 a 35).

V.

Pese a que la Comisión había publicado documentos orientativos con el fin de facilitar la aplicación de los requisitos en materia de higiene, algunos Estados miembros interesados no elaboraron orientaciones nacionales (apartados 36 a 38).

VI.

La Comisión y la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EFSA) no celebraron consultas sistemáticas sobre la iniciativa (apartado 39) y los Estados miembros carecían de procedimientos apropiados en para difundir los resultados de la iniciativa BTSF (apartados 40 a 44).

VII.

La contribución financiera de la UE destinada a facilitar la aplicación de los requisitos de higiene en los mataderos estaba afectada por insuficiencias en la sostenibilidad y en la selección de los proyectos (apartados 45 a 50).

VIII.

El Tribunal recomienda que la Comisión mejore la supervisión y la orientación para la aplicación de los requisitos de higiene en los Estados miembros de reciente adhesión. Considerando la utilización de los fondos de la UE para aplicar dichos requisitos en estos Estados miembros, se recomienda a la Comisión que supervise con eficacia la ejecución de los programas correspondientes y que evalúe el impacto de los fondos europeos.

INTRODUCCIÓN

1. Una de las prioridades fundamentales de la Comisión es el mantenimiento de niveles elevados de seguridad alimentaria a precios razonables, que tenga en cuenta los principales riesgos y garantice una aplicación eficaz de la legislación sobre seguridad alimentaria⁶. Una serie de crisis alimentarias y de sanidad animal (como la encefalopatía espongiforme bovina o las dioxinas) puso de manifiesto insuficiencias en la concepción y aplicación de la normativa sobre alimentos en la Unión Europea (UE). Desde el «Libro Blanco sobre seguridad alimentaria» de 2000⁷, la Comisión ha tomado medidas destinadas a modificar en profundidad la legislación de la UE sobre higiene alimentaria y cuestiones veterinarias.

2. En 2002 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un Reglamento relativo a la seguridad alimentaria⁸. Además, se adoptaron varios reglamentos específicos relativos a la higiene y a la seguridad alimentaria en los mataderos y la supervisión de su aplicación, en virtud del «paquete de normas sobre higiene» de 2004, cuya entrada en vigor data de enero de 2006 y que abarcaba:
 - a) normas sobre la higiene de los productos alimenticios⁹;
 - b) normas específicas de higiene para los alimentos de origen animal¹⁰;
 - c) normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano¹¹.

3. Para verificar el cumplimiento de la legislación sobre piensos y alimentos, y de la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales se efectúan controles oficiales¹². Los mataderos¹³ desempeñan un papel esencial en el mantenimiento de un elevado nivel de seguridad alimentaria en la cadena de transformación alimentaria. El **anexo I** presenta los principales requisitos de higiene y seguridad alimentaria que deben respetarse en los mataderos¹⁴.

4. A diferencia de los Estados miembros que ya aplicaban la legislación europea en materia de higiene, los Estados que se adhirieron a la UE a partir de 2004 se enfrentaron a dificultades específicas para respetar los nuevos requisitos del «paquete de normas sobre higiene». A raíz de ello, se asignaron fondos europeos a los mataderos de los Estados miembros recién adheridos que facilitarían el cumplimiento de la legislación.

⁶ http://ec.europa.eu/food/intro_en.htm

⁷ COM(1999) 719 final de 12 de enero de 2000.

⁸ Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 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 (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

⁹ Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139 de 30.4.2004, p. 1, *corrigendum* DO L 226 de 25.6.2004, p. 3).

¹⁰ Reglamento (CE) nº 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 (DO L 139 de 30.4.2004, p. 55, *corrigendum* DO L 226 de 25.6.2004, p. 22).

¹¹ Reglamento (CE) nº 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 (DO L 139 de 30.4.2004, p. 206, *corrigendum* DO L 226 de 25.6.2004, p. 83).

¹² Con arreglo al Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 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 (DO L 191 de 28.5.2004, p. 1). Con «control oficial» se hace referencia a toda forma de control que efectúe la autoridad competente o la Unión para verificar el cumplimiento de la legislación sobre piensos y alimentos, así como las normas relativas a la salud animal y el bienestar de los animales.

¹³ Ateniéndose a la definición del Reglamento (CE) nº 853/2004, un matadero es un «establecimiento donde se sacrifican y faenan animales cuya carne está destinada al consumo humano».

¹⁴ Reglamento (CE) nº 852/2004, artículo 3.

5. En diciembre de 2011, las autoridades nacionales de estos Estados miembros (véase el **cuadro** en el apartado 45) habían aprobado 2 154 mataderos y certificado que respetaban la normativa europea en materia de higiene.

RESPONSABILIDADES

6. El «paquete de normas sobre higiene» atribuye las competencias en materia de higiene y seguridad alimentaria a la Comisión, los Estados miembros y los explotadores de empresa alimentaria.

COMISIÓN

7. La Comisión (Dirección General de Salud y Consumidores) se encarga del desarrollo de la política europea de seguridad alimentaria, y en particular de la gestión de riesgos relativos a la seguridad alimentaria. Para ello, cuenta con la colaboración de dos agencias: la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), con sede en Parma, que emite dictámenes científicos sobre cuestiones de seguridad alimentaria que constituyen una base científica para las medidas europeas; el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), basado en Estocolmo, desempeña asimismo un papel científico y de evaluación de riesgos, pero hace mayor hincapié en la salud humana.
8. La Comisión verifica la ejecución de la política de seguridad alimentaria de la UE por los Estados miembros, en particular comprobando si estos desarrollan un sistema de controles nacionales oficiales conforme a la legislación de la UE. De esta verificación se encarga la Oficina de Alimentos y Veterinaria (OAV), que forma parte de la DG Salud y Consumidores, mediante auditorías de los controles oficiales nacionales de los Estados miembros. Dicha dirección general también desarrolla una formación en seguridad alimentaria para los Estados miembros a través del programa BTSF. Estos cursos de formación son administrados por la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC), con sede en Luxemburgo.

ESTADOS MIEMBROS

- 9.** Cada Estado miembro cuenta con una autoridad competente encargada de aplicar el «paquete de normas sobre higiene» de 2004, y de verificar el cumplimiento de estos requisitos por los EEA. Entre las principales tareas de las autoridades competentes figuran:
- a) elaboración y difusión de las directrices nacionales;
 - b) aprobación de mataderos;
 - c) implantación de un único plan nacional de control plurianual (PNCP) que describa su sistema de controles oficiales y otras actividades para hacer aplicar los requisitos de seguridad alimentaria por los EEA en todas las fases de la cadena alimentaria;
 - d) elaboración de los informes de ejecución del PNCP;
 - e) realización de controles oficiales (además de los de los veterinarios oficiales en los mataderos) de los EEA conforme al PNCP;
 - f) fomento de la formación de los agentes que llevan a cabo los controles;
 - g) organización de la designación de los laboratorios nacionales de referencia;
 - h) realización de auditorías de los sistemas oficiales de control para garantizar que se cumple el objetivo del Reglamento (CE) nº 882/2004.
- 10.** Los Estados miembros comunican anualmente a la Comisión los resultados de sus controles y auditorías del ejercicio anterior.

EXPLOTADORES DE EMPRESA ALIMENTARIA

- 11.** Los EEA se encargan de garantizar que todas las fases de la producción, transformación y distribución de alimentos bajo su control cumplen los requisitos de higiene. Los EEA encargados de la gestión de los mataderos en los Estados miembros se ocupan de garantizar el cumplimiento de los requisitos relativos a:
- el suministro de instalaciones y equipos adecuados que permitan al veterinario oficial llevar a cabo inspecciones *ante mortem* y *post mortem*;
 - trazabilidad de los productos animales;
 - muestreo para determinar una contaminación microbiológica;
 - separación de las actividades en el espacio o el tiempo para evitar la contaminación cruzada;
 - mantenimiento de la cadena de frío y empaquetado o envasado y despacho apropiados;
 - correcta eliminación de todos los residuos resultantes de las operaciones llevadas a cabo en los locales del matadero.
- 12.** Todos los procedimientos relativos a la higiene de los alimentos deberían basarse en los principios del sistema de análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC)¹⁵, que es la metodología internacional normalizada de gestión de los riesgos vinculados a los alimentos.

¹⁵ Véase el glosario para la definición de estos principios.

FINANCIACIÓN ESPECÍFICA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DE RECIENTE ADHESIÓN

- 13.** Los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004 tuvieron que garantizar que sus mataderos respetaban los requisitos de higiene de la Unión. Dado que por lo general estos requisitos eran más exigentes que los requisitos nacionales vigentes, se concedieron fondos europeos destinados a la modernización de los mataderos para facilitar así su cumplimiento.
- 14.** El Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (Sapard)¹⁶ asignó alrededor de 117 millones de euros a 241 mataderos a través de la medida «Mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas y pesqueros»¹⁷. Dicha medida facilitaba fondos para ayudar a los Estados miembros a afrontar los ajustes estructurales de sus sectores agrícolas y zonas rurales, en particular el cumplimiento de la legislación sobre la higiene en los mataderos. El programa se centró en las prioridades establecidas en los acuerdos de asociación para la adhesión, que presentan los datos de cada país en un plan de desarrollo rural.
- 15.** La financiación de Sapard se destinó a ayudas para la construcción de los locales de los mataderos, para la adquisición de equipos, para el reacondicionamiento de las salas de producción utilizando materiales higiénicos (por ejemplo, prohibiendo el empleo de pinturas normales para las paredes), y para instalaciones de esterilización y limpieza con el fin de cumplir las normas de higiene.
- 16.** Los mataderos recibían entonces financiación con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)¹⁸ a través de la medida «Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas» y, posteriormente, con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)¹⁹ a través de la medida «Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales». Estos fondos son gestionados por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y los Estados miembros.

