



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.9.2006
COM(2006) 519 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria

{SEC(2006) 1163}

{SEC(2006) 1164}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. RESUMEN

En paralelo con el desarrollo del mercado interior, se han elaborado progresivamente una serie de normas europeas relativas a la legislación en materia de piensos y alimentos, salud animal, bienestar de los animales y fitosanidad. Dichas normas han contribuido a un funcionamiento sin complicaciones del mercado interior, manteniendo al mismo tiempo, un nivel de protección elevado. Por otra parte, son acordes a la evolución internacional experimentada en dichos ámbitos, en particular en la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF).

Se han alcanzado los objetivos de mercado interior en estos ámbitos. En lugar de elaborar nuevas iniciativas legislativas de importancia, la Comisión cree que es necesario garantizar una aplicación correcta de la legislación vigente. A tal fin, es esencial la formación de las personas que deben verificar la aplicación del Derecho comunitario.

El Derecho europeo establece que la Comisión organizará cursos de formación para el personal de las autoridades competentes de los Estados miembros que se encarguen de verificar el cumplimiento de la legislación de la UE en materia de piensos y alimentos, los requisitos en materia de salud animal y de bienestar de los animales, así como de los requisitos fitosanitarios. A estos cursos de formación podrán acceder participantes de terceros países, en particular de los países en desarrollo.

El objetivo de una dimensión europea de la formación es establecer un elevado nivel de uniformidad de los controles efectuados y de las decisiones adoptadas por la autoridad de control con arreglo a dichos controles, lo que da mayor seguridad a las empresas alimentarias merced a la igualdad de trato en todos los lugares donde se efectúen los controles.

La participación de personas de terceros países dará lugar a una mejor comprensión de las normas alimentarias y los procedimientos de importación de la UE, reduciendo así los obstáculos a los terceros países y, en particular, a los países en desarrollo, a la hora de comercializar sus mercancías en la UE. Asimismo, supondrá un mayor cumplimiento de las normas alimentarias de la UE y, por tanto, un menor número de controles y una simplificación de los mismos en el momento de la importación.

En la presente Comunicación, la Comisión ofrece una visión de conjunto de las opciones a las que podrá recurrir su **Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores** para organizar acciones de formación; emite un dictamen sobre el camino que se debe seguir y sugiere un método destinado a ofrecer una formación eficiente utilizando los recursos disponibles de la forma más económica posible.

2. ANTECEDENTES

La legislación en materia de piensos y alimentos, las normas zoonosanitarias, los requisitos sobre bienestar de los animales y los requisitos fitosanitarios tienen una base casi exclusivamente comunitaria (véase el resumen del anexo I). El desarrollo de estas normas ha permitido la creación del mercado interior para los alimentos, los piensos, los animales vivos y las plantas en el marco de la Comunidad, al mismo tiempo que se garantiza un elevado nivel de protección tanto de los consumidores como de los animales y las plantas. A nivel internacional, la legislación comunitaria mencionada anteriormente permite cumplir las obligaciones internacionales establecidas en acuerdos internacionales, como los elaborados por la Organización Internacional del Comercio (OMC), el Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF).

Junto con la adopción del 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 animales¹, la verificación del cumplimiento de estos requisitos también se basa en el Derecho comunitario. En dicho Reglamento se establece un planteamiento integrado y global por lo que se refiere a la verificación por parte de las autoridades competentes del cumplimiento de los requisitos mencionados anteriormente.

Un planteamiento integrado y global con una orientación comunitaria tan intensa requiere un elevado nivel de competencias y de conocimientos especializados por parte de las autoridades de control y es muy exigente con los funcionarios encargados del control en los Estados miembros para garantizar que los controles oficiales sean eficientes, objetivos y adecuados. El personal de las autoridades de control debe tener amplios conocimientos acerca de los diferentes peligros (químicos, biológicos y físicos) que pueden darse en las cadenas de alimentación humana y animal. También debe conocer los mecanismos del mercado donde pueden obtenerse, procedentes de diversas fuentes, los alimentos y sus ingredientes. Al mismo tiempo, el personal debe estar informado sobre problemas muy concretos inherentes a los métodos específicos de producción, transformación, conservación y distribución. Debe ser capaz de determinar si se incumplen los requisitos de seguridad de los piensos y los alimentos, los requisitos zoonosanitarios y de bienestar de los animales, así como los requisitos fitosanitarios. Asimismo, debe ser capaz de detectar las prácticas fraudulentas. Así pues, el control de la producción y a comercialización de piensos y alimentos, así como de la producción y el comercio de animales y plantas, exige un planteamiento multidisciplinar.

¹ DO L 165 de 30.4.2004 (véase la corrección de errores del DO L 191 de 28.5.2004, p. 1).

Al exportar alimentos, piensos, animales vivos y plantas a la Comunidad, los terceros países deben garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias relativas a la seguridad de los alimentos y los piensos, la sanidad animal, las normas fitosanitarias y, cuando proceda, las normas sobre bienestar de los animales. El régimen de importación de la Comunidad respecto a los alimentos y los piensos de origen animal se basa en las garantías concedidas por las autoridades competentes de los terceros países exportadores. Deben certificar que las partidas destinadas a la exportación a la UE cumplen los requisitos de la UE de manera que queden garantizados unos niveles de protección adecuados respecto a la sanidad animal y la salud pública. En otros casos y, en particular, respecto a los piensos y alimentos de origen vegetal, la Comunidad confía en las garantías que ofrece el importador de las mercancías, que, a su vez, deberá haber obtenido, en el lugar de producción, garantías de que se cumplen los requisitos de la UE. Por tanto, es esencial que todos aquellos que estén relacionados con la importación de animales vivos, piensos, alimentos o plantas conozcan los requisitos de la UE relativos a las importaciones.

