LA SANIDAD ANIMAL Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

EN LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL ESTADO

El trabajo que les ofrezco persigue dos objetivos básicos. En primer lugar, pretende patentizar la creciente importancia que vienen teniendo la Sanidad Animal y la Seguridad Alimentaria en nuestra historia más reciente, como protección de la salud y de los derechos del consumidor, y su correspondiente cabida en la temática veterinaria, mostrando las respuestas que el poder legislativo de cada momento ha tratado de dar a esas necesidades sociales.

En segundo lugar, procura hacerlo, si me lo permiten, de forma más divulgativa, con el sentir pedagógico de acercar al ámbito profesional, no las leyes que ya han sido publicadas, sino su gestación, las formas y los procedimientos con que, en términos gastronómicos, fueron cocinadas, aliñadas y, finalmente, puestas sobre el mantel, o impresas en el Boletín Oficial del Estado.

DOCTOR D. LUIS MARDONES SEVILLA *

Diputado de Coalición Canaria

La actividad legislativa desarrollada por el Parlamento de la Nación, emanado de la soberanía popular recogida en la Constitución Española de 1978, ha venido a conformar, en un marco legal moderno, europeo y adaptado a todo tipo de problemáticas, que no son pocas, un amplio campo normativo también en materia de Sanidad Animal y Seguridad Alimentaria. Ordenamiento legal que, a tenor de la organización política y administrativa que conforma el Estado de las Autonomías, vierte y adapta sucesivamente su contenido en todos los ámbitos y niveles de competencia, bien sean de la Administración Central, de la Autonómica, de la Insular (en su caso) o de la Municipal.

Claro está que, dentro del marco constitucional, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, mediante el correspondiente trámite reglamentario, bien sea con Proyectos de Ley remitidos por el poder ejecutivo o con Proposiciones de Ley instadas por los partidos políticos presentes en ambas Cámaras. Así lo establece el artículo 87 CE, en su apartado 1, instituyendo también a continuación, en su apartado 2, la potestad de las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno la adopción de un Proyecto de Ley o para remitir directamente a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley, lo que conlleva delegar ante el Pleno de dicha Cámara un máxi-

mo de tres de sus miembros electos encargados de defenderla.

Además, el mismo artículo 87 del texto constitucional remite, en su apartado 3, al desarrollo de una ley orgánica (que es la vigente LO 3/1984, de 26 de marzo) para regular la iniciativa legislativa popular, obligando a tramitarla como Proposición de Ley en las Cortes Generales, siempre y cuando se respalde con no menos de 500.000 firmas acreditadas. No obstante, quedan excluidas de este procedimiento las materias propias de ley orgánica, las tributarias, las de carácter internacional y las relacionadas con la prerrogativa de gracia.

Al margen del mecanismo expuesto, que básicamente deposita la iniciativa legislativa de ámbito estatal en los partidos políticos, de gobierno o de oposición, con la vía complementaria de la «iniciativa popular» o ciudadana para cubrir alguna sensibilidad o normativa no atendida por las formaciones partidistas, quedan también, como es lógico, las competencias legislativas propias de cada Asamblea de Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos. Aunque, a tenor del artículo 148 CE, éstas tengan que limitarse inicialmente a su propio autogobierno territorial, y respetar, en todo caso, las competencias exclusivas del Estado recogidas en el artículo 149 CE.

"Conviene tener bien presente la relación directa que existe entre la sanidad animal y la seguridad alimentaria, y entre ésta y la salud humana, como bien superior a proteger, sin confundir ni descompensar cada eslabón de la cadena."

Servir a la sociedad

De esa competencia legislativa del Estado, específica en materia de Sanidad Animal y Seguridad Alimentaria, utilizando una perspectiva académica y profesional objetiva, y creo que también informada, dada, mi condición de doctor en Veterinaria, funcionario del Estado y diputado en Cortes.

Los avatares de la vida me han permitido coadyuvar a la defensa de nuestra querida profesión, no desde los laboratorios de investigación o en el quehacer cotidiano de las industrias o de la asistencia clínica veterinaria, sino desde los diversos cargos públicos que he venido ocupando en los ámbitos administrativo y político. Ese peculiar recorrido y la añoranza por el ejercicio vocacional directo de la veterinaria, han fortalecido, si cabe, mi amor por la profesión y me han llevado a conformar un perfil concreto como diputado. Siempre con el bagaje académico por delante, que si bien en la estricta naturaleza parlamentaria de mi trabajo diario podría parecer superfluo, no ha dejado de funcionar como un revulsivo y un estímulo en el afán por aprender cada día algo nuevo que pudiera poner, modestamente, al servicio conjunto de la profesión veterinaria y de la sociedad a la que todos hemos de servir.

