

TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 9

2012

ISSN 1831-0842

FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL  
QUE RIGE LA PRODUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN,  
DISTRIBUCIÓN E IMPORTACIÓN  
DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS



ES





Informe Especial nº 9 // 2012

# FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL QUE RIGE LA PRODUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN, DISTRIBUCIÓN E IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS

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

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

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

Informe Especial nº 9 // 2012

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

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

ISBN 978-92-9237-670-3  
doi:10.2865/50711

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

*Printed in Luxembourg*

# INDICE

## Apartados

### **GLOSARIO**

### **LISTA DE ABREVIATURAS**

### **I-VII RESUMEN**

### **1-19 INTRODUCCIÓN**

#### **1-2 PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN LA UE**

#### **3-4 APOYO FINANCIERO A LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN LA UE**

#### **5-9 MARCO JURÍDICO**

#### **10-14 SISTEMA DE CONTROL PARA LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA**

#### **15-19 IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS DE TERCEROS PAÍSES**

### **20-24 LA FISCALIZACIÓN**

#### **20-22 ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

#### **23 ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

#### **24 FISCALIZACIONES ANTERIORES**

### **25-79 OBSERVACIONES**

#### **25-54 APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL QUE RIGEN LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN LA UE**

25-37 INSUFICIENCIAS CONSTATADAS EN LAS PRÁCTICAS DE APROBACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL POR LOS ESTADOS MIEMBROS

38-45 INSUFICIENCIAS CONSTATADAS EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS, CON LA COMISIÓN Y CON OTROS ESTADOS MIEMBROS

46-49 DIFICULTADES EXPERIMENTADAS CON RESPECTO A LA TRAZABILIDAD DE LOS PRODUCTOS

50-54 SE CONSTATÓ QUE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN PARA GARANTIZAR EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LOS ESTADOS MIEMBROS ERAN INSUFICIENTES

#### **55-79 APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARA LOS PRODUCTOS IMPORTADOS**

55-64 SE CONSTATARON INSUFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA LISTA DE TERCEROS PAÍSES EQUIVALENTES

65-77 SE CONSTATARON INSUFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN

78-79 DISPOSICIONES COMUNES REFERENTES A LAS IMPORTACIONES: CONTROLES INCOMPLETOS DE LOS IMPORTADORES REALIZADOS POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL

**80-86 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**ANEXO I — EJERCICIO DE TRAZABILIDAD: METODOLOGÍA**

**ANEXO II — PRUEBAS DE LABORATORIO: METODOLOGÍA**

**ANEXO III — OBSERVACIONES DEL INFORME ESPECIAL Nº 3/2005 RELATIVAS  
A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LOS ESTADOS MIEMBROS  
SOBRE AGRICULTURA ECOLÓGICA, ACOMPAÑADAS DE UNA EVALUACIÓN  
DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN**

# GLOSARIO

**Autoridad competente:** Autoridad central de un Estado miembro competente para realizar controles oficiales en el ámbito de la producción ecológica, o cualquier otra autoridad a la que se haya delegado esa competencia. También se refiere, cuando proceda, a la autoridad que corresponda de un tercer país.

**Etapas de producción, preparación y distribución:** Se refiere a cualquier etapa desde la producción primaria de un producto ecológico hasta su almacenamiento, transformación, transporte, venta y suministro al consumidor final y, cuando proceda, las actividades de etiquetado, publicidad, importación, exportación y subcontratación.

**Incumplimiento:** Caso en el que no se ha cumplido una norma o requisito de certificación específico.

**Organismo de acreditación:** Organismo público o privado que otorga un reconocimiento oficial acerca de si un organismo de control es competente para llevar a cabo la inspección y certificación según normas ecológicas. En la Unión Europea, los organismos de control ecológicos deben estar acreditados por la Norma Europea EN 45011 o Guía ISO 65.

**Organismo de control:** Entidad tercera privada e independiente que lleva a cabo la inspección y certificación en el ámbito de la producción ecológica.

**Organismo de control reconocido a fines de cumplimiento:** Organismo de control que opera en un tercer país que la Comisión reconoce como capaz de garantizar que los objetivos y principios de la producción ecológica, y las normas de producción y etiquetado en el tercer país, son los mismos que los aplicados a la producción y etiquetado ecológicos en la Unión.

**Organismo de control reconocido a fines de equivalencia:** Organismo de control que opera en un tercer país que la Comisión reconoce como capaz de garantizar que las normas de producción y etiquetado, así como las medidas de control aplicadas a los operadores en dicho tercer país, son equivalentes a las aplicadas a la producción y etiquetado ecológicos en la Unión.

**Operador:** Particular o empresa que produce, almacena, transforma, transporta, exporta o importa productos ecológicos.

**Producción ecológica:** Sistema global de gestión agrícola y producción de alimentos que tiene como meta una agricultura sostenible, la obtención de productos de gran calidad y la utilización de procesos que no resulten dañinos para el medio ambiente o pongan en peligro la salud humana, vegetal o animal y el bienestar animal.

**Pruebas de residuos:** Análisis de laboratorio de los productos ecológicos con el fin de probar la presencia de sustancias no autorizadas para la producción ecológica o para comprobar las técnicas de producción no conformes a las normas de producción ecológicas, como la utilización de pesticidas y fertilizantes sintéticos, antibióticos, ciertos aditivos alimentarios y productos auxiliares de elaboración.

**Tercer país reconocido equivalente:** Tercer país reconocido por la Comisión como regido por unas normas de producción y control equivalentes a las aplicadas a la producción ecológica en la Unión, y capaz por tanto de cumplir los mismos objetivos y principios al aplicar normas que garanticen idéntico nivel de garantía de conformidad.

**Trazabilidad:** Se refiere a la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, pienso, animal destinado a la producción de alimentos o sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo.

**Visita de control adicional:** Visita de control efectuada por un organismo de control a un operador además de la visita de control anual obligatoria a dicho operador.

# LISTA DE ABREVIATURAS

**Feader:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

**OAV:** Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión Europea

**OGM:** Organismos Genéticamente Modificados

**OFIS:** Sistema de información sobre agricultura ecológica

**PNCPA:** Plan nacional de control plurianual

**RASFF:** Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos

**SCOF:** Comité permanente de agricultura ecológica

## RESUMEN

### I.

La producción ecológica constituye un sistema global de gestión agrícola y de producción de alimentos orientado a la consecución de una agricultura sostenible y a la obtención de productos de calidad elevada mediante procesos que no resulten dañinos para el medio ambiente o pongan en peligro la salud humana, vegetal o animal y el bienestar animal. El mercado ecológico se ha desarrollado con rapidez y ha experimentado tasas anuales de crecimiento de más del 10 % en las dos últimas décadas. El mercado europeo de alimentos ecológicos representa unos 20 000 millones de euros anuales, es decir, una cuota estimada del 1,5 % del mercado global de alimentos.

### II.

El marco jurídico europeo que rige el sector de la producción ecológica pretende proporcionar la base para el desarrollo sostenible de la producción ecológica al mismo tiempo que garantiza la competencia leal, la confianza de los consumidores y la protección de sus intereses, velando asimismo por el funcionamiento eficaz del mercado interno. Con este fin se ha concebido un sistema de control que abarca todas las fases de la cadena de suministro ecológico, tales como la producción en las explotaciones, las actividades de transformación, distribución, importación y venta al por menor de alimentos. Cada operador de esta cadena debe respetar el mismo conjunto de normas sobre producción, transformación, distribución, etiquetado y controles ecológicos.

### III.

La fiscalización del Tribunal se centró en la eficacia del sistema de control y en el modo en que desempeñan sus funciones las distintas instituciones participantes (la Comisión y las autoridades competentes, los organismos de acreditación y los organismos de control en los Estados miembros), tanto por lo que se refiere al sistema de control en la UE como a la gestión de los regímenes de importación actualmente implantados.

### IV.

La pregunta general de auditoría que se planteó era la siguiente: ¿Proporciona el sistema de control de los productos ecológicos garantías suficientes acerca del cumplimiento de los requisitos claves para la producción, transformación, distribución e importación ecológicas?

## RESUMEN

### V.

El sistema de control para los productos ecológicos previsto en la normativa de la UE ha sido concebido para garantizar los procesos de producción de los productos, pero no el carácter ecológico de estos, y ello debido a la inexistencia de un método científico que permita determinarlo. El Tribunal considera que, con el fin de ofrecer garantías suficientes del funcionamiento eficaz del sistema y velar por que la confianza del consumidor no se vea mermada, sería conveniente solventar las insuficiencias puestas de manifiesto por su fiscalización.

### VI.

Basándose en los resultados de esta fiscalización, el Tribunal llegó a la conclusión de que:

- a) varias autoridades competentes no cumplen adecuadamente su función de supervisión de los organismos de control. Por consiguiente, ciertos organismos no consiguen satisfacer diversos requisitos de la UE ni aprovechar la oportunidad de aplicar algunas buenas prácticas;
- b) el intercambio de información en el interior de los Estados miembros y de estos a la Comisión y a otros Estados miembros todavía es inadecuado para garantizar el correcto funcionamiento del sistema;
- c) las autoridades competentes de los Estados miembros encuentran dificultades para garantizar la trazabilidad de los productos ecológicos en el territorio de su jurisdicción, lo que resulta aún más difícil cuando los productos deben atravesar las fronteras;
- d) la Comisión no ha concedido suficiente prioridad a las actividades de supervisión, incluidas las auditorías, para garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control de los Estados miembros;
- e) la Comisión no dispone de información suficiente que le permita cerciorarse de que el sistema de control para la producción ecológica en terceros países reconocidos como equivalentes sigue cumpliendo los requisitos reglamentarios en la medida en que mantengan dicha categoría. El Tribunal observa además que se producen retrasos significativos en la evaluación de las solicitudes de equivalencia procedentes de terceros países;
- f) el sistema empleado para conceder autorizaciones de importación presenta insuficiencias.

### VII.

Sobre la base de las insuficiencias constatadas el Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

- a) las autoridades competentes deberían reforzar su función de supervisión de los organismos de control mediante la aplicación de procedimientos documentados apropiados para la aprobación y supervisión de los organismos de control, la promoción de la armonización en la definición de las infracciones, las irregularidades y las sanciones correspondientes, y el fomento de las buenas prácticas constatadas;
- b) el intercambio de información en los Estados miembros, entre estos y la Comisión, y de un Estado miembro a otro deberían mejorarse para garantizar unos controles y supervisión de gran calidad;
- c) deberían reforzarse los controles para garantizar que los operadores cumplen los requisitos reglamentarios por lo que respecta a la trazabilidad; a este respecto la Comisión debería clarificar el cometido y las competencias de los distintos intervinientes;
- d) la Comisión debería reforzar su supervisión de los sistemas de control de los Estados miembros a través de la realización de visitas de auditoría y la recopilación y explotación de los datos e información necesarios;
- e) por lo que respecta a la importación, la Comisión debería velar por una supervisión adecuada de los países que figuran en la lista de los reconocidos como equivalentes para la producción ecológica y llevar a cabo una evaluación a su debido tiempo de las solicitudes de terceros países que piden su inclusión en la mencionada lista;
- f) el Tribunal acoge favorablemente la simplificación que representa la iniciativa de la Comisión consistente en suprimir progresivamente el régimen de autorizaciones de importación. Sin embargo, los Estados miembros deberán velar por la correcta aplicación de este régimen mientras se encuentre en vigor. Las autoridades competentes de los Estados miembros deberían reforzar los controles realizados en los organismos de control autorizados para expedir certificados de inspección.

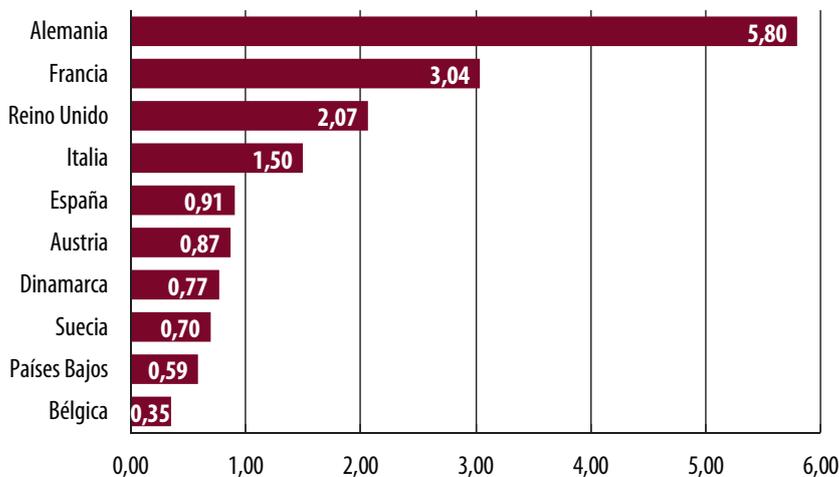
# INTRODUCCIÓN

## PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN LA UE

1. La producción ecológica consiste en un sistema global de gestión agrícola y de producción de alimentos destinado al logro de una agricultura sostenible y a la producción de productos de calidad, recurriendo a procesos que no resulten dañinos para el medio ambiente, la salud humana, vegetal o animal y el bienestar animal. Los productos ecológicos deben pues producirse respetando una serie de normas específicas, como la rotación de cultivos o la prohibición de emplear organismos genéticamente modificados, y unos límites muy estrictos sobre el uso de pesticidas y fertilizantes sintéticos químicos, antibióticos para el ganado, aditivos alimentarios y productos auxiliares de elaboración. Considerados productos de calidad, tienen por lo general un precio superior al de los productos convencionales.

GRÁFICO 1

### MERCADO EUROPEO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS ECOLÓGICOS: LOS DIEZ PAÍSES DE LA UE CON MAYORES VENTAS EN 2009 (MILES DE MILLONES DE EUROS)



Fuente: Willer, H., *Organic Agriculture in Europe in 2009: Production and Market* (Agricultura ecológica en Europa en 2009: producción y comercialización), <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

## 2.

El mercado ecológico se ha desarrollado con rapidez y se ha caracterizado por unas tasas anuales de crecimiento de entre el 10 y el 15 % en las dos últimas décadas<sup>1</sup>. La Unión Europea constituye uno de los principales productores y consumidores de productos ecológicos en el mundo. Durante el período 2000/08, la superficie ecológica total<sup>2</sup> en los veintisiete Estados miembros de la UE (EU-27) aumentó en un promedio del 7,4 % anual. En 2008, ascendía al 4,3 % de la superficie agrícola utilizada (SAU), es decir, aproximadamente 7,6 millones de hectáreas. Se estima que en el mismo año existían alrededor de 197 000 explotaciones de agricultura ecológica en la EU-27<sup>3</sup>. Un 15 % de los productos ecológicos consumidos en Europa se importan de terceros países, principalmente productos que no se cultivan, o sólo escasamente, en la UE (café, plátanos, algodón, etc.)<sup>4</sup>. El mercado europeo de alimentos ecológicos asciende a unos 20 000 millones de euros<sup>5</sup> anuales, lo que representa una estimación del 1,5 % de la cuota del mercado alimentario global<sup>6</sup>. El **gráfico 1** muestra los Estados miembros de la UE con mayores ventas de alimentos y bebidas ecológicos<sup>7</sup> y el **gráfico 2** indica los Estados miembros de la UE con la mayor extensión de tierras agrícolas ecológicas.

<sup>1</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/consumer-demand\\_es](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/consumer-demand_es)

<sup>2</sup> Totalmente convertida + en conversión.

<sup>3</sup> Fuente: *An analysis of the organic sector* (Análisis del sector ecológico), junio de 2010, Comisión Europea, datos correspondientes a 2008 y a la EU-27.

<sup>4</sup> No se dispone de datos estadísticos consolidados al respecto ya que las bases de datos comerciales de la UE no hacen distinción entre productos agrícolas y alimentarios ecológicos y convencionales.

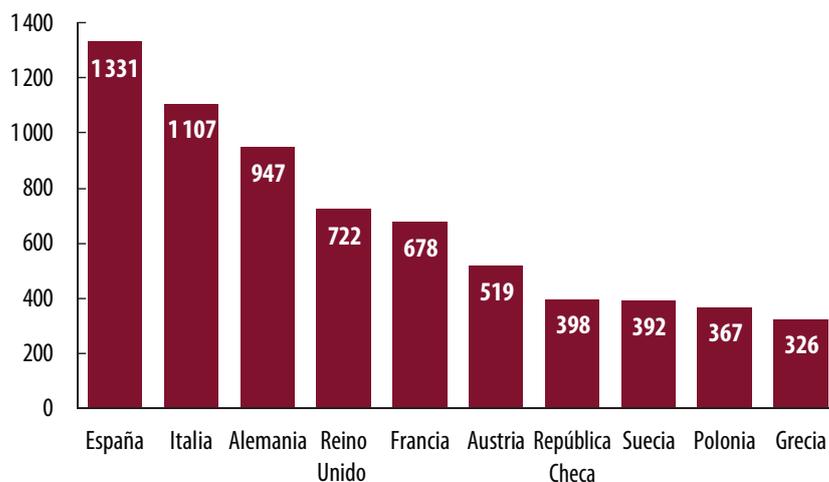
<sup>5</sup> Fuente: Willer, H., *Organic Agriculture in Europe in 2009: Production and Market* (Agricultura ecológica en Europa en 2009: producción y comercialización), <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

<sup>6</sup> Fuente: Instituto de Investigación de Agricultura Ecológica (FiBL), Servicio de Información del Mercado Agrícola (AMI) (Agrarmarkt Informations-Gesellschaft), Bonn, Alemania, datos correspondientes a 2008.

<sup>7</sup> Los alimentos ecológicos solo son una categoría de productos ecológicos, existen otras como los cosméticos ecológicos, los textiles ecológicos y los alimentos ecológicos para animales domésticos.

## GRÁFICO 2

### LOS DIEZ ESTADOS MIEMBROS CON LA MAYOR EXTENSIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS ECOLÓGICAS (EN CONVERSIÓN Y TOTALMENTE CONVERTIDAS) EN 2009 (1 000 HA)



Fuente: Willer, H., *Organic Agriculture in Europe in 2009: Production and Market* (Agricultura ecológica en Europa en 2009: producción y comercialización), <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

## APOYO FINANCIERO A LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN LA UE

3. La UE financia prácticas de agricultura ecológica a través de los pagos agroambientales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), que generalmente se ejecutan mediante contratos entre un organismo público de un Estado miembro y un beneficiario (agricultor o gestor de tierras), y con arreglo a los cuales el beneficiario se compromete a aplicar prácticas agrícolas específicas, como es el caso de las ecológicas. Al final de 2010, las ayudas públicas concedidas a la agricultura ecológica en el marco de las medidas agroambientales ascendían a más de 690 millones de euros (EU-27)<sup>8</sup>. El apoyo del Feader representa el 58 % de la financiación pública total, y la parte restante consiste en contribuciones nacionales.
4. La producción ecológica también puede recibir un apoyo indirecto a través de otras medidas del Feader (como la modernización de las explotaciones agrícolas, la formación, etc.) o bien un apoyo específico<sup>9</sup>. Algunos Estados miembros han priorizado la concesión de ayudas a las explotaciones o a los proyectos que desarrollan la producción ecológica.

## MARCO JURÍDICO

5. El marco jurídico europeo que rige el sector de la producción ecológica tiene como fin proporcionar la base para el desarrollo sostenible de la producción ecológica, al mismo tiempo que garantiza la justa competencia, la confianza del consumidor y la protección de sus intereses, asegurando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz del mercado interno.

<sup>8</sup> Con arreglo a las estimaciones basadas en los datos de supervisión proporcionados por los Estados miembros en el marco de los informes anuales de situación.

<sup>9</sup> Artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16). El 15 de marzo de 2012 se previeron 348 millones de euros conforme a este artículo para el período 2010/13, pero no se dispone de datos acerca del apoyo Feader indirecto.

IMAGEN 1 - EJEMPLOS DE PRODUCCIÓN ECOLÓGICA



© Unión Europea.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## 6.