¹⁶ Reglamento (CE) nº 1268/1999 relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión (DO L 161 de 26.6.1999, p. 87).

¹⁷ Esta medida correspondía a una dotación global de 1 025 millones de euros. El importe de 117 millones de euros para los mataderos es una estimación del Tribunal basada en la información facilitada por la Comisión y los Estados miembros. Los niveles de ayuda de Sapard se determinaron y registraron por «medidas». Dado que no existía una medida específica para los mataderos, se carece de información completa y fiable sobre su financiación. La financiación de Sapard duró hasta 2006. Si los proyectos experimentan una modificación importante durante cinco años tras la fecha de pago final de la contribución Sapard, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden proceder a recuperaciones antes del cierre del programa. En la práctica se pondrá término a un programa Sapard transcurridos siete años como máximo tras el pago final para los proyectos. En el caso de los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004, es por tanto posible proceder a las recuperaciones hasta 2013. Por lo que se refiere a Bulgaria y Rumanía, la última declaración de gastos se presentó en 2009, y podrán efectuarse recuperaciones hasta 2016.

¹⁸ Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados reglamentos (DO L 160 de 26.6.1999, p. 80).

¹⁹ Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

17. La fiscalización tenía como objetivo examinar si la Comisión y los Estados miembros que recibían fondos de los programas Sapard, FEOGA y Feader²⁰ tomaron las medidas necesarias para garantizar que los mataderos conseguían cumplir los requisitos de higiene de la Unión Europea (UE). Con este fin se plantearon las preguntas siguientes:

- a) ¿Supervisaban adecuadamente la Comisión y las autoridades competentes de los Estados miembros el cumplimiento de los requisitos de higiene aplicables a los mataderos?
- b) ¿Se contaba con la orientación y la formación adecuadas para impulsar el cumplimiento de los requisitos de higiene aplicables a los mataderos?
- c) ¿Se disponía de procedimientos adecuados para poner en práctica los requisitos de higiene en los mataderos?
- d) ¿Eran eficaces los procedimientos para facilitar financiación europea a los mataderos, o para el cumplimiento de los requisitos europeos de higiene y seguridad alimentaria?

18. La fiscalización consistió en visitas a los servicios competentes de la Comisión, a la EAHC y a la EFSA. Se visitaron cinco de los Estados miembros de reciente adhesión (República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovenia) antes citados y se controlaron sobre el terreno veinticinco mataderos que recibían financiación europea (cinco en cada Estado miembro).

19. Los trabajos de auditoría en los servicios de la Comisión competentes en seguridad alimentaria consistieron en un examen de la documentación y los procedimientos de las visitas de control e inspección sobre seguridad alimentaria, de la gestión de los programas de formación, y de las directrices pertinentes para su utilización por los EEA y las autoridades competentes.

20. En los servicios de la Comisión encargados de la financiación, la fiscalización consistió en el examen de la documentación relativa a los programas de desarrollo rural (PDR) financiados a través de los fondos de preadhesión (Sapard), FEOGA y Feader y en el examen de la documentación relativa a la aplicación de los programas en los Estados miembros visitados durante la fiscalización.

²⁰ Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

- 21.** En los Estados miembros, el control se centró en el examen de los sistemas de gestión de la aplicación de la legislación europea sobre higiene en los mataderos y verificó asimismo la contribución de los programas con financiación europea. La fiscalización en los mataderos examinó la aplicación de los procedimientos correspondientes.

OBSERVACIONES

SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE

- 22.** El Tribunal examinó la supervisión por la Comisión de las medidas adoptadas en los Estados miembros y la supervisión por estos de las actividades de los EEA. En la fiscalización se constató que, globalmente, el diseño de los sistemas para la supervisión de los requisitos de higiene por parte de la Comisión y de las autoridades competentes en los Estados miembros visitados (apartado 18) era adecuado, aunque todavía podía mejorarse a su aplicación en varios aspectos importantes que se describen más adelante.
- 23.** La Comisión todavía no había examinado por completo el cumplimiento de los requisitos de higiene (apartados 24 y 25). En los Estados miembros controlados se detectaron insuficiencias en la ejecución de los PNCP (apartados 26 y 27) y en la realización de controles veterinarios (apartado 28).

LA COMISIÓN SOLO EXAMINÓ PARCIALMENTE LA APLICACIÓN DEL «PAQUETE DE NORMAS SOBRE HIGIENE» DE 2004 EN LOS ESTADOS MIEMBROS

- 24.** La DG Salud y Consumidores controla el cumplimiento de los requisitos de higiene en los Estados miembros a través de inspecciones llevadas a cabo por su oficina de alimentos y veterinaria, que realiza unas 250 visitas de inspección al año, de las cuales más de un tercio en terceros países. La DG Salud y Consumidores establece anualmente las prioridades de sus inspecciones, teniendo en cuenta los riesgos, los factores previstos en los reglamentos, la estrategia actual, y anteriores resultados de las inspecciones. Se realizan asimismo inspecciones específicas por sector²¹, inspecciones generales de seguimiento, e inspecciones específicas de seguimiento.
- 25.** En 2006, la oficina de alimentos y veterinaria (OAV) examinó el cumplimiento de los requisitos del «paquete de normas sobre higiene» de 2004 (apartado 8) relativo al sector de la carne roja en todos los Estados miembros que se adhirieron a la UE desde 2004. En el momento de la fiscalización, en 2011, se estaba terminando un seguimiento de los niveles insatisfactorios de aplicación constatados durante este examen. En el sector de la carne de aves de corral, sin embargo, el examen no comenzó hasta 2008. En el momento de la fiscalización, en 2011 (cinco años después del plazo fijado para el cumplimiento de los requisitos de higiene), este examen, y su posterior seguimiento, seguían asimismo en curso²².

²¹ Por ejemplo, «Higiene alimentaria – Alimentos de origen animal», fiscalizaciones llevadas a cabo en 2006 en todos los Estados miembros.

²² En Estonia y Rumanía todavía no se había realizado.

DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES NACIONALES DE CONTROL PLURIANUAL POR LOS ESTADOS MIEMBROS AUDITADOS

- 26.** La ejecución de los PNCP de los Estados miembros (apartado 9 y glosario) es evaluada por la OAV en auditorías generales de seguimiento. La OAV constató insuficiencias en la ejecución²³ de los PNCP de tres de los Estados miembros visitados de reciente adhesión (Hungría, Rumanía y Eslovenia), que les restaban idoneidad para servir de base a la realización de los controles oficiales.
- 27.** Además, la fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que en Rumanía los controles previstos por el PNCP para 2009 no habían sido plenamente ejecutados.

INSUFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTROLES VETERINARIOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS

- 28.** Las autoridades competentes de los Estados miembros deberían llevar a cabo controles veterinarios oficiales en los mataderos de acuerdo con procedimientos documentados²⁴. Para garantizar la eficacia de los controles es necesario que los procedimientos estén claramente definidos y sean correctamente ejecutados (véase el **anexo II**). En la fiscalización se observó que en general existían procedimientos adecuados que garantizaban el cumplimiento de los requisitos, pero se detectaron deficiencias específicas vinculadas a problemas en la coordinación y la documentación de los programas de muestreo y de los resultados de control (véase el **recuadro 1**).

²³ Por ejemplo, en Hungría, el PCNP no proporcionó información suficiente sobre aspectos específicos del sector de las aves de corral, competencias de los veterinarios oficiales, evaluación del riesgo y sistema empleado para determinar la frecuencia de los controles oficiales. En Rumanía, el PCNP no facilitó información suficiente sobre si las sanciones eran eficaces, proporcionales y disuasorias; el establecimiento de prioridades de los controles oficiales no estaba detallado de forma armonizada; y el plan no abarcó los procedimientos para verificar los trabajos de los veterinarios oficiales. En Eslovenia, el PCNP no facilitó información suficiente sobre los procedimientos destinados a garantizar la imparcialidad y coherencia de los controles oficiales; y el plan estaba incompleto.

²⁴ Reglamento (CE) nº 882/2004, artículo 8, apartado 1.

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS MATADEROS POR LOS EEA

- 29.** El Tribunal examinó si los EEA respetaban los requisitos de higiene y seguridad alimentaria en los mataderos bajo la supervisión de las autoridades competentes de los Estados miembros. En la fiscalización se detectó que globalmente se habían implantado unos procedimientos adecuados en los EEA que permitían garantizar el cumplimiento de los requisitos. Sin embargo, las observaciones formuladas a continuación reflejan que para el cumplimiento de los requisitos de higiene y seguridad alimentaria por los EEA sigue siendo necesaria una verificación reforzada por las autoridades nacionales competentes y una estrecha supervisión de estas por la Comisión.

RECUADRO 1

INSUFICIENCIAS EN LOS CONTROLES VETERINARIOS OFICIALES

En Polonia, en el momento de la fiscalización por el Tribunal, la auditoría de los controles veterinarios oficiales por las autoridades competentes se efectuaba bajo la responsabilidad de los mismos servicios de inspección que llevan a cabo controles veterinarios, lo cual supone un riesgo para la independencia de los trabajos.