En este contexto, el personal de control de las autoridades competentes o de los organismos de control de los Estados miembros y de terceros países tendrá que recibir una formación y actualizaciones periódicas de sus conocimientos sobre las normas comunitarias relativas a legislación en materia de piensos y alimentos, los requisitos en materia de salud animal y bienestar de los animales, los requisitos fitosanitarios, así como sobre las técnicas para comprobar el cumplimiento de dichas normas. Se reconoció esta necesidad en el Reglamento (CE) nº 882/2004, cuyo artículo 6 impone a las autoridades competentes de los Estados miembros la obligación de garantizar que el personal encargado de efectuar los controles oficiales reciba una formación adecuada, y cuyo artículo 51 prevé el instrumento jurídico para organizar dicha formación a escala comunitaria como complemento de la formación nacional.

3. NECESIDAD DE UNA FORMACIÓN MEJOR

3.1. Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria y mejorar la salud de los animales y las plantas

La capacidad de detectar los casos de fraude y de incumplimiento es fundamental en el proceso de garantizar que se mantiene el nivel de protección establecido en la legislación en materia de piensos y alimentos, las normas zoosanitarias y sobre bienestar de los animales, y los requisitos fitosanitarios. Por tanto, una mayor capacidad de detectar los fraudes y los incumplimientos dará lugar a una mayor protección de la salud humana, la salud animal, el bienestar de los animales y la fitosanidad. Así pues, la formación no debe centrarse sólo en el conocimiento de los requisitos legales, sino también en adquirir capacidades respecto a las técnicas de control que deben permitir, de forma eficiente, la detección de prácticas fraudulentas y de incumplimiento que puedan tener un efecto adverso en nuestro nivel de protección.

3.2. Repercusiones sobre la competitividad, los mercados y el comercio

Dotar a la formación de una dimensión europea es importante para aumentar el conocimiento y la sensibilización sobre la legislación comunitaria, y para promover la armonización y la uniformidad de las actividades y los procedimientos de control en toda la UE. Todas las empresas alimentarias deben beneficiarse de esta armonización, que contribuye a establecer normas uniformes garantizando un nivel adecuado de los controles efectuados y de las decisiones adoptadas por la autoridad de control con arreglo a tales controles. Se espera que dicha armonización ofrezca una mayor seguridad a las empresas alimentarias por lo que se refiere a la igualdad de trato, independientemente de donde se realicen los controles y que, por tanto, facilite un comercio equitativo.

3.3. Repercusiones sobre los terceros países y las relaciones internacionales

La formación es importante para promover procedimientos uniformes relativos al control de los animales, los piensos y los alimentos importados de terceros países. Por tanto, es fundamental garantizar que las importaciones respeten el Derecho comunitario y que las empresas de la UE estén en una posición competitiva análoga a la de sus homólogos no europeos.

La participación de terceros países en los programas de formación de la Comunidad será importante en la promoción de las normas comunitarias a nivel internacional, y mejorará el comercio internacional de alimentos seguros y facilitará a las empresas de la UE el acceso a unas mercancías seguras procedentes de terceros países.

La formación es un instrumento eficaz para ayudar a los países en desarrollo a cumplir los requisitos comunitarios y, por tanto, a que sus productos accedan al mercado de la UE. Aparte del efecto positivo en el comercio, esta acción tendría también repercusiones políticas, tanto en su apoyo a los compromisos contraídos por la UE a nivel internacional [por ejemplo, en el marco del Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo WTO SPS) por lo que se refiere a la asistencia técnica] como en la mejora de las relaciones de la UE con los países proveedores.

Cabe esperar que la formación de representantes de países en desarrollo aumente el nivel de seguridad alimentaria en dichos países. Además de contribuir a mejorar la posición competitiva y el acceso al mercado de la UE, dicha formación puede contribuir a que aumente la seguridad alimentaria y la seguridad sanitaria de los alimentos para los consumidores de dichos países.

3.4. Repercusiones sobre las autoridades públicas

Si bien gran parte de la responsabilidad de informar y formar al personal que realiza controles oficiales sigue siendo competencia de las autoridades nacionales correspondientes (artículo 6 del Reglamento (CE) nº 882/2004), el objetivo de elaborar una estrategia de formación comunitaria es lograr una mayor uniformidad de los procedimientos de control, los métodos de control y los resultados de los controles. Como resultado de una mayor uniformidad, los controles oficiales deben aumentar su eficacia y su objetividad.

La aplicación de una estrategia comunitaria debe ser un instrumento eficaz para optimizar los recursos y establecer economías de escala que beneficien tanto a la Comunidad como a las autoridades públicas nacionales.

3.5. Repercusiones sobre la legislación

Una mejor formación hará que el personal de control conozca mejor las normas de la UE y dará lugar a una mayor comprensión de los antecedentes, los objetivos y las razones de dichas normas. Por tanto, se espera que la formación reduzca la necesidad de nuevas iniciativas legislativas, ya sea en forma de textos jurídicamente vinculantes o de notas explicativas y documentos interpretativos. Por tanto, la formación podrá contribuir a alcanzar los objetivos generales de la Comisión de contar con menos legislación, pero de mejor calidad.

4. FORMACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La mayoría de los Estados miembros organizan desde hace tiempo cursos de formación para su personal de control. Tras la adopción del Reglamento (CE) nº 882/2004, dicha formación ha pasado a ser obligatoria en todos los Estados miembros.

Los programas de formación son elaborados y organizados por las autoridades competentes, a menudo con ayuda de personal académico. La formación se imparte de distintas formas, a saber: directamente por las autoridades competentes (ya sea a nivel central o a nivel regional o local), por una serie de formadores, como instituciones académicas, laboratorios, organismos profesionales, organismos privados, por una agencia nacional, o por una combinación de todo lo anterior.

La formación incluye cursos presenciales, formación sobre el terreno y aprendizaje a distancia. El material de formación incluye CD-ROM, DVD, vídeos, etc.

Entre los formadores puede haber expertos de los departamentos de la autoridad competente, así como expertos del mundo académico, laboratorios, organizaciones profesionales, organizaciones internacionales, organismos privados, etc.

Algunos Estados miembros cuentan con uno o más centros de formación con un personal de formación muy cualificado. A menudo dichos centros están especializados en un ámbito concreto (como bienestar de los animales o controles veterinarios), cuentan con formadores profesionales, tienen acceso a infraestructuras plenamente equipadas y han elaborado material didáctico destinado a la formación.

La capacidad de formación en los Estados miembros debe responder a una gran demanda. Se calcula que el total del personal de control en toda la UE asciende a casi 50 000 personas. En algunos casos, el 100 % de los miembros del personal acceden cada año a formación en una materia concreta. La duración media de la formación por cada miembro del personal oscila entre treinta y ochenta horas al año. La proporción de formadores oscila entre uno por cada cuatro alumnos y uno por cada veinte². **De la información disponible se desprende que, en la UE, hay importantes diferencias en el nivel de desarrollo de la formación.** Habida cuenta de la extraordinaria tarea que deberá llevarse a cabo, los Estados miembros expresaron su satisfacción de que la Comisión vaya a cubrir una serie de necesidades de formación, lo que les permitirá revisar sus prioridades nacionales en materia de formación.

5. FORMACIÓN Y TERCEROS PAÍSES / PAÍSES EN DESARROLLO

La responsabilidad de la Comisión y de los Estados miembros de garantizar que todas las importaciones de alimentos, piensos, animales, plantas y sus productos procedentes de terceros países cumplen los requisitos comunitarios va en aumento. En la actualidad, la UE importa esas mercancías de más de doscientos países de todo el mundo, desde los muy desarrollados hasta los más pobres.

La experiencia demuestra que las partidas de alimentos de terceros países no siempre cumplen la legislación alimentaria de la UE. El sistema de alerta rápida en relación con los alimentos y los piensos, basado en el artículo 50 del Reglamento (CE) nº 178/2002³, demuestra que, en 2005, el 46 % de las notificaciones se producen a raíz de controles alimentarios efectuados en los puestos de inspección fronterizos. Como resultado, se rechazó la importación de 1 453 partidas. Además, otro 5 % de las partidas de terceros países que ya estaban en circulación fue objeto de notificación.

El cumplimiento de las normas de la UE es una condición para importar alimentos, piensos, animales y plantas de terceros países. El respeto de estas normas es necesario para impedir que se introduzcan en la CE enfermedades de animales y plantas, y garantiza un elevado nivel de seguridad alimentaria, así como el suministro de piensos inocuos para los animales. Es esencial que los terceros países estén informados sobre estas normas para permitir un mejor cumplimiento y, por consiguiente, una reducción del número de partidas rechazadas en las fronteras de la UE.

² Este dato se basa en las cifras que los Estados miembros han facilitado a la Comisión.

³ 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), modificado por el Reglamento (CE) nº 1642/2003 (DO L 245 de 29.9.2003, p. 4).

Es posible que los países en desarrollo tengan dificultades para organizar controles de exportación de los productos y, por consiguiente, para garantizar la conformidad/equivalencia de sus productos de exportación con las normas establecidas por la UE. El comercio de alimentos es extremadamente importante para la mayoría de estos países, en los que el nivel de subsistencia y el desarrollo socioeconómico está directamente relacionado con la posibilidad de comercializar sus mercancías en el mercado mundial.

La UE es muy sensible a estos aspectos y, si bien no pretende transigir con el nivel de protección de la salud y de seguridad alimentaria, dedica especial atención a velar por que los productos de terceros países y, en particular, de los países en desarrollo, no queden excluidos del mercado de la UE. Por ello, la UE ha desarrollado una serie de instrumentos destinados a ayudar a los terceros países a asimilar las normas y requisitos europeos vigentes sobre seguridad de los piensos y los alimentos, la salud animal, el bienestar de los animales y la fitosanidad. En el Reglamento (CE) nº 882/2004 se incluyen disposiciones de asistencia técnica, proyectos conjuntos, la elaboración de directrices y programas de formación para ayudar a los terceros países a cumplir las normas y los requisitos de la UE, y a organizar controles oficiales en los productos exportados a la UE.