La producción ecológica abarca todas las etapas de la cadena de suministro, como la producción en las explotaciones, la transformación y distribución de alimentos y las actividades al por menor conexas. Cada operador de esta cadena debe respetar el mismo conjunto de normas sobre producción, transformación, distribución, etiquetado y controles ecológicos. En la UE estas normas se plasman en varios reglamentos:

- Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 2092/91<sup>10</sup>;
- Reglamento (CE) nº 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control<sup>11</sup>;
- Reglamento (CE) nº 1235/2008 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países<sup>12</sup>.

Asimismo, los alimentos ecológicos deben respetar la legislación alimentaria general [Reglamento (CE) nº 178/2002<sup>13</sup>], y la producción ecológica se inscribe en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 882/2004<sup>14</sup>, es decir, la normativa más general sobre controles oficiales en materia de piensos y alimentos<sup>15</sup>.

IMAGEN 2 - LOGOTIPO DE AGRICULTURA ECOLÓGICA EN LA UE



© Unión Europea.

Fuente: Reglamento (UE) nº 271/2010 de la Comisión, de 24 de marzo de 2010, que modifica el Reglamento (CE) nº 889/2008 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo en lo que atañe al logotipo de producción ecológica de la Unión Europea (DO L 84 de 31.3.2010, p. 19)

<sup>10</sup> DO L 189 de 20.7.2007, p. 1. Este Reglamento fue modificado por el Reglamento (CE) nº 967/2008 (por el que se aplazó el uso obligatorio del logotipo ecológico de la UE) (DO L 264 de 3.10.2008, p. 1).

<sup>11</sup> DO L 250 de 18.9.2008, p. 1. Este Reglamento fue modificado por el Reglamento (CE) nº 1254/2008 (que introduce nuevas normas sobre la producción de levadura ecológica) (DO L 337 de 16.12.2008, p. 80).

<sup>12</sup> DO L 334 de 12.12.2008, p. 25. Este Reglamento fue modificado por el Reglamento (CE) nº 537/2009 (DO L 159 de 20.6.2009, p. 6), el Reglamento (UE) nº 471/2010 (DO L 134 de 1.6.2010, p. 1) y el Reglamento de ejecución (UE) nº 590/2011 (DO L 161 de 21.6.2011, p. 9).

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO L 165 de 30.4.2004, p. 1).

<sup>15</sup> Los alimentos ecológicos también deben respetar los reglamentos específicos aplicables al producto de que se trate, como es el caso, en particular, del Reglamento (CE) nº 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios, del Reglamento (CE) nº 853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, o del Reglamento (CE) nº 1760/2000 que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

- 7.** Por consiguiente, en la UE los productos ecológicos pueden certificarse como «ecológicos» y etiquetarse como tales cuando las normas de producción cumplan los requisitos de los reglamentos europeos anteriormente mencionados. A partir del 1 de julio de 2010 es obligatorio colocar el logotipo de la UE en los alimentos preenvasados, pero ello es optativo en el caso de productos importados.
- 8.** Con arreglo al artículo 37 del Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, la Comisión Europea creó el Comité permanente de agricultura ecológica (SCOF). El SCOF es el comité de reglamentación sobre producción ecológica de la Comisión, que lo preside, y está compuesto por representantes de los Estados miembros. Su cometido consiste en garantizar que la Comisión colabore estrechamente con los Gobiernos de los Estados miembros para ejercer sus competencias de aplicación del derecho derivado.
- 9.** La Comisión, en colaboración con los Estados miembros, ha finalizado el documento de trabajo de sus servicios sobre controles oficiales en el sector ecológico<sup>16</sup>, documento que, aunque no legalmente vinculante, hace patentes sus esfuerzos para elaborar unas directrices más concretas destinadas a los Estados miembros acerca de la aplicación de los reglamentos que rigen la producción ecológica.

## **SISTEMA DE CONTROL PARA LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA**

- 10.** Se ha establecido un sistema de control que permite verificar y certificar para cada operador de la cadena de suministro (agricultores, transformadores, importadores) la correcta aplicación de las normas de producción. El sistema de control se orienta a garantizar los procesos de producción y no los productos propiamente dichos, ya que no existe un método científico para determinar el carácter ecológico de un producto<sup>17</sup>. El mercado de los productos ecológicos depende en gran medida de la confianza del consumidor, y por tanto de este sistema de certificación, para ofrecer una garantía de productos verdaderamente ecológicos. Según la Comisión, el consumidor debe tener la certeza de que, por ejemplo, cada vez que compra manzanas o carne de vacuno ecológicos en su supermercado habitual, su producción se ha regido por unas normas estrictas de respeto del medio ambiente y de los animales.

<sup>16</sup> Versión de 8 de julio de 2011, presentado en el SCOF los días 27 y 28 de septiembre de 2011.

<sup>17</sup> Véanse asimismo los apartados 32 y 33.

- 11.** El marco jurídico europeo prevé el establecimiento por los Estados miembros de un sistema de controles (véase el **gráfico 3**), de cuya auditoría debe encargarse la Comisión.
- 12.** Los Estados miembros pueden optar por establecer un sistema de control público, privado o mixto y designan a una o más autoridades competentes responsables de los controles. La autoridad competente designa a su vez, en función del sistema elegido, a las autoridades de control público, a los organismos de control privado o a una combinación de ambos. La mayor parte de los Estados miembros (18) ha adoptado un sistema de organismos de control privados, mientras que cinco Estados miembros han designado a autoridades de control público y cuatro cuentan con un sistema combinado consistente en una autoridad de control público designada y varios organismos de control privados aprobados. Las autoridades competentes se encargan de la aprobación y supervisión de los organismos de control y las autoridades de control, de realizar auditorías o inspecciones de los organismos de control cuando resulte necesario y, en su caso, de retirar la aprobación a los organismos de control que no cumplan los requisitos.

GRÁFICO 3

### INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN EL SISTEMA DE CONTROL DE LOS PRODUCTOS ECOLÓGICOS



Fuente: «Economic concepts of organic certification» (Conceptos económicos de la certificación ecológica), 29.7.2009, Certcost – Análisis económico de los sistemas de certificación en agricultura y alimentación ecológica.

- 13.** En caso de que un Estado miembro opte por un sistema de organismos de control privados, estos deben estar acreditados<sup>18</sup>. Cada Estado miembro de la UE ha nombrado a un único organismo de acreditación nacional. Los controles realizados por estos organismos de acreditación atañen a la competencia técnica, la independencia, la imparcialidad y la integridad profesional de los organismos de control. En cambio, no es necesario que las autoridades de control público estén acreditadas.
- 14.** Los organismos de control (o autoridades de control como se denominan en los sistemas públicos) constituyen el elemento central del sistema de control y llevan a cabo controles de los distintos operadores. Los consumidores, las autoridades de los Estados miembros y la Comisión se basan en gran medida en el trabajo de estos organismos. Entre los controles de los operadores ecológicos que suelen realizarse figuran las inspecciones físicas de las instalaciones de producción o transformación, la verificación de la contabilidad documentada y la obtención de muestras de productos finales, productos cosechados, hojas o tierra para comprobar la utilización de sustancias no autorizadas. Los distintos operadores costean los certificados expedidos por los organismos de control.

<sup>18</sup> Con arreglo a la versión más reciente de la Norma Europea EN 45011 o Guía ISO 65 (Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de productos).

## IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS DE TERCEROS PAÍSES

- 15.** En el caso de los productos ecológicos producidos fuera de la UE, el Reglamento (CE) nº 834/2007 prevé cuatro tipos distintos de regímenes de importación (véase el **cuadro 1**), aunque solo dos se encontraban vigentes al llevarse a cabo la fiscalización.

CUADRO 1

### REGÍMENES DE IMPORTACIONES PREVISTOS POR EL REGLAMENTO (CE) Nº 834/2007

Régimen de importaciones	Gestionado por	En funcionamiento al efectuarse la fiscalización
Lista de terceros países equivalentes reconocidos	Comisión Europea	Sí
Lista de organismos/autoridades de control reconocidos a fines de equivalencia	Comisión Europea	NO – Primera lista de organismos de control equivalentes pendiente de publicación por la Comisión al efectuarse la fiscalización.
Lista de organismos/autoridades de control reconocidos a fines de cumplimiento	Comisión Europea	NO – Ampliación del plazo para recibir solicitudes para elaborar la primera lista hasta el 31 de octubre de 2014.
Autorizaciones de importación	Estados miembros	Sí

- 16.** Dado que en los terceros países las condiciones de producción pueden ser muy distintas de las de la UE, quizá no sea posible aplicar exactamente las mismas normas para la producción o el control. Por consiguiente la Comisión reconoce a terceros países en cuyo caso considera que el sistema de producción y control de los productos ecológicos es equivalente, lo que significa que los productos certificados como ecológicos en ese tercer país se aceptan como ecológicos en la UE. Actualmente figuran en la lista de terceros países reconocidos equivalentes Argentina, Australia, Canadá, Costa Rica, India, Israel, Japón, Suiza, Túnez y Nueva Zelanda, así como, a partir del 1 de junio de 2012, los Estados Unidos.
- 17.** Además, se están implantando dos nuevos regímenes de importación que permitan importar productos ecológicos de terceros países que todavía no han logrado este reconocimiento. Se trata de la lista de organismos/autoridades de control reconocidos a fines de equivalencia (pendiente de publicación al llevarse a cabo la fiscalización) y de la lista de organismos/autoridades de control reconocidos a fines de cumplimiento (el plazo de recepción de las solicitudes se ha aplazado hasta octubre de 2014).
- 18.** El cuarto régimen, de autorizaciones de importación, fue establecido por el Reglamento (CEE) nº 2083/92 del Consejo con carácter provisional únicamente. Desde entonces la posibilidad de conceder autorizaciones de importación se ha ampliado en varias ocasiones<sup>19</sup>. El actual Reglamento (UE) nº 1267/2011, de 6 de diciembre de 2011, dispone que dejarán de concederse autorizaciones de importación a partir del 1 de julio de 2014. El mismo reglamento prevé que las autorizaciones a partir del 1 de julio de 2012 caducarán, a más tardar, doce meses después de haber sido concedidas. Sin embargo, este régimen todavía es ampliamente utilizado ya que los distintos Estados miembros de la UE (principalmente Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido) expiden anualmente alrededor de 4 000 autorizaciones de importación.
- 19.** La correcta aplicación de los procedimientos de control para las importaciones (que garantizan que los productos importados cumplen, como mínimo, condiciones de producción y control equivalentes) es importante para asegurar un adecuado funcionamiento del mercado interno que se caracterice por la competencia leal entre productos producidos tanto en el interior como en el exterior de la Unión.

<sup>19</sup> El Reglamento (CEE) nº 2083/92 del Consejo (DO L 208 de 24.7.1992, p. 15) autorizó las autorizaciones de importación hasta el 31 de julio de 1995; el Reglamento (CE) nº 1935/95 del Consejo (DO L 186 de 5.8.1995, p. 1) amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2002; el Reglamento (CE) nº 1804/1999 del Consejo (DO L 222 de 24.8.1999, p. 1) lo amplió hasta el 31 de diciembre de 2005; el Reglamento (CE) nº 1567/2005 del Consejo (DO L 252 de 28.9.2005, p. 1), hasta el 31 de diciembre de 2006 y el Reglamento (CE) nº 1991/2006 del Consejo (DO L 411 de 30.12.2006, p. 18), hasta doce meses después de la publicación de la primera lista de organismos y autoridades de control reconocidos a fines de equivalencia; el Reglamento (CE) nº 1235/2008 de la Comisión (DO L 334 de 12.12.2008, p. 25) fijó el plazo a 1 de enero de 2013.

# LA FISCALIZACIÓN

## ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

20. La fiscalización se centró en la eficacia del sistema de control y en la forma en que las instituciones y organismos participantes (Comisión y autoridades competentes, organismos de acreditación y organismos de control en los Estados miembros) habían ejercido sus competencias. La pregunta general de auditoría planteada era:

**¿Permite el sistema de control relativo a los productos ecológicos obtener garantías suficientes del cumplimiento de los requisitos fundamentales para la producción, transformación, distribución e importación de estos productos?**

21. En concreto, la fiscalización pretendía responder a las preguntas siguientes:

- a) ¿Resulta adecuada la aplicación de los procedimientos de control que rigen la producción ecológica en la UE
- cuando los Estados miembros aprueban y supervisan los organismos de control?
  - cuando los Estados miembros intercambian información internamente, con la Comisión y con otros Estados miembros?
  - para garantizar la trazabilidad de los productos?
  - cuando la Comisión supervisa los sistemas de control de los Estados miembros?
- b) ¿Resulta adecuada la aplicación de los procedimientos de control para la importación de productos
- cuando la Comisión gestiona la lista de terceros países equivalentes?
  - cuando los Estados miembros conceden autorizaciones de importación?
  - cuando los organismos de control de la UE controlan los requisitos específicos del importador?

22. Por lo que se refiere a los procedimientos de control que rigen la producción ecológica en la UE, la fiscalización tomó en consideración el período iniciado con la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 834/2007, es decir, a partir de enero de 2009. Con relación a los procedimientos de control para la importación de productos, el examen abarcó el período a partir de la entrada en vigor del Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo<sup>20</sup> y modificaciones (es decir, a partir de junio de 1991 en el caso de la lista de terceros países equivalentes reconocidos y a partir de julio de 1992 para las autorizaciones de importación).

<sup>20</sup> Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (DO L 198 de 22.7.1991, p. 1).

## ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

23. Las pruebas de auditoría se recopilaron a través de:

- Un examen de los expedientes de la Comisión, incluida la revisión de la documentación que recibe de terceros países en el marco de los distintos regímenes de importación, y reuniones con los servicios de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural) y de la Dirección General de Salud y Consumidores (DG Salud y Consumidores – Oficina Alimentaria y Veterinaria).
- Visitas de auditoría a seis Estados miembros (Reino Unido, Inglaterra; Alemania, Renania del Norte-Westfalia; Italia, Emilia-Romaña; España, Andalucía, Francia e Irlanda<sup>21</sup>). Estas visitas incluían exámenes documentales, reuniones con las autoridades competentes, con los organismos de acreditación y con dos organismos de control privados por Estado miembro, además de visitas sobre el terreno a los productores, transformadores e importadores. En las visitas sobre el terreno los auditores acompañaron a los inspectores con el fin de evaluar la calidad de la inspección y entender de qué forma llevan a cabo los controles documentales y los controles sobre prácticas de producción.
- Controles de trazabilidad de 85 productos para verificar: a) si era posible identificar en su totalidad la cadena de operadores que habían intervenido en el suministro de productos, b) si todos los operadores poseían un certificado ecológico, y c) si todos los operadores habían recibido una visita de inspección durante el ejercicio anterior (para más información véase el **anexo I**).
- Controles de laboratorio de 73 productos para controlar los procedimientos de los organismos de control al tomar muestras e interpretar los resultados de laboratorio (para más información véase el **anexo II**).
- Un informe de evaluación elaborado por un experto internacionalmente reconocido contratado por el Tribunal (centrado en la calidad de los procedimientos de los organismos de control al llevar a cabo las pruebas de laboratorio y en la interpretación de los resultados de laboratorio de los 73 productos).
- Un examen de los planes nacionales de control plurianuales (PNCPA) disponibles y de los correspondientes informes anuales enviados por los veintisiete Estados miembros a la Comisión.

<sup>21</sup> Los Estados miembros visitados fueron seleccionados con arreglo a su importancia en el mercado de la UE (véase el apartado 2) e Irlanda fue seleccionada para comprobar y optimizar la metodología de auditoría.

<sup>22</sup> DO C 279 de 11.11.2005, p. 1.

<sup>23</sup> <http://eca.europa.eu>

## FISCALIZACIONES ANTERIORES

24. El Tribunal publicó su Informe Especial nº 3/2005 sobre el desarrollo rural: control del gasto agroambiental<sup>22</sup>, que abarcaba parte del sistema de control referente a la producción ecológica (véase el apartado 43) y su Informe Especial nº 7/2011 sobre si se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales<sup>23</sup>.

## OBSERVACIONES

### APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL QUE RIGEN LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN LA UE

#### INSUFICIENCIAS CONSTATADAS EN LAS PRÁCTICAS DE APROBACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL POR LOS ESTADOS MIEMBROS

25. Las autoridades competentes de los Estados miembros deberían disponer de procedimientos documentados para la aprobación y supervisión de los organismos de control con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y además tendrían que fomentar la aplicación de buenas prácticas. Los organismos de control (o las autoridades de control en los sistemas públicos) son el elemento central del sistema de control y deben respetar las disposiciones reglamentarias europeas para proceder a la verificación de los operadores ecológicos.

#### RECUADRO 1

#### EJEMPLOS DE PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES APLAZADOS O INSUFICIENTEMENTE DETALLADOS

En el Reino Unido los procedimientos de la autoridad competente para la aprobación y supervisión de los organismos de control no se adoptaron oficialmente hasta el 18 de octubre de 2010, si bien el Reglamento (CE) nº 834/2007 sobre producción ecológica entró en vigor en enero de 2009.

En Francia la autoridad competente no había establecido procedimientos o listas de comprobación para validar los planes de control de los organismos de control lo cual constituye el documento clave presentado por dichos organismos.

En España (Andalucía) la autoridad competente no disponía de listas de verificación para supervisar los organismos de control con arreglo al artículo 27, apartados 8 y 9, del Reglamento (CE) nº 834/2007 (como, por ejemplo, la verificación de que se inspecciona a cada operador como mínimo una vez al año) o con arreglo a otros procedimientos que constituirían buenas prácticas como la verificación de la política de muestreo, de los resultados de los análisis o del intercambio de información entre el organismo de control y otras entidades.

En Irlanda los procedimientos de aprobación de los organismos de control no especificaban qué comprobaciones debían llevarse a cabo y sólo hacían referencia al trabajo administrativo requerido por la tramitación de nuevas solicitudes. Además, no existían procedimientos que permitieran retirar la aprobación de los organismos de control.

**PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN/RETIRADA O PARA LA SUPERVISIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL INSUFICIENTEMENTE DOCUMENTADOS**

- 26.** Las autoridades competentes aprueban a los organismos de control y les delegan las funciones de control si cuentan con garantías suficientes de que operan conforme a las disposiciones reglamentarias europeas. Uno de los requisitos fundamentales de los organismos de control es que estén acreditados. Los organismos de acreditación expiden una acreditación inicial y controlan el cumplimiento continuado de los requisitos. Sin embargo, incumbe a las autoridades competentes la responsabilidad final de supervisar a los organismos de control y de supervisar el cumplimiento continuado de los requisitos reglamentarios de la UE.
- 27.** El Tribunal realizó su fiscalización en seis Estados miembros con un sistema de organismos de control privados y constató en tres de los mismos que los procedimientos de aprobación, retirada o supervisión de los organismos de control no eran lo suficientemente detallados (por ejemplo, procedimientos que describen de forma pormenorizada las comprobaciones que deben efectuarse al validar los planes de control de los organismos de control o al llevar a cabo visitas de inspección en los organismos de control). En un caso no habían sido actualizados a su debido tiempo (véase el **recuadro 1**).

**LAS AUTORIDADES COMPETENTES NO DISPONEN DE INFORMACIÓN SUFICIENTE PARA GARANTIZAR QUE TODOS LOS OPERADORES SEAN INSPECCIONADOS COMO MÍNIMO UNA VEZ AL AÑO COMO REQUIERE EL REGLAMENTO**

- 28.** Los organismos de control tienen el cometido de inspeccionar a los operadores y de expedir certificados ecológicos conforme a la normativa de la UE. Uno de los requisitos claves es que los organismos/autoridades de control deben inspeccionar a los operadores, ya se trate de productores, transformadores o importadores, al menos una vez al año [artículo 27, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 834/2007]. El cumplimiento de este requisito tiene como fin garantizar a los consumidores que los operadores cumplen de forma continuada las normas de producción ecológica.

**Reglamento (CE) nº 834/2007, artículo 27 – Régimen de control**

«3. [...] todos los operadores, con excepción de los mayoristas que solo trabajan con productos envasados y de los operadores que venden al consumidor o usuario final, descritos en el artículo 28, apartado 2, deberán someterse a una verificación de su cumplimiento al menos una vez al año.»