Y esa simbiosis entre la experiencia política diaria, enriquecida en muy diversos ámbitos y órdenes, y el referente, siempre presente, de la continua actualización de los conocimientos aprendidos, es la que he tratado de volcar como aportación personal en la concreción normativa de la voluntad popular, en la acción legislativa propia de las Cortes Generales. Un concepto de servicio al Estado inspirado en una máxima de Demóstenes de Atenas, tan antigua como sencilla e inequívoca:

Los deberes del legislador pueden reducirse únicamente a no querer ni buscar más que lo justo, honesto y útil, y después de encontrarlo, hacer de ello un precepto general y uniforme, que será lo que merezca el nombre sublime de «ley».

Y aunque cualquier persona interesada pueda tener constancia directa de la labor legislativa que comento, tan sólo con acceder a la base documental del Congreso de los Diputados, he querido devanar aquí esa laboriosa tarea, de manera fina y no abrumadora, exponiendo las distintas piezas que conforman el actual marco normativo en el ámbito de la Sanidad Animal y de la Seguridad Alimentaria. Desde que el Proyecto de Ley aprobado como tal por el Consejo de Ministros tiene su entrada en el

Registro de la Cámara, hasta su remisión final al Boletín Oficial del Estado, previa sanción de Su Majestad El Rey, para su publicación a efectos de vigencia legal. Pasando, claro está, por las diversas fases de su tramitación: presentación de enmiendas, estudio en ponencia, debates y votación. Amén de las negociaciones «de pasillo» que, en función de la aritmética parlamentaria y de los pactos políticos, hay que cerrar a menudo de forma improvisada entre los distintos grupos parlamentarios de la Cámara y el propio Gobierno.

Como es lógico, siendo España un Estado miembro de la Unión Europea desde 1986, consideraremos también el marco legal emanado del Parlamento Europeo y las Directivas de las Comunidades Europeas que, mediante la correspondiente tras-posición, se configuran como normativa obligatoria en nuestro territorio nacional.

Para empezar, en esa tarea tendríamos que advertir que la legislación española sobre Sanidad Animal no es especialmente abundante. De hecho, durante el pasado régimen autoritario liderado por el general Franco, que abarca el período 1939-1975, sólo se sanciona una norma legal competente en esta materia: la denominada Ley de Epizootias. Ésta es, sin duda alguna, una ley referencial española en el ámbito de la Sanidad Animal, ya lejana, y que, como bien conocen los señores académicos aquí presentes, tiene su punto de partida en la anterior Ley de 1914, propiciada por nuestro insigne compañero Don Eusebio Molina Serrano, Coronel del antiguo Cuerpo de Veterinaria Militar, uno de los padres de la veterinaria moderna española y también precursor de su Organización Colegial.

La Ley de Epizootias, de 20 de diciembre de 1952, advertía en su Preámbulo que *«el progresivo incremento de las necesidades nacionales, en cuanto a productos alimenticios e industriales derivados de la ganadería, exige robustecer la producción de esta importante rama de la riqueza nacional, para lo que se precisa el más eficaz saneamiento de nuestra cabaña, que permita la conservación y fomento de la misma, evitando las perturbaciones que en su rentabilidad ocasionan las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias»*.

El legislador de 1952, volcado en el ordenamiento del sector primario de nuestra entonces precaria economía y en el desarrollo del ámbito ganadero y agroalimentario, decidió implantar un sistema preventivo de sanidad animal y de lucha anti-epizoótica, inspirado, principalmente, en el progreso científico y en los avances producidos en la diagnosis y tratamiento de las enfermedades animales.

"Es necesario que en la actualización normativa de todo el ámbito que nos ocupa se apliquen principios y valores permanentes, como el rigor y el esfuerzo intelectual"

El objeto concreto de aquella norma venía recogido con toda claridad en su artículo primero: ***«La conservación y saneamiento de la ganadería nacional, protegiendo a ésta de las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias para evitar así, en cuanto sea posible, las perturbaciones que en las explotaciones ganaderas se deriven de esas causas patológicas».***

Desde la promulgación de la Ley de Epizootias de 1952, en pleno período franquista, nada nuevo se legisla en ese ámbito sanitario hasta que, ya en la VII Legislatura democrática, el segundo Gobierno presidido por Don José María Aznar decide iniciar la tramitación de un Proyecto de Ley específico de Sanidad Animal.

LEY 8/2003, DE 24 DE ABRIL, DE SANIDAD ANIMAL

Como es evidente, tuvieron que pasar más de cincuenta años para que la principal normativa de Sanidad Animal, aquella plausible pero con el tiempo desfasada Ley de Epizootias de 1952, fuera derogada y sustituida por una nueva norma general.

La Ley de Sanidad Animal de 2003 tuvo entrada en la Mesa del Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley del Gobierno con Don Miguel Arias Cañete al frente del MAPA, iniciándose su tramitación parlamentaria con la publicación del texto correspondiente en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el 23 de julio de 2002.