La formación destinada a los terceros países también es plenamente conforme a la Política Europea de Vecindad, que es un elemento clave de la política exterior de la UE. Esta prioridad de la Política Europea de Vecindad puede reflejarse en la iniciativa de formación.

Para elaborar un programa de formación comunitario, es necesario **hacer hincapié en la dimensión internacional de las normas de seguridad de los piensos y alimentos, así como en el comercio de animales vivos y plantas**. Con esta perspectiva se organizarán actividades de formación destinadas a participantes de terceros países con el fin de promover un comercio seguro de animales, plantas, alimentos y piensos, lo que permitirá a la Comisión cumplir los compromisos políticos adoptados a nivel internacional, en particular respecto a los países en desarrollo, los países candidatos que siguen preparándose y los posibles países candidatos, y tener en cuenta otras políticas, como la Política Europea de Vecindad.

6. INICIATIVAS COMUNITARIAS DE FORMACIÓN EN EL PASADO Y EN EL PRESENTE

La Comisión ha organizado o sigue organizando una serie de iniciativas de formación en los ámbitos que nos ocupan. A continuación se tratan algunos de ellos.

6.1. Formación sobre la base de la Decisión 90/424/CEE del Consejo

El intercambio de miembros del personal de las autoridades de control de los Estados miembros es un método de formación que se ha aplicado en el pasado sobre la base del artículo 19 de la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en el sector veterinario⁴. Muchos de esos intercambios han consistido en una estancia prolongada de personal de control de un Estado miembro en un puesto de inspección fronterizo de otro Estado miembro. La experiencia de organizar dichos intercambios ha sido positiva. Ha permitido a numerosos funcionarios nacionales responsables del control familiarizarse más con la organización de los controles de importación de productos de origen animal.

Si bien no se excluye que las futuras actividades de formación puedan incluir el intercambio de personal, debe señalarse que tal método de formación sólo tiene un valor añadido europeo si se incluye en un módulo de formación basado en un material didáctico que sirva para alcanzar un objetivo común y haya sido desarrollado específicamente para formar respecto a un tema concreto, como los procedimientos de importación.

También sobre la base de la Decisión 90/424/CEE, se han organizado cursos de formación de una semana de duración sobre varios temas (por ejemplo, higiene de la carne, productos de la pesca, etc.) en organismos de los Estados miembros (situados en Lyon, Berlín, Londres, Bremen, etc.) a los que han asistido expertos de distintos Estados miembros. Estos cursos se han concentrado principalmente en distintos aspectos de la legislación veterinaria y han permitido a los participantes mejorar su comprensión de las normas comunitarias del ámbito en cuestión.

6.2. Proyectos de formación *ad hoc*

Actualmente se imparten cursos de formación *ad hoc* para proyectos de formación organizados en 2006. A tal fin, la Comisión publicó una serie de licitaciones (véase el anexo II).

Dichos proyectos abordan cuestiones de formación muy específicas, que son impartidas por organismos altamente cualificados. Algunas de estas actividades se dirigen expresamente a países en desarrollo de todo el mundo.

En el momento de la adopción de la presente Comunicación, es demasiado pronto para presentar un informe detallado sobre la calidad de las prestaciones en este ámbito. En general, la respuesta de los participantes ha sido muy positiva y demuestra que existe una gran necesidad de contar con actividades de formación.

⁴ Decisión 90/424/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a determinados gastos en el sector veterinario (DO L 224 de 18.8.1990, p. 19), modificada en último lugar por la Decisión 2006/53/CE de 23 de enero de 2006 (DO L 29 de 2.2.2006, p. 37).

6.3. Formación organizada por los laboratorios comunitarios de referencia

En virtud de la legislación de la UE sobre alimentos, piensos, salud animal y bienestar de los animales, se han establecido 39 laboratorios comunitarios de referencia. Cada uno de estos laboratorios comunitarios de referencia constituye una red con los laboratorios nacionales de referencia de los Estados miembros. Por tanto, los laboratorios comunitarios de referencia proporcionan a los laboratorios nacionales de referencia información e instrucciones sobre métodos analíticos y de diagnóstico, adoptan disposiciones prácticas para aplicar nuevos métodos, ayudan en el diagnóstico de focos de enfermedad, etc. Su tarea es también dirigir cursos de formación inicial y avanzada en beneficio del personal de los laboratorios nacionales de referencia y de expertos de países en desarrollo. En este contexto, los laboratorios comunitarios de referencia organizan, como mínimo, un taller al año. Estos talleres están destinados a garantizar que los métodos analíticos y de diagnóstico se aplican con los conocimientos especializados necesarios y de manera uniforme, garantizando así unos resultados fidedignos.

Vale la pena basarse en la gran experiencia adquirida en este ámbito y explorar las posibilidades de que los laboratorios comunitarios de referencia y la nueva iniciativa de formación colaboren en el futuro, haciendo especial hincapié en la participación del personal de laboratorio de los países en desarrollo.