**29.** Las autoridades competentes deben supervisar que los organismos de control cumplen esta obligación. Sin embargo, las autoridades competentes no disponen de información suficiente para llevar a cabo adecuadamente dicha supervisión dado que:

- a) la información proporcionada por los organismos de control con arreglo al artículo 27, apartado 14, del Reglamento (CE) nº 834/2007 no permite verificar este requisito. Por ejemplo, los informes resumidos comunicados a las autoridades competentes mencionan el número total de controles realizados durante el ejercicio, pero no tienen en cuenta el hecho de que los operadores pueden integrar o abandonar el sistema de control en curso de ejercicio, y por consiguiente resulta imposible verificar que cada operador haya recibido una visita de control durante el ejercicio de que se trate;

**Reglamento (CE) nº 834/2007, artículo 27 – Régimen de control**

«14. Las autoridades de control y los organismos de control transmitirán a las autoridades competentes, a más tardar el 31 de enero de cada año, una lista de los operadores que estaban sujetos a sus controles el 31 de diciembre del año anterior. A más tardar el 31 de marzo de cada año, se entregará un informe resumido de las actividades de control realizadas durante el año anterior.»

- b) algunas autoridades competentes se basan en los trabajos realizados por el organismo de acreditación, pero los informes de evaluación de dichos organismos no contienen información suficiente para confirmar el cumplimiento del requisito de inspección anual y con frecuencia sólo se basan en la descripción de los procedimientos de los organismos de control, en lugar de comprobar su aplicación en la práctica. Además, en el contexto del ciclo de acreditación, que dura entre cuatro y cinco años, no es necesario verificar cada ejercicio el requisito de la UE de una inspección anual.

**LOS PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL DESTINADOS A LA INSPECCIÓN DE LOS OPERADORES SON SUSCEPTIBLES DE MEJORAS**

**30.** Con arreglo a las disposiciones del artículo 27, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 834/2007 y del artículo 65, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 889/2008 los organismos de control deberían aplicar sistemáticamente una **evaluación del riesgo de sus operadores frente a factores de riesgo** vinculados a la naturaleza de su funcionamiento (como la cantidad de productos afectados y el riesgo de sustituir los productos ecológicos por productos convencionales) a fin de decidir las visitas de control adicionales (es decir, las realizadas en complemento de las visitas anuales de control, véase el apartado 28). Una elevada incidencia de irregularidades en un producto o tipo de empresa específico deberían pues conducir a una supervisión suplementaria consistente en visitas aleatorias de control a los operadores con el mismo perfil. Sin embargo, siete de los doce organismos de control visitados durante la fiscalización no tienen en cuenta los factores de riesgo vinculados a la naturaleza de los operadores al decidir las visitas de control adicionales.

Reglamento (CE) nº 834/2007, artículo 27 – Régimen de control

«3. En el contexto del presente Reglamento, la naturaleza y frecuencia de los controles se determinarán basándose en una evaluación del riesgo de que se produzcan irregularidades e infracciones por lo que respecta al cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Reglamento [...]»

Reglamento (CE) nº 889/2008, artículo 65 – Visitas de control

«4. Además, el organismo o autoridad de control realizará visitas aleatorias de control, prioritariamente sin previo aviso, sobre la base de una evaluación general del riesgo de incumplimiento de las normas de producción ecológicas, teniendo en cuenta al menos los resultados de controles anteriores, la cantidad de productos afectados y el riesgo de sustitución de productos.»

31. Pese a que no sea exigida por los reglamentos, la **rotación de inspectores** constituye una buena práctica de gestión en los organismos de control que permite reducir el riesgo de familiaridad excesiva entre el inspector y el operador. Los resultados de la fiscalización reflejan no obstante que solo cuatro de los doce organismos de control visitados habían definido procedimientos de rotación de los inspectores (véase el **recuadro 2**).

RECUADRO 2

**EJEMPLO DE UN ORGANISMO DE CONTROL QUE NO APLICA LA ROTACIÓN DE INSPECTORES**

En Italia uno de los organismos de control visitados no imponía una rotación obligatoria de sus inspectores tras cierto número de años, pese a las medidas correctoras que debería haber aplicado a raíz de una advertencia recibida en 2009 de una de las autoridades competentes de la región en cuestión en el marco de sus actividades de vigilancia. El organismo de control indicó que se estaba intentando establecer una rotación de inspectores, por ejemplo cada cuatro años.

### **LAS PRUEBAS DE RESIDUOS PUEDEN CONSTITUIR UNA HERRAMIENTA MÁS EFICAZ PARA CONTROLAR LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN**

- 32.** Las restricciones que atañen a la utilización de sustancias químicas y de otro tipo son un requisito fundamental en los métodos de producción ecológicos. Las pruebas de residuos pueden aportar evidencia, en caso de duda, acerca del empleo de sustancias no autorizadas, como los pesticidas, los OGM, los aditivos alimentarios o los productos farmacéuticos, y constituyen una de las herramientas de que disponen los organismos de control para garantizar el cumplimiento por los operadores de las normas de producción establecidas en los distintos reglamentos. Los reglamentos aplicables no prevén el número mínimo de pruebas de laboratorio que deben efectuarse, sino que solo requieren la realización de pruebas en caso de sospecha del empleo de productos no autorizados para la producción ecológica. Por consiguiente, los organismos de control pueden interpretar de distintos modos cuándo se debe determinar que existe sospecha y utilizar esta herramienta según diferentes modalidades.

#### **RECUADRO 3**

### **EJEMPLOS DE ORGANISMOS DE CONTROL CON UN BUEN PLAN DE MUESTREO PARA LAS PRUEBAS DE LABORATORIO**

En Italia, los dos organismos de control visitados contaban con un plan de muestreo para llevar a cabo análisis de laboratorio rutinarios de los productos que estaba basado en un análisis de riesgos. Cuando se trata de operadores de bajo riesgo, solo se toman muestras en caso de sospecha. Para los operadores de riesgo medio, se toma como muestra un porcentaje del número total de operadores de esta clase, mientras que en el caso de los operadores de elevado riesgo se incluye en la muestra el 100 %.

En Francia, uno de los organismos de control visitados elabora un programa de pruebas de laboratorio cada año sobre la base de análisis de riesgos en el que se toma en consideración cualquier alerta y los resultados de años anteriores. Desde 2009 el comité de certificación elabora un programa provisional de pruebas que determina el número mínimo de muestras que deben analizarse y un número mínimo de pruebas que deben aplicarse a estas muestras.

Un segundo organismo de control visitado en Francia sigue una estrategia de pruebas, expuesta en el plan de control, que establece las circunstancias en las que puede emprenderse un análisis y entre las que figuran circunstancias específicas, como la diversidad de operadores (ecológicos y convencionales) y el riesgo de OGM. El agente responsable elabora una guía anual de recomendaciones para las pruebas en el sector de la agricultura ecológica, que se utiliza para mejorar el modo de definir el número y tipos de pruebas. La decisión de llevar a cabo un análisis sigue dependiendo del criterio del inspector, mientras que el comité de certificación fija un presupuesto anual para las pruebas, y se asigna a cada inspector/auditor su propio presupuesto anual en función de la tipología del sector.

**33.** Con el fin de evaluar el sistema de pruebas de residuos en los Estados miembros visitados, el Tribunal adquirió varios productos y pidió a los Estados miembros que efectuaran las pruebas habituales de detección de sustancias no autorizadas (véase el **anexo II** para mayor información). A continuación un experto independiente evaluó los resultados de las pruebas y las metodologías empleadas. El Tribunal observó que varios organismos de control seguían las buenas prácticas en materia de pruebas de residuos, pero también que otros organismos de control podrían aplicarlas:

- a) Los procedimientos de los organismos de control visitados en dos de los Estados miembros inspeccionados pueden considerarse como buenas prácticas ya que definen un plan de muestreo anual o plurianual orientado a los riesgos para las pruebas de laboratorio rutinarias, aunque la legislación de la UE sobre agricultura ecológica solo exige el muestreo en caso de sospecha (véase el **recuadro 3**). Sin embargo, cinco organismos de control visitados no disponen de un plan de muestreo que defina un **número mínimo de análisis** o que esté basado en el análisis de riesgos.
- b) Todos los organismos de control visitados tratan de detectar pesticidas y fertilizantes, algunas de las **sustancias** no autorizadas por la legislación de la UE sobre producción ecológica, pero uno de ellos no realiza pruebas para detectar otras sustancias como aditivos para piensos y alimentarios o los productos auxiliares de elaboración.
- c) Los resultados analíticos siempre precisan una **interpretación** matizada<sup>24</sup>. El Tribunal observó que los procedimientos de dos organismos de control visitados no describen adecuadamente cómo deben interpretarse los resultados analíticos, ni cuáles son las medidas de seguimiento que deben adoptarse en caso de resultados positivos.
- d) El tipo de muestras tomadas (por ejemplo, alimentos, hojas, suelo) y su calendario deben estar ligados a la hipótesis de que pueden haberse utilizado sustancias prohibidas en alguna fase de la producción o la transformación<sup>25</sup>. Por ejemplo, el análisis de las hojas o del suelo suele arrojar resultados mucho más fiables que el análisis del producto recolectado o de un producto transformado (por ejemplo, la mermelada). La mayor parte de los organismos de control objeto de este examen tienen en cuenta el tipo de muestras tomadas con el fin de sacar el mayor partido posible a los análisis. Sin embargo, uno de los organismos de control visitados en España restringe sus muestras a los productos finales siempre que sea posible en detrimento de los **controles de los procesos de producción**.

<sup>24</sup> En caso de resultados analíticos positivos, es importante identificar la posible fuente de contaminación y aplicar medidas para evitar esta en el futuro.

<sup>25</sup> Los pesticidas modernos han sido desarrollados para descomponerse con rapidez y las recomendaciones acerca de su utilización permiten minimizar sus residuos. La mayor parte de las aplicaciones de los pesticidas no dejan residuos detectables en los productos finales.

- 34.** El Tribunal también constató que dos de los diez organismos de control objeto de este examen no aplicaban procedimientos adecuados para la toma de muestras y su análisis. En España, los dos organismos de control visitados no toman más de **una muestra** de los operadores, lo cual infringe los requisitos del artículo 11, apartados 5 y 6, del Reglamento nº 882/2004, y coloca además al organismo de control en una situación delicada en caso de que el operador decida impugnar los resultados si no resulta posible efectuar pruebas de una contramuestra. El Tribunal considera que las autoridades competentes podrían mejorar su función de aprobación y supervisión al garantizar el cumplimiento por los organismos de control de requisitos de la UE como el mencionado.

Reglamento (CE) nº 882/2004, **artículo 11 – Métodos de muestreo y análisis**

«5. Las autoridades competentes establecerán los procedimientos adecuados para garantizar el derecho de los explotadores de empresas alimentarias y de piensos cuyos productos sean sometidos a muestreo y análisis a solicitar un dictamen de expertos adicional sin perjuicio de la obligación de las autoridades competentes de actuar sin demora en caso de emergencia.

6. En particular, velarán por que los explotadores de empresas alimentarias y de piensos puedan conseguir una cantidad suficiente de muestras para la obtención de un dictamen de expertos adicional, a menos que ello resulte imposible debido al carácter altamente perecedero de los productos o a que se dispone de muy poca cantidad de sustrato.»

**LAS INFRACCIONES, IRREGULARIDADES Y LAS CORRESPONDIENTES SANCIONES APLICADAS DIFIEREN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS, EN EL INTERIOR DE ESTOS E INCLUSO EN FUNCIÓN DEL ORGANISMO DE CONTROL DE QUE SE TRATE**

- 35.** En varios Estados miembros las autoridades competentes no definieron categorías detalladas de incumplimientos ni las sanciones correspondientes (Alemania, Francia y el Reino Unido). A raíz de ello, cada organismo de control de un Estado miembro define los incumplimientos y aplica las sanciones de modo distinto, lo cual lleva a que incluso en el interior de un Estado miembro los operadores no reciban la misma sanción pese a haber cometido idéntica infracción.

- 36.** Los distintos organismos de control aplican sanciones diferentes para el mismo caso de incumplimiento, no aplican la sanción adecuada (con arreglo a su plan de control o a las instrucciones de la autoridad competente) o aplican sanciones que no están previstas en su plan de control (véase el **recuadro 4**).
- 37.** Estudios realizados por importantes especialistas universitarios indican que existen diferencias considerables entre organismos de control por lo que se refiere a los resultados<sup>26</sup>. El Tribunal observó que, en 2009, un organismo de control de un Estado miembro no había retirado ningún certificado y sólo había tomado decisiones con respecto a tres suspensiones (equivalentes a 0,38 retiradas o suspensiones por 1 000 operadores), mientras que otro organismo de control de un Estado miembro diferente había decidido en el mismo ejercicio 5,26 retiradas o suspensiones por 1 000 operadores. Sería conveniente que tales diferencias en los resultados de control fueran objeto de control y seguimiento por las autoridades competentes en primer lugar, y por la Comisión a escala de la UE, al desempeñar sus actividades de supervisión.

<sup>26</sup> «Supervision of an organic control system in Europe – an analysis of German control data», proyecto CERTCOST, Presentación en Biofach Nürnberg, 19.2.2010; Zorn et al., «Monitoring of the organic control system in Germany – an opportunity to increase consumer's trust», *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, 2010, edición 19(1), p. 71 a 80.

#### RECUADRO 4

### EJEMPLOS DE DISTINTAS SANCIONES APLICADAS

El incumplimiento de un requisito específico referente a la producción animal<sup>27</sup> en Italia da lugar a la «retirada del etiquetado ecológico», en un organismo de control en Francia daría lugar a una «advertencia», mientras que otro organismo de control de este país recurriría a una «solicitud de medidas correctoras». Los auditores pusieron de manifiesto ejemplos en los que, por lo que se refiere a este requisito, en Italia se sancionó a operadores con la «retirada del etiquetado ecológico», lo que significa que no se les permitía vender sus productos como ecológicos, mientras que en Francia, para la misma infracción, los operadores habían tenido la posibilidad de continuar vendiendo sus productos como ecológicos.

Uno de los organismos de control visitados en Italia incluye en sus informes de inspección para productores una sección de recomendaciones y medidas para la aplicación de los reglamentos (distinta a la sección en la que se detallan los casos de incumplimiento) y en la que, según comprobaron los auditores, se daba cuenta de un caso de incumplimiento que tendría sin embargo que haber sido clasificado y sancionado con arreglo a los procedimientos.

<sup>27</sup> Con arreglo al artículo 24, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 889/2008, el tiempo de espera entre la última administración del medicamento veterinario alopatóico a un animal en las condiciones normales de uso y la obtención de productos alimenticios ecológicos que procedan de dicho animal se duplicará en relación con el tiempo de espera legal [...] o, en caso de que no se haya especificado dicho período, será de 48 horas.

**INSUFICIENCIAS CONSTATADAS EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS, CON LA COMISIÓN Y CON OTROS ESTADOS MIEMBROS**

- 38.** El flujo de información es un elemento esencial del sistema de control sin el cual dicho sistema corre el riesgo de no funcionar de forma eficaz. Las secciones siguientes presentan las constataciones del Tribunal en dos de los niveles que esta institución considera más importantes: el flujo de información entre los sistemas de control de la producción ecológica y de los pagos agroambientales, y el flujo de información de unos Estados miembros a otros y a la Comisión.

**DEBE MEJORARSE EL FLUJO DE INFORMACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA Y DE LOS PAGOS AGROAMBIENTALES**

- 39.** En el marco del pilar de desarrollo rural de la política agrícola común, ciertas prácticas de agricultura ecológica pueden optar a ayudas a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. El artículo 36, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1975/2006<sup>28</sup> prevé el intercambio de información entre los servicios y organizaciones participantes en los controles por lo que respecta a los criterios de admisibilidad para esta ayuda.

**Reglamento (CE) nº 1975/2006, artículo 36 – Comunicación de los controles al organismo pagador**

«1. En caso de que el organismo pagador no realice los controles, los Estados miembros se encargarán de que este reciba la suficiente información sobre los controles efectuados. Corresponde al organismo pagador determinar sus necesidades en materia de información.

[...].»

<sup>28</sup> Reglamento (CE) nº 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 368 de 23.12.2006, p. 74).

- 40.** En dos de los Estados miembros visitados, el flujo de información entre el sistema de control para la producción ecológica<sup>29</sup> y el régimen de ayuda a las medidas de desarrollo rural<sup>30</sup> por lo que se refiere a las subvenciones para la agricultura ecológica en el marco de las medidas agroambientales era insuficiente. En Francia no se comunican al organismo pagador los resultados de los controles de las subvenciones agroambientales efectuados por los organismos de control. Por consiguiente, existe el riesgo de que los casos de incumplimiento que afectan a las condiciones para recibir pagos agroambientales, detectados por un organismo de control, no den lugar a una reducción o recuperación del pago. Del mismo modo, en el Reino Unido no existe un flujo de información inverso, con el consiguiente riesgo de que las infracciones de las prácticas de agricultura ecológica detectadas por el organismo pagador a través sus inspecciones no den lugar a la imposición de sanciones por el organismo de control. La Comisión también ha reconocido insuficiencias en este ámbito (véase el apartado 53).

<sup>29</sup> Regulado por el Reglamento (CE) nº 834/2007 y sus reglamentos de aplicación.

<sup>30</sup> Regulado por el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1) y sus reglamentos de aplicación.

#### **LA PRESENTACIÓN DE INFORMES POR LOS ESTADOS MIEMBROS NO ES PLENAMENTE CONFORME A LA NORMATIVA**

- 41.** Los Estados miembros deben respetar varias obligaciones en materia de presentación de informes:

- Informes anuales sobre la aplicación del plan nacional de control plurianual, incluida la información sobre controles y auditorías realizados, incumplimientos y sanciones [artículo 44, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 882/2004].

**Reglamento (CE) nº 882/2004, artículo 44 – Informes anuales**

«3. Los Estados miembros concluirán sus informes y los transmitirán a la Comisión en los seis primeros meses del año siguiente al que se refieran los informes.»

- Comunicación de irregularidades o infracciones que afecten al carácter ecológico de un producto [artículo 30, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 834/2007].

**Reglamento (CE) nº 834/2007, artículo 30 – Medidas en caso de infracción o irregularidades**

«2. La información sobre casos de irregularidades o infracciones que afecten al carácter ecológico de un producto se comunicará inmediatamente entre las autoridades y organismos de control, las autoridades competentes y los Estados miembros afectados y, en su caso, se transmitirá a la Comisión.

El nivel de comunicación estará en función de la gravedad y el alcance de la irregularidad o la infracción comprobada.

[...].»

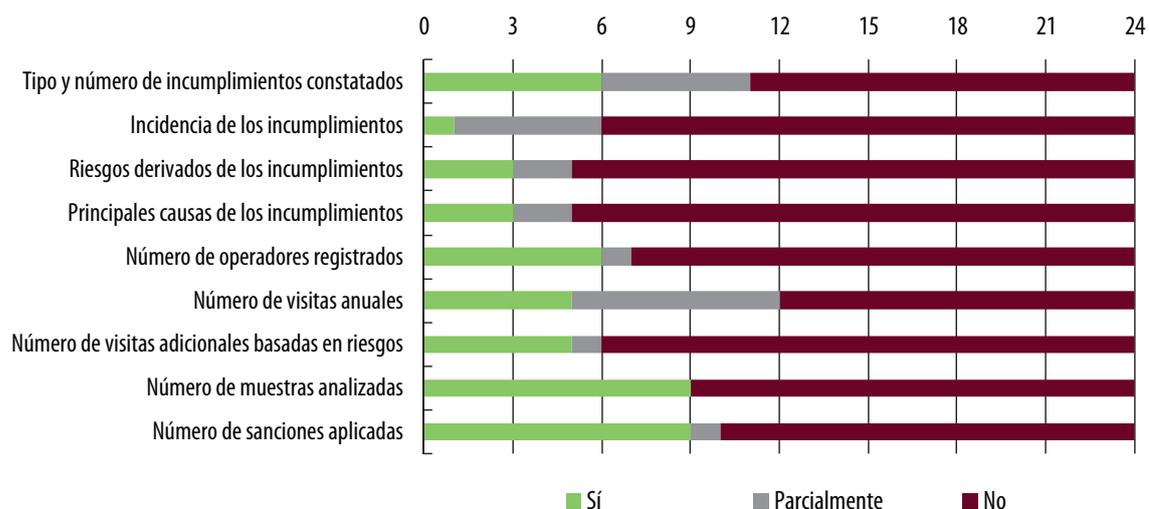
42.