Es de señalar que en el proceso previo a la fijación de posiciones de los distintos grupos parlamentarios, los diputados de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, entre los que yo mismo figuraba como ponente y portavoz de Coalición Canaria, fuimos testigos de las comparecencias de un amplio abanico de personalidades del mundo académico, agrario y veterinario, que fueron desgajando sus documentados pareceres técnicos y profesio-

nales en relación con aquella normativa legal en tramitación parlamentaria.

En sesión de la citada Comisión, celebrada el 20 de noviembre de 2002, asistió a los efectos señalados el Presidente del Consejo General de Colegios Veterinarios de España y Catedrático de la Facultad de Veterinaria de Zaragoza, Don Juan José Badiola Díez, estimado colega al que propuse como compareciente ante la Presidencia de la Comisión, poniendo de relieve al inicio de su intervención la importancia del Proyecto de Ley, por cuanto, fundamentalmente, suponía la sustitución de la Ley de Epizootias de 1952, ya casi obsoleta —como sostuvo— en muchos de sus contenidos. El Profesor Badiola describió entonces con claridad y precisión el nuevo escenario en el que se encontraba la sociedad española en referencia implícita al origen temporal de la ley que en aquellos momentos todavía se encontraba en vigor.

Y, en efecto, en aquella VII Legislatura (2000-2004), el Estado de las Autonomías había consolidado una organización territorial y administrativa específica y eficaz; ocupaba un puesto destacado en muchos aspectos como miembro de pleno derecho de la Unión Europea; disfrutaba de una estabilidad política envidiable, propia de las democracias más avanzadas del mundo, y, en fin, disponía de unas instituciones totalmente asentadas. Datos todos ellos de los que la propia Exposición de Motivos del Proyecto de Ley daba constancia, así como de la adecuación de la legislación española a la comunitaria, con la incorporación de las Directivas de la Unión Europea (UE) a su derecho específico.

Con todo, el marco del momento, frente al referente histórico en el que se gestó la Ley de 1952, no dejaba de ser idóneo, tal y como señaló el Profesor Badiola, para dar respuesta a la necesidad y a la oportunidad del nuevo desarrollo legislativo. A partir de esas reflexiones iniciales, su intervención se centró en destacar los aspectos más significativos, a su juicio, del texto remitido por el Gobierno:

- La sanidad animal como factor esencial para el desarrollo de la ganadería y trascendente tanto para la economía nacional como para la salud pública y la seguridad alimentaria.
- La regulación de los puestos de inspección fronteriza o centros de inspección autorizados, en el caso de animales, y de los puestos de entrada autorizados por el Estado, en el caso de productos para la alimentación animal.
- La regulación contenida en el Proyecto de Ley respecto a las condiciones sanitarias básicas de las explotaciones, el apoyo a la creación de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera y la regulación de la calificación sanitaria en general.
- La autorización y control de la aplicación de productos zoosanitarios y para la alimentación animal, fundamentalmente en relación con la fiscalización de los tiempos de espera de eliminación y del nivel de estos productos en los destinados al consumo humano, con el objetivo de garantizar la salubridad de las carnes y de otros productos ganaderos en el momento de su consumo por parte del ciudadano.
- El establecimiento de un régimen sancionador para castigar las acciones que, de forma intencionada o negligente, infringieran las normas establecidas, incluyendo los controles e inspecciones necesarias para asegurar el debido cumplimiento de la ley.

Nuestro estimado colega aludió igualmente al nuevo contexto internacional del comercio, presidido por la idea de la globalización, amparada por nuevos organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), y por los acuerdos emanados de los mismos. También destacó la figura del veterinario de explotación, señalando la necesidad de su reconocimiento, entonces ausente en el Proyecto de Ley. Esta laguna del texto, resaltada en su intervención, era ciertamente importante y abogó porque se incluyera en el mismo. En concreto, afirmó: «***Se está transmitiendo al consumidor la existencia de un control sanitario desde el nacimiento del animal hasta el definitivo consumo de sus productos por los ciudadanos, así como de los elementos empleados en su producción, de donde se deduce el tan conocido concepto de trazabilidad. Ello no es posible, simple y llanamente, sin un control en origen como el que podría llevarse a cabo con esta figura*».**

Junto a otras críticas, expuestas siempre con un claro ánimo constructivo, **el Profesor Badiola señaló de forma particular las carencias de nuestro ámbito científico y su desconexión con el ámbito legal-gubernativo, reclamando en ese**

sentido la incorporación de comités de expertos científicos que pudieran afrontar con éxito determinadas crisis en el contexto de la sanidad animal, como las surgidas en los últimos tiempos.

A título anecdótico, recuerdo que en aquellos debates y trabajos de ponencia sostuve la idea de que, distanciados del enfoque estrictamente partidista, la iniciativa del Gobierno contase con un amplio consenso dentro de la Cámara, espíritu de construcción legislativa que se mantuvo vivo durante toda su tramitación parlamentaria.