6.4. Formación organizada por otras Direcciones Generales de la Comisión

Otras Direcciones Generales de la Comisión organizan actividades de formación a fin de preparar a los Estados miembros candidatos a acceder a la UE (Dirección General de Ampliación), ayudar a los países en desarrollo a aplicar medidas de la UE en materia de sanidad y fitosanidad (Dirección General de Comercio), o a través de programas de ayuda exterior de la CE (EuropeAid). El Centro Común de Investigación (CCI) ofrece cursos de formación sobre distintas cuestiones relativas a la seguridad y la calidad de los alimentos y los piensos. En particular, sobre aspectos específicos de la aplicación de la norma de calidad ISO/IEC 17025, necesaria para los laboratorios oficiales de control de alimentos y piensos. Algunos de estos cursos son prácticos y en ellos se muestran métodos analíticos en los laboratorios del CCI. Se ha hecho especial hincapié en formar expertos de nuevos Estados miembros, países adherentes, países candidatos y países de los Balcanes Occidentales. En general, estos proyectos no interfieren ni compiten con las iniciativas de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores. En caso de que exista riesgo de interferencia, se debate la cuestión y se coordina en un grupo de dirección interservicios creado al efecto.

7. LA FUTURA FORMACIÓN COMUNITARIA

7.1. Contexto jurídico

El artículo 51 del Reglamento (CE) nº 882/2004 permite a la Comisión organizar cursos de formación para el personal de las autoridades competentes de los Estados miembros y para participantes de terceros países. Se hace hincapié en los participantes de países en desarrollo. Los ámbitos contemplados por dichos cursos de formación son la legislación sobre piensos y alimentos y los requisitos zoonosanitarios y de bienestar de los animales.

La base legal del Reglamento (CE) nº 882/2004 contempla sólo en parte la fitosanidad. Sin embargo, el artículo 2, apartado 1, letra i), de la Directiva 2000/29/CE⁵ ofrece una base legal para la formación en el sector fitosanitario, de manera que las actividades de formación organizadas por la Comisión puedan tener dicho sector plenamente en cuenta.

7.2. Participación de personas en formación que no pertenecen a la Administración

En general, cabe esperar que la formación de los agentes económicos dé lugar a una mayor eficiencia de los trabajadores cualificados, a unos mejores resultados debido al mayor número de programas de aptitud y a una mejor aplicación de las normas de la UE y, por ende, a un mayor nivel de protección.

Dicha participación permitiría a los explotadores de empresas alimentarias adaptar sus procedimientos de gestión para garantizar eficientemente el cumplimiento de dichas normas. Además, puede tener la ventaja de reducir el riesgo de tener que retirar productos del mercado. Un mejor cumplimiento podría reducir también la necesidad de controles oficiales y, posiblemente, los costes relacionados con los mismos.

No obstante, la base jurídica sólo prevé que la formación sea organizada y financiada por el presupuesto comunitario para el personal de las autoridades competentes, excluyendo así la participación de estudiantes de empresas alimentarias. La participación de dichas personas en formación no supondrá ningún gasto para el presupuesto de la UE. En cualquier caso, los Estados miembros pueden invitar a sus agencias nacionales de formación a desarrollar una formación adecuada para dichas personas.

⁵ Directiva 2000/29/CE del Consejo de 8.5.2000 relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad (DO L 169 de 10.7.2000, p. 1).

7.3. Volumen de la formación comunitaria

En 2006, habrán participado aproximadamente 1 500 personas en actividades de formación. Teniendo en cuenta que las actividades correspondientes a 2006 se consideran una fase inicial, debería ser posible aumentar gradualmente el número de participantes hasta alcanzar una media de 6 000.

La Comisión considera que es importante que, en primer lugar, los responsables de la formación en los Estados miembros reciban una formación que transmita un mensaje adecuado a las personas en formación. La formación de estas personas debe ser continua a medida que evolucione la legislación comunitaria. Además, la formación comunitaria debe estar dirigida al personal de control que trabaje cada día en distintos aspectos de la legislación comunitaria, con arreglo a una selección que deberá ser realizada por los Estados miembros, así como a participantes de terceros países.

La duración de las sesiones de formación oscila entre dos y diez días, lo cual, teniendo en cuenta el número de participantes previsto, equivale a un volumen de formación considerable de aproximadamente 960 días de formación al año, lo que exige unos recursos importantes.

7.4. La gestión de la formación comunitaria

Sea cual sea el sistema de formación que se elija, deberá haber una gestión continua que permita establecer **prioridades** e identificar proyectos de formación, establecer un **programa de formación** (anual o plurianual), **verificar la calidad de la formación**, **verificar la calidad** del material didáctico y establecer los **procedimientos** necesarios para el buen funcionamiento del sistema de formación.

Estas actividades forman parte de las **actividades principales de la Comisión**. Para la gestión diaria de un sistema de formación comunitario, es necesario que los servicios de la Comisión estén asistidos por otros agentes para cumplir las tareas anteriores. Entre dichos agentes se encuentran en primer lugar los Estados miembros y, quizá, también organizaciones no gubernamentales. La Comisión tiene intención de consultar a estas partes interesadas sobre cuestiones de formación.

7.5. Criterios para un futuro sistema de formación comunitario

Existen distintas opciones para organizar un programa de formación europeo. La opción debe tomarse teniendo en cuenta distintos parámetros y, en particular:

- La formación de la UE debe ser **complementaria**: la formación organizada a nivel comunitario no debe competir con la formación organizada por los Estados miembros, sino que debe complementarla dotándola de una dimensión europea.