En Rumanía, un informe relativo a una inspección llevada a cabo por las autoridades competentes para verificar el desempeño de las tareas del veterinario oficial contenía observaciones relativas a la actividad del matadero y a la ejecución de los propios controles que corresponden de hecho al EEA.

Los servicios veterinarios de los Estados miembros controlan si la concepción y ejecución de los sistemas APPCC de los EEA cumplen los requisitos reglamentarios. En Hungría, sin embargo, los servicios centrales veterinarios no tenían una visión de la aplicación del sistema APPCC. Además, la información relativa a las deficiencias constatadas con frecuencia no había sido suficientemente cotejada, por lo que no era posible supervisar la aplicación y ejecución globales del sistema APPCC.

En Eslovenia faltaban directrices claras y documentación normalizada para comunicar los resultados de los controles veterinarios, lo que dio lugar a diferencias en la notificación de los controles, originando un riesgo por lo que respecta a su calidad y exhaustividad.

En algunos de los pequeños mataderos visitados durante la fiscalización las responsabilidades del EEA y las del veterinario oficial no habían sido adecuadamente definidas, lo cual puede afectar a la independencia de los controles oficiales.

DEFICIENCIAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE

- 30.** En la fiscalización se observaron insuficiencias en el cumplimiento de los requisitos de higiene en nueve de los veinticinco mataderos visitados consistentes en limpieza, desinfección y equipos de aturdimiento inadecuados, separación entre zonas «limpias» y «sucias», y falta de instalaciones de almacenamiento adecuadas para la carne declarada no apta para el consumo humano (véase el **recuadro 2**).

RECUADRO 2

DEFICIENCIAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE HIGIENE

Si bien el flujo de producción en los mataderos debería concebirse de forma que evitara la contaminación cruzada, en uno de los mataderos visitados en Rumanía el personal podía desplazarse libremente de las zonas «sucias» a las «limpias», y el equipo de auditores se vio obligado a seguir el flujo desde la zona «sucias» hasta la zona «limpia» ya que no había ninguna otra posibilidad de salida. En otro matadero de Rumanía, hubo que trasladar la carne de las instalaciones de almacenamiento a la sala de despiece para etiquetarla para su envío. En ambos mataderos, la falta de separación de las actividades en el espacio o en el tiempo puede presentar un riesgo de contaminación cruzada. En un tercer matadero, los cuchillos no eran almacenados adecuadamente durante la operación de sacrificio. En un cuarto matadero, el personal manipulaba las canales de cerdo inmediatamente después de limpiar el suelo sin antes lavarse las manos.

En un matadero visitado en la República Checa, no se disponía de instalaciones adecuadas para la limpieza de las manos y las botas que garantizaran su uso antes de entrar en las zonas «limpias». Ni en este matadero ni en un segundo existía una separación clara entre las distintas zonas, lo que permitía el libre acceso a las instalaciones sin tomar medidas de desinfección adecuadas. En un tercer matadero visitado, las jaulas utilizadas para el transporte de pollos vivos no se habían limpiado por completo tras descargar las aves, lo que podría implicar un riesgo de contaminación cruzada.

En un matadero visitado en Polonia, el equipo de aturdimiento utilizado no funcionaba adecuadamente y ocasionaba un sufrimiento innecesario a los animales, ya que no era posible acceder fácilmente a los equipos sustitutos para terminar el aturdimiento en un plazo razonable. Otro matadero visitado en Polonia, no disponía de instalaciones de refrigeración separadas para el almacenamiento de la carne no considerada apta para el consumo humano.

GARANTÍAS INSUFICIENTES CON RESPECTO AL SISTEMA DE ANÁLISIS DE PELIGROS Y PUNTOS DE CONTROL CRÍTICO

- 31.** Una documentación adecuada (por ejemplo, con respecto a la cadena de frío) constituye un elemento esencial de los sistemas APPCC²⁵. Los planes de APPCC de los mataderos visitados preveían el registro de las actividades de supervisión de los puntos de control crítico (PCC). Sin embargo, en cinco de los mataderos visitados, no se aplicaron los procedimientos APPCC a los PCC de temperatura, y la documentación de los controles PCC estaba incompleta o no era fiable (véase el **recuadro 3**). Esto limitó las garantías del control crítico comunicado.

²⁵ Reglamento (CE) nº 853/2004, artículo 5 (véase asimismo el glosario).

RECUADRO 3

CONTROLES INCOMPLETOS EN LOS PUNTOS DE CONTROL CRÍTICO

En un matadero visitado en Eslovenia, se utilizó como límite para el PCC la temperatura máxima de la carne antes de su expedición fijada por la reglamentación (7 °C), y se procedió sistemáticamente a la lectura de la temperatura. Si la lectura revelaba que la carne lista para su envío no estaba suficientemente fría, debía enfriarse más. Sin embargo, la fiscalización halló documentos que indicaban la entrega de carne del matadero con lecturas de temperatura superiores a los 8 °C sin más enfriamiento.

En un matadero visitado en Hungría, la temperatura en cámaras frigoríficas estaba sujeta a un PCC. Sin embargo, el sistema de control de la temperatura no emitía suficientes alertas cuando la temperatura se desviaba de los niveles establecidos en el plan de APPCC. En otro matadero visitado, la documentación para los PCC solo se completaba cuando se producían problemas. No se disponía de pruebas documentales de las lecturas de temperatura dentro de los niveles permitidos.

En un matadero visitado en Rumanía, los registros de temperatura de las cámaras frigoríficas no se consideraron fiables, porque se había anotado en ellos sistemáticamente la misma temperatura a partir de lecturas de temperatura tomadas cuatro veces al día durante varias semanas por la misma persona.

En un segundo matadero visitado en Rumanía, los registros de temperatura se completaron con antelación indicando sistemáticamente «C» de «conforme».

DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONTROL PROPIO

- 32.** La legislación requiere que los EEA realicen un programa de control propio consistente en el muestreo de canales respecto de la contaminación microbiológica al menos una vez a la semana, salvo en ciertos casos en los que las autoridades veterinarias permiten que se lleve a cabo con periodicidad quincenal. En cinco de los mataderos visitados en tres Estados miembros, la frecuencia de muestreo o la manipulación de las muestras no cumplían los requisitos. En cuatro casos en los que las autoridades veterinarias aprobaron el muestreo con periodicidad quincenal, el muestreo real se realizó con menor frecuencia. En un caso no se disponía de los resultados de las pruebas (véase el **cuadro 4**).

RECUADRO 4

EL MUESTREO DE LAS CANALES NO SIEMPRE SE LLEVÓ A CABO DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS

Los EEA de los mataderos deben tomar muestras para los análisis microbiológicos como mínimo una vez a la semana. En dos mataderos visitados en Rumanía, la frecuencia de muestreo de salmonela por el EEA se redujo por debajo de los requisitos legales pese a que las autoridades veterinarias no habían otorgado la aprobación previa necesaria.

Además, las muestras fueron tomadas por el veterinario oficial, pese a que le correspondía al EEA.

En un matadero visitado en Polonia, el muestreo del EEA se redujo en algunos casos a una vez al mes. En otro matadero no existían pruebas de que se hubiesen llevado a cabo todas las pruebas exigidas.

En un matadero visitado en la República Checa, si bien el EEA respetaba la frecuencia de muestreo, las muestras solo se enviaban al laboratorio una vez al mes o incluso con menor frecuencia. Esta práctica representaba un riesgo para la higiene del proceso de producción, ya que, al no comunicarse con rapidez los resultados positivos de la muestra del análisis microbiológico, resultaba imposible tomar medidas correctoras inmediatas.

INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE TRAZABILIDAD

- 33.** Los alimentos o los piensos que pueden ser vendidos en la UE deberán estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinentes²⁶. La fiscalización detectó insuficiencias en seis de los veinticinco mataderos visitados relativas a sistemas inapropiados para la identificación de las canales y de los lotes de aves y a sistemas incompletos para la trazabilidad de la transformación de animales vivos en canales en la cadena alimentaria (véase el **recuadro 5**).

²⁶ Reglamento (CE) nº 178/2002, artículo 18, apartado 4.

RECUADRO 5

FALTA DE INFORMACIÓN DE TRAZABILIDAD

Los explotadores de los mataderos no deberán aceptar animales en los locales del matadero a menos que se hayan recibido la correspondiente información sobre seguridad alimentaria contenida en los registros de la explotación de procedencia. En dos mataderos visitados en Polonia, se carecía de información sobre la cadena alimentaria referente a las vacas sacrificadas durante la visita.

En dos mataderos de cerdos visitados en Rumanía, y en uno de la República Checa, las normas relativas a la identificación de las canales destinadas a garantizar la trazabilidad eran insuficientes. En los dos casos de Rumanía, el EEA declaró que la fecha de sacrificio correspondía al número de lote. En la cámara de almacenamiento frigorífico del primer matadero se constató, durante la visita sobre el terreno, la presencia de cabezas de cerdo sin identificación. La falta de información específica para la identificación de las partes de las canales o del lote podría entonces representar un riesgo para garantizar la trazabilidad. En el caso de la República Checa, las canales solo se numeraron con el número de orden del sacrificio y no se registró la fecha de este, lo cual constituye un obstáculo para la rápida trazabilidad de la carne hasta la explotación agrícola en caso de crisis.