Defendí entonces, y ahora sigo defendiéndolo, el criterio de mantener, perfeccionar y actualizar en continuidad el Reglamento de Epizootias, instrumento del ordenamiento legal que de forma periódica requiere de las oportunas adendas a su contenido, como se hace cuando aparecen nuevas enfermedades exóticas y patologías infecto-contagiosas emergentes, tales como la «encefalopatía espongiforme bovina», la «influenza aviar» y, últimamente, la «anisakiasis» o «anisakidosis». En alguna de mis intervenciones también me mostré partidario de incorporarle de forma adecuada las recomendaciones que viene haciendo la Oficina Internacional de Epizootias.

Eficaz coordinación

Y ahora, en la distancia de estos comentarios, deseo recordar igualmente que en aquellos momentos me agradó sobremanera suscribir las palabras del Profesor Badiola, cuando declaró: ***«Éste no es un problema de ideologías, porque una buena parte de los problemas se producen por agentes biológicos que no entienden de ideologías, simplemente tienen su propia dinámica, tampoco entienden de fronteras —esto también es importante— y estas fronteras no sólo valen en el territorio de la Unión Europea o de ésta con el resto del mundo, sino también en España donde tenemos una estructura autonómica que yo apoyo incondicionalmente, de la que soy simpatizante y quiero dejarlo bien claro aquí».***

Ese enfoque de servir prioritariamente al Estado en lo que es propio y de utilidad para el conjunto de la sociedad, y de saber plantear con oportunidad la contienda ideológica y partidista, fue, en definitiva, el espíritu que presidió todo el proceso de construcción de la nueva normativa de Sanidad Animal. Quizá en aquella tramitación sí que se hizo buena la máxima de Demóstenes, antes comentada, llamando al legislador a esforzarse para que el resultado de su trabajo pueda culminarse en verdad con el nombre sublime de «ley».

En tal entendimiento, y como diputado-ponente, presenté cerca de 70 enmiendas al texto inicial del Proyecto de Ley gubernamental, es decir, más del 25 por 100 del total de las 247 suscritas por el conjunto de los grupos políticos parlamentarios con representación en la Cámara. Esfuerzo que desde luego tomaba razón en mi implicación con la causa veterinaria, manteniendo posiciones políticas y profesionales legítimas y plenamente responsables.

Finalmente, tras aceptar la ponencia varias de esas enmiendas, en la votación de las restantes se consiguió recabar el apoyo favorable de la totalidad de los grupos parlamentarios, gracias sin duda alguna a la flexibilidad del propio proyecto y al hecho de que la mayoría de las enmiendas pendientes de debate y votación eran susceptibles de transacción, o, dicho de otra forma, tenían por finalidad subsanar errores e incorrecciones técnicas, terminológicas y gramaticales, con lo que se colmaron con creces nuestras aspiraciones de realizar una aportación constructiva en la normal y más conveniente conclusión del texto legal.

Y precisamente por ello creo justo hacer aquí un reconocimiento expreso a la eficaz labor de coordinación y consultas, tanto en el ámbito gubernamental como en el parlamentario, del entonces **Director General de Ganadería, Don Carlos Escribano**, quien con su valiosa profesionalidad y prudencia en la gestión ayudó de forma tan positiva al impulso del proyecto legislativo.

En cualquier caso, de forma previa a la votación ya señalé que apoyaría sin reservas el Proyecto de Ley de Sanidad Animal, como en su momento hice, por tres motivos fundamentales. En primer lugar, por lo que aportaba al desarrollo de la ganadería como bien nacional, con su incidencia en el incremento del producto interior bruto. En segundo lugar, por lo que significaba en relación con el bienestar sanitario y su economía derivada. Y, en tercer lugar, por facilitar el mantenimiento de todo un patrimonio genético de las razas y especies animales, tanto de abasto como de utilidad pública o animales de compañía. Además, el texto consensuado establecía un

conjunto de responsabilidades jurídicas, técnicas y profesionales muy bien equilibrado entre ganaderos y veterinarios, pasando por toda la cadena implicada: técnicos, organizaciones agrarias, industrias alimenticias, etc.

Por otra parte, la ley incorporaba un escenario, el de la Unión Europea, en el que España tenía que despejar ante los demás países miembros unas garantías de salubridad y sanidad y unas medidas de control para evitar las epizootias correspondientes. Algunos acontecimientos previos desgraciados, como el de la «encefalopatía espongiforme bovina», el llamado «mal de las vacas locas», habían puesto en evidencia el trasvase fronterizo de los virus o agentes patógenos y, en consecuencia, la necesidad de una cooperación intracomunitaria también más eficaz en materia de Sanidad Animal.

Por delegación de la Cámara, la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación del Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley el 24 de abril de 2003, con competencia legislativa plena. El texto fue publicado como Ley en el Boletín Oficial del Estado del 25 de abril de 2003, quedando expresa y totalmente derogada la anterior Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952.