La mayor parte de los Estados miembros presentan a la Comisión sus informes sobre la aplicación del plan de control plurianual con gran retraso respecto de los plazos reglamentarios. A principios de 2011, dos Estados miembros todavía no habían transmitido los informes relativos a 2009. Por lo que se refiere al contenido de los informes, los Estados miembros deben seguir las directrices de la Comisión<sup>31</sup> sobre la elaboración del informe anual e incluir un mínimo de información sobre los incumplimientos observados, los operadores registrados, las visitas de inspección, las muestras analizadas y las sanciones aplicadas. Sin embargo, en la práctica, la información relativa al sistema de control ecológico en los informes anuales es muy limitada. La mayor parte de los Estados miembros no facilitaron un análisis de los incumplimientos detectados ni datos básicos sobre el sector ecológico (véase el **gráfico 4**).

<sup>31</sup> Decisión 2008/654/CE de la Comisión, de 24 de julio de 2008, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el informe anual relativo al plan nacional de control único, integrado y plurianual previsto en el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 214 de 9.8.2008, p. 56).

GRÁFICO 4

#### NÚMERO DE ESTADOS MIEMBROS QUE INCLUYERON, EN SUS ÚLTIMOS INFORMES ANUALES DISPONIBLES<sup>1</sup>, INFORMACIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES SIGUIENTES<sup>2</sup>



<sup>1</sup> A febrero de 2011 el Tribunal tuvo acceso a los informes siguientes: i) *Informe Anual relativo a 2009*: Estonia (no fue sin embargo posible analizar el informe debido a problemas técnicos de lectura de los archivos); ii) *Informe Anual relativo a 2008*: Austria, Francia, Letonia, Malta, Polonia y Suecia; iii) en diecinueve Estados miembros el último informe anual disponible era el del ejercicio 2007, aunque no fue posible analizar el informe anual de Bulgaria debido a problemas técnicos de lectura de los archivos; iv) en el caso de Portugal no se disponía de ningún informe.

<sup>2</sup> No se analizaron los informes anuales relativos a Bulgaria, Estonia y Portugal (véase la nota 1 del **gráfico 4**).

- 43.** En su Informe Especial nº 3/2005 sobre el desarrollo rural: control del gasto agroambiental, el Tribunal puso de manifiesto varias insuficiencias que se referían a la presentación de informes de los Estados miembros sobre agricultura ecológica<sup>32</sup>. En el momento de la fiscalización del Tribunal en 2005, el Reglamento (CEE) nº 2092/91 exigía a los Estados miembros la presentación de un informe específico sobre producción ecológica. No obstante, este requisito fue reemplazado por las disposiciones del Reglamento (CE) nº 882/2004, que integró la producción agrícola ecológica en la presentación general de informes sobre los controles oficiales de piensos y alimentos. El **cuadro 2** presenta una síntesis de algunas de las observaciones del informe, junto con la evaluación del Tribunal de la situación en 2011. Sin embargo, la transmisión anual de información por los Estados miembros sigue siendo insatisfactoria teniendo en cuenta los nuevos requisitos de presentación de informes.

<sup>32</sup> El Reglamento (CE) nº 1698/2005 incluye a la agricultura ecológica entre las medidas agroambientales.

## CUADRO 2

### **OBSERVACIONES DEL INFORME ESPECIAL Nº 3/2005 RELATIVAS A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE AGRICULTURA ECOLÓGICA, ACOMPAÑADAS DE UNA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL (VÉASE EL CUADRO COMPLETO EN EL ANEXO III)**

Observaciones del IE nº 3/2005	Evaluación por el Tribunal de la situación actual en 2011
<b>Informes anuales de ejecución</b>	
No todos los Estados miembros presentan los informes anuales.	La mayor parte de los Estados miembros informan de sus actividades de control con un retraso excesivo.
Los informes anuales no proporcionan conclusión alguna sobre el funcionamiento del sistema.	La información relativa al sistema de control ecológico en estos informes anuales sigue siendo muy limitada.
La Comisión utiliza de forma limitada los informes.	El examen de los informes anuales por la Comisión y su información de retorno se centran principalmente en la identificación de la información inexistente más que en un análisis de los mismos por lo que respecta a la concepción y funcionamiento del sistema de control.
Los informes no siempre tienen una calidad satisfactoria y adolecen de errores e incoherencias.	Los informes de los Estados miembros siguen siendo de calidad insatisfactoria.
Aun cuando estos informes fuesen completos y exactos, no permitirían garantizar la objetividad y eficacia de las inspecciones realizadas.	La Comisión carece de información básica por lo que respecta al funcionamiento del sistema de control en los Estados miembros.

- 44.** El reglamento aplicable prevé la comunicación inmediata por parte de los Estados miembros de sus **notificaciones de irregularidades e infracciones** que afectan al carácter ecológico de un producto a otros Estados miembros y a la Comisión. Con el fin de permitir a un Estado miembro que notifique las irregularidades e infracciones supuestamente originadas en otro Estado miembro, la Comisión instauró el sistema de información sobre agricultura ecológica (OFIS). Pese a que la comunicación debe ser «inmediata», el lapso transcurrido entre la identificación de la irregularidad o infracción y la fecha en la que se notificó a través del OFIS difiere significativamente según los casos, pudiendo variar entre uno y siete meses. Uno de los motivos de estas variaciones es que, en la práctica, los Estados miembros interpretan de distinto modo el momento que corresponde a la noción de «inmediato». Por ejemplo, en caso de detección de sustancias no autorizadas, no está claro si la notificación debería realizarse i) tras los primeros resultados de laboratorio o ii) tras los segundos resultados de laboratorio que confirman los primeros.
- 45.** Una vez que se ha procedido a la notificación en el OFIS, la Comisión espera que el país notificado investigue las posibles causas de la irregularidad y conteste a través del OFIS en un plazo de 30 días<sup>33</sup>. Las **respuestas** de los Estados miembros a las **notificaciones** tampoco se efectúan con puntualidad. El 20 de enero de 2011 había 38 notificaciones pendientes, en 36 de las cuales este plazo de respuesta no había sido respetado. En 2009 y 2010 se introdujeron en el OFIS un total de 100 notificaciones sobre irregularidades de la UE. En los casos en los que se recibió una respuesta del Estado miembro notificado, el lapso entre la notificación y la respuesta era como media de 106 días.

#### **DIFICULTADES EXPERIMENTADAS CON RESPECTO A LA TRAZABILIDAD DE LOS PRODUCTOS**

- 46.** Los Estados miembros deberían garantizar la trazabilidad de los productos ecológicos de conformidad con el artículo 27, apartado 13, del Reglamento (CE) nº 834/2007. La Comisión considera que la trazabilidad de los productos alimentarios constituye un elemento importante de la confianza de los consumidores<sup>34</sup> que permite verificar que el conjunto de operadores participantes en todas las fases de producción, preparación y distribución han aplicado los requisitos de la UE sobre producción ecológica. Así, en caso de que se haya identificado un incumplimiento, es posible remontarse hasta su origen e identificar el problema, evitando que los productos en cuestión lleguen a los consumidores (véanse los **recuadros 5 y 6**).

<sup>33</sup> Como se establece en el Procedimiento para el seguimiento de las notificaciones de los Estados miembros con arreglo al artículo 92, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 889/2008 sobre medidas en caso de infracciones e irregularidades, acordado en el SCOF los días 28 y 29 de enero de 2009.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/the-farm/farm-fork\\_es](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/the-farm/farm-fork_es) y [http://www.trace.eu.org/doc/TRACE\\_consumer-info-EA.pdf](http://www.trace.eu.org/doc/TRACE_consumer-info-EA.pdf)

Reglamento (CE) nº 834/2007, artículo 27 – Régimen de control

«13. Los Estados miembros garantizarán que el régimen de control establecido permita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento (CE) nº 178/2002, que la trazabilidad de cada producto en todas las fases de producción, preparación y distribución garantice, en particular a los consumidores, que los productos ecológicos han sido producidos de conformidad con los requisitos establecidos en el presente Reglamento.»

47. En todos los Estados miembros visitados, los organismos de control efectúan controles de identificación de proveedores y clientes con el fin de verificar las obligaciones del operador por lo que respecta a la contabilidad documentada<sup>35</sup>. Las autoridades competentes de los Estados miembros también llevan a cabo controles de supervisión, encargándose algunas de realizar ellas mismas los controles de trazabilidad del producto final (España, Francia, Italia), mientras que en otros Estados miembros estas autoridades incluyen controles de la documentación de trazabilidad obligatoria en el contexto de las actividades de vigilancia de los organismos de control (Alemania, Italia).

<sup>35</sup> Como se define en el artículo 66 del Reglamento (CE) nº 889/2008.

RECUADRO 5

**BUENAS PRÁCTICAS: BASES DE DATOS EN LÍNEA PARA UNA MEJOR TRAZABILIDAD**

En Italia varios organismos de control han desarrollado bases de datos en línea que permiten a los consumidores y empresas que adquieren productos ecológicos a los operadores certificados por ellos que verifiquen la veracidad de los documentos de transacción del operador o del certificado de conformidad. El Tribunal considera tales procedimientos buenas prácticas en términos de transparencia y trazabilidad.

RECUADRO 6

**CONSTATACIÓN A RAÍZ DEL EJERCICIO DE TRAZABILIDAD**

Mediante el ejercicio de trazabilidad realizado por el Tribunal se halló un certificado de transacción ecológica fraudulenta. Los posteriores controles de la harina ecológica adquirida por el Tribunal pusieron de manifiesto la falsedad de los certificados, por lo que no pudo confirmarse el carácter ecológico del producto. Este asunto forma parte de una investigación de presunto fraude de mayor envergadura que se hizo pública al final de 2011 y de la que se encargan las autoridades nacionales competentes.

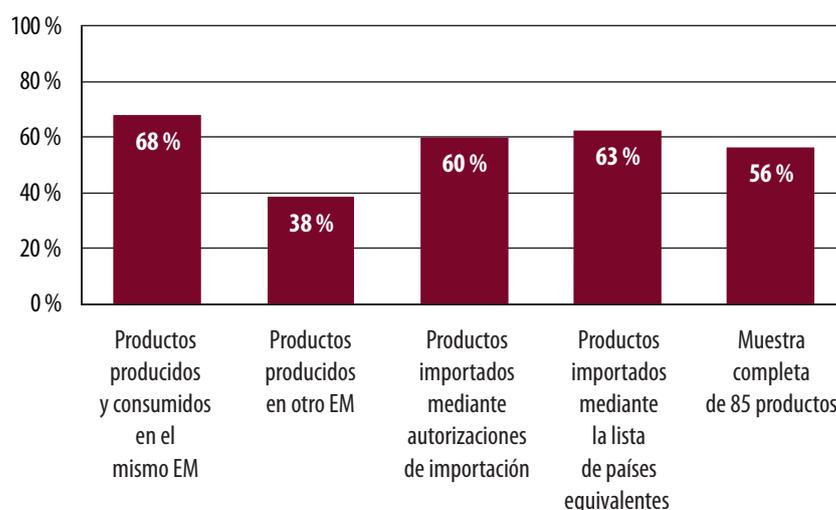
48.

Pese a la existencia de sistemas de control en vigor en los Estados miembros visitados para comprobar los requisitos de trazabilidad, un ejercicio de trazabilidad llevado a cabo por el Tribunal (véase el **anexo I** para más detalles) con respecto a 85 productos de distintos orígenes y composición refleja que esta no se garantiza hasta el productor para todos los productos. Con el calendario inicial del ejercicio (tres meses)<sup>36</sup>, en el 40 % de los productos no fue posible remontarse hasta el productor y la información solicitada (identificación de los operadores hasta el productor y certificado de conformidad para cada uno de estos operadores) solo estaba completa para el 48 % de los productos. Teniendo en cuenta la información adicional proporcionada por algunos Estados miembros al término del ejercicio, es decir, en un período global de seis meses, en el 32 % de los productos tampoco fue posible remontarse hasta el productor y solo en el 56 % de los productos la documentación facilitada estaba completa (véase también el **gráfico 5** en el que se sintetizan los resultados según el origen del producto). Una de las principales causas de esta situación es que los Estados miembros carecen de autoridad sobre los operadores fuera de su territorio en el caso de productos o de ingredientes de productos que cruzan las fronteras intraeuropeas y extraeuropeas.

<sup>36</sup> Alemania proporcionó información transcurridas nueve semanas (13 productos), España tras cuatro semanas (21 productos), Francia tras ocho semanas (23 productos), Italia tras nueve semanas (15 productos) y el Reino Unido tras trece semanas (15 productos).

GRÁFICO 5

#### SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DEL EJERCICIO DE TRAZABILIDAD DEL TRIBUNAL (PRODUCTOS RESPECTO DE LOS CUALES LA INFORMACIÓN SOLICITADA ESTABA COMPLETA)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 31 productos fueron producidos y vendidos en el mismo Estado miembro, 26 productos fueron producidos en un Estado miembro pero vendidos en otro Estado miembro, 20 productos contenían como mínimo un ingrediente importado mediante el régimen de autorizaciones de importación y 8 productos contenían como mínimo un ingrediente importado de un país considerado equivalente.

49. Además, el ejercicio de trazabilidad ha puesto de manifiesto varios factores que perjudican la fiabilidad del sistema de control, como la falta de referencia clara a los productores o grupos de productores en los certificados colectivos, certificación de grupo para países que no son países en desarrollo, o la existencia de documentos similares al certificado de conformidad pero que no tienen el mismo valor<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> En Italia los organismos de control expiden un «certificado de idoneidad empresarial» (*attestato di idoneità aziendale*) que certifica la inclusión del operador en el sistema de control. En Francia, los organismos de control expiden una «licencia», una declaración de compromiso por parte del operador de respetar los métodos de producción ecológica en el conjunto de sus actividades de este tipo. Estos documentos no abarcan la lista de productos sujetos a certificación.

IMAGEN 3 - EJEMPLO DE TIENDA ESPECIALIZADA EN PRODUCTOS ECOLÓGICOS EN INGLATERRA



© Unión Europea.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**SE CONSTATÓ QUE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN PARA GARANTIZAR EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LOS ESTADOS MIEMBROS ERAN INSUFICIENTES**

- 50.** El artículo 45 del Reglamento (CE) nº 882/2004 exige a la Comisión que lleve a cabo auditorías de los controles oficiales efectuados en los Estados miembros. La Comisión es globalmente responsable de la supervisión y coordinación del sistema de control para la producción ecológica y debería garantizar que los Estados miembros ejercen sus competencias. Una primera condición para la aplicación de un sistema de control es el acceso a la información acerca de su funcionamiento, y una segunda que se disponga de medidas de ejecución adecuadas que puedan aplicarse a los Estados miembros.
- 51.** Como se expone en los apartados 41 a 45, la presentación de informes por los Estados miembros a la Comisión es muy limitada, a menudo incompleta y está sujeta a retrasos importantes. Por consiguiente, la Comisión no cuenta con la información de base que necesitaría para mejorar su propio control, informar al público o contestar las preguntas parlamentarias, además de proporcionar una base fiable para el proceso de adopción de políticas. Por lo que se refiere a los planes nacionales de control plurianuales y los correspondientes informes anuales, los servicios de la Comisión no han tomado medidas para que los Estados miembros transmitan los informes anuales a su debido tiempo. Una vez recibidos los informes, la DG Agricultura y Desarrollo Rural los examina, determina qué información falta, los analiza y, en su caso, presenta sus observaciones sobre el contenido de la información facilitada.
- 52.** Desde 2001 la Comisión no ha llevado a cabo auditorías en los Estados miembros<sup>38</sup> para verificar si los controles oficiales relativos a la producción ecológica se habían realizado con arreglo a la normativa de la UE. Según la Comisión, los acuerdos de colaboración siguen siendo objeto de debate entre la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Salud y Consumidores y, a partir de 2012, la agricultura ecológica debería ser regularmente objeto del programa de inspección anual de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV)<sup>39</sup>. No obstante, la priorización del programa de auditoría de la OAV se basa en riesgos y el principal factor de riesgo considerado sigue siendo la «seguridad alimentaria». En el momento de realizarse la fiscalización las cuestiones referentes a la producción ecológica no formaban parte del programa de inspección anual.
- 53.** La Comisión (DG Agricultura y Desarrollo) realiza visitas de auditoría a los Estados miembros para verificar los gastos de desarrollo rural. No obstante, la revisión de los informes de auditoría correspondientes<sup>40</sup> refleja que la información obtenida no es comparable entre los Estados miembros.

<sup>38</sup> Antes de 2001 las auditorías realizadas por la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) pusieron de relieve deficiencias importantes en el sistema de control de la producción ecológica.

<sup>39</sup> La OAV es un servicio de la DG Salud y Consumidores.

<sup>40</sup> Una de las insuficiencias detectadas por la Comisión atañe a la falta de un intercambio de información adecuado entre el sistema de producción ecológica y el régimen de ayuda para los pagos agroambientales.

- 54.** En caso de que no se aplique la legislación de la UE vigente para la producción ecológica, la Comisión tiene la posibilidad de enviar cartas de requerimiento por infracción a los Estados miembros o de iniciar un procedimiento por infracción. Sin embargo, los reglamentos referentes a la producción ecológica no prevén medidas de ejecución específicas que la Comisión podría aplicar en caso de que los Estados miembros no cumplan sus obligaciones. La Comisión remitió seis cartas de requerimiento por infracción a cuatro Estados miembros<sup>41</sup>, pero se trata de un procedimiento muy complicado y dilatado.

## **APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARA LOS PRODUCTOS IMPORTADOS**

### **SE CONSTATARON INSUFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA LISTA DE TERCEROS PAÍSES EQUIVALENTES**

- 55.** Ateniéndose al artículo 33, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 834/2007, la Comisión podrá reconocer a los terceros países cuyo sistema de producción cumpla unos principios y normas de producción equivalentes a los que se establecen en el mencionado Reglamento y cuyas medidas de control sean de eficacia equivalente a las establecidas en este, y elaborará una lista de dichos países. Los países que actualmente se reconocen como equivalentes son Argentina, Australia, Canadá, Costa Rica, India, Israel, Japón, Suiza, Nueva Zelanda, Túnez y, a partir del 1 de junio de 2012, los Estados Unidos. Los productos certificados ecológicos en estos terceros países también se aceptan por tanto como ecológicos en la UE.

- 56.** La Comisión asume la responsabilidad global de la gestión de esta lista, aunque es parcialmente compartida por los Estados miembros que le ofrecen su asistencia en el proceso de reconocimiento y supervisión. La correcta gestión de la lista implica que se apliquen adecuadamente unos procedimientos claros para la inclusión de terceros países en consonancia con la finalidad y alcance del Reglamento de la UE, así como si se facilitan garantías suficientes de que los terceros países que ya han sido reconocidos como equivalentes sigan cumpliendo los requisitos.

### **LA CAPACIDAD DE LA COMISIÓN PARA TRAMITAR LAS SOLICITUDES DE INCLUSIÓN EN LA LISTA DE TERCEROS PAÍSES EQUIVALENTES ES INSUFICIENTE**

- 57.** Al examinar las solicitudes de reconocimiento, la Comisión debe evaluar la información<sup>42</sup> facilitada por el tercer país y puede decidir llevar a cabo un examen *in situ* de las normas de producción y de las medidas de control del tercer país de que se trate.

<sup>41</sup> Cuatro cartas se referían a la acreditación de los organismos de control. Una quinta carta concernía el número y resultados de los controles realizados, el seguimiento de las irregularidades detectadas, el seguimiento de un caso de suspensión específico y el seguimiento de una visita de auditoría por la OAV en 2000. Otra carta fue enviada en julio de 2011, durante la fiscalización del Tribunal.