- **Debe basarse en las prioridades:** dado el amplio alcance que debe tener la formación, es necesario establecer claramente las prioridades. No es posible, ni necesario, impartir cursos de formación sobre todas las cuestiones contempladas en la legislación comunitaria sobre piensos y alimentos, los requisitos zoonosanitarios y de bienestar de los animales, o la normativa fitosanitaria. El programa de formación europeo debe hacer hincapié en la dimensión europea de los controles oficiales, si bien los Estados miembros están en mejores condiciones para organizar actividades de formación sobre cuestiones relativas al control que entran dentro del ámbito de aplicación de su marco jurídico nacional.
- **Flexibilidad:** deberá ser posible reaccionar rápidamente en relación con las emergencias para garantizar que una posible alarma sea tratada de forma idéntica por todos los Estados miembros participantes, lo cual exigirá la posibilidad de adaptar rápidamente el sistema y de acceder fácilmente a los conocimientos especializados disponibles.
- **Excelencia:** todos los sistemas tendrán la mayor calidad posible, lo que exigirá el uso de un material didáctico de alta calidad y que los formadores estén altamente cualificados.
- **Transparencia:** debe establecerse una comunicación abierta y clara con todas las partes interesadas en el marco de la Comunidad y en los terceros países sobre la organización de los cursos de formación y las posibilidades de participación.
- **Un planteamiento global y exhaustivo:** una iniciativa de formación deberá abarcar ámbitos tan amplios como la legislación sobre piensos y alimentos, las normas zoonosanitarias, las normas sobre bienestar de los animales y los requisitos fitosanitarios, lo que exige un planteamiento general con la aportación de conocimientos especializados en estos ámbitos.
- **Continuidad:** la formación debe ser impartida durante un período prolongado por un equipo sólido que conozca bien la política de la UE en los ámbitos en cuestión a fin de garantizar una calidad alta y uniforme de la formación.
- **La Comisión no debe renunciar a controlar la formación:** en particular, la Comisión deberá estar en condiciones de dirigir el programa de formación, de verificar la calidad de las actividades de formación y del material didáctico, así como de establecer las medidas correctivas que sean necesarias.

7.6. Cooperación con los organismos de formación nacionales

No sería señal de buena gestión ignorar los esfuerzos de formación o las instalaciones y herramientas de formación, a menudo excelentes, de algunos Estados miembros. Por tanto, una buena práctica sería aprovechar su experiencia y su existencia a efectos comunitarios.

Los organismos nacionales podrían representar un papel importante en la UE a la hora de difundir la política europea relativa a la seguridad de los piensos y los alimentos, la salud animal, el bienestar de los animales y la fitosanidad. Podrían convertirse en un centro de referencia para ayudar en las actividades de formación impartidas en los demás Estados miembros, en primer lugar «formando a los formadores», pero también organizando periódicamente sesiones de formación para el personal de las autoridades de control de los Estados miembros y de terceros países.

La Comisión cree que el sistema de cooperación con los organismos nacionales trae consigo una serie de **ventajas** que lo convierten en un valioso sistema para gestionar actividades de formación:

- Sería flexible. Permitiría asignar tareas especiales a una agencia concreta en un período relativamente breve y el programa de trabajo de los organismos podría adaptarse con arreglo a las prioridades establecidas por la Comisión.
- Optimizaría los recursos disponibles en la Comisión y en los Estados miembros.
- Aprovecharía la experiencia y la disponibilidad de las infraestructuras de que ya disponen los Estados miembros.
- Aumentaría la visibilidad del papel fundamental de Europa en este ámbito político, que es esencial para los ciudadanos.

La Comisión seguirá estudiando la forma en que esta cooperación puede organizarse en la práctica.

8. POSIBLES OPCIONES PARA LA ORGANIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN POR PARTE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

8.1. Contratos para la organización de formación

La celebración de uno o varios contratos por la Comisión en los que se definan los pliegos de condiciones para organizar los distintos elementos de la formación, (por ejemplo, cómo se imparte la formación, la elaboración del material didáctico, la gestión de los programas, los aspectos logísticos, el desarrollo de un programa de aprendizaje por medios electrónicos, etc.) puede considerarse una opción valiosa para la organización de actividades de formación comunitarias. Dicho método es flexible, ya que permite describir las características de las necesidades de formación con arreglo a las prioridades establecidas por la Comisión. Los contratos pueden cubrir también un período determinado durante el cual cabe esperar que concluya un proyecto de formación determinado. En función del tipo de contrato, también se puede dar una respuesta más rápida a necesidades más urgentes, dando prioridad a un proyecto de formación concreto.

Dado que los contratos pueden extenderse durante varios años, se puede reducir, si bien no eliminar, el riesgo de que no haya continuidad al final de un contrato. La experiencia adquirida a lo largo de varios años puede perderse al finalizar un contrato.

8.2. Un servicio especializado de la Comisión

La posibilidad de crear un centro de formación con instalaciones, infraestructuras y personal permanentes podría plantearse como un servicio especializado de la Comisión. Las consecuencias prácticas para la Comisión serían importantes: unas infraestructuras plenamente equipadas, la necesidad de contar con suficiente personal disponible, incluidos los formadores, el personal para la gestión diaria, la gestión del programa de formación, la elaboración de material didáctico, la invitación a los alumnos, los planes logísticos, etc. Aunque algunas de estas tareas pueden externalizarse, tal sistema exigiría unos recursos muy importantes, tanto humanos como financieros y es poco probable que se puedan ofrecer tales recursos. La ventaja es que el mensaje europeo puede difundirse mediante un sistema cercano a la elaboración de las políticas.