¿Qué valoración cabe hacer hoy de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, cumplidos cuatro años de su entrada en vigor? Creo que positiva, aunque desde la perspectiva legislativa quizá todavía quede algún aspecto que se podría reconsiderar y, en su caso, perfeccionar o salvaguardar. Teniendo en cuenta los riesgos emergentes, por ejemplo, del tipo de la «influenza aviar» y de la infección por ingesta del «anisakis simplex», el tema a potenciar sería el de la sanidad exterior, en relación con el ámbito animal que nos ocupa.

El artículo 38 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se centra precisamente en esta materia. En su apartado 1 se reconoce que es una competencia exclusiva del Estado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 CE. En el apartado 2 se define su campo de actuación, afectando a todo tipo de mercancías sin discriminación alguna: ***«Son actividades de sanidad exterior todas aquellas que se realizan en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías, y del tráfico internacional de viajeros»***. En el apartado 3 se establece la colaboración interministerial en las actividades de inspección o control de la sanidad exterior. Y, por último, el apartado 4 remite su regulación a un Real Decreto desarrollado *«a petición de los departamentos correspondientes»*.

Por otra parte, es cierto que todo el Título II de la Ley de Sanidad Animal que nos ocupa, trata de forma exhaustiva la prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades animales, pero centrándose lógicamente en el ámbito nacional y, en todo caso, incluyendo el control de las importaciones de naturaleza animal para uso o consumo humano. **Sin embargo, cuando la propagación de posibles epizootias o la ingesta humana de parásitos animales se pudiera realizar a pesar del control fronterizo o aduanero, ¿son suficientes esos mecanismos? Ante estas situaciones tendrían que manejarse otros instrumentos de prevención y de alerta anticipada, y también paliativos, todavía precarios, que sería conveniente desarrollar mediante normativa unitaria y específica.**

El Real Decreto 1418/1986, sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de sanidad exterior, parece poco explícito al respecto, como también el «Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior», aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 2006, parece más fruto del voluntarismo que eficaz en sí mismo. Una muestra de la poca confianza que despiertan los Servicios de Sanidad Exterior es, por ejemplo, el hecho de que el proyecto de nuevo Estatuto de Canarias, todavía en tramitación parlamentaria, reclamase precisamente en su versión original, mediante la denominada LOTRACA (Proposi-

"Hay que reconocer y valorar la labor de la profesión veterinaria en todas sus vertientes: en la enseñanza, en las tareas corporativas y científicas, en las explotaciones agrarias y en la industria alimentaria, en el campo de la Administración, en la vida política, etc. "

ción de Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias), la competencia autonómica de dicha materia, iniciativa luego «aparcada» por razones de oportunidad política.

Otro tema todavía sin encaje definitivo sería el del bienestar animal, materia a la que se viene dando una importancia creciente debido a la confluencia de varios factores, entre los que se pueden destacar:

Un mayor conocimiento de diversas disciplinas relacionadas con los «animales de renta», abarcando desde el comportamiento animal y su correcto manejo hasta la fisiología del estrés.

La relación existente entre la aplicación de esos conocimientos y los niveles de producción estables y competitivos a medio y largo plazo.

Una mayor concienciación social sobre las necesidades de los animales y un rechazo creciente de los abusos que en ese ámbito se consideran intolerables e injustificables tanto moral como económicamente.

Es cierto que ya existe abundante normativa reguladora de esta temática, pero muy dispersa en función de su origen competencial, de las especies destinatarias y de los momentos de aplicación, y por ello confusa y difícil de aplicar. Su reordenación sería, pues, otra iniciativa legislativa pendiente.

LEY 11/2001, DE 5 DE JULIO, POR LA QUE SE CREA LA AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El otro ámbito en el que me quiero centrar, por su vital importancia, es el de la **Seguridad Alimentaria,** íntimamente relacionado con el de la Sanidad Animal.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria es una proyección de la idea nacida en las instituciones comunitarias de crear un organismo alimentario europeo, cuyo espíritu se recogía ya en el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, presentado por la Comisión Europea el 21 de enero de 2000. Esa Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (en inglés «European Food Safety Authority», EFSA) proporciona a la Comisión Europea asesoramiento científico independiente sobre todo aquello que influye, de forma directa o indirecta, en la seguridad alimentaria. Y lo hace, además, como entidad jurídica descentralizada, independiente de las demás instituciones de la UE.

La labor de la EFSA abarca todas las etapas que desarrollan el ciclo alimentario, desde la producción primaria hasta el suministro directo a los consumidores, pasando, por ejemplo, por el control y seguridad de los piensos. Además, recoge información y analiza los nuevos avances científicos, a fin de poder identificar y determinar los riesgos potenciales que amenazan la cadena alimentaria, imponiendo el concepto de «trazabilidad», que ha adquirido carta de naturaleza como requisito técnico de garantía para el consumidor. Asimismo, puede llevar a cabo evaluaciones científicas sobre cualquier cuestión que pueda afectar, de cualquier forma, a la seguridad de los alimentos suministrados, en relación con la salud y el bienestar de los animales o con la salud de las plantas.