<sup>42</sup> Según la definición que figura en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1235/2008.

- 58.** En la práctica, la Comisión evalúa la equivalencia de los países solicitantes generalmente con arreglo a las disposiciones del Reglamento y recurre a un «cuadro de comparación» normalizado para documentar los controles realizados al evaluar la equivalencia de las normas de producción y la eficacia del sistema de control aplicado en los terceros países. Además, salvo en el caso de Argentina, Australia, Nueva Zelanda y Suiza (véase el **cuadro 4**), ha llevado a cabo como mínimo una visita a cada país candidato antes de incluirlo en la lista. Desde 2010, en las visitas a terceros países, la Comisión recurre a listas de comprobación normalizadas.
- 59.** El número de terceros países que solicitan la inclusión en la lista de terceros países equivalentes va en aumento. Entre 2000 y 2011 se recibieron veinticinco solicitudes, de las que la Comisión sólo ha podido examinar ocho. Además, varios de los países que ya figuraban en la lista han solicitado una ampliación del alcance de la equivalencia. La amplia y creciente gama de funciones que la Comisión debe desempeñar en una situación caracterizada por unos recursos limitados ha dado lugar a retrasos muy prolongados en la gestión de solicitudes específicas (por ejemplo, Bolivia envió su solicitud en 2006, y Chile su primera solicitud en 2000 e información adicional en 2009, pero la Comisión todavía no ha finalizado el examen de la información proporcionada).

**LOS PROCEDIMIENTOS DE LA COMISIÓN SON INADECUADOS PARA GARANTIZAR QUE LOS TERCEROS PAÍSES RECONOCIDOS COMO EQUIVALENTES SIGUEN CUMPLIENDO LOS REQUISITOS DEL REGLAMENTO**

- 60.** Los terceros países reconocidos como equivalentes tienen la obligación de remitir un informe anual a la Comisión sobre las actividades de control realizadas en el ejercicio anterior<sup>43</sup>. El Reglamento prevé que los Estados miembros colaboren con la Comisión en el examen de los informes anuales<sup>44</sup>. Con arreglo a los datos presentados en estos informes, la Comisión, asistida por los ponentes de los Estados miembros, debe garantizar una supervisión apropiada de los terceros países reconocidos. El carácter de la supervisión debe determinarse a partir de una evaluación del riesgo de que se produzcan irregularidades o se infrinjan las disposiciones establecidas en el Reglamento de la UE<sup>45</sup>. Sin embargo, la Comisión no dispone de procedimientos detallados para la gestión y examen de la lista de terceros países equivalentes y no se ha formalizado una evaluación del riesgo de los terceros países.

<sup>43</sup> Artículo 12, apartado 1, letra b) del Reglamento (CE) nº 1235/2008.

<sup>44</sup> Artículo 16, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1235/2008.

<sup>45</sup> Artículo 33, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 834/2007.

- 61.** El análisis por la Comisión de los **informes anuales** no está normalizado (por ejemplo, no se utilizan listas de comprobación ni formatos de informes normalizados) y no da lugar a acciones específicas (por ejemplo, una nota escrita de la Comisión). En algunos casos (por ejemplo, informe de Israel relativo a 2008/09, informes de Argentina) no había indicios de que la Comisión hubiera examinado el informe (por ejemplo, notas tomadas manualmente u otra evidencia documental). Con frecuencia no resultó posible hallar pruebas de que los ponentes designados de los Estados miembros hubieran ayudado a la Comisión a garantizar una supervisión idónea (por ejemplo, al transmitir sus observaciones sobre los informes anuales) como dispone el Reglamento. Dichos ponentes además no recibieron de la Comisión directrices referentes al contenido de sus informes.
- 62.** El Tribunal analizó una muestra de los informes anuales de terceros países que actualmente se reconocen como equivalentes. Estos informes anuales no están completos ya que carecen de información acerca de las actividades de control, del número y tipo de inspecciones realizadas por los organismos de control o de la cantidad de pruebas de laboratorio llevadas a cabo y sus resultados. En dos casos no figura ninguna explicación referente a las medidas correctoras adoptadas a raíz de las irregularidades detectadas durante el período de presentación de informes y que han sido objeto de comunicación con la Comisión (véase el **cuadro 3**), que solo recientemente (2011) ha enviado directrices a terceros países sobre el contenido de estos informes anuales.

**CUADRO 3**
**RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL TRIBUNAL DEL CONTENIDO DEL ÚLTIMO INFORME ANUAL DISPONIBLE AL REALIZARSE LA FISCALIZACIÓN**

Tema	Argentina	Israel	India	Nueva Zelanda	Túnez <sup>1</sup>	Costa Rica
Actividades de control y supervisión llevadas a cabo por la autoridad competente en el tercer país	Sí	No	Sí	Sí	s.o.	Sí
Medidas correctoras adoptadas por la autoridad competente en el tercer país	Sí	No	Sí	Sí	s.o.	No
Número de organismos de control que operan en el tercer país	Sí	Sí	Sí	Sí	s.o.	Sí
Número y tipo de inspecciones realizadas por los organismos de control	No	No	No	No	s.o.	No
Número de pruebas de laboratorio realizadas y resultados	No	Sí	No	No	s.o.	Sí

<sup>1</sup> Túnez figura en la lista de países equivalentes desde 2009, pero a septiembre de 2010 no había presentado ningún informe anual y el Informe Anual relativo a 2009 fue transmitido en noviembre de 2010.

- 63.** Dado que los servicios de la Comisión no disponen de procedimientos internos sobre cómo debería llevarse a cabo la supervisión de terceros países reconocidos, no está claro en qué momento la Comisión debería proceder a las **visitas sobre el terreno** una vez que los terceros países figuran en la lista. El Tribunal observa a este respecto que no se han llevado a cabo visitas periódicas sobre el terreno a terceros países (por ejemplo, última visita a Israel en 1999, última visita a Costa Rica en 2000) (véase el **cuadro 4**).
- 64.** La escasa información de los informes anuales transmitidos por los terceros países equivalentes, aunada al hecho de que la Comisión no realice visitas periódicas sobre el terreno a estos países, no le permiten garantizar que las normas de producción y la eficacia de los sistemas de control en los terceros países de la lista siguen siendo equivalentes.

CUADRO 4

#### INFORMACIÓN DETALLADA SOBRE LAS VISITAS SOBRE EL TERRENO DE LA COMISIÓN A TERCEROS PAÍSES

Terceros países reconocidos como equivalentes	Fecha de inclusión en la lista	Visitas sobre el terreno realizadas (ejercicio) <i>antes</i> de la aceptación del tercer país en la lista de terceros países equivalentes	Visitas sobre el terreno realizadas (ejercicio) <i>tras</i> la aceptación del tercer país en la lista de terceros países equivalentes <sup>1</sup>
Argentina	1996	-	1999 y 2000
Australia	1996	-	1999
Canadá	2011	2010	-
Costa Rica	2003	2000	-
India	2006	2004	-
Israel	1996	1994	1999
Japón	2010	2001 y 2009	-
Nueva Zelanda	2002	-	2003
Suiza	1996	-	2001
Túnez	2009	2008	-

<sup>1</sup> Se señalan en rojo los países para los que la visita sobre el terreno no ha tenido lugar tras su inclusión en la lista o para los que la última visita sobre el terreno tuvo lugar hace más de siete años; se señalan en verde los países para los que ha tenido lugar una visita sobre el terreno reciente tras su aceptación como equivalente, o para los que la fecha de inclusión en la lista es reciente.

## SE CONSTATARON INSUFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN

- 65.** Los productos ecológicos producidos fuera de la UE pueden importarse en el marco del régimen de autorizaciones de importación. La autoridad competente de cada Estado miembro expide autorizaciones de importación para períodos específicos, válidas un año como máximo<sup>46</sup>, y que corresponden a un importador concreto y a productos bien identificados; estas autorizaciones pueden ser retiradas en caso de que dejen de cumplirse los requisitos a los que se hace referencia en el artículo 33, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento (CE) nº 834/2007.

Reglamento (CE) nº 834/2007, artículo 33 – Importación de productos que presentan garantías equivalentes

«1. Los productos importados de terceros países también podrán comercializarse en el mercado comunitario como ecológicos a condición de que:

- a) se hayan obtenido de conformidad con unas normas de producción equivalentes a las que se mencionan en los títulos III y IV;
- b) los operadores hayan estado sometidos a medidas de control de eficacia equivalente a las de las mencionadas en el título V, y dichas medidas de control se hayan aplicado de forma permanente y efectiva;

[...].»

<sup>46</sup> Desde hace poco el período máximo de validez ha quedado limitado a doce meses (Reglamento (UE) nº 1267/2011), mientras que anteriormente la normativa de la UE no precisaba la duración exacta de la validez de las autorizaciones de importación.

- 66.** La Comisión desempeña una función de supervisión y puede exigir a un Estado miembro que haya concedido una autorización la retirada de esta si considera que los mencionados requisitos no han sido cumplidos (véase el **recuadro 8**).

- 67.** Cada año los veintisiete Estados miembros de la UE conceden unas 4 000 autorizaciones de importación. Resulta extremadamente difícil garantizar un enfoque armonizado por las autoridades competentes de los veintisiete Estados miembros al expedir autorizaciones de importación. Debido a estas dificultades se prevé que el sistema del régimen de autorizaciones de importación quede suprimido progresivamente al final de junio de 2015. Las visitas del Tribunal a los Estados miembros en el contexto de la presente fiscalización han reflejado las insuficiencias que a continuación se detallan tanto en los controles realizados por las autoridades competentes como en la Comisión.

**CONTROLES INSUFICIENTES LLEVADOS A CABO POR LOS ESTADOS MIEMBROS AL CONCEDER AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN**

- 68.** Cada partida de productos ecológicos importados en virtud de este régimen debe estar acompañada de un certificado de inspección expedido por un organismo de control del tercer país. Dicho organismo debe ser aceptado por la autoridad competente del Estado miembro que concede la autorización de importación. Al conceder una autorización de importación, la autoridad competente del Estado miembro autorizador debe por tanto aceptar al organismo de control propuesto por el importador que solicita la autorización de importación como competente para expedir certificados de inspección. Sin embargo, la normativa de la UE no define sobre qué base puede tener lugar esta aceptación.
- 69.** En la práctica, la mayor parte de las autoridades competentes basan su decisión de aceptar a un organismo de control de un tercer país como competente para expedir certificados de inspección en la comprobación de su acreditación. Sin embargo, las autoridades competentes de los Estados miembros no comprueban activamente si los organismos de control encargados de expedir los certificados de inspección mantienen actualizada su acreditación y si el alcance de la acreditación facilitada es pertinente para garantizar la equivalencia con las normas de la UE.
- 70.** El Tribunal observó que únicamente algunos Estados miembros (Irlanda, España, Italia) llevan a cabo controles adicionales y exigen a los importadores que solicitan autorizaciones de importación que presenten informes de inspección expedidos por los organismos de control correspondientes de los terceros países con el fin de comprobar si las prácticas de control son equivalentes a las previstas en el Reglamento de la UE. Todos los controles de los Estados miembros son únicamente documentales, ninguno de los Estados miembros visitados llevó a cabo inspecciones sobre el terreno.
- 71.** Una vez que se ha concedido una autorización de importación, los correspondientes operadores de la UE se basan en el certificado de control que acompaña cada partida de productos importados en el que consta (en la casilla 15 del mencionado certificado y con arreglo al artículo 13, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1235/2008) que se han aplicado en el tercer país normas de producción y medidas de control equivalentes.

Reglamento (CE) nº 1235/2008, artículo 13 – Certificado de control

«4. La autoridad u organismo responsable de la expedición del certificado de control solo podrá expedir dicho certificado y visar la declaración que figura en la casilla 15 del mismo:

- a) tras haber comprobado toda la documentación pertinente a efectos de control y, más en concreto, el plan de producción de los productos en cuestión y los documentos de transporte y comerciales, y
- b) tras haber realizado una inspección material de la remesa o haber recibido una declaración explícita del exportador de que la remesa ha sido producida o ha sido objeto de una elaboración de conformidad con el artículo 33 del Reglamento (CE) no 834/2007; deberá verificar la credibilidad de tal declaración en función del riesgo.

Además, deberá atribuir un número de serie a cada certificado expedido y llevar un registro de los certificados expedidos en orden cronológico.»

- 72.** En particular, el visado de la casilla 15 de este certificado es de hecho una autodeclaración, por el mismo organismo de control, en el tercer país que expide el certificado de control. Las autoridades competentes de los Estados miembros no realizan ningún control para evaluar la fiabilidad de esta declaración. Ello pone de relieve la extrema importancia de las verificaciones realizadas por las autoridades competentes de los Estados miembros autorizadores acerca de la competencia del organismo de control que expide este certificado antes de conceder una autorización de importación.

**LA COMISIÓN NO TIENE ACCESO A DATOS FIABLES SUFICIENTES QUE LE PERMITAN EVALUAR SI LAS AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN CONCEDIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS CUMPLEN LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS POR EL REGLAMENTO**

- 73.** Las directrices de la Comisión acerca del contenido de los **informes anuales** que recibe de los Estados miembros no prevén que deba incluirse información referente a las autorizaciones de importación concedidas por los Estados miembros.

- 74.** El OFIS contempla la transmisión de información relativa a las **autorizaciones de importación** entre los Estados miembros y la Comisión, como exige el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1235/2008. Los resultados de las visitas de los Estados miembros llevadas a cabo en el contexto de la presente fiscalización han puesto de manifiesto casos en los que la información comunicada por los Estados miembros en el OFIS por lo que respecta a las autorizaciones de importación no es fiable ni está completa (véase el **recuadro 7**).

Reglamento (CE) nº 1235/2008, artículo 19 – Disposiciones transitorias sobre la importación con garantías equivalentes de productos no originarios de los terceros países incluidos en la lista

«2. Cada Estado miembro informará a los demás Estados miembros y a la Comisión de toda autorización concedida con arreglo al presente artículo, incluyendo información sobre las normas de producción y las disposiciones de control en cuestión.»

- 75.** El examen de las actas del Comité permanente de agricultura ecológica (ejercicios 2010 y 2011) muestra que este comité no desempeña adecuadamente su función de intercambio de información por lo que respecta al funcionamiento del régimen de autorizaciones de importación.

#### RECUADRO 7

### FALTA DE FIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN EN EL OFIS

La fiscalización puso de manifiesto que, de las veintiséis autorizaciones de importación retiradas por Alemania en 2009, solo once figuraban correctamente en el OFIS, otras once habían sido calificadas como «vencidas» en lugar de «retiradas» y cuatro ni tan solo habían sido introducidas en el OFIS.

En 2009, Alemania suspendió temporalmente ocho autorizaciones de importación a raíz de la detección de residuos de pesticidas en ciertas partidas. Sin embargo, la actual normativa de la UE no contempla la posibilidad de suspender una autorización de importación. Por consiguiente, dado que el OFIS no prevé la codificación del carácter «suspendido», cuatro de las autorizaciones habían sido calificadas como «vencidas» y una como «retirada». Tres de las autorizaciones de importación ni siquiera se codificaron en el OFIS.

Una autorización de importación de Italia para 2009 se calificó erróneamente como «retirada» cuando hubiese debido permanecer activa.

- 76.** Desde 2001 la Comisión no ha llevado a cabo ninguna **auditoría en los Estados miembros** destinada a verificar que la concesión de autorizaciones de importación está supeditada al cumplimiento de las condiciones del Reglamento. Dado que en los últimos diez años no hubo visitas sobre el terreno a los Estados miembros, la Comisión no dispone de información actualizada para evaluar si podían, y deberían, concederse autorizaciones de importación.
- 77.** Por lo que respecta a las autorizaciones de importación, cuando un examen ponga de manifiesto que no se han aplicado en el tercer país las normas de producción y las medidas de control equivalentes<sup>47</sup>, la Comisión puede solicitar al Estado miembro autorizador que retire la autorización de importación<sup>48</sup>, pero hasta la fecha, en los casi veinte años de existencia de este régimen de importación, no ha recurrido a este procedimiento. No obstante, en un caso la Comisión recomendó (pero no exigió) a los Estados miembros que retirasen las autorizaciones de importación para un producto determinado, aunque no todos los Estados miembros siguieron esta recomendación (véase el **recuadro 8**).

<sup>47</sup> Artículo 33, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento (CE) nº 834/2007.

<sup>48</sup> Artículo 19, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1235/2008.

## RECUADRO 8

### UN PRODUCTO IMPORTADO DE UN TERCER PAÍS

En octubre y noviembre de 2009, a raíz del incremento de casos en los que se hallaron sustancias no autorizadas en cierto producto importado de un tercer país, la Comisión publicó dos comunicaciones destinadas a las autoridades competentes de los Estados miembros a través del SCOF. En estas comunicaciones recomendaba la retirada de autorizaciones de importación de este producto del tercer país en cuestión. La mayor parte de los Estados miembros siguieron la recomendación y retiraron las correspondientes autorizaciones de importación, pero el Tribunal observó que tres Estados miembros no procedieron de este modo. El 1 de marzo de 2010 la Comisión publicó una comunicación dirigida a los delegados del SCOF que permitía nuevas autorizaciones para estos productos. Algunos Estados miembros ya habían comenzado en ese momento a conceder nuevas autorizaciones de importación para los mismos productos.

**DISPOSICIONES COMUNES REFERENTES A LAS IMPORTACIONES:  
CONTROLES INCOMPLETOS DE LOS IMPORTADORES REALIZADOS  
POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL**

- 78.** En el caso de los productos importados, las primeras etapas de la cadena de producción deben ser controladas en el tercer país con arreglo a normas de producción y medidas de control equivalentes (véanse los apartados 55 a 77). Una vez que estos productos llegan a la UE, el sistema de control que funciona en la Unión solo permite controlar la última etapa de la cadena de producción, es decir, el importador. El Tribunal ha observado que frecuentemente los controles llevados a cabo en este sentido están incompletos.

**LOS CONTROLES REALIZADOS POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL POR LO QUE  
RESPECTA A LOS IMPORTADORES Y A LOS PRODUCTOS IMPORTADOS SON CON  
FRECUENCIA INCOMPLETOS**

- 79.** Las visitas del Tribunal a los Estados miembros en el marco de la presente fiscalización han arrojado los resultados siguientes por lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones por los organismos de control tal y como prevén los artículos 82 y 84 del Reglamento (CE) nº 889/2008 de la Comisión:

- tres de los ocho organismos de control objeto de este examen no garantizaban que los importadores facilitasen una descripción completa de la unidad además de un compromiso que les obligara a someter a control todas las instalaciones utilizadas para el almacenamiento de los productos [artículo 82 del Reglamento (CE) nº 889/2008];

**Reglamento (CE) nº 889/2008, artículo 82 – Medidas de control**

«1. La descripción completa de la unidad citada en el artículo 63, apartado 1, letra a), deberá incluir los locales del importador y sus actividades de importación, indicándose los puntos de entrada de los productos en la Comunidad y cualesquiera otras instalaciones que el importador vaya a utilizar para el almacenamiento de los productos importados a la espera de su entrega al primer destinatario.

Además, la declaración citada en el artículo 63, apartado 2, deberá incluir un compromiso del importador que garantice que todas las instalaciones que el importador vaya a utilizar para el almacenamiento de los productos están sometidas a un control [...].»

- cinco de los siete organismos de control objeto de este examen no exigieron a los importadores que les notificasen cada remesa importada [artículo 84 del Reglamento (CE) nº 889/2008].

**Reglamento (CE) nº 889/2008, artículo 84 – Información sobre las remesas importadas**

«El importador deberá informar al organismo o autoridad de control a su debido tiempo de toda remesa que vaya a ser importada en la Comunidad [...]»