En dos mataderos de aves de corral visitados en Polonia, no se cotejó el número de aves entregadas y sacrificadas. En uno de los mataderos el número de aves seleccionadas para el sacrificio por la inspección veterinaria *ante mortem* en la explotación agrícola no correspondía al número de aves entregadas al matadero.

En el segundo matadero, no se procedió a un recuento físico de las aves sacrificadas. Además, en este caso, en los documentos de identificación que acompañan a las aves para el sacrificio se identificaba la explotación agrícola, pero no figuraba información alguna sobre la identificación del lote de aves. El hecho de que haya más de un lote de aves en la explotación agrícola acarrea una falta de trazabilidad entre el lote de aves controlado y el lote de aves sacrificado. Asimismo, se observó una falta de identificación similar de los lotes de aves en un matadero de aves de corral visitado en Hungría.

INCOMPATIBILIDAD DE LAS NORMAS RELATIVAS A LA FLEXIBILIDAD

- 34.** Como se indica en el apartado 11, los EEA deben llevar a cabo un muestreo microbiológico en los mataderos. La legislación²⁷ prevé excepciones a las frecuencias de muestreo en los pequeños mataderos, a condición de que se realice un análisis de riesgos que demuestre la justificación de la reducción.
- 35.** La legislación de la UE en materia de higiene no define las pequeñas empresas alimentarias. Además, existe una contradicción entre el requisito de que todos los establecimientos, con independencia de su tamaño, apliquen la legislación vigente en materia de higiene, y el Reglamento (CE) nº 2073/2005, que prevé excepciones en el caso de los pequeños mataderos.

²⁷ Reglamento (CE) nº 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, anexo I (DO L 338 de 22.12.2005, p. 1).

²⁸ Reglamento (CE) nº 882/2004, artículo 8, apartado 4.

²⁹ Reglamento (CE) nº 852/2004, capítulo III.

ORIENTACIONES Y FORMACIÓN

- 36.** En la fiscalización se examinó si la Comisión y los Estados miembros habían formulado directrices pertinentes y fomentado una formación apropiada para los interesados. La Comisión elaboró directrices, pero los sectores profesionales nacionales desarrollaron pocas orientaciones relativas a las prácticas de higiene en los mataderos (apartados 37 y 38). Los Estados miembros visitados consideraron muy útil el programa de formación organizado por la Comisión, pero en la fiscalización se constató que había posibilidades de mejora (apartados 39 a 44).

ORIENTACIONES LIMITADAS POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

- 37.** Conforme a la reglamentación sobre seguridad alimentaria la Comisión debe establecer directrices para los controles oficiales²⁸ y guías de prácticas correctas²⁹ en materia de higiene que permitan la aplicación de los principios del sistema APPCC, así como garantizar su elaboración y difusión. Con este fin publica y actualiza las orientaciones pertinentes previa consulta con los Estados miembros y otras partes interesadas.

- 38.** Los Estados miembros también deberán fomentar que los responsables de la industria alimentaria elaboren guías nacionales de prácticas correctas en materia de higiene que permitan la aplicación de los principios del sistema APPCC³⁰. Estas guías pueden resultar de gran utilidad para evitar las situaciones presentadas en los resultados de la fiscalización del Tribunal en los Estados miembros, así como las insuficiencias detectadas por las inspecciones OAV. Sin embargo, en tres Estados miembros controlados (Polonia, Rumanía, Eslovenia), las asociaciones profesionales nacionales no habían elaborado estas guías.

³⁰ Reglamento (CE) nº 852/2004, artículos 7 y 8.

³¹ Reglamento (CE) nº 882/2004, artículo 51, apartado 1.

FALTA DE CONSULTAS SISTEMÁTICAS ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD Y CONSUMIDORES Y LA EAHC

- 39.** Las materias de formación y la concepción de los cursos de formación del programa BTSF son seleccionados por la DG Salud y Consumidores y comunicados de forma muy detallada a la EAHC. Durante el período examinado (sobre la base de las visitas de fiscalización realizadas hasta enero de 2011), no se celebraron consultas sistemáticas entre la EAHC y la DG Salud y Consumidores sobre la concepción de estos cursos de formación, con el consiguiente riesgo de desaprovechar los conocimientos adquiridos por la agencia para la ejecución de los programas.

DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA BTSF

- 40.** Con el fin de armonizar los controles veterinarios oficiales por los Estados miembros, la Comisión puede organizar cursos de formación destinados al personal de los Estados miembros³¹. La iniciativa de formación BTSF fue desarrollada por la DG Salud y Consumidores y es aplicada por la EAHC. A fin de garantizar una mejor comunicación con los Estados miembros, se organizan reuniones regulares entre la Comisión y los puntos nacionales de contacto de los Estados miembros.
- 41.** Uno de los principios básicos de los cursos de formación BTSF no consiste en sustituir a los programas de formación nacionales o formar a todos los agentes de las autoridades competentes, sino en promocionar un enfoque «formación de formadores» que permita a los Estados miembros transmitir a sus servicios veterinarios la información recibida por los participantes en las sesiones de formación BTSF. El enfoque «formación de formadores» todavía no ha sido plenamente aplicado a escala europea. En la actualidad no existe un marco común relativo a la forma en que deben realizarse las actividades de divulgación, como tampoco criterios para controlar los resultados de divulgación en los Estados miembro a fin de llevar a cabo un seguimiento de estas actividades.

- 42.** En Hungría y Rumanía, la función de los puntos nacionales de contacto del programa BTSF se limita a la transmisión de información a la Comisión sobre el avance de las acciones, pero no abarca la supervisión del programa de formación, la obtención de comentarios ni la difusión de información al respecto.
- 43.** Según la evaluación intermedia del programa BTSF³², los participantes consideraban que las actividades de formación eran demasiado teóricas y que las demostraciones prácticas no bastaban. Además, la fiscalización del Tribunal en los Estados miembros puso de manifiesto que la divulgación de información en estos tras la participación en los cursos BTSF carecía de suficientes demostraciones prácticas que permitieran mejorar los resultados y el impacto de las actividades de divulgación en los Estados miembros (véase el **recuadro 6**).
- 44.** Una evaluación posterior del programa BTSF, inicialmente prevista para 2011, se retrasó y se espera que concluya en 2012.

³² Evaluación intermedia de las actividades de formación del programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria», informe final, consorcio para la evaluación de la cadena alimentaria, para la DG Salud y Consumidores, 4 de abril de 2009.

RECUADRO 6

SE PRECISAN MEJORAS EN LA FORMACIÓN

En los Estados miembros visitados durante la fiscalización, las autoridades veterinarias competentes consideraron muy útil la iniciativa BTSF, aunque sugirieron las siguientes mejoras:

- a) renovación de las materias de formación BTSF, ya que la mayor parte de sus inspectores centrales ya habían participado en los cursos de formación existentes y era necesario abarcar otras materias de actualidad para garantizar un enfoque armonizado de los controles oficiales;
- b) revisión de los idiomas de los cursos de formación, ya que por lo general estos solo se imparten en inglés, francés o alemán.

Las autoridades hicieron hincapié en la dificultad de encontrar inspectores con suficientes competencias lingüísticas para participar en estos cursos. Además, se consideró que no todos los establecimientos seleccionados para ser visitados por los participantes en los cursos de formación se ajustaban a los requisitos de higiene vigentes ni ofrecían ejemplos de mejores prácticas.

En Rumanía y Hungría, debido a una falta de intercambio de información entre el punto nacional de contacto y las autoridades veterinarias, no se tuvieron en cuenta las propuestas de mejora de los cursos de formación.

PROCEDIMIENTOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS DE LA UE

45. La fiscalización examinó los procedimientos para proporcionar financiación europea a los mataderos con el fin de facilitar la aplicación de los requisitos de higiene. El Tribunal observó insuficiencias en la sostenibilidad y la selección de los proyectos (apartados 46 a 50). En el **cuadro** figura la financiación de Sapard destinada a los mataderos con el fin de que cumplan las normas de higiene de la UE. Actualmente estas operaciones se financian a través de la medida «Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales» del Feader³³.

³³ Reglamento (CE) nº 1698/2005, artículo 28. En total esta medida contribuyó con 1 025 millones de euros a 1 936 proyectos.

CUADRO

SAPARD – MEDIDA «MEJORA DE LA TRANSFORMACIÓN Y DE LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y PESQUEROS»

Estado miembro	Número de mataderos financiados por Sapard con arreglo a la medida	Importe de la contribución europea para los mataderos financiados por Sapard con arreglo a la medida (millones de euros)	Importe medio de la contribución europea por matadero (millones de euros)	Número de mataderos aprobados a 31.12.2011
(A)	(B)	(C)	(D)=(C)/(B)	(E)
Bulgaria ¹	42	29	0,69	108
República Checa ²	30	4	0,13	239
Estonia ²	4	1	0,25	60
Letonia ¹	4	1	0,25	78
Lituania ¹	9	12	1,33	78
Hungría ²	13	3	0,23	283
Polonia ²	77	22	0,29	1 003
Rumanía ²	51	40	0,78	156
Eslovenia ²	4	3	0,75	61
Eslovaquia ²	7	2	0,29	88
Total	241	117	0,49	2 154

Fuentes:

¹ Informes anuales de ejecución de Sapard y evaluaciones posteriores disponibles.

² Información enviada al Tribunal por los organismos pagadores de los Estados miembros.