La EFSA también ofrece asesoramiento científico en relación con distintos acuerdos de la OMC, la Organización Mundial del Comercio, sobre alimentos y piensos y sobre la temática nutricional en general, recogida en la legislación de la UE. Por otro lado, puede informar directamente al público sobre cualquier cuestión que entre en su ámbito de competencia.

Con este referente, y antes de concluir el año 2000, concretamente el 22 de diciembre de ese mismo año, el Gobierno español, consciente de la necesidad de trasponer al derecho nacional una figura similar a la creada en las instancias comunitarias, remite a la Mesa del Congreso de los Diputados para su preceptiva tramitación parlamentaria el P**royecto de Ley por el que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA).**

> **"Siempre conviene que la normativa básica de aplicación prevenga su actualización permanente mediante las adendas reglamentarias"**

En esta ocasión, también presenté un paquete de 31 enmiendas al texto gubernamental, equivalente a una cuarta parte del total de las 125 enmiendas elaboradas por el conjunto de todos los grupos parlamentarios de la Cámara.

El texto afinado en los trabajos de la ponencia y aprobado en la Comisión de Sanidad y Consumo celebrada el 18 de abril de 2001, antes de su remisión para debate en el Senado, fue prácticamente el que se terminó aprobando en el Pleno del Congreso de los Diputados, sólo con mejoras de tipo terminológico y gramatical. La única excepción

fue la del artículo 4.1.*c)*, en el que se igualó el tiempo de mandato de todos los miembros del Consejo de Dirección de la Agencia, inicialmente distinto para los nombrados por el Gobierno.

En los trabajos de Comisión se resaltó la importancia de la Agencia en la protección de la salud pública, considerando toda la cadena alimentaria en su integridad e incluyendo, además de los aspectos de seguridad, los de calidad nutricional y los de promoción de la salud. Dicho de otra forma, destacando la importancia de una ganadería productiva y sana que garantice los principios de la AESA y, en consecuencia, destacando el papel y la responsabilidad de los profesionales veterinarios.

También es de destacar el valor de las enmiendas de todos los grupos parlamentarios que iban dirigidas a la defensa del consumidor, ámbito al que volveremos más adelante cuando repasemos la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores. De ellas tomó razón el favorecer la colaboración entre las Administraciones Públicas y los distintos sectores interesados, incluidas las asociaciones de consumidores y usuarios, nuevo objetivo específico de la Agencia que, como tal, quedó recogido en el artículo 2.1.*b)*. Además, en el texto definitivo se incluyó la creación, dentro de la propia Agencia, de un Consejo Consultivo que, a tenor del artículo 4.3.*a)*, integra, entre otras representaciones, a las organizaciones de consumidores y usuarios.

Uno de los aspectos de la Ley que merece ser destacado es el que, en relación con los principios específicos de actuación de la Agencia, se establece en su artículo 4.6.*e)*, apartado 3: ***«La Agencia comunicará por su propia iniciativa la información relevante para la población, especialmente en situaciones de crisis alimentaria. A tal efecto, la Agencia elaborará un plan general de comunicación de riesgos y uno específico para situaciones de crisis y emergencia»*.**

Este apartado me parece de suma importancia, ya que en los debates de Comisión se produjeron intervenciones muy vivas en relación con su contenido. El Grupo Parlamentario Catalán propuso en una de sus enmiendas, finalmente rechazada, la creación de un Comité de Emergencias, con capacidad ejecutiva para proponer al Gobierno las medidas necesarias en esos casos, y en el que estarían representadas, además de las Administraciones Públicas con competencia en la materia, dos organizaciones del sector productivo primario, dos del de fabricación y dos del de la distribución. En ese Comité, se justificaba, estarían representadas también las organizaciones sociales implicadas, como sería el caso de las organizaciones de consumidores y usuarios.

Otra enmienda de modificación a destacar, presentada en este caso por el Grupo Parlamentario Popular, señalaba en su justificación que ***«el papel referencial de la Agencia, en la evaluación y gestión de riesgos, no ha de limitarse, en modo alguno, a las situaciones de crisis alimentarias»*.** La propuesta, finalmente aceptada, venía a reivindicar que la Agencia no actuara sólo en situaciones de emergencia, sino que convenía completar esta función con otras, tales como la seguridad en la cadena alimentaria, la salud de los animales y plantas directa o indirectamente relacionados con la seguridad alimentaria, etc.

A este respecto, debe decirse que el texto del artículo 4.6.*e)*, apartado 3, ya citado, no aparecía en la versión original del Proyecto de Ley, sino que resultó de una enmienda de adición presentada por el Grupo Popular, apoyada de forma unánime por el resto de los grupos parlamentarios.