IMAGEN 4 - EJEMPLO DE UN PRODUCTO IMPORTADO Y ETIQUETADO COMO ECOLÓGICO EN VENTA EN LA UE



© Unión Europea.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 80.** El sistema de control para los productos ecológicos previsto en la normativa de la UE tiene como finalidad garantizar el carácter ecológico de los procesos de producción, pero no el de los productos propiamente dichos, ya que no existe un método científico que permita determinar si un producto es ecológico. Con el fin de ofrecer garantías suficientes de que el sistema funciona con eficacia y velar por que la confianza del consumidor no se vea mermada, sería conveniente solventar las insuficiencias puestas de manifiesto por la fiscalización del Tribunal.
- 81.** El Tribunal constató casos en los que las autoridades competentes no desempeñan adecuadamente su función de supervisión de los organismos de control. Por consiguiente, ciertos organismos de control no cumplen varios requisitos de la UE ni aprovechan la oportunidad de aplicar determinadas buenas prácticas (apartados 27, 29 a 31, 33 a 37 y 79). El Tribunal recomienda lo siguiente:

### RECOMENDACIÓN 1

Las autoridades competentes deberían reforzar su función de supervisión de los organismos de control mediante la aplicación de procedimientos documentados apropiados para la aprobación y supervisión de los organismos de control, la promoción de la definición armonizada de las infracciones, irregularidades y sanciones correspondientes, y el fomento de las buenas prácticas constatadas.

- 82.** El intercambio de información en los Estados miembros y de estos a la Comisión y a otros Estados miembros todavía no es adecuado para garantizar el correcto funcionamiento del sistema (apartados 40 y 42 a 45). El Tribunal recomienda:

### RECOMENDACIÓN 2

Los Estados miembros deberían garantizar un flujo directo de toda la información pertinente sobre infracciones e irregularidades de los organismos de control a los organismos pagadores y viceversa y la Comisión debería especificar la forma y calendario de las comunicaciones de infracciones e irregularidades, introducir medidas apropiadas para garantizar que los Estados miembros cumplan sus obligaciones de presentación de informes y revisar el sistema de información implantado para la comunicación de infracciones e irregularidades y considerar la inclusión de comunicaciones que afecten a terceros países.

- 83.** Las autoridades competentes de los Estados miembros encuentran dificultades para garantizar la trazabilidad de los productos ecológicos en el territorio de su jurisdicción, lo que resulta aún más difícil cuando los productos deben cruzar las fronteras (apartados 48 y 49). El Tribunal recomienda:

#### RECOMENDACIÓN 3

Deberían reforzarse los controles para garantizar que los operadores cumplen los requisitos reglamentarios en materia de trazabilidad; a este respecto la Comisión debería clarificar el cometido y las competencias de los distintos intervinientes.

- 84.** La Comisión no ha dado suficiente prioridad a las actividades de supervisión, incluidas las auditorías, para garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control de los Estados miembros (apartados 51 a 54). El Tribunal recomienda:

#### RECOMENDACIÓN 4

La Comisión debería reforzar su supervisión de los sistemas de control de los Estados miembros llevando a cabo visitas de auditoría y recopilando y explotando los datos e información necesarios.

- 85.** La Comisión no dispone de información suficiente para cerciorarse de que el sistema de control para la producción ecológica en los terceros países reconocidos como equivalentes sigue cumpliendo los requisitos reglamentarios mientras mantengan esta categoría. El Tribunal observa además un retraso significativo en la evaluación de las solicitudes de equivalencia procedentes de terceros países (apartados 59 a 64) y recomienda lo siguiente:

#### RECOMENDACIÓN 5

La Comisión debería garantizar una supervisión adecuada de los países que figuran en la lista de los reconocidos como equivalentes para la producción ecológica y llevar a cabo con prontitud una evaluación de las solicitudes de terceros países que piden su inclusión en la mencionada lista.

- 86.** El Tribunal constató insuficiencias en el sistema empleado para conceder autorizaciones de importación (apartados 68 a 77). El Tribunal acoge favorablemente la simplificación que representa la iniciativa de la Comisión de suprimir progresivamente el régimen de autorizaciones de importación y recomienda:

#### RECOMENDACIÓN 6

Mientras el régimen de autorizaciones de importación siga en funcionamiento los Estados miembros deberían garantizar su correcta aplicación. Las autoridades competentes de los Estados miembros deberían reforzar los controles realizados a los organismos de control autorizados a expedir certificados de inspección.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Ioannis SARMAS, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 28 de marzo de 2012.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## EJERCICIO DE TRAZABILIDAD: METODOLOGÍA

1. El artículo 27, apartado 13, del Reglamento (CE) nº 834/2007 establece que:

«13. Los Estados miembros garantizarán que el régimen de control establecido permita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento (CE) nº 178/2002, que la trazabilidad de cada producto en todas las fases de producción, preparación y distribución garantice, en particular a los consumidores, que los productos ecológicos han sido producidos de conformidad con los requisitos establecidos en el presente Reglamento.»
  
2. El ejercicio de trazabilidad realizado por el Tribunal en el marco de la presente fiscalización consistió en solicitar varios documentos correspondientes a 85 productos adquiridos durante las visitas de los Estados miembros con el fin de rastrear los productos hasta sus orígenes. La información solicitada consistía en:
  - o datos para la identificación de todos los operadores que habían intervenido en el suministro del producto (hasta el nivel del productor) —en los productos compuestos de más de un ingrediente se solicitó información acerca de los dos ingredientes ecológicos más importantes (en términos de peso);
  - o el certificado ecológico para cada uno de los operadores mencionados en el apartado anterior;
  - o el último informe de inspección para cada uno de los operadores en cuestión.
  
3. Se seleccionaron diferentes tipos de productos que debían incluirse en el ejercicio con el fin de abarcar varios riesgos asociados a las variables siguientes:
  - o distinta composición (productos compuestos de un único ingrediente de origen vegetal, de un único ingrediente de origen animal o de más de un ingrediente);
  - o origen diferente (productos producidos en el mismo Estado miembro donde son adquiridos, en otro Estado miembro o en un tercer país);
  - o utilización de un sistema diferente para la importación de productos (productos importados mediante autorizaciones de importación nacionales o a través de la lista de terceros países equivalentes).

4. Con el fin de llevar a cabo este ejercicio los auditores del Tribunal, para cada Estado miembro visitado:
- prepararon una lista de productos que debían adquirirse (teniendo en cuenta la cobertura mencionada en el apartado 3), en la que figuraban productos certificados por los organismos de control que operan en el Estado miembro visitado o en los Estados miembros de otras visitas de fiscalización del Tribunal, y adquirieron los productos;
  - solicitaron a la autoridad competente del Estado miembro visitado los registros de trazabilidad por los productos adquiridos durante la visita de auditoría y en cuyo caso el organismo de control que figura en la etiqueta del producto estaba operando en ese Estado miembro;
  - solicitaron a la autoridad competente del Estado miembro visitado los registros de trazabilidad para los productos adquiridos en otros Estados miembros durante anteriores visitas de fiscalización pero en cuyo caso el organismo de control que figura en la etiqueta operaba en ese Estado miembro.
5. Los cuadros siguientes ofrecen una visión de conjunto de la distribución de los productos que se incluyen en el ejercicio:

**CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS POR ORIGEN Y TIPO DE RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN**

País en el que se adquirió el producto	Producido y consumido en el mismo Estado miembro	Producido en otro Estado miembro	Producido en un país que figura en la lista de terceros países equivalentes	Producido en un país que exporta mediante autorizaciones de importación nacionales	Número total de productos adquiridos por país
DE	3	5	3	5	16
ES	15	5	0	3	23
FR	7	7	0	2	16
IT	2	4	2	4	12
LU	0	1	0	0	1
UK	4	4	3	6	17
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>85</b>

**CUADRO 2. PAÍSES CUBIERTOS POR EL EJERCICIO DE TRAZABILIDAD**

Estados miembros de la UE (14)	Terceros países de la lista de terceros países equivalentes (6)	Otros terceros países (14)
Dinamarca	Canadá	Bolivia
Alemania	Costa Rica	Brasil
Irlanda	India	China
Grecia	Japón	República Dominicana
España	Túnez	Ecuador
Francia	Suiza	Kazajstán
Italia		Paraguay
Hungría		Perú
Países Bajos		Filipinas
Austria		Sudáfrica
Polonia		Sri Lanka
Rumanía		Turquía
Suecia		Ucrania
Reino Unido		Uruguay

**CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS POR COMPOSICIÓN**

	Productos compuestos de un único ingrediente de origen vegetal	Productos compuestos de un único ingrediente de origen animal	Productos compuestos de más de un ingrediente	Total
Número de productos	37	11	37	85

**CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS EN FUNCIÓN DEL ESTADO MIEMBRO EN EL QUE FUERON ADQUIRIDOS**

Información de trazabilidad solicitada en	Adquirido en el mismo Estado miembro	Adquirido en otro Estado miembro	Total
DE	12	1 (UK)	13
ES	20	1 (DE)	21
FR	16	3 (ES), 1 (IT), 2 (DE), 1 (UK)	23
IT	11	1 (DE), 2 (UK), 1 (LU)	15
UK	13	-	13
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>13</b>	<b>85</b>

**CUADRO 5. PRODUCTOS CON UN INGREDIENTE COMO MÍNIMO IMPORTADOS DE LOS PAÍSES QUE FIGURAN EN LA LISTA DE TERCEROS PAÍSES EQUIVALENTES**

Información de trazabilidad solicitada en	Adquirido en el mismo Estado miembro	Adquirido en otro Estado miembro	Total
DE	3	-	3
ES	-	-	0
FR	-	1 (UK)	1
IT	2	-	2
UK	2	-	2
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>8</b>

**CUADRO 6. PRODUCTOS CON UN INGREDIENTE COMO MÍNIMO IMPORTADOS A TRAVÉS DE LAS AUTORIZACIONES DE IMPORTACIÓN CONCEDIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS**

Información de trazabilidad solicitada en	Adquirido en el mismo Estado miembro	Adquirido en otro Estado miembro	Total
DE	4	-	4
ES	2	-	2
FR	2	1 (ES)	3
IT	4	1 (DE)	5
UK	6	-	6
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>20</b>

## PRUEBAS DE LABORATORIO: METODOLOGÍA

1. El Tribunal encargó pruebas de laboratorio para 73 productos adquiridos durante las visitas a los Estados miembros. En cada Estado miembro se solicitó a uno de los organismos de control visitados que llevase a cabo pruebas de laboratorio de los productos adquiridos por el Tribunal. El muestreo y la comprobación debían realizarse siguiendo los propios procedimientos y prácticas de los organismos de control. Los auditores del Tribunal seleccionaron y adquirieron los productos, y se pidió al organismo de control que: 1) eligiese las sustancias que debían comprobarse en cada producto; 2) seleccionase el laboratorio o laboratorios con los que suele colaborar; 3) tomase las muestras siguiendo sus procedimientos habituales; 4) enviase los resultados de laboratorio al Tribunal. La interpretación de los resultados analíticos fue llevada a cabo por un experto contratado por el Tribunal con este fin.
2. De las 73 muestras analizadas, 67 fueron objeto de un único tipo de análisis, y seis a dos tipos de análisis diferentes. Ello dio lugar a un total de 79 análisis consistentes en pruebas de pesticidas, antibióticos, OGM, metales pesados y agentes de conservación.

### CUADRO. RESUMEN DE TODOS LOS PRODUCTOS PARA LOS QUE SE ENCARGARON PRUEBAS DE LABORATORIO Y LAS PRUEBAS CORRESPONDIENTES

Código del producto del Tribunal	País	Producto	Tipo de análisis
DE-01	Alemania	Gambas	Metales pesados, agentes de conservación
DE-02	Alemania	Arándanos	Pesticidas
DE-03	Alemania	Queso Manouri	Leche de vaca
DE-04	Alemania	Pimentón	Pesticidas
DE-05	Alemania	Huevos	Marcas de haber rodado
DE-06	Alemania	Ciruelas	Pesticidas
DE-07	Alemania	Chips de plátano	Pesticidas
DE-08	Alemania	Limonada	OGM
DE-09	Alemania	Muesli de cereales	Pesticidas
DE-10	Alemania	Té verde	Pesticidas
DE-11	Alemania	Té	Pesticidas
DE-12	Alemania	Aceite de oliva	Pesticidas
DE-13	Alemania	Aceite de oliva	Pesticidas
DE-14	Alemania	Mermelada de higo	Pesticidas
DE-15	Alemania	Linaza	Pesticidas, OGM
DE-16	Alemania	Salvado de trigo	Pesticidas, OGM
DE-17	Alemania	Ciruelas con chocolate	Pesticidas
DE-18	Alemania	Dátiles	Pesticidas
DE-19	Alemania	Azúcar de caña	Metales pesados

Código del producto del Tribunal	País	Producto	Tipo de análisis
DE-20	Alemania	Soja	Pesticidas, OGM
DE-21	Alemania	Semillas de amapola azul	Metales pesados, pesticidas
DE-22	Alemania	Miel	OGM
DE-23	Alemania	Jengibre	Pesticidas
ES-01	España	Costillas	Agentes de conservación
ES-02	España	Mayonesa	Pesticidas
ES-03	España	Aceite de oliva	Pesticidas
ES-04	España	Baguette	Pesticidas
ES-05	España	Aceitunas Manzanilla	Pesticidas
ES-06	España	Huevos	Agentes de conservación
ES-07	España	Guarnición de calabacín	Pesticidas
ES-08	España	Grisines de aceite de oliva	Pesticidas
ES-09	España	Mermelada de mandarina	Pesticidas
ES-10	España	Té de Paraguay	Pesticidas
ES-11	España	Patatas fritas	Pesticidas
ES-12	España	Chocolate	Pesticidas
ES-13	España	Azúcar de caña	Pesticidas
ES-14	España	Pasta de membrillo	Pesticidas
ES-15	España	Queso fresco de cabra	Pesticidas
ES-16	España	Pomelo	Pesticidas
FR-01	Francia	Leche fresca	Pesticidas
FR-04	Francia	Manzanas	Pesticidas
FR-05	Francia	Semillas de calabaza	Pesticidas
FR-07	Francia	Sopa de tomate	Pesticidas
FR-08	Francia	Jugo de hibisco	Pesticidas
FR-09	Francia	Arroz para sushi	Pesticidas
FR-10	Francia	Refresco de avena	Pesticidas
FR-12	Francia	Peras	Pesticidas
IT-01	Italia	Leche	Antibióticos
IT-02	Italia	Manzanas	Pesticidas
IT-03	Italia	Aceite de maíz	Pesticidas, GMO
IT-04	Italia	Pulpa de fruta	Pesticidas
UK-01	Reino Unido	Patatas	Pesticidas
UK-02	Reino Unido	Bacón	Antibióticos
UK-03	Reino Unido	Langostinos	Antibióticos
UK-04	Reino Unido	Aguacate	Pesticidas
UK-05	Reino Unido	Carne de cordero picada	Antibióticos

Código del producto del Tribunal	País	Producto	Tipo de análisis
UK-06	Reino Unido	Pechuga de pollo	Antibióticos
UK-07	Reino Unido	Naranjas	Pesticidas
UK-08	Reino Unido	Queso Cheddar	Antibióticos
UK-09	Reino Unido	Muesli	Pesticidas
UK-10	Reino Unido	Trozos de nuez	Pesticidas
UK-11	Reino Unido	Pasas sultanas	Pesticidas
UK-12	Reino Unido	Miel	Pesticidas
UK-13	Reino Unido	Azúcar	Pesticidas
UK-14	Reino Unido	Arroz silvestre	Pesticidas
UK-15	Reino Unido	Pan de frutas	Pesticidas
UK-16	Reino Unido	Rábanos	Pesticidas
UK-17	Reino Unido	Pasta fusilli	Pesticidas
UK-18	Reino Unido	Estofado Lancashire – alimentos para bebés	Pesticidas
UK-19	Reino Unido	Vinagre	Pesticidas
UK-20	Reino Unido	Yerba mate	Pesticidas
UK-21	Reino Unido	Té verde	Pesticidas
UK-22	Reino Unido	Patata dulce	Pesticidas

**OBSERVACIONES DEL INFORME ESPECIAL Nº 3/2005 RELATIVAS A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE AGRICULTURA ECOLÓGICA, ACOMPAÑADAS DE UNA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

Observaciones del IE nº 3/2005	Respuestas de la Comisión al IE nº 3/2005	Evaluación por el Tribunal de la situación actual en 2011
<b>Informes anuales de ejecución</b>		
<p>47. a) Determinados Estados miembros, como, por ejemplo, Austria, no presentan estos informes de supervisión.</p> <p>Al término de la fiscalización (noviembre de 2004), no se habían enviado 15 de los 48 informes correspondientes al período 2000-2003 obligatorios para doce Estados miembros. Posteriormente se recibieron los informes que faltaban relativos a Austria, Francia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido.</p>		<p>Desde el 1 de enero de 2006 la agricultura ecológica se inscribe en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre los controles oficiales en materia de piensos y alimentos y debería inscribirse en el PNCPA y su informe anual general correspondiente. Los Estados miembros comunican estos informes con mucho retraso (véase el apartado 42).</p>
<p>47. b) Los informes consisten en un cuadro en el que figuran el número de visitas efectuadas por los diferentes organismos privados de control, el número de muestras analizadas, y el número de irregularidades halladas y de sanciones aplicadas.</p> <p>No se proporciona conclusión alguna sobre el funcionamiento del sistema.</p>	<p>Completar el cuadro normalizado es el requisito mínimo de presentación de un informe de supervisión aunque en las orientaciones se dice que «los Estados miembros pueden facilitar información suplementaria si lo estiman conveniente».</p> <p>Algunos Estados miembros envían también un informe escrito con una descripción de su sistema de inspección y las conclusiones sobre las inspecciones realizadas.</p>	<p>La información correspondiente al sistema de control ecológico en estos informes anuales es muy limitada. La mayor parte de los Estados miembros no facilitan un análisis de los incumplimientos detectados ni datos básicos sobre el sector ecológico (véase el apartado 42).</p>
<p>47. c) La Comisión utiliza de forma limitada los informes.</p>	<p>Estos informes eran de uso limitado para la evaluación de la supervisión por parte de las autoridades de los Estados miembros, pero fueron de ayuda para mostrar si todos los productores estaban sujetos a inspecciones (véase también el apartado 49).</p>	<p>El examen de los informes anuales por la Comisión y su información de retorno se centran principalmente en determinar qué información falta y no en comentarios sobre la concepción y funcionamiento del sistema de control (véase el apartado 51).</p>
<p>47. d) Los informes no siempre tienen una calidad satisfactoria y adolecen de errores e incoherencias. Según las orientaciones de la Comisión: «Los informes remitidos hasta ahora a la Comisión presentan un contenido muy dispar, lo que supone una dificultad para obtener una visión de conjunto de su aplicación». En el momento de la fiscalización del Tribunal, esta situación no había cambiado.</p>	<p>Este documento pretendía dar algunas orientaciones a los Estados miembros sobre el tipo y el formato de la información que tenían que presentar. Los informes se redactan en un formato más uniforme que entonces. La Comisión está trabajando en un proceso de mejora del formato y del contenido del informe de supervisión, en colaboración con los Estados miembros.</p>	<p>Véase la valoración en la observación 47. b) del presente cuadro.</p>
<p>48. Aunque los Estados miembros comunican la lista de organismos de control, no todos envían datos anualmente sobre su programa de control.</p> <p>49. El Tribunal deduce que, aun cuando estos informes fueran completos y exactos, no garantizarían la objetividad y eficacia de los controles llevados a cabo.</p>	<p>Estos informes dan una serie de indicaciones sobre el sistema de inspección implantado así como la confirmación del número de visitas de inspección realizadas, que es cuando menos muy aproximado, y en muchos casos superior, al número de productores, y el número de infracciones notificadas.</p> <p>La Comisión señaló en el plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas la necesidad de mejorar la calidad de los informes de supervisión.</p>	<p>La Comisión carece de información básica sobre el funcionamiento del sistema de control en los Estados miembros (véanse los apartados 51 y 52).</p>

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN

### V.

La Comisión es consciente de algunas insuficiencias del sistema de control y del riesgo de mermar la confianza del consumidor. Actualmente la Comisión está centrada en la mejora del sistema de supervisión y control del sector de productos ecológicos. La Comisión evalúa actualmente el marco jurídico de la Unión Europea (UE) con respecto a los métodos de producción ecológica. La cuestión de los controles es uno de los principales elementos cubiertos por esta evaluación. La legislación podrá modificarse posteriormente, en caso necesario.