- 46.** Los programas nacionales contenían disposiciones generales para su ejecución, incluida la gestión, supervisión y control, lo cual constituía un requisito previo a la aprobación de los programas Sapard por la Comisión.
- 47.** En el informe anual de actividad de 2008 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión se formulaba una reserva respecto del sistema de gestión y control de Sapard en Rumanía y Bulgaria. La reserva fue lo suficientemente grave para que la Comisión interrumpiera los pagos a estos Estados miembros. En Rumanía (donde los problemas eran más graves), de los 197 proyectos Sapard financiados por la medida «Mejora de la transformación y de la comercialización de los productos agrícolas y pesqueros», 104 ya habían sido investigados por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en el momento de llevarse a cabo la fiscalización del Tribunal, a raíz de las consideraciones acerca de los procedimientos de contratación pública. Se constataron irregularidades graves en 64 proyectos y se formularon recomendaciones para la recuperación total de la ayuda pública. En 60 de estos proyectos hubo sospecha de fraude y las autoridades judiciales competentes fueron informadas.

INSUFICIENCIAS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS

- 48.** Un criterio para la financiación a través de Sapard era que los proyectos respetaran las nuevas normas de higiene y seguridad alimentaria al término de la realización de la inversión. La sostenibilidad del proyecto constituía también un objetivo. Los proyectos financiados debían mantenerse en los niveles de actividad fijados como objetivo durante al menos cinco años tras el término de la inversión.
- 49.** La fiscalización puso de manifiesto que los fondos de la UE contribuyeron a la reestructuración de los mataderos para facilitar el cumplimiento de las normas de la UE en materia de higiene, y para mantener una actividad económica. El impacto de las inversiones financiadas en el cumplimiento de las nuevas normas de higiene no fue objeto de una evaluación específica por parte de los servicios de la Comisión. La fiscalización también detectó, en todos los Estados miembros visitados, casos en los que no se había cumplido el período mínimo de actividad de cinco años, o en los que no se habían alcanzado los niveles previstos de actividad (véase el **recuadro 7**). Esto disminuyó el impacto de los fondos utilizados para facilitar el cumplimiento de los requisitos de higiene en los mataderos.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN INADECUADOS PARA LOS PROYECTOS SAPARD

- 50.** En la República Checa, los criterios de adjudicación para la submedida Sapard «Asistencia en la introducción del análisis de peligros y los puntos de control crítico (APPCC)» implicaban la existencia de un equipo APPCC. Se dio por tanto prioridad a la selección de los candidatos que ya contaban con un equipo APPCC, y habían avanzado en la aplicación del APPCC, respecto de los que habían efectuado menos avances y precisaban de hecho mayor asistencia, lo cual no se ajustaba al objetivo de alentar la ejecución del APPCC. En el caso de dos de los mataderos visitados por los auditores que se beneficiaban de esta submedida, los únicos criterios de adjudicación aplicados para la selección de estos dos mataderos eran que se contara con un equipo APPCC y con la certificación ISO. Por lo tanto, la contribución de los fondos Sapard a la aplicación de la legislación europea en materia de higiene era limitada, puesto que tenían más posibilidades de ser seleccionados aquellos establecimientos que ya estaban desarrollando los procedimientos para el cumplimiento de estos requisitos.

RECUADRO 7

EJEMPLOS EN LOS QUE EL NIVEL DE ACTIVIDAD PREVISTO NO SE ALCANZÓ NI SE MANTUVO

En Rumanía, dos de los cinco mataderos visitados (0,9 millones de euros de los fondos Sapard) no habían alcanzado el nivel de actividad previsto debido a una combinación de dos factores: una demanda de productos cárnicos inferior a las previsiones, y un suministro de animales adecuados inferior al previsto.

En Polonia, uno de los mataderos financiados inicialmente seleccionado para la visita (0,7 millones de euros de fondos Sapard) cesó su actividad en 2010 debido a una falta de rendimiento económico.

En Hungría, uno de los emplazamientos visitados contaba con un matadero de cerdos que había sido financiado por Sapard en 2003 (60 000 euros), y que permanecía inactivo desde 2006. El EEA transfirió la actividad de este a otro de sus mataderos. Aunque el organismo pagador recuperó los fondos Sapard adeudados, no se lograron los objetivos previstos con la financiación de la UE.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 51.** En su fiscalización, el Tribunal constató que, globalmente, el diseño de los sistemas para la supervisión de los requisitos de higiene por parte de la Comisión y de las autoridades competentes en los Estados miembros de reciente adhesión era adecuado. Asimismo, observó varias insuficiencias en la aplicación de las normas y procedimientos en los Estados miembros visitados, y detectó insuficiencias en la sostenibilidad y en la selección de los proyectos financiados. Si bien las insuficiencias detectadas no ponen en duda, individual o colectivamente, la concepción general de los sistemas para garantizar la aplicación de los requisitos en materia de higiene, demuestran la necesidad de un mayor rigor en la aplicación de los controles a todos los niveles para atenuar los riesgos que podrían originar problemas graves de seguridad alimentaria.
- 52.** La aplicación de los requisitos de higiene en los países que se adhirieron a la UE a partir de 2004 no había sido examinada de forma exhaustiva por la Comisión (apartados 24 y 25). En los Estados miembros se observaron insuficiencias en la ejecución de los PNCP, en los controles veterinarios (apartados 26 a 28) y en la aplicación de los requisitos de higiene por los EEA (apartados 29 a 35).

RECOMENDACIÓN 1

Por lo que se refiere a la supervisión de la aplicación de los requisitos en materia de higiene, la Comisión debería:

- a) completar el seguimiento por la OAV de sus anteriores recomendaciones a los Estados miembros a raíz del examen de la aplicación del «paquete de normas sobre higiene» de 2004;
- b) mejorar sus orientaciones y supervisión respecto de la elaboración y ejecución de los PNCP por los Estados miembros con el fin de garantizar un sistema eficaz de controles oficiales;
- c) alentar a los Estados miembros a llevar a cabo con eficacia sus controles veterinarios, principalmente a través de la formación, las inspecciones de la OAV y el examen de los informes de los Estados miembros;
- d) mejorar su supervisión de los controles de los Estados miembros con el fin de minimizar las insuficiencias detectadas por la fiscalización del Tribunal.

- 53.** En su fiscalización, el Tribunal detectó apoyo y orientaciones insuficientes a los EEA y ciertas deficiencias en la aplicación de la BTSF (apartados 36 a 44).

RECOMENDACIÓN 2

En cuanto a las orientaciones y a la formación, la Comisión debería:

- a) animar a los Estados miembros a elaborar guías nacionales que puedan contribuir a evitar las deficiencias identificadas por la fiscalización del Tribunal;
- b) prever medidas destinadas a la mejora de las acciones de formación y completar la evaluación de la iniciativa BTSF;
- c) garantizar que sus servicios mantienen una adecuada comunicación eficaz para mejorar las acciones de formación;
- d) alentar a los Estados miembros a fomentar mejores orientaciones y formación dirigidas a los EEA.

- 54.** Si bien los fondos de la UE contribuyen a la aplicación de los requisitos de la UE en materia de higiene, se produjeron problemas en la selección y sostenibilidad de los proyectos financiados (apartados 45 a 50).

RECOMENDACIÓN 3

Respecto a la utilización de los fondos europeos para la aplicación de los requisitos de higiene en los mataderos de los países que se adhirió a la UE a partir de 2004, se recomienda a la Comisión que:

- a) proporcione orientaciones a los Estados miembros destinadas a fomentar un uso eficaz de los fondos de la UE, y en particular la selección eficaz de proyectos sostenibles;
- b) evalúe el impacto de los fondos de la UE asignados a la aplicación de las normas sobre higiene y seguridad alimentaria;
- c) considere, basándose en dicha evaluación, si deberían adoptarse otras medidas con el fin de garantizar un nivel elevado de aplicación de las normas de higiene en los mataderos.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Ioannis SARMAS, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 25 de julio de 2012.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

NORMAS SOBRE HIGIENE Y SEGURIDAD ALIMENTARIA QUE DEBERÁN SER APLICADAS POR LOS EXPLOTADORES DE EMPRESA ALIMENTARIA

Los explotadores de empresa alimentaria (EEA) pondrán en el mercado productos de origen animal fabricados en la UE solo si han sido elaborados y manipulados exclusivamente en establecimientos autorizados que cumplan los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria [Reglamento (CE) nº 853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal].

Los procedimientos establecidos por el EEA deberán garantizar que los animales que se acepten en los locales del establecimiento han sido convenientemente identificados.

Los mataderos dispondrán de establos adecuados e higiénicos.

Deberá existir una separación, en el espacio y en el tiempo, de las operaciones. Las cadenas de sacrificio deben permitir un avance constante del proceso e impedir la contaminación entre sus diferentes partes.

Dispondrán asimismo de instalaciones para desinfectar las herramientas con agua caliente, a una temperatura no inferior a 82 °C, o de un sistema alternativo de efectos equivalentes.

Deberá haber instalaciones con cerradura para el almacenamiento frigorífico de la carne retenida e instalaciones independientes con cerradura para el almacenamiento de la carne declarada no apta para el consumo humano.