También debo señalar que, antes de que el texto fuera trasladado a la tramitación en el Senado, el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria expresó su total acuerdo con la versión resultante de los trabajos desarrollados en el Congreso. Actitud basada en nuestra habitual predisposición, bien demostrada en otros ámbitos, para unirnos a todo consenso político y parlamentario que, pragmáticamente, pueda ser favorable y beneficioso al interés general de la sociedad española.

Además, es de reconocer que el Senado elaboró una serie de enmiendas de elogiable practicidad, introduciendo unos principios racionales de buen legislador para corregir distorsiones que hubieran podido dificultar la aplicabilidad del texto. En cualquier caso, el Proyecto de Ley devuelto al Congreso de los Diputados para su votación en Pleno concitó, de nuevo, el consenso general de todos los grupos, reafirmándose, una vez más, la posibilidad de aunar criterios legislativos, salvadas con el necesario diálogo parlamentario las iniciales diferencias de apreciación partidista.

El resultado de ese fructífero consenso fue la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, publicada en el BOE número 161, de 6 de julio de 2001. Aunque conviene aclarar que dicha Agencia pasó a denominarse Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), a tenor de lo establecido en la Disposición Final octava de la Ley 44/2006, de 29

de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios.

Pero, transcurridos en todo caso los primero años desde la promulgación de la Ley, ¿cómo podemos valorarla? Desde luego de forma también positiva, porque implantó un organismo de seguridad alimentaria homologable en el contexto europeo, con su correspondiente proyección sobre la calidad del consumo que, obviamente, es una preocupación fundamental de la sociedad española, constituyendo además un complemento sinérgico con la normativa existente sobre defensa de consumidores y usuarios. Su actividad ya está siendo bien notoria, aunque constituyendo la actual AESAN un nuevo Organismo Autónomo, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, con objetivos de largo alcance y un largo listado de 22 funciones concretas asignadas por ley, es de entender que su desarrollo y maduración requieran un cierto transcurso del tiempo.

Conclusiones

Finalmente, debemos resumir lo expuesto, o reflexionar sobre lo que subyace en el fondo de la cuestión.

En primera instancia, conviene tener bien presente la relación directa que existe entre la sanidad animal y la seguridad alimentaria, y entre ésta y la salud humana, como bien superior a proteger, sin confundir ni descompensar cada eslabón de la cadena.

En segundo término, dentro de toda esta interrelación hay que reconocer y valorar la labor de la profesión veterinaria en todas sus vertientes: en la enseñanza, en las tareas corporativas y científicas, en las explotaciones agrarias y en la industria alimentaria, en el campo de la Administración, en la vida política, etc.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta los crecientes avances registrados tanto en el ámbito científico y tecnológico como en los procesos de producción y distribución, o en los propios hábitos de consumo, es necesario que en la actualización normativa de todo el ámbito que nos ocupa se apliquen principios y valores permanentes, como el rigor y el esfuerzo intelectual, pero consolidando también conceptos técnicos de nuevo cuño como los de «integrabilidad» y «trazabilidad».

> *"Teniendo en cuenta los riesgos emergentes, por ejemplo, del tipo de la «influenza aviar» y de la infección por ingesta del «anisakis simplex», el tema a potenciar sería el de la sanidad exterior"*

Por último, en el ámbito de la sanidad animal y la seguridad alimentaria, y debido a esa misma dinámica de desarrollo, que conlleva igualmente la aparición de nuevos conceptos (como el del bienestar animal) o nuevas patologías animales y enfermedades exóticas (desde el «mal de las vacas locas» hasta la «anisakiasis», pasando por la «influenza aviar»), siempre conviene que la normativa básica de aplicación prevenga su actualización permanente mediante las adendas reglamentarias.

Además, también debería evitarse que en el conjunto de las materias tratadas se confundiese la seguridad alimentaria, en sí misma, con la salud animal, y menos aún con la salud humana, que es una cuestión todavía más alejada y de naturaleza muy distinta. Y planteo esta advertencia en previsión de que se puedan mal interpretar las nuevas funciones sobre nutrición asignadas a la original Agencia Española de Seguridad Alimentaria, abriendo debates como el de las «macro-hamburguesas de tres pisos», por poner un ejemplo reciente. **Desde mi perspectiva, lo procedente es garantizar la sanidad de los alimentos en conexión con la libertad de consumo, y no con su prohibición, cuyos excesos tienen otro campo de consideración médico-asistencial y educativo. De hecho, los problemas patológicos o de obesidad derivados de excesos calóricos en el consumo alimenticio siempre serán comunes a todos los productos y ajenos a su sanidad intrínseca, como distinto es ese mismo consumo y, por ejemplo, el del tabaco o el del alcohol.**

Y, desde luego, también se deberían soslayar los excesos normativos que, más allá de evitar abusos o crueldades gratuitas a los animales, eleven su consideración prácticamente a la de la propia naturaleza humana, algo que podría suceder con alguna de las iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de los Diputados,

como la proposición no de ley sobre la protección de los «derechos» de los animales, y la de adhesión al Proyecto Gran Simio.