### VI. a)

La Comisión hace constantes esfuerzos para ayudar a los Estados miembros a ejercer su función de supervisión, principalmente ofreciéndoles información pertinente sobre el correcto funcionamiento del sistema de control.

Recientemente, la Comisión hizo público un «Documento de trabajo sobre los controles oficiales en el sector ecológico»<sup>1</sup> con el fin de ayudar a los Estados miembros a aplicar las disposiciones reglamentarias relativas al sistema de control de la agricultura ecológica. También se invitó a los Estados miembros a participar en la formación sobre agricultura ecológica que se imparte actualmente en el marco de la iniciativa *Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria*. Tanto el documento de trabajo como la formación incluyen una sección sobre la supervisión de los organismos de control.

### VI. b)

Las disposiciones que estipulan el intercambio de información se recogen en la normativa de la UE sobre producción ecológica. Hay varios canales a través de los cuales los Estados miembros se comunican entre sí y con la Comisión: el sistema de información sobre agricultura ecológica (OFIS), una herramienta informática gestionada por la Comisión; la página dedicada a agricultura ecológica de la Plataforma de Contacto de Centros de Recursos de Comunicación e Información (CIRCA); y el Comité Permanente de Agricultura Ecológica (CPAE)<sup>2</sup>. La Comisión es consciente de que se pueden introducir mejoras y seguirá reflexionando al respecto.

<sup>1</sup> Versión de 8 de julio de 2011; presentada al CPAE los días 27 y 28 de septiembre de 2011 ([http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/control\\_guidelines\\_version\\_08072011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/control_guidelines_version_08072011_en.pdf)).

<sup>2</sup> En 2011, el CPAE celebró en Bruselas nueve reuniones de dos días de duración.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### VI. c)

La evaluación de la trazabilidad está contemplada en las auditorías que realizará a partir de este año (2012) la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV).

### VI. d)

La Comisión hace constantes esfuerzos para garantizar que los sistemas de control funcionen adecuadamente. Algunos ejemplos recientes son: su documento de trabajo sobre controles en el sector ecológico publicado en 2011, auditorías específicas de los sistemas de control introducidos para la agricultura ecológica en los Estados miembros y en terceros países a partir de 2012<sup>3</sup>, y la evaluación continua del marco jurídico de la UE sobre los métodos de producción ecológica.

### VI. e)

Los informes anuales de las respectivas autoridades responsables son la principal fuente de información sobre los sistemas de control de los terceros países reconocidos. La Comisión también recopila, comparte y verifica, junto con los Estados miembros, la información sobre irregularidades relativas a los productos procedentes de terceros países y los resultados de su investigación.

La Comisión está reforzando su supervisión de los terceros países reconocidos mejorando el flujo de información<sup>4</sup> y organizando auditorías<sup>5</sup>.

Por lo que se refiere a los retrasos significativos en la evaluación de las solicitudes de equivalencia procedentes de terceros países, la Comisión ha avanzado y recientemente incluyó a dos terceros países en la lista (Canadá en 2011 y Estados Unidos en 2012).

<sup>3</sup> La OAV incluye en su programa de auditorías para 2012 dos auditorías en Estados miembros (Portugal y Polonia) y una en un tercer país (la India). El programa está publicado en: [http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index\\_en.htm/](http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index_en.htm/)

<sup>4</sup> Facilitando una plantilla para el informe anual y formalizando el procedimiento de supervisión interna.

<sup>5</sup> En 2012, la OAV efectuará una auditoría de los sistemas de control de la agricultura ecológica en la India.

### VI. f)

La Comisión admite algunas insuficiencias en el sistema de autorizaciones de importación. Por ello, entre junio de 2012 y julio de 2015, el sistema de autorizaciones de importación concedidas por los Estados miembros va a ser eliminado progresivamente y sustituido por un sistema de organismos de control reconocidos, que será directamente gestionado y supervisado por la Comisión, asegurando así una aplicación armonizada del régimen de importación en las fronteras de la UE. Este nuevo sistema entrará en vigor el 1 de julio de 2012.

### VII. a)

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación y hace constantes esfuerzos para facilitar la función de supervisión de los Estados miembros, suministrándoles la información pertinente y formación al respecto.

Véase también la respuesta al punto VI. a).

### VII. b)

Además de los distintos canales de comunicación existentes mencionados en la respuesta al punto VI. b), se están desarrollando nuevos módulos informáticos<sup>6</sup>. La Comisión es consciente de que se pueden introducir mejoras y seguirá reflexionando sobre cómo hacerlo.

### VII. c)

Las funciones y responsabilidades de los operadores se mencionan en la legislación general sobre alimentos<sup>7</sup>, en el Reglamento (CE) n° 882/2004 y en los reglamentos de la UE sobre producción ecológica<sup>8</sup>. No obstante, una mejor coordinación entre las partes interesadas y las autoridades responsables de los controles de la cadena alimentaria mejoraría la aplicación de la legislación general y de los requisitos sobre trazabilidad de los productos orgánicos. El desarrollo de otras herramientas, como la certificación electrónica o bases de datos, también podría mejorar la trazabilidad. La Comisión considerará si es preciso mejorar la evaluación en curso del marco jurídico de la UE sobre los métodos de producción ecológica.

<sup>6</sup> La Comisión desarrolla actualmente nuevos módulos del OFIS para la comunicación de irregularidades relacionadas con los productos importados y el intercambio de información con terceros países y organismos de control reconocidos como equivalentes a efectos de la certificación de importaciones.

<sup>7</sup> Los requisitos de trazabilidad establecidos en la legislación alimentaria general se aplican a todos los operadores alimentarios. Las funciones y responsabilidades de los diferentes actores ya se aclararon en el Reglamento (CE) n° 178/2002 sobre los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria.

<sup>8</sup> La normativa de la UE sobre producción ecológica impone una serie de requisitos de trazabilidad adicionales a los operadores ecológicos (por ejemplo, un registro específico).

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## VII. d)

La Comisión ha reanudado las auditorías específicas sobre la producción ecológica en los Estados miembros [véase la respuesta al punto VI. d)]. Su finalidad es verificar la aplicación de la normativa de la UE sobre producción ecológica, poniendo un énfasis especial en la aplicación y el funcionamiento de los sistemas de control. Con el fin de recopilar los datos y la información necesarios, la información remitida por los Estados miembros a la Comisión se podría mejorar.

## VII. e)

La Comisión hace constantes esfuerzos para reforzar la supervisión de terceros países equivalentes<sup>9</sup>. Con respecto a una evaluación a su debido tiempo de las solicitudes de equivalencia procedentes de terceros países, la Comisión ha avanzado recientemente [véase la respuesta al punto VI. e)].

## VII. f)

La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal. El principal reto del régimen de autorizaciones de importación es garantizar que las autoridades competentes de los veintisiete Estados miembros adopten un enfoque armonizado<sup>10</sup>. No obstante, la comunicación y el intercambio de información entre los principales Estados miembros importadores está mejorando, pues estos se reúnen periódicamente en un grupo informal dedicado a la importación y se intercambian datos a través de CIRCA y el OFIS. Además, cuando es preciso, la Comisión coordina las medidas adoptadas por los Estados miembros en el caso de autorizaciones de importación concedidas para un producto, operador, organismo de control u tercer país concretos en caso de que surjan problemas.

<sup>9</sup> Estos esfuerzos incluyen las auditorías planificadas a partir de 2012 a terceros países, que facilitan a dichos terceros países una plantilla para el informe anual, formalizan los procedimientos internos de supervisión y les invitan a participar en la formación sobre agricultura ecológica organizada en el marco de la iniciativa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria».

<sup>10</sup> La Comisión verificará las pruebas efectuadas por los Estados miembros sobre los organismos de control durante las auditorías previstas en los Estados miembros a partir de 2012.

## INTRODUCCIÓN

### 15.

La Comisión publicó la primera lista de organismos y autoridades de control reconocidos a efectos de la equivalencia en el Reglamento (UE) nº 1267/2011, de 6 de diciembre de 2011, aplicable a partir del 1 de julio de 2012.

## OBSERVACIONES

### 25.

En el «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los controles oficiales en el sector ecológico»<sup>11</sup>, la Comisión puso de relieve la necesidad de procedimientos documentados para supervisar los organismos de control (capítulo 6: Supervisión de los organismos de control) y recordó a los Estados miembros la obligación general de que las autoridades competentes dispongan de procedimientos documentados (capítulo 4: Requisitos de la autoridad competente responsable de los controles oficiales en el sector ecológico).

### 27.

Las deficiencias señaladas por el Tribunal en relación con este punto se refieren a la documentación de los procedimientos y no a su aplicación. Con arreglo a la información de la que dispone la Comisión, no se puede concluir que la aprobación, retirada o supervisión de los organismos de control en los Estados miembros no se produzca en consonancia con la reglamentación de la UE. Véase también la respuesta a los puntos 30-37.

### Recuadro 1

La existencia y calidad de los procedimientos de aprobación y supervisión de los organismos de control por las autoridades competentes fue comprobado por la Comisión como parte de la auditoría piloto sobre agricultura ecológica realizada en Austria en 2011 y se controlará sistemáticamente en todas las auditorías posteriores de la agricultura ecológica a partir de 2012. Para más información sobre las auditorías, véase la respuesta al punto 52. Véase también la respuesta al punto 25.

<sup>11</sup> Véase la nota a pie de página de la respuesta al punto VI a).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 29. a)

La lista de operadores y el informe solicitado a los organismos de control con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27, apartado 14, no tiene como fin que la autoridad competente pueda comprobar que todos los operadores han recibido una visita de control por lo menos una vez al año. Su objetivo principal es informar a la autoridad competente de qué operadores han sido certificados como ecológicos y aportar una visión general de las actividades del organismo de control en un año determinado.

Una forma viable de que la autoridad competente pueda comprobar el cumplimiento del requisito relativo a una inspección anual por operador es verificar el procedimiento del organismo de control en el momento de su aprobación y comprobar posteriormente su aplicación mediante el control de una muestra de expedientes de operadores durante la supervisión anual. Proceder a una simple comparación entre el número de controles y el número de operadores autorizados no resulta posible dado que algunos operadores no tienen que ser visitados cada año mientras que otros, que se considera que ofrecen más riesgo en el marco de una evaluación de riesgos, podrán requerir visitas de control más frecuentes.

### 29. b)

Las autoridades competentes pueden tener acuerdos de cooperación con organismos de acreditación en relación con la supervisión de los órganos de control. La principal razón es evitar la duplicación del trabajo. Sin embargo, la responsabilidad general de la supervisión de los organismos de control corresponde a la autoridad competente del Estado miembro en materia de producción ecológica.

El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 882/2004 exige a las autoridades competentes que delegan una tarea de control que inspeccionen o auditen al organismo de control, pero la frecuencia de tales auditorías o inspecciones no se especifica.

### Respuesta conjunta a 30 y 37.

Cada Estado miembro es responsable de comprobar que el organismo de control dispone de procedimientos adecuados y que los ejecuta correctamente. La Comisión se esfuerza constantemente por ayudar a los Estados miembros en el ejercicio de su responsabilidad. Esta ayuda consiste principalmente en facilitarles información sobre la manera en que debería aplicarse el sistema de control. Con este fin, la Comisión publicó un documento de trabajo sobre los controles oficiales en el sector ecológico para ayudar a los Estados miembros a aplicar las disposiciones reglamentarias en relación con el sistema de control de la agricultura ecológica. Una recomendación específica se dirige a los Estados miembros en cuanto a la evaluación de riesgos y al enfoque basado en el riesgo (capítulo 8: Enfoque basado en el riesgo). Además, los Estados miembros pueden participar en la formación sobre agricultura ecológica que se imparte actualmente, en el marco de la iniciativa de la Comisión «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» (BTSF).

### 31.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que la rotación de inspectores, aunque no específicamente exigida por los reglamentos, es una buena práctica que deben seguir los organismos de control. La Comisión incluirá esta recomendación en una futura versión de su documento de trabajo sobre los controles oficiales en el sector ecológico.

### Recuadro 2

Véase la respuesta al punto 31.

### 32.

La normativa de la UE sobre producción ecológica considera el muestreo como una herramienta de control complementaria que se convierte en obligatoria en aquellos casos en los que existan sospechas de uso de sustancias no autorizadas. Los organismos y autoridades de control están obligados a actuar ante cualquier tipo de sospecha. En su documento de trabajo sobre los controles, la Comisión recomienda la política de muestreo y sus resultados como uno de los ámbitos que han de ser verificados por las autoridades competentes como parte de la supervisión de los organismos de control. El mismo documento invita a las autoridades competentes a comunicar a la Comisión el número de muestras analizadas. El muestreo y las pruebas de residuos es uno de los ámbitos que fue comprobado por la Comisión como parte de la auditoría piloto sobre agricultura ecológica realizada en Austria en 2011 y se controlará sistemáticamente en todas las auditorías de la agricultura ecológica a partir de 2012.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**33.**

Véase la respuesta al punto 32.

**34.**

Véase la respuesta al punto 32.

**35.**

La política de sanciones es uno de los ámbitos que fue comprobado por la Comisión como parte de la auditoría piloto sobre agricultura ecológica realizada en Austria en 2011 y se controlará sistemáticamente en todas las auditorías de la agricultura ecológica a partir de 2012.

### **Respuesta conjunta a 36 y recuadro 4**

Aunque podría buscarse una mayor armonización, las sanciones son determinadas por los Estados miembros de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad [según lo establecido en el artículo 55 del Reglamento (CE) n° 882/2004 relativo a las sanciones]. Como se requiere una evaluación caso por caso, el hecho de que un único incumplimiento haya desembocado en sanciones diferentes no es automáticamente cuestionable ya que circunstancias como si el comportamiento del operador fue intencional o una mera negligencia, o si la falta de conformidad ocurrió por primera vez o ya había ocurrido anteriormente, podrían constituir circunstancias agravantes o atenuantes.

**37.**

En el marco de su función supervisora, la Comisión hace un seguimiento de todos los casos de irregularidades comunicadas por los Estados miembros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 889/2008. Sin embargo, dicha comunicación se limita a los casos de irregularidades relativas a productos que son objeto de intercambios comerciales entre Estados miembros.

A partir de 2012, la OAV realizará auditorías específicas sobre producción ecológica, que incluirán la comprobación de que los Estados miembros aplican medidas de ejecución y sanciones adecuadas.

**38.**

La Comisión reconoce la importancia de un apropiado flujo de información entre los sistemas de control de la producción ecológica y de los pagos agroambientales. La necesidad de establecer un sistema de comunicación eficaz entre la autoridad competente para la producción ecológica y las autoridades competentes en otros ámbitos (horizontales) también es destacada por la Comisión en el documento de trabajo recientemente publicado sobre controles oficiales en el sector ecológico, que subraya que las irregularidades constatadas en la agricultura ecológica deben ser sistemáticamente comunicadas a las autoridades responsables pertinentes encargadas del Feader o del FEP.

**39.**

Aunque los organismos de control no son órganos delegados para la aplicación de las medidas agroambientales, la Comisión apoya las buenas prácticas de puesta en común de información entre los distintos servicios y organismos implicados en los controles. Los organismos pagadores tienen que llevar a cabo sus propios controles de los beneficiarios de la agricultura ecológica. Una vez efectuadas las auditorías, la Comisión ofrece recomendaciones y, si procede, aplica correcciones financieras, en particular cuando se constata que los intercambios de información entre dichos servicios y organismos son insuficientes o se considera que los controles de los organismos pagadores no son exhaustivos e independientes de los realizados por los propios organismos de control.

**40.**

En el marco de las auditorías de conformidad relativas a la medida 214, los servicios de la Comisión verifican el flujo de información entre la autoridad competente para agricultura ecológica y el organismo liquidador para desarrollo rural y, en caso necesario, recomiendan la creación de un sistema de notificación de flujo inverso. Los organismos pagadores evalúan si los beneficiarios respetan la normativa de la UE sobre producción ecológica mediante la comprobación de los certificados aportados por los organismos de control relativos a los controles pertinentes y regulares de cada beneficiario que forma parte del sistema.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 42.

Con respecto a la presentación de informes, la situación ha mejorado perceptiblemente a partir de 2010. La Comisión también ha especificado, en su documento de trabajo sobre controles oficiales en el sector ecológico, la cantidad mínima de información relativa a los controles de compuestos orgánicos que deben incluirse en el informe anual. En diversas reuniones organizadas por la Comisión (Comité Permanente de Agricultura Ecológica y Plan Nacional de Control Plurianual Integrado, PNCP y la red de informes anuales) se recordó a los Estados miembros su obligación de incluir en el informe anual datos sobre los controles en el sector ecológico.

### 44.

Como la formulación del Reglamento es suficientemente precisa (*inmediatamente*), no hay necesidad de fijar ningún otro plazo. Por el contrario, la instauración de tal plazo implicaría que se admitiría algún retraso. En la reunión del CPAE del 7 de julio se recordó a los Estados miembros su obligación de notificar inmediatamente los casos de irregularidades.

El Reglamento también afirma claramente: «En caso de que un Estado miembro detecte irregularidades [...]» [artículo 92, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 889/2008], lo que implica que la obligación de notificar las irregularidades se aplica desde el momento en que se detecten. En el ejemplo dado por el Tribunal, en caso de que los subsiguientes resultados de laboratorio demostrasen que el primer resultado había sido un falso positivo, el Estado miembro todavía tiene la posibilidad de retirar su notificación e informar a los demás Estados miembros de los motivos.

### 45.

La Comisión ha adoptado varias medidas para garantizar que los Estados miembros respondan a las notificaciones de irregularidades con puntualidad. En primer lugar, en enero de 2009 la Comisión redujo el plazo de respuesta de cuatro meses a treinta días naturales. Además, las notificaciones se debaten en cada reunión del CPAE y la Comisión indica en ese marco todos los casos abiertos por los que no se respetó el plazo de treinta días y pide a los Estados miembros concernidos que respondan. Además, la Comisión envía regularmente recordatorios escritos a los Estados miembros.

### Recuadro 5

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que dichas bases de datos son un instrumento útil para reforzar la transparencia y la eficacia del sistema de control de la agricultura ecológica. Los organismos de control en otros Estados miembros han desarrollado bases de datos similares. Para que el público en general pueda recabar información sobre los operadores existentes y sus productos sometidos al sistema de control de la agricultura ecológica, la Comisión pidió a los Estados miembros que publicasen en Internet las listas actualizadas de operadores y sus pruebas documentales [Reglamento (UE) nº 426/2011].

### 48.

La Comisión tiene en cuenta la observación del Tribunal. La evaluación de la trazabilidad forma parte de las auditorías llevadas a cabo por la OAV a partir del presente año (2012).

### 49.

Con el fin de normalizar el aspecto del certificado expedido por los organismos de control a los operadores que cumplen la normativa de la UE sobre producción ecológica, la Comisión publicó en el anexo XII del Reglamento (CE) nº 889/2008 un modelo de certificado para su uso en toda la UE.

A iniciativa de la Comisión, el Reglamento (CE) nº 889/2008 fue modificado en mayo de 2011 a fin de incluir una disposición sobre la publicación de la lista de operadores de agricultura ecológica en cada Estado miembro, incluida la información actualizada sobre sus pruebas documentales [Reglamento (CE) nº 426/2011].

### Recuadro 6

La Comisión sigue de cerca los casos de fraude que se producen en la UE y vela por que las autoridades competentes procedan a un análisis y una investigación completos. Además, la Comisión participa activamente en la iniciativa de lucha contra el fraude, una iniciativa privada conjunta lanzada en 2007 que reúne a partes interesadas del sector ecológico, con el fin de discutir planteamientos comunes para garantizar la integridad ecológica. La Comisión realiza esfuerzos para mejorar la eficacia del sistema de control de la agricultura ecológica<sup>12</sup>. La Comisión confirma que el caso mencionado por el Tribunal en el recuadro 6 se está investigando en el ámbito nacional.

<sup>12</sup> Un caso concreto es su reciente iniciativa de obligar a los Estados miembros a publicar listas de operadores de agricultura ecológica, incluida la información actualizada sobre sus pruebas documentales [Reglamento (CE) nº 426/2011].