La disposición, el diseño, la construcción, el emplazamiento y el tamaño de los locales destinados a los productos alimenticios deberán ofrecer:

- a) espacio de trabajo suficiente que permita una realización higiénica de todas las operaciones, así como unas prácticas de higiene alimentaria correctas, incluida la protección contra la contaminación;
- b) unas condiciones adecuadas de manipulación y almacenamiento a temperatura controlada;
- c) un número suficiente de lavabos, situados convenientemente y destinados a la limpieza de las manos [Reglamento (CE) nº 852/2004 sobre la higiene de los productos alimenticios].

Deberá contarse con un suministro adecuado de agua potable, que se utilizará siempre que sea necesario para evitar la contaminación de los productos alimenticios.

Todas las personas que trabajen en una zona de manipulación de productos alimenticios tendrán que mantener un elevado grado de limpieza y deberán llevar una vestimenta adecuada, limpia y, en su caso, protectora.

Deberá garantizarse la inexistencia de salmonela en la carne fresca y deberán respetarse los requisitos relativos a otros criterios microbiológicos y los requisitos de muestreo.

Deberá impartirse formación a los manipuladores de productos alimenticios y a las personas encargadas de la ejecución del sistema de APPCC.

REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA LOS CONTROLES VETERINARIOS OFICIALES

El anexo II del capítulo II del Reglamento (CE) nº 882/2004 especifica los requisitos para los controles veterinarios oficiales:

1. La organización de la autoridad competente y las relaciones entre las autoridades centrales competentes y las autoridades en las que aquellas han delegado funciones para efectuar controles oficiales.
2. Las relaciones entre las autoridades competentes y los organismos de control en los que aquellas han delegado funciones relacionadas con los controles oficiales.
3. Declaración de los objetivos que han de alcanzarse.
4. Las tareas, responsabilidades y funciones del personal.
5. Los procedimientos de muestreo, los métodos y técnicas de control, la interpretación de los resultados y las decisiones consiguientes.
6. Los programas de seguimiento y vigilancia.
7. La asistencia mutua en caso de que los controles oficiales hagan necesaria la actuación de más de un Estado miembro.
8. La actuación que ha de emprenderse a raíz de los controles oficiales.
9. La cooperación con otros servicios o departamentos que puedan tener responsabilidades en la materia.
10. La verificación de la idoneidad de los métodos de muestreo, de los métodos de análisis y de los ensayos de detección.
11. Cualquier otra actividad o información necesarias para el funcionamiento efectivo de los controles oficiales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

La legislación alimentaria general y el «paquete de normas sobre higiene», incluido en el Reglamento (CE) nº 882/2004, fueron aprobados en 2002 y 2004, respectivamente. Los nuevos reglamentos fusionaron, armonizaron y simplificaron los requisitos de higiene detallados y complejos que anteriormente figuraban en una serie de directivas del Consejo relativas a la higiene de los productos alimenticios y a la producción y comercialización de los productos de origen animal. Innovaron en la medida en que establecieron una política única y transparente en materia de higiene aplicables a todos los alimentos y a todos los explotadores de empresas alimentarias a lo largo de la cadena alimentaria, «de la granja hasta la mesa», junto con unos instrumentos eficaces para la gestión de la seguridad de los alimentos y las futuras crisis alimentarias a lo largo de la cadena alimentaria.

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal según la cual, en conjunto, el diseño de los sistemas para la supervisión de los requisitos de higiene por parte de la Comisión y de las autoridades competentes de los nuevos Estados miembros adherentes era el adecuado. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que las deficiencias observadas no ponen en cuestión individual o colectivamente el diseño general de los sistemas para garantizar que se aplican los requisitos de higiene.

II.

En la legislación alimentaria de la UE, los explotadores de empresas alimentarias deberán garantizar la seguridad de los alimentos que produzcan. Los Estados miembros son responsables de la aplicación y ejecución de la legislación alimentaria mediante un sistema de control oficial, y la Comisión supervisa que estos sistemas de control oficiales son eficaces a la hora de garantizar la seguridad alimentaria en el conjunto de la Unión. Dentro de la Comisión, la DG de Sanidad y Consumidores es la principal responsable de verificar el cumplimiento de la legislación alimentaria de la UE, en parte mediante las auditorías realizadas por su Dirección F – OAV en virtud del Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre los controles oficiales en materia de piensos y alimentos. Cuando detecta deficiencias, la Oficina de Alimentos y Veterinaria (OAV) emite recomendaciones, y las medidas tomadas por los Estados miembros para abordar estas recomendaciones se aplican sistemáticamente para garantizar mejoras reales en materia de seguridad alimentaria.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sobre la ayuda a la inversión a favor de los mataderos en el ámbito del desarrollo rural, el artículo 28, apartado c), del Reglamento (CE) nº 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), establece que la ayuda al amparo de esta medida se concederá para inversiones que cumplan las normas comunitarias aplicables a las inversiones de que se trate (por ejemplo, las normas de la UE en materia de higiene). En caso de que esto no se respete, la ayuda deberá ser recuperada.

III.

La Comisión se ha comprometido a instar a los Estados miembros a ejecutar eficazmente sus controles veterinarios y a que utilicen cualquier oportunidad de hacerlo en el futuro.

IV. y V.

La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros mediante los mecanismos y procesos ya establecidos (directrices, red PNCP, informes anuales) para garantizar que los planes nacionales de control plurianual (PNCP) sean instrumentos útiles para garantizar la eficacia de los controles oficiales.

Como parte del proceso de auditoría general de la Comisión, las deficiencias observadas por la Oficina de Alimentos y Veterinaria (OAV) en la primera ronda de los PNCP elaborados por los Estados miembros fueron objeto de una respuesta detallada destinada a cada Estado miembro.

VI.

Unos procedimientos claros y normalizados de trabajo entre la Comisión y la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC) permiten abordar adecuadamente el intercambio mutuo de información de manera periódica.

A través de reuniones periódicas con los Estados miembros sobre el programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» (BTSF), la Comisión garantiza una clara participación de los Estados miembros en el diseño de los programas anuales y el análisis periódico sobre su ejecución.

VII.

La Comisión estima que ha abordado adecuadamente en su legislación y en los programas Sapard e IPARD las cuestiones de la sostenibilidad y la selección de los proyectos. Sin embargo, la ejecución final de los proyectos corresponde a la gestión descentralizada.

La futura política de desarrollo rural posterior a 2013 impone claramente a los Estados miembros que establezcan criterios de selección en los programas de desarrollo rural.

VIII.

La Comisión, a través de las auditorías de la OAV, revisa periódicamente la aplicación que llevan a cabo los Estados miembros de la legislación en materia de seguridad alimentaria, una tarea que se mantiene en el tiempo y que está todavía en curso. La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros con ayuda de los mecanismos y procedimientos ya establecidos.

Dentro de la política de desarrollo rural, el Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) prevé un marco único para el seguimiento y la evaluación de todas las intervenciones en materia de desarrollo rural. El MCSE establece diversos medios para mejorar la eficacia de cada programa garantizando la rendición de cuentas respecto a los mismos y permitiendo una evaluación de la consecución de los objetivos fijados.

La Comisión creó, en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural, una red de evaluación, a fin de facilitar el intercambio de experiencias y apoyar la aplicación y evaluación de la política de desarrollo rural. El objetivo general de la red de evaluación es ayudar al establecimiento de buenas prácticas y al desarrollo de las capacidades en materia de evaluación, aumentando así la utilidad de la supervisión y de la evaluación como herramientas para la gestión de los programas.

En la política de desarrollo rural posterior a 2013, el sistema de seguimiento y evaluación se verá muy simplificado y mejorado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

Respuesta conjunta a los apartados 23. a 26.

En la legislación alimentaria de la UE, los explotadores de empresas alimentarias deberán garantizar la seguridad de los alimentos que produzcan. Los Estados miembros son responsables de la aplicación y ejecución de la legislación alimentaria mediante un sistema de control oficial, y la Comisión supervisa que estos sistemas de control oficiales son eficaces a la hora de garantizar la seguridad alimentaria en el conjunto de la Unión. Dentro de la Comisión, la DG de Sanidad y Consumidores es la principal responsable de verificar el cumplimiento de la legislación alimentaria de la UE, en parte mediante las auditorías realizadas por su Dirección F – OAV en virtud del Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre los controles oficiales en materia de piensos y alimentos. La OAV informa de los resultados de sus inspecciones y formula, cuando lo estima necesario, recomendaciones para la mejora.

La OAV lleva a cabo un seguimiento sistemático de la aplicación, por parte de todos los Estados miembros, de sus recomendaciones, mediante una combinación de inspecciones de seguimiento generales y específicas (indicadas en el apartado 24 de las observaciones del Tribunal). Estos mecanismos de verificación siguen desplegándose en los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y posteriormente, y ya se han tomado medidas correctoras en la mayoría de los casos. Las restantes recomendaciones pendientes continúan siendo objeto de seguimiento hasta la conclusión de las acciones correctoras necesarias.

Las deficiencias señaladas por la OAV en la primera ronda de los PNCP elaborados por los Estados miembros fueron objeto de una respuesta detallada para cada uno de los Estados miembros como parte del proceso de auditoría general.

Los Estados miembros preparan sus PNCP con la ayuda de las directrices que figuran en la Decisión 2007/363/CE de la Comisión, de 21 de mayo de 2007, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el plan nacional único de control plurianual integrado previsto en el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Con vistas a la mejora continua de los PNCP, la OAV creó en 2008 una red de expertos de los Estados miembros que se reúne dos veces al año. Esta red constituye un foro para el intercambio de buenas prácticas.