8.3. Una agencia ejecutiva

El Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios⁶ autoriza a la Comisión a establecer una agencia ejecutiva y a encargar a dicha agencia determinadas tareas de gestión relativas a programas comunitarios. Ello permitiría a la Comisión centrarse en sus actividades y funciones principales, que no se pueden confiar a una realización externa, sin renunciar al control y la responsabilidad última de las medidas gestionadas por dicha agencia ejecutiva.

La gestión de tal programa incluye tareas técnicas que no entrañan la toma de decisiones políticas y exigen un elevado nivel de conocimientos técnicos y financieros. Respecto a la formación, dichas tareas podrían incluir la gestión de procedimientos relativos a la ejecución de un programa de formación. Confiar dichas tareas a una agencia ejecutiva podría ser una forma de obtener formación eficientemente. Una agencia de este tipo daría al proyecto de formación relevancia y visibilidad.

⁶ DO L 11 de 16.1.2003, p. 1.

Sin embargo, antes de concluir las reflexiones sobre esta opción, deben tomarse una serie de medidas de procedimiento. Una de ellas es el análisis de costes y beneficios que deberá realizarse teniendo en cuenta los factores mencionados en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 58/2003. Además, antes de que la Comisión pueda crear una nueva agencia ejecutiva o ampliar las competencias de una que ya exista, el Comité regulador de las agencias ejecutivas debe emitir un dictamen favorable y el Parlamento Europeo debe participar sobre la base de las normas de funcionamiento acordadas entre la Comisión y la autoridad presupuestaria.

Una idea interesante sobre la que es necesario seguir reflexionando es que las actividades de formación podrían fusionarse con las actividades de la «Agencia ejecutiva para el programa de salud pública» creada mediante la Decisión 2004/858/CE de la Comisión⁷. Por tanto, las tareas de dicha Agencia se ampliarían con un nuevo paquete de responsabilidades. Reuniría entonces los distintos programas gestionados por la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores en una única estructura. La ventaja de tal planteamiento sería que las estructuras generales necesarias para la gestión de una agencia ya están en marcha, lo que permitiría la aplicación del programa de formación sin necesidad de crear una nueva estructura organizativa (Comité directivo y Director). La fusión de los distintos programas aumentaría también la eficacia de la Agencia existente.

No se puede recurrir a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) para organizar estas actividades de formación. La tarea específica de la EFSA es realizar la evaluación de riesgos. La organización de actividades de formación, que está más relacionada con la gestión de riesgos, entraría en conflicto con su mandato actual. Por otra parte, la EFSA es una agencia reguladora a la que se aplican las reflexiones que figuran en el punto 8.4.

8.4. Una agencia reguladora

Un organismo europeo de formación que asuma todas o parte de las tareas relacionadas con la organización y la impartición de la formación podría considerarse también una organización independiente de la Comisión, que funcionara en forma de agencia reguladora con arreglo a su Reglamento de base, que debe ser adoptado por el Consejo y el Parlamento Europeo. Entre sus tareas podría incluirse la impartición de formación, la formación y la contratación de formadores, la elaboración del material didáctico, la comunicación y la publicidad para atraer con la mayor eficiencia posible los grupos destinatarios de los Estados miembros y los terceros países, así como el establecimiento de redes con las agencias nacionales.

⁷ Decisión 2004/858/CE de la Comisión, de 15 de diciembre de 2004, por la que se crea una agencia ejecutiva, denominada «Agencia ejecutiva para el programa de salud pública», encargada de la gestión de la acción comunitaria en el ámbito de la salud pública, en aplicación del Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo (DO L 369 de 16.12.2004, p. 73).

Como en el caso de una agencia ejecutiva, una agencia reguladora podría dar mayor relevancia a la formación comunitaria al identificar la formación con ella. Reduciría las cargas administrativas de la Comisión, ya que contrataría su propio personal y administraría su propio presupuesto.

No obstante, por su propia naturaleza, una agencia reguladora es un organismo diferente de las Instituciones europeas que cuenta con personalidad jurídica propia y funciona independientemente respecto a la Comisión. Por tanto, existiría un riesgo de falta de coordinación con los servicios de la Comisión. Desde ese punto de vista, la opción de crear una nueva agencia o de ampliar las competencias de una ya existente no sería el modelo más adecuado para impartir formación a escala de la UE.

9. MEDIDAS ADICIONALES QUE DEBERÁ TOMAR LA COMISIÓN

La Comisión seguirá reflexionando en la posibilidad de un programa de formación que sea llevado a cabo por una agencia ejecutiva (opción 8.3). No obstante, se estudiará minuciosamente la viabilidad jurídica conforme a lo dispuesto en el marco jurídico y en las disposiciones prácticas para posibilitar el uso de recursos financieros del presupuesto de la Comunidad antes de tomar tal decisión. Se cree que esa solución ofrece las garantías necesarias para alcanzar los objetivos principales de la Comisión y, en particular, para que las actividades prioritarias permanezcan dentro del ámbito de la Comisión (véase el Reglamento (CE) nº 58/2003). Por tanto, la Comisión contratará lo antes posible el análisis de costes y beneficios mencionado anteriormente.