Cosa muy distinta es el Proyecto de Ley de normas básicas sobre explotación, transporte, experimentación y sacrificio para el cuidado de los animales, publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados del 9 de febrero de 2007, al objeto de iniciar su tramitación parlamentaria en procedimiento con competencia legislativa plena de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación. El abultado número de proyectos de ley que en esa fecha ya se encontraban pendientes del mismo desarrollo legislativo, prolongará desde luego los debates y votaciones, y en su caso la entrada en vigor de la ley correspondiente, más allá del momento en el que dictamos esta conferencia, aunque eso no nos impida hacer algún sucinto comentario al respecto.

"Lo procedente es garantizar la sanidad de los alimentos en conexión con la libertad de consumo, y no con su prohibición, cuyos excesos tienen otro campo de consideración médico-asistencial y educativo"

De hecho, valoro el Proyecto de Ley de forma positiva en tanto que pretende unificar un conjunto de principios sobre el cuidado de los animales, principalmente de abasto, y el cuadro de infracciones y sanciones necesario para dotar de eficacia jurídica a las obligaciones establecidas en la normativa aplicable. Con ello se sustancia el razonable mandato establecido al respecto por la Unión Europea (Directivas y Reglamentos).

El texto elaborado por el Gobierno (MAPA) desarrolla su articulado en tres títulos. El título preliminar recoge el objeto de la norma, su ámbito de aplicación y las definiciones propias del caso. El título primero regula los aspectos más relevantes de la explotación de animales, su transporte y su sacrificio o su matanza, y determina al mismo tiempo las actividades sujetas a autorización administrativa o a simple notificación previa al organismo competente. El título segundo establece el sistema de inspecciones, infracciones y sanciones. Además, el Proyecto de Ley incluye una Disposición Adicional sobre protección de los animales de compañía y domésticos, junto con otras seis Disposiciones Finales accesorias, de las que cabe destacar la dedicada a la imposición de determinadas tasas en relación con el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

Ya se verá, a la luz de las correspondientes enmiendas y debates parlamentarios, si esta nueva norma se reputa o no como excesivamente ordenancista, el grado de aceptación o rechazo que provoca en el ámbito ganadero y su encaje con el ejercicio de las competencias autonómicas.

Pero al margen de estos comentarios, también deseo dejar en el aire una última reflexión sobre las condiciones necesarias para que el resultado de ese trabajo legislativo enorgullezca realmente a quienes, por mandato popular, ostentan la alta responsabilidad de establecer lo que se ordena y lo que se prohíbe, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Con independencia de su origen ideológico, que siempre podrá rezumar en las leyes desarrolladas bajo una u otra impronta gubernamental, la labor legislativa debe trascender, en opinión de quien les habla, más allá del puro electoralismo y del marketing político propio de quien las insta, simplemente porque el ordenamiento jurídico no pertenece a ninguna opción partidista concreta, sino que ha de servir, de forma equilibrada, al conjunto de la sociedad, permaneciendo lo suficiente en el tiempo para que pueda mostrarse eficaz.

Aristóteles ya advirtió que *«la política no es el conocimiento, sino la acción»*. Aunque, sin contradecirle, transcurridos más de dos milenios, Lin Yutang, autor de la memorable novela histórica titulada «Un momento en Pekín», matizaba que *«la acción sin la cordura es siempre*

En fin, sin distanciar más la competencia legislativa del Estado del ámbito que nos ocupa, sólo quiero recordar al ex Presidente del Gobierno Don Adolfo Suárez cuando expresaba, desde luego de forma acertada, una de las justificaciones más legítimas de la acción legislativa: *«Hacer normal a nivel de Gobierno lo que es normal a nivel de calle»*.

La cita se justificaba en razón de las reformas acometidas durante la delicada transición política que vivimos entre los años 1975 a 1979, pero, compartiéndola plenamente, yo mismo la he tenido que reargumentar, siempre reconociendo al autor, para fijar posición en algún debate parlamentario. En ocasiones a favor de determinadas leyes frenadas por el exceso de conservadurismo de unos y en ocasiones para reprobar los excesos legislativos de otros, que, sin constar siquiera en el programa electoral previo del partido del Gobierno, respondían a intereses muy ajenos a los del conjunto de la nación.

Para concluir, permítanme utilizar otra cita prestada. Otto von Bismarck, el político prusiano artífice de la unidad alemana y acreditado exponente del realismo político del siglo XIX fue, en efecto, más partidario de los hechos que de las palabras. Pero en todo caso dejó escrita una idea de proyección política que le honra: *«El político piensa en la próxima elección; el estadista en la próxima generación»*. Yo la comparto plenamente y lamento que en esta España que tanto amamos, con todas las cosas que nos gustan o que no nos gustan, quizá sobren, o sobremos, políticos y falten estadistas.

**** Resumen del discurso pronunciado en el acto de toma de posesión como académico numerario en la Real Academia de Ciencias Veterinarias***