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### Respuesta conjunta a 50 y 51.

La Comisión considera que el respeto de los plazos de presentación de informes por los Estados miembros ha mejorado desde el momento de la auditoría. Sin embargo, el grado de cobertura de los controles oficiales en la agricultura ecológica es aún limitado y la Comisión animará a los Estados miembros a mejorar y acelerar la presentación de informes. Esta cuestión se someterá a consideración en la presente evaluación continua del marco jurídico de la UE sobre los métodos de producción ecológica.

Además de los informes anuales, la Comisión recaba información sobre el funcionamiento del sistema de control a través de otros canales. Un continuo intercambio de información sobre infracciones e irregularidades tiene lugar entre los Estados miembros y la Comisión a través del OFIS. Estas cuestiones también son discutidas regularmente por el CPAE, así como otras cuestiones puntuales relacionadas con el control. Recientemente, el CPAE mantuvo un amplio intercambio de información sobre el sistema de control en el contexto de la preparación del documento de trabajo sobre controles oficiales<sup>13</sup>.

Como parte de las auditorías y las misiones de seguimiento, se recuerda a los Estados miembros la obligación de presentar sus informes anuales en el plazo establecido. Otros recordatorios similares podrán hacerse en el contexto de misiones de auditoría más específicas.

La publicación del primer informe de la Comisión con arreglo al artículo 44 del Reglamento (CE) nº 882/2004, que incluye comentarios sobre los informes anuales de los Estados miembros, también ha incrementado la presión sobre todas las partes para presentar sus informes a tiempo. Además, la Comisión anima a los Estados miembros a presentar resúmenes de sus informes anuales, siguiendo los criterios acordados, para permitir una comprensión más coherente del informe y para superar las dificultades de traducción (algunos informes tienen varios cientos de páginas).

<sup>13</sup> El documento se debatió en las reuniones del CPAE de los días 14 y 15 de diciembre de 2009, 1 de marzo de 2010, 26 de abril de 2010 y 16 y 17 de junio de 2010.

### 52.

Los acuerdos de colaboración entre la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Salud y Consumidores se plasmaron en un memorándum de acuerdo firmado en diciembre de 2011 y, en consecuencia, la OAV incluye desde 2012 auditorías específicas sobre la producción ecológica en su programa anual de inspecciones.

Las auditorías efectuadas antes de 2001, mencionadas en la primera nota a pie de página del punto 52, fueron objeto de un seguimiento específico por la Comisión.

### 53.

La información recibida por los Estados miembros puede variar en función de la variedad y del número de submedidas agroambientales presentes en el Estado miembro o región de que se trate.

### 54.

Aparte del procedimiento de infracción, que debe incoarse para todos los casos de falta de aplicación generalizada y persistente de la legislación de la UE, en la actualidad la Comisión no tiene ninguna otra medida de ejecución específica para el sector de la producción ecológica. A pesar de su duración, el procedimiento de infracción tiene generalmente un impacto positivo en el cumplimiento por parte del Estado miembro.

### 58.

En 2011, los servicios de la Comisión prepararon un procedimiento interno sobre la inclusión de países terceros que describe detalladamente el proceso de reconocimiento y contiene listas de control normalizadas y documentos de trabajo para evaluaciones documentales y sobre el terreno.

### 59.

La Comisión ha logrado recientemente avances en la evaluación de algunos países terceros, como consecuencia de la inclusión de Túnez en 2009, Japón en 2010, Canadá en 2011 y Estados Unidos en 2012. Están en curso trabajos intensivos sobre otras varias solicitudes.

### Respuesta conjunta a 60 y 61.

Los servicios de la Comisión están desarrollando un procedimiento interno de supervisión, gestión y revisión de la lista de terceros países reconocidos como equivalentes para formalizar y normalizar el trabajo. En 2011, la Comisión introdujo un modelo normalizado para la evaluación de los informes anuales correspondientes al año 2010. En algunos casos, el análisis condujo a la Comisión a enviar una petición de información complementaria a los países afectados. Se han recibido todas las respuestas.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 62.

El análisis del Tribunal se refiere a los informes anuales de 2009. En 2011, la Comisión envió a los terceros países incluidos en la lista una plantilla detallada que explicaba la naturaleza de la información que debía figurar en el informe. Como resultado de ello, la calidad de los informes de 2010 mejoró. Cuando fue necesario, la Comisión envió una solicitud de información adicional (véase la respuesta al punto 61)<sup>14</sup>.

### 63.

Los servicios de la Comisión están desarrollando un procedimiento interno para la supervisión, gestión y revisión de la lista de terceros países reconocidos como equivalentes. A partir de 2012, la OAV llevará a cabo auditorías *in situ* en terceros países de la lista como parte de su auditoría anual. El programa de auditorías de la OAV para 2012 incluye una de la agricultura ecológica en la India<sup>15</sup>.

### 64.

La Comisión ha tomado recientemente medidas para reforzar la supervisión de terceros países equivalentes de la lista, incluido el desarrollo de un procedimiento interno detallado, una plantilla para el informe anual y su evaluación y auditorías en los terceros países que figuran en la lista. Para más detalles, véanse las respuestas a los puntos 60 a 63.

### 67.

A fin de superar las deficiencias intrínsecas del sistema de autorizaciones de importación, el sistema está siendo eliminado progresivamente y sustituido por un sistema de organismos de control reconocidos a efectos de importaciones, que entrará en vigor el 1 de julio de 2012 y está bajo el control directo de la Comisión.

<sup>14</sup> Por ejemplo, a petición de la Comisión, Israel envió información detallada sobre su Informe anual 2009/2010, que incluye detalles sobre el ámbito del examen, la evaluación, las conclusiones (incumplimiento), las medidas correctivas adoptadas y la situación de las adoptadas por cada organismo de control homologado. El informe también señala que cuando se constató la presencia de residuos de plaguicidas, el operador fue suspendido inmediatamente, procediéndose por parte de los organismos de control a investigaciones en profundidad y a la adopción de medidas correctoras por la administración.

<sup>15</sup> Véase la nota a pie de página de la respuesta al punto VI d).

### Respuesta conjunta a 68-70.

Los Estados miembros pueden conceder una autorización de importación solo si: 1) existen pruebas suficientes de que el producto se ha producido de conformidad con normas de producción equivalentes; 2) los operadores estaban sujetos a medidas de control de eficacia equivalente (artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1235/2008). Los Estados miembros pueden aceptar un certificado de control solo si es expedido por un organismo de control que garantice que ambas condiciones se cumplieron para dichos productos y operadores. El sistema de expedición de autorizaciones de importación fue comprobado por la Comisión como parte de la auditoría piloto sobre agricultura ecológica realizada en Austria en 2011 y se controlará sistemáticamente durante las auditorías de la agricultura ecológica a partir de 2012.

### 72.

Es responsabilidad de la autoridad competente del Estado miembro verificar la competencia del organismo de control que expide el certificado de control y, en particular, las pruebas de que se cumplen las condiciones a que hace referencia el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1235/2008, antes de conceder una autorización de importación. El sistema de expedición de autorizaciones fue comprobado por la Comisión como parte de la auditoría piloto sobre agricultura ecológica realizada en Austria en 2011 y se controlará sistemáticamente durante las auditorías de la agricultura ecológica a partir de 2012.

### 73.

Las directrices mencionadas (Decisión 2008/654/CE de la Comisión) especifican la información que los Estados miembros están obligados a facilitar de conformidad con el artículo 44, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 882/2004.

Si bien los Estados miembros no están obligados a incluir en los informes anuales información sobre las autorizaciones de importación que hayan concedido, sí están obligados a introducir cada autorización de importación en el módulo específico del OFIS. El módulo permite a la Comisión y a los Estados miembros acceder a información normalizada y actualizada sobre todas las autorizaciones de importación concedidas en la UE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 74.

La Comisión insta sistemáticamente a los Estados miembros a utilizar el OFIS<sup>16</sup>. La Comisión también ha facilitado formación a los Estados miembros en relación con los usos del OFIS en respuesta a las observaciones sobre las dificultades para utilizar el sistema expresadas por algunos Estados miembros.

### 75.

En lo que respecta a las importaciones, la labor del CPAE se concentra principalmente en aplicar el nuevo régimen de importación [Reglamento (CE) nº 1235/2008]. El sistema de autorizaciones de importación es una medida transitoria que va a ser eliminada progresivamente y sustituida por un sistema de organismos de control reconocidos, que será directamente gestionado y supervisado por la Comisión, lo que garantizará la aplicación armonizada del régimen de importación en las fronteras de la UE. Aquellos casos que presenten dificultades en el marco del sistema de autorizaciones de importación se discutirán con el fin de garantizar que los Estados miembros adopten un enfoque armonizado, como en el caso mencionado por el Tribunal en el recuadro 8.

### 76.

A partir de 2012, la OAV llevará a cabo auditorías específicas sobre la producción ecológica (véase la respuesta al punto 52)<sup>17</sup> que incluirán el sistema de autorizaciones de importación. Durante la auditoría piloto realizada en Austria en 2011, la Comisión constató que el propio Estado miembro había decidido tomar medidas para mejorar la calidad de las autorizaciones de importación expedidas. En ese Estado miembro, la expedición de autorizaciones de importación, anteriormente realizada a nivel regional, fue centralizada en un único punto para armonizar el sistema.

<sup>16</sup> En 2011, la Comisión pidió a los Estados miembros que utilizaran el OFIS en todas las reuniones del CPAE.

<sup>17</sup> La OAV ha incluido en su programa de auditorías para 2012 una auditoría de un tercer país (la India).

### 77.

Los Estados miembros deben disponer de información pertinente y de la experiencia necesaria para conceder las autorizaciones de importación ya que las solicitudes y todos los documentos les son presentados directamente por los importadores. Hasta ahora no ha sido necesario retirar ninguna autorización de importación, según lo previsto en el artículo 19 del Reglamento (CE) nº 1235/2008. La Comisión ha hecho uso del artículo 19 con el fin de facilitar la armonización de los enfoques desarrollados individualmente por cada uno de los veintisiete Estados miembros y para forzar a las autoridades competentes de los Estados miembros a reexaminar algunos casos específicos cuando fue necesario.

### Recuadro 8

Las comunicaciones publicadas por la Comisión destinadas a los Estados miembros lo fueron a título de recomendación y no pueden ser consideradas una solicitud oficial de retirada de conformidad con el artículo 19, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1235/2008.

### 79.

La Comisión considera que unos controles adecuados de los productos importados son prioritarios. Se convocó una reunión específica del CPAE el 22 de junio de 2011 para debatir el nuevo sistema de organismos de control reconocidos y relacionados con los controles de los productos importados. En la reunión, la Comisión recordó a los Estados miembros la estructura básica del sistema de control de la UE y sus obligaciones de control con respecto a los productos importados. Por otra parte, la Comisión incluye la verificación de los controles de las importaciones en el ámbito de las auditorías específicas sobre los sistemas de control de los Estados miembros.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 80.

La Comisión es consciente de algunas insuficiencias del sistema de control y del riesgo de socavar la confianza de los consumidores. La mejora del sistema de supervisión y control está en la base de la actual acción de la Comisión en el sector ecológico.

#### 81.

La Comisión se esfuerza constantemente para ayudar a los Estados miembros a ejercer su papel de supervisión, especialmente ofreciéndoles información pertinente sobre el correcto funcionamiento del sistema de control.

Recientemente, la Comisión hizo público un documento de trabajo sobre los controles oficiales en el sector ecológico<sup>18</sup> para ayudar a los Estados miembros a aplicar las disposiciones reglamentarias en relación con el sistema de control de la agricultura ecológica. También se invitó a los Estados miembros a participar en la formación sobre agricultura ecológica actualmente en curso, en el marco de la iniciativa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria». Tanto el documento de trabajo como la formación incluyen una sección sobre la supervisión de los organismos de control.

#### Recomendación 1

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación y hace constantes esfuerzos para facilitar la función de supervisión de los Estados miembros, suministrándoles información pertinente y formación.

Véase también la respuesta al punto 81. Además, la Comisión está evaluando el marco jurídico de la UE sobre los métodos de producción ecológica. La legislación podría modificarse posteriormente, en caso necesario.

<sup>18</sup> Véase la nota a pie de página de la respuesta al punto VI a).

#### 82.

En la normativa de la UE sobre producción ecológica se recogen disposiciones relativas al intercambio de información.

La Comisión recuerda periódicamente a los Estados miembros estas disposiciones y hace todo lo posible para proporcionarles herramientas que facilitan el intercambio de información. Hay varios canales a través de los cuales los Estados miembros se comunican entre sí y con la Comisión.

#### Recomendación 2

Hay varios canales a través de los cuales los Estados miembros se comunican entre sí y con la Comisión: el OFIS, una herramienta informática gestionados por la Comisión; la página sobre agricultura ecológica de CIRCA; y el CPAE<sup>19</sup>. La Comisión está actualmente desarrollando nuevos módulos del OFIS para la comunicación de irregularidades relacionadas con los productos importados y para el intercambio de información con terceros países y organismos de control reconocidos como equivalentes para la certificación de importaciones.

#### 83.

La evaluación de la trazabilidad es parte de las auditorías que realizará a partir de este año (2012) la OAV.

#### Recomendación 3

Las funciones y responsabilidades de los intervinientes se mencionan en la legislación alimentaria general<sup>20</sup>, en el Reglamento (CE) nº 882/2004 y en la normativa de la UE sobre producción ecológica<sup>21</sup>. No obstante, una mejor coordinación entre las partes interesadas y las autoridades responsables de los controles de la cadena alimentaria mejoraría la aplicación de la legislación general y de los requisitos de trazabilidad orgánica. El desarrollo de otras herramientas, como la certificación electrónica o bases de datos, también podría mejorar la trazabilidad. La Comisión estudiará la necesidad de mejorar la evaluación en curso del marco jurídico de la UE sobre los métodos de producción ecológica.

<sup>19</sup> En 2011, se celebraron en Bruselas nueve reuniones del CPAE de dos días de duración.

<sup>20</sup> Los requisitos de trazabilidad establecidos en la legislación alimentaria general se aplican a todos los operadores alimentarios. Las funciones y responsabilidades de los diferentes actores ya se clarificaron en el Reglamento (CE) nº 178/2002 sobre principios y requisitos generales de la legislación alimentaria.

<sup>21</sup> La normativa de la UE sobre producción ecológica impone una serie de requisitos de trazabilidad adicionales a los operadores ecológicos (por ejemplo, unos registros específicos).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 84.

La Comisión hacen constantes esfuerzos para garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control. Ejemplos recientes son el documento de trabajo de la Comisión sobre los controles en el sector ecológico, hecho público a mediados de 2011, o las auditorías específicas previstas de los sistemas de control establecidos para la agricultura ecológica, tanto en los Estados miembros como en terceros países, como parte del programa de auditorías de la AOV para 2012<sup>22</sup>.

### Recomendación 4

La Comisión ha reanudado las auditorías específicas sobre la producción ecológica en los Estados miembros. El fin de dichas auditorías es verificar la aplicación de la normativa de la UE sobre producción ecológica, con un énfasis particular en la aplicación y el funcionamiento de los sistemas de control. Además, la Comisión ha colaborado con los Estados miembros para mejorar tanto la calidad como la puntualidad de la información sobre las actividades de control con el fin de recopilar los datos y la información necesarios, y la situación relativa a las notificaciones es ahora mucho mejor.

### 85.

Los informes anuales presentados por las respectivas autoridades responsables son la principal fuente de información de que dispone la Comisión sobre los sistemas de control de terceros países reconocidos. Además, la Comisión recoge, analiza y controla, en todos los Estados miembros, la información sobre irregularidades relativas a productos procedentes de terceros países y los resultados de las correspondientes investigaciones.

La Comisión está reforzando su supervisión de los terceros países reconocidos mediante la mejora del flujo de información (facilitando un modelo para el informe anual y formalizando el procedimiento interno de supervisión) y la organización de auditorías (la OAV ha incluido en su programa de auditorías de 2012 una auditoría en un tercer país, la India).

Por lo que se refiere al retraso en la evaluación de las solicitudes de equivalencia procedentes de terceros países, la Comisión ha avanzado y recientemente ha incluido a dos terceros países en la lista (Canadá en 2011 y Estados Unidos en 2012). Para más detalles, véanse las respuestas a los puntos 58 a 64.

<sup>22</sup> Véase la nota a pie de página de la respuesta al punto VI d).

### Recomendación 5

La Comisión hace constantes esfuerzos para reforzar la supervisión de terceros países equivalentes<sup>23</sup>. Con respecto a la evaluación oportuna de las solicitudes de equivalencia procedentes de terceros países, la Comisión ha avanzado recientemente.

### 86.

La Comisión admite algunas insuficiencias en el sistema de autorizaciones de importación. Por lo tanto, entre junio de 2012 y de julio de 2015, el sistema de autorizaciones de importación concedidas por los Estados miembros será eliminado progresivamente y sustituido por un sistema de organismos de control reconocidos, que será directamente gestionado y supervisado por la Comisión, garantizando la aplicación armonizada del régimen de importación en las fronteras de la UE. Este nuevo sistema entrará en vigor el 1 de julio de 2012.

### Recomendación 6

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal. El principal reto del sistema de autorizaciones de importación es garantizar que las autoridades competentes de los veintisiete Estados miembros adopten un enfoque armonizado<sup>24</sup>.

Sin embargo, la comunicación y el intercambio de información entre los principales Estados miembros importadores está mejorando. Los Estados miembros se reúnen en un grupo informal de importación y se intercambian informaciones a través de CIRCA y del OFIS. Además, cuando lo considera necesario o si surge un problema, la Comisión coordina las medidas adoptadas por los Estados miembros en el caso de las autorizaciones de importación concedidas para un producto, operador, organismo de control o país tercero concretos.

<sup>23</sup> Estos esfuerzos incluyen las auditorías de terceros países previstas a partir de 2012, facilitar a los terceros países una plantilla para el informe anual, formalizar procedimientos internos de supervisión e invitar a los terceros países a participar en la formación sobre agricultura ecológica organizada en el marco de la iniciativa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria».

<sup>24</sup> A partir de 2012, la Comisión verificará los exámenes efectuados por los Estados miembros sobre los organismos de control durante las auditorías previstas en los Estados miembros.

Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial nº 9/2012**

**Fiscalización del sistema de control que rige la producción, transformación, distribución e importación de productos ecológicos**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2012 — 68 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-670-3

doi:10.2865/50711



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas**

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

### **Publicaciones de pago**

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

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

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

EL MERCADO DE LOS PRODUCTOS ECOLÓGICOS DEPENDE EN GRAN MEDIDA DE LA CONFIANZA DEL CONSUMIDOR. EN ESTE SENTIDO, LA LEGISLACIÓN EUROPEA TIENE COMO FIN GARANTIZAR QUE LOS CONSUMIDORES PUEDAN TENER LA CERTEZA DE QUE ESTÁN COMPRANDO PRODUCTOS ECOLÓGICOS CUANDO ESTOS ESTÉN ETIQUETADOS COMO TALES. EL SISTEMA DE CONTROL PREVISTO POR LA NORMATIVA PERMITE VERIFICAR Y CERTIFICAR QUE CADA OPERADOR DE LA CADENA DE SUMINISTRO (AGRICULTORES, TRANSFORMADORES, IMPORTADORES) APLICA CORRECTAMENTE LAS NORMAS DE PRODUCCIÓN. EL TRIBUNAL FISCALIZÓ LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE LA UE CORRESPONDIENTE A ESTE SISTEMA DE CONTROL.

CON EL FIN DE OFRECER GARANTÍAS SUFICIENTES DE QUE EL SISTEMA FUNCIONA CON EFICACIA Y LA CONFIANZA DEL CONSUMIDOR QUEDA PROTEGIDA, SERÍA CONVENIENTE SOLVENTAR LAS INSUFICIENCIAS PUESTAS DE MANIFIESTO POR LA FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL TANTO EN LA COMISIÓN EUROPEA COMO EN LOS ESTADOS MIEMBROS.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9237-670-3