10. EVALUACIÓN DE IMPACTO

El impacto de la organización de programas de formación sobre distintos aspectos de la vida socioeconómica se ha evaluado y publicado con simultaneidad a la presente comunicación. Dicho impacto incluye un análisis de costes basado en la experiencia adquirida durante la fase inicial de una serie de actividades de formación organizadas en 2006.

Sobre dicha base, teniendo en cuenta determinados parámetros, como el número de participantes al año, la duración media de un curso, el número de participantes por curso y la opción de gestión que se elija, se calcula que el coste total de un programa de formación anual oscilaría entre 13,2 millones de euros y 19,8 millones de euros durante el periodo 2007-2011; se prevé que dicha actividad se financiará con cargo al presupuesto del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

Se espera un coste superior al principio de las actividades de formación, lo cual se explica por el número de solicitudes de participación, que probablemente sea alto durante dicho periodo, sobre todo de países en desarrollo, por lo que el número de personas en formación podría oscilar entre 6 000 y 9 000. Tras un periodo inicial de dos años, se prevé una reducción del número de solicitudes de participación.

11. CONCLUSIONES

La Comisión procurará disponer de una estructura permanente que permita una organización eficiente y eficaz de las actividades de formación en los ámbitos de la legislación sobre piensos y alimentos, la sanidad animal y el bienestar de los animales.

Al organizar estas actividades, la Comisión seguirá estudiando las distintas opciones para la gestión de un programa de formación. Sea cual sea el resultado de estas reflexiones, deberán tomarse una serie de medidas de procedimiento, entre las que se encuentran el encargo de un análisis de costes y beneficios en el caso de una agencia ejecutiva y la adopción de las normas de desarrollo para la organización de cursos de formación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 882/2004. En dichas normas de desarrollo podrán incluirse cuestiones relativas a la gestión, como los procedimientos que deberán seguirse para establecer un programa de formación anual, la consulta de las partes interesadas y, posiblemente, los contactos con un organismo de formación.

Hay que precisar que se considera que determinadas opciones, como una agencia reguladora o un servicio especializado de la Comisión, no son las mejores soluciones para una formación eficiente. En el caso de una agencia reguladora, la Comisión correría el riesgo de renunciar al control de su programa de formación y es probable que ambas opciones exijan recursos importantes.

ANNEX I: Overview of Community measures

The requirements of food law, feed law, animal health rules, animal welfare requirements and plant health have been established gradually over a period covering almost 40 years. The situation at present can be summarised as follows:

Food and feed law

- The general food law
- Labelling and nutrition
- Biotechnology
- Chemical safety of food
- Biological safety of food
- Animal nutrition
- Food and feed controls

See http://europa.eu.int/comm/food/food/index_en.htm

Animal health rules

- Preventive health measures on intra-community trade and imports of:
 - live animals
 - semen, ova and embryos
 - animal products
- Community legislation on animal diseases:
 - new Animal Health Strategy to improve the prevention and control of animal disease in the EU
 - control measures, to be taken as soon as the presence of a disease is suspected
 - eradication and monitoring programmes, for the diseases that are already within the Community
 - EU financial contribution
- Other activities: identification measures to guarantee the traceability of the animals

See http://europa.eu.int/comm/food/animal/index_en.htm

Animal welfare rules

- The protection of animals on the farm and in particular laying hens, calves and pigs
- The protection of animals during transport
- The protection of animals at time of slaughter or killing

See http://europa.eu.int/comm/food/animal/index_en.htm

Plant health rules

- Plant protection
- Harmful organisms
- Property rights
- Genetic resources
- Seeds and plant propagating material
- GM plants and seeds

See http://europa.eu.int/comm/food/plant/index_en.htm

ANNEX II: Training for developing countries in 2006

Following courses were developed in 2006:

- HACCP implementation and assessment
- Highly Pathogenic Avian Influenza
- European Standards for the importation of fruit and vegetables, and fishery products
- Import control procedures at border inspection posts
- Standards for animal by-products
- Animal welfare at the time of slaughter of meat producing animals

Of those, the following were addressed to developing countries selected on the basis of their trade records or their potential trade with the EU:

- Imports of fruit and vegetables: El Salvador, 30 May-1 June 2006, Malaysia, scheduled for September 2006, Tanzania, scheduled for October 2006
- Fishery products: Indonesia, 25-27 April 2006, Colombia 20-22 June 2006, Senegal, scheduled for October 2006

With representatives from:

- Africa (including among other countries: Tanzania, Kenya, Uganda, Malawi, Ethiopia, Eritrea, Botswana, Namibia, Zimbabwe, Zambia, Lesotho, Swaziland, South Africa, Senegal, Mauritania, Guinea Conakry, Ivory Coast, Cameroon, Benin, Togo, Gambia, Ghana).
- Asia (including among other countries: Malaysia, Philippines, Indonesia, Laos, Thailand, Vietnam, Cambodia, Myanmar, China, Taiwan, Singapore, South Korea, Papua New Guinea, Maldives, Bangladesh).
- Latin America (including among other countries: El Salvador, Belize, Bolivia, Dominican Republic, Guatemala, Colombia, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Cuba, Venezuela, Ecuador, Chile, Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Mexico).

A further course on Avian Influenza covered Laos, Vietnam, Cambodia and Indonesia and took place from February to May 2006. In view of the epidemiological situation of the disease, it is the intention to extend this activity to African countries as soon as possible. Representatives from developing countries were also invited to the other courses.