Además, el artículo 44 del Reglamento (CE) nº 882/2004 exige a los Estados miembros que presenten a la Comisión un informe anual sobre la aplicación del PNCP. Estos informes anuales son revisados por la OAV, tras lo cual se transmiten diversas consideraciones a los Estados miembros.

27.

Con respecto a la aplicación de sus PNCP por Rumanía en 2009, la Comisión continúa supervisando la puesta en práctica de los controles oficiales por este país mediante una serie de mecanismos, incluidas las inspecciones de la OAV, la revisión del informe anual sobre la aplicación del PNCP y otros informes previstos en la legislación sectorial.

28.

Las normas de la UE en materia de higiene ofrecen a las autoridades competentes la posibilidad de autorizar disposiciones de control alternativas siempre que se cumpla el objetivo de la normativa.

Recuadro 1

El Reglamento (CE) nº 882/2004 no exige la supervisión de los controles oficiales que deben llevarse a cabo por servicios distintos del servicio que los realiza habitualmente. La supervisión, al verificar la eficacia de los controles oficiales y la aplicación de las medidas correctivas, constituye una función normal de los cargos de responsabilidad. El requisito de control independiente se refiere únicamente a la realización de inspecciones por la autoridad competente.

Es responsabilidad de los EEA aplicar autocontroles y corresponde a las autoridades competentes verificar que el EEA cuenta con un sistema de autocontrol. Si no es este el caso, las autoridades competentes deberán actuar, informar sobre la deficiencia y, si fuera necesario, adoptar medidas, que es lo que el Tribunal está proponiendo.

La legislación de la UE no exige que la autoridad central competente tenga una visión global de la aplicación del sistema APPCC. La ausencia de tal visión global no es un obstáculo para que la autoridad competente realice sus funciones de supervisión de manera eficaz y adecuada de la aplicación global del sistema APPCC.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

29.

Véase la respuesta al apartado 28.

30.

La Comisión se ha comprometido a garantizar que los Estados miembros cumplen de manera eficaz los controles exigidos en la legislación alimentaria de la UE y, a través de una serie de medidas, incluidas las auditorías llevadas a cabo por la OAV y su seguimiento, la formación BTSF («Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria»), los contactos de alto nivel con los Estados miembros y, en última instancia, los procedimientos de infracción, se esfuerza en garantizar que la legislación alimentaria de la UE se aplica en toda la Unión.

Recuadro 2

Véase la respuesta al apartado 30.

En el recuadro 2, el Tribunal observaba que, en un matadero en Rumanía «hubo que trasladar la carne de las instalaciones de almacenamiento a la sala de despiece para etiquetarla para su envío». Esto no constituye una deficiencia y no es un problema de seguridad alimentaria siempre que se evite la contaminación cruzada.

El Reglamento (CE) nº 853/2004 exige que los mataderos dispongan de instalaciones de refrigeración con cerradura para el almacenamiento de la carne no apta para el consumo humano. Sin embargo, hay que señalar que las autoridades competentes pueden aceptar soluciones alternativas.

Recuadro 3

Véase la respuesta al apartado 30.

Con respecto a la observación del Tribunal en relación con el sistema de control de la temperatura de las salas frigoríficas en un matadero en Hungría, cabe señalar que pueden aceptarse otros sistemas de control (por ejemplo, control manual) siempre que se cumpla el objetivo de la normativa.

32.

Véase la respuesta al apartado 28.

Recuadro 4

Véase la respuesta al apartado 30.

Las medidas correctoras previstas en el Reglamento (CE) nº 2073/2005 requieren mejoras en la higiene del sacrificio y la revisión de los controles del proceso, así como la retirada del mercado, según los casos. No obstante, el envío de muestras para su análisis lo antes posible es una buena práctica.

33.

Véase la respuesta al apartado 28.

Recuadro 5

Véase la respuesta al apartado 30.

35.

En la legislación sobre higiene de la UE, el legislador no ofrece una definición de «pequeña empresa alimentaria», ya que corresponde a las autoridades competentes y a los EEA que están mejor situados decidir a quién abarca esta definición y quién podría beneficiarse de la excepción prevista para los «pequeños mataderos». La Comisión considera que ello no supone una contradicción con el requisito de que todos los establecimientos, con independencia de su tamaño, han de aplicar la legislación en materia de higiene en vigor y el Reglamento (CE) nº 2073/2005, que permite excepciones para los pequeños mataderos. Por ejemplo, el requisito mínimo supone tomar una muestra una vez por semana independientemente del tamaño del matadero. Los pequeños mataderos pueden reducir esta periodicidad sobre la base de un análisis de riesgos.

39.

La buena ejecución del programa BTSF está garantizada, en primer lugar, mediante reuniones formales cada dos meses entre la DG de Sanidad y Consumidores y la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo y, en segundo lugar, mediante información intercambiada diariamente. Se han establecido unos procedimientos normalizados de trabajo claros entre la Comisión y la EAHC, adoptados en 2011 para abordar adecuadamente las relaciones de trabajo, incluidos el intercambio regular de información y de consultas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

41.

La Comisión inició en 2010 el intercambio de puntos de vista con los Estados miembros sobre los posibles métodos de difusión y su seguimiento. No obstante, la Comisión considera que un «marco común a escala de la UE sobre la manera en que las actividades de difusión deben realizarse» no aumentaría la eficacia o eficiencia.

Evaluar la difusión y su progreso es uno de los objetivos de la evaluación periódica de los programas BTSF que lleva a cabo la Comisión.

42.

El papel fundamental desempeñado por los puntos de contacto nacionales para supervisar el programa de formación BTSF a nivel nacional se plantea y recuerda en cada reunión con los Estados miembros en el momento de analizarse el programa BTSF.

43.

La Comisión tomó medidas inmediatas y abordó plenamente los resultados de la evaluación intermedia del programa BTSF en 2009. Tras la primera evaluación de la satisfacción de los participantes en la formación BTSF, la Comisión realizó un considerable esfuerzo para proponer actividades más prácticas durante las sesiones de formación BTSF.

Por otra parte, el hecho de que la difusión de la información en los Estados miembros después de las actividades BTSF carecían de una demostración práctica suficiente depende únicamente de las autoridades competentes y no del programa BTSF.

44.

Se espera que el informe de evaluación del programa BTSF esté finalizado en el otoño de 2012. La Comisión se esforzará por mejorar aún más la aplicación del BTSF a la luz de las recomendaciones de los evaluadores.

Recuadro 6

Las prioridades de formación del BTSF se establecen anualmente tras un proceso de consulta muy amplio, tanto dentro de la Comisión como en los Estados miembros. La decisión sobre si proseguir o no un programa es parte integrante de este proceso. Los temas de formación se renuevan regularmente y son sustituidos por nuevas áreas técnicas.

Nuevas técnicas en el ámbito de la formación, como la formación a distancia, son actualmente objeto de pruebas en el marco del programa BTSF y pueden ofrecer una salida para las cuestiones lingüísticas. Sin embargo, al organizarse los seminarios de formación, un principio básico de BSTF es mezclar participantes de diferentes Estados miembros con el fin de favorecer los contactos y el intercambio de experiencias. Por motivos presupuestarios, no es posible ofrecer interpretación en todas las lenguas de la UE.

La Comisión sigue muy de cerca las evaluaciones efectuadas por los participantes y los funcionarios de la Comisión que participan en actividades de formación. Sin embargo, sería demasiado caro ofrecer interpretación en todas las lenguas de la UE. Por lo tanto, corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros identificar las personas mejor situadas para que asistan a los cursos BTSF. La elección de los establecimientos que deben visitarse se hizo de acuerdo con las autoridades locales competentes, los contratistas y los EEA. Dado que el objetivo para los participantes es asimismo aprender a constatar los incumplimientos y sugerir medidas correctoras, seleccionar tan sólo establecimientos conformes no bastaría para cumplir este objetivo de aprendizaje de manera adecuada.

Véase la respuesta al apartado 42.

45.

La sostenibilidad y selección de proyectos que más se ajusten a los objetivos identificados constituirían un principio fundamental en el marco de la programación y ejecución de Sapard.

La sostenibilidad de los proyectos financiados se basa en dos pilares: la necesidad de demostrar la viabilidad del proyecto y la supervisión de cada proyecto durante cinco años después de su pago final.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Para la selección de los proyectos, el Reglamento n° 1268/1999 del Consejo establece que cada programa Sapard deberá «garantizar que se otorga prioridad a las medidas de mejora de la eficacia del mercado y de mejora de los niveles de calidad y sanidad, así como a las medidas destinadas a generar nuevo empleo».

Las comprobaciones del cumplimiento de estas disposiciones y, por tanto, de las disposiciones relativas a la higiene en mataderos es responsabilidad de las autoridades nacionales competentes. La Comisión es la encargada de la realización de auditorías para Sapard (Bulgaria, Rumanía y Croacia) con el fin de cerciorarse de la correcta aplicación de los procedimientos nacionales relativos a los controles *a posteriori*, en particular si los países respetan los cinco años del periodo de supervisión.

46.

En caso de gestión descentralizada en el marco de Sapard, los programas nacionales contenían las disposiciones generales de aplicación, seguimiento y control. Este plan tenía entonces que ser aprobado por la Comisión como «programa Sapard». Para la acreditación nacional y la consiguiente atribución de la gestión, las estructuras de aplicación basadas en las disposiciones generales deben elaborar procedimientos de trabajo detallado (procedimientos nacionales).

47.

A raíz de la información facilitada por la OLAF, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural ha llevado a cabo un seguimiento de esos casos: el organismo pagador en Rumanía fue visitado los días 24 y 25 de noviembre de 2010 y de nuevo en febrero de 2011. En noviembre de 2011 se llevó a cabo otra visita de inspección de conformidad.

Durante la visita, los auditores de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural evaluaron si el organismo pagador había abordado los diversos casos abiertos por la investigación de la OLAF de forma correcta, y consideró que el Departamento de Desarrollo y Pesca de Rumanía había registrado las deudas en el libro mayor de deudores con arreglo a las normas establecidas en los acuerdos de financiación plurianuales.

Otra visita de inspección de conformidad está prevista para finales de 2012. El principal objetivo de las inspecciones será evaluar el seguimiento de los casos de la OLAF en Rumanía.

49.

Tal como disponía el Reglamento Sapard, el impacto de las inversiones financiadas en cumplimiento de las nuevas normas de higiene ha sido objeto de una revisión mediante los informes de evaluación *ex post* de los programas Sapard de los ocho países beneficiarios que se adhirieron a la UE en 2004. El informe de síntesis de estas evaluaciones por evaluadores independientes se concluyó en el marco del capítulo «4.2.1. Cumplimiento de las normas de la UE y del acervo comunitario: el mayor impacto se alcanzó en el ámbito de la higiene, las condiciones sanitarias y veterinarias y el medio ambiente»¹. El informe se ha hecho público y puede consultarse en: http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

50.

Ha finalizado la aplicación del programa Sapard de la República Checa. Hasta finales de 2013, la Comisión continuará el seguimiento del cumplimiento, por parte del Estado miembro, del período de supervisión de cinco años.

La existencia de un equipo de APPCC puede considerarse como una indicación del compromiso y la capacidad de adaptación a las normas de la UE. También era necesario cumplir el objetivo de competitividad. Un establecimiento que ya haya dado pasos hacia la aplicación del APPCC cuenta con mejores perspectivas que otro que no haya dado el mismo paso. Las normas y la competitividad son objetivos complementarios.

¹ La Comisión está preparando actualmente un informe de síntesis de las tres evaluaciones *ex post* restantes de Bulgaria, Rumanía y Croacia, tan pronto como las reciba de los tres países. Los informes de síntesis van más allá de los requisitos del Reglamento Sapard y se están redactando a iniciativa de la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recuadro 7

Véase también la respuesta al apartado 45.

El Estado miembro es responsable de la aplicación de la medida. La Comisión controla la existencia de los criterios de selección que deben estar en consonancia con las prioridades y los objetivos definidos en el programa. La eficacia de los criterios de selección es controlada durante la auditoría en curso (por ejemplo, auditorías de la medida 123 en Hungría) y evaluada a través de las diferentes evaluaciones (por ejemplo, evaluación intermedia). Esto puede desembocar en la imposición de sanciones o/y recomendaciones dirigidas al Estado miembro por la Comisión.

La obligación de la prueba de viabilidad económica y del respeto del período de seguimiento de cinco años garantizó —en cierta medida— la sostenibilidad de las inversiones e impidió la pérdida de fondos comunitarios. Sin embargo, todo proyecto apoyado por la UE está expuesto a la evolución del mercado y a cambios que podrían hacer inviable la inversión tras un cierto período de tiempo.

Tras haber recibido información adicional del Tribunal de Justicia, la Comisión hará un seguimiento de este proyecto para comprobar si se han respetado los cinco años del período de seguimiento de conformidad con las respectivas disposiciones del acuerdo de financiación plurianual.

En Hungría el proyecto contó con el apoyo de Sapard. El beneficiario es una importante empresa húngara. El beneficiario explicó la suspensión de la actividad por la disminución de la población de cerdos en Hungría, debida principalmente al aumento de los precios de los piensos en el mercado. Las autoridades húngaras no aceptaron esta explicación como «caso de fuerza mayor», y se consideró como una irregularidad, ya que el proyecto no estuvo operativo durante los cinco años obligatorios después de su aprobación.

51.

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal de que, en conjunto, el diseño de los sistemas para la supervisión de los requisitos de higiene por parte de la Comisión y de las autoridades competentes de los nuevos Estados miembros adherentes era adecuado a pesar de un cierto número de deficiencias constatadas. Además, la Comisión observa que, a juicio del Tribunal, estas deficiencias no ponen en cuestión individual o colectivamente el diseño general de los sistemas para garantizar que se aplican los requisitos de higiene.

52.

La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros a través de los mecanismos y procesos ya establecidos y descritos anteriormente (directrices, red PNCP, informes anuales) para garantizar que los PNCP constituyen instrumentos útiles para garantizar la eficacia de los controles oficiales. Como parte del proceso de auditoría general de la Comisión, las deficiencias observadas por la Oficina de Alimentos y Veterinaria en la primera ronda de los PNCP elaborados por los Estados miembros fueron objeto de una respuesta detallada destinada a cada Estado miembro.

Recomendación 1 a)

La Comisión, a través de las auditorías de la OAV, revisa periódicamente la aplicación que los Estados miembros hacen de la legislación en materia de seguridad alimentaria, una tarea que se mantiene en el tiempo y que está todavía en curso. Cuando se hayan detectan deficiencias, la OAV emite recomendaciones, y las medidas tomadas por los Estados miembros para abordar estas recomendaciones se aplican sistemáticamente para garantizar mejoras reales en materia de seguridad alimentaria.

Recomendación 1 b)

La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros a través de los mecanismos y procesos ya establecidos (directrices, red PNCP, informes anuales) para garantizar que los PNCP constituyen instrumentos útiles para garantizar la eficacia de los controles oficiales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 1 c)

La Comisión se ha comprometido a animar a los Estados miembros a ejecutar efectivamente sus controles veterinarios y a que utilicen cualquier oportunidad que se le presente, incluidas las inspecciones de la OAV y la formación BTSF, para hacerlo en el futuro.

Recomendación 1 d)

La Comisión tiene un sistema eficaz para detectar deficiencias de los Estados miembros en materia de control de los alimentos y piensos, y garantizar que se cumplen las medidas prometidas por los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión reconoce la necesidad de garantizar que su supervisión de los controles oficiales se ajusta efectivamente a la realidad del sector de la alimentación humana y animal.

53.

Ver respuesta a la recomendación 2.

Recomendación 2 a) a d)

La Comisión estima que el actual conjunto de directrices, herramientas y procedimientos son adecuados y eficaces para garantizar una alta calidad de la orientación y la formación en el marco de la iniciativa BTSF. En sus esfuerzos lograr una mejora constante, la Comisión abordará los resultados de la más reciente evaluación, que debe concluirse en otoño de 2012, mediante adecuadas acciones futuras.

54.

La Comisión estima que ha abordado adecuadamente en su legislación y en el programa Sapard las cuestiones de la sostenibilidad y la selección de los proyectos. Sin embargo, la ejecución final de los proyectos en el marco de la gestión descentralizada es responsabilidad de los países beneficiarios.

La futura política de desarrollo rural posterior a 2013 impone claramente a los Estados miembros que establezcan criterios de selección en los programas de desarrollo rural.

Recomendación 3 a) a c)

Dentro de la política de desarrollo rural, el Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) prevé un marco único para el seguimiento y la evaluación de todas las intervenciones de desarrollo rural. El MCSE establece diversos medios para mejorar la eficacia de cada programa garantizando la responsabilidad de los programas y permitiendo una evaluación de la consecución de los objetivos fijados.

El MCSE incluye una serie de directrices sobre evaluación y notas de orientación sobre los indicadores comunes para el seguimiento y la evaluación.

La Comisión creó, en el marco de la red europea de desarrollo rural, una red de evaluación, a fin de facilitar el intercambio de experiencias y apoyar la aplicación y evaluación de la política de desarrollo rural. El objetivo general de la red de evaluación es ayudar al establecimiento de buenas prácticas y al desarrollo de las capacidades en materia de evaluación, aumentando así la utilidad de la supervisión y de la evaluación como herramientas para la gestión de programas.

En la política de desarrollo rural posterior a 2013, el sistema de seguimiento y evaluación se verá muy simplificado y mejorado.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 14/2012

Aplicación de la legislación de la UE en materia de higiene en mataderos de países que se adhirieron a la UE a partir de 2004

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2012 — 41 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-855-4

doi:10.2865/16753

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

LOS ESTADOS MIEMBROS QUE SE ADHIRIERON A LA UNIÓN EUROPEA (UE) A PARTIR DE 2004 RECIBIERON FONDOS DE LA UE CON LA FINALIDAD DE QUE LOS MATADEROS DE ESTOS PAÍSES LOGRARAN CUMPLIR LOS REQUISITOS DE HIGIENE DE LA UNIÓN. EL PRESENTE INFORME EXAMINA LA UTILIZACIÓN DE ESTOS FONDOS Y SI SE DISPONÍA DE SISTEMAS ADECUADOS PARA PONER EN PRÁCTICA LOS REQUISITOS DE HIGIENE. SE LLEGA A LA CONCLUSIÓN DE QUE SI BIEN GLOBALMENTE LA CONCEPCIÓN DE LOS SISTEMAS ERA ADECUADA, LAS INSUFICIENCIAS DETECTADAS DEMUESTRAN LA NECESIDAD DE UN MAYOR RIGOR EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

