

RECENSIONES

GONZÁLEZ RÍOS, ISABEL. Sanidad animal y Seguridad alimentaria en los productos de origen animal, Ed. Comares, Granada, 2004, 468 págs.

En esta obra se aborda el análisis de la sanidad animal tratando todas las materias y aspectos que integran la misma, así como de la seguridad alimentaria en los productos procedentes de los animales.

Su recensión viene justificada por dos motivos fundamentales: en primer lugar, por el propio interés que suscita el libro, siendo uno de los pocos estudios sobre sanidad animal que existen hasta el momento, y ello a pesar de la abundante normativa comunitaria, estatal y autonómica y de los diferentes órganos con competencias sobre la materia; y por otro lado, debido a la alarma social que se originó con la Encefalopatía Espongiforme Transmisible (EET), conocida como “mal de las vacas locas”, al ser una enfermedad transmisible al hombre (zoonosis) frente a la que no existían las medidas de prevención y control oportunas, provocando la necesaria intervención de todos los poderes públicos implicados.

El estudio se estructura en dos grandes bloques. El primero trata de los aspectos generales de la sanidad animal, tales como concepto, distribución de competencias, organización e intervención administrativa, y en la segunda parte se aborda la esencia del tema, es decir, el análisis de la normativa (europea, estatal y comunitaria) sobre sanidad animal y la conexión de ésta con la seguridad alimentaria.

Dentro de este esquema, la obra toma como punto de partida el concepto de sanidad animal, adoptando una concepción amplia del mismo, pues se define como aquella actividad dirigida a regular no sólo las enfermedades de los animales, sino también desde el punto de vista de la salud pública, es decir, de las repercusiones que en la salud humana pueden tener las epizootias –enfermedades infecciosas o parasitarias de los animales-, e incluso, se extiende el concepto a la protección del medio ambiente.

La sanidad animal como tal materia no aparece en la Constitución Española ni en los Estatutos de Autonomía, lo que obliga a la autora a analizar los diferentes aspectos contenidos en el concepto. En este sentido, la ganadería constituye el título central de la materia y es el que ampara la regulación

autonómica sobre sanidad pecuaria, teniendo en cuenta los títulos competenciales estatales conexos, tales como la sanidad, el comercio exterior, la planificación general de la actividad económica o la protección del medio ambiente.

Por otro lado, se analizan los diferentes organismos encargados de ejecutar las competencias sobre el sector ganadero. Así, a nivel comunitario, la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos; el Comité científico de la alimentación humana; el Comité científico de la alimentación animal; el Comité científico de la salud y bienestar de los animales, y el Comité científico de las medidas veterinarias relacionadas con la salud pública. A nivel estatal, el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con sus respectivos órganos o organismos dependientes como la Agencia Española del Medicamento; la Agencia Española de Seguridad Alimentaria o el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria. En el ámbito autonómico se toma como referente la Comunidad Autónoma de Andalucía donde las competencias sobre sanidad animal se concentran en la Consejería de Agricultura y Pesca. El examen de la organización administrativa se completa con una referencia a la organización colegial y funcional veterinaria.

Dentro de la primera parte de la obra, se dedica, por otra parte, una especial atención a la actividad administrativa de limitación y fomento que son las que predominan en materia de sanidad animal. En efecto, la intervención administrativa utilizando técnicas de limitación o policía en materia de sanidad veterinaria se puede apreciar, por ejemplo, en la ejecución coercitiva en las campañas de prevención contra enfermedades de los animales transmisibles al hombre, la intervención en la alimentación, desde la producción al consumo, con figuras tan diversas como las actuaciones clandestinas, funcionamiento de industrias no autorizadas, comercio ilegal o inspecciones sanitarias obligatorias. Dicha actividad se vale de técnicas como la regulación, la imposición de obligaciones y prohibiciones, las autorizaciones, los actos de comprobación, etc. Ello sin olvidar la típica actividad administrativa sancionadora.

En cuanto a la actividad administrativa de fomento en el ámbito de la sanidad animal, debemos destacar su carácter a posteriori, es decir, efectuada una vez que se ha producido la aparición de epizootias o zoonosis en determinado tipo de ganado, normalmente con objeto de su erradicación o de paliar las pérdidas económicas de los particulares directamente afectados. Además, de otras medidas de fomento, la subvención constituye la técnica fundamental.

La segunda parte del estudio se centra en el régimen jurídico de la sanidad animal y su vinculación con la seguridad alimentaria. La regulación de esta materia se ha caracterizado por su carácter disperso y por el tratamiento de aspectos concretos y determinados de la sanidad animal, como las epizootias, los medicamentos de uso veterinario, la alimentación animal, etc. Hasta la Ley de Sanidad Animal (LSA) de 24 de abril de 2003, en la que se aborda por vez primera una ordenación global e integral de todos los aspectos relacionados con la sanidad animal, esta materia ha estado regulada por la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952 y su Reglamento de 4 de febrero de 1955, así como por una abundante normativa reglamentaria.

La regulación básica estatal se contiene en la LSA, que a pesar de haber derogado expresamente la anterior Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952, deja vigentes todas las normas reglamentarias dictadas en la materia, siempre que no se opongan a la misma. Esta normativa se completa con la Ley 9/2001, de 6 de abril, que adopta medidas adicionales en el marco de erradicación de la Encefalopatía Espongiforme Transmisible (EET). En el ámbito autonómico, sólo cuatro CCAA han dictado leyes sobre sanidad animal: Castilla y León, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Otras regulan aspectos zoonosarios en leyes sectoriales relacionadas con la materia, fundamentalmente referidos a la protección de los animales que viven en el entorno humano. A este amplio marco, debemos añadir la normativa dictada al respecto por la Comunidad Europea.

El régimen jurídico de las epizootias se inicia con la clasificación de las enfermedades animales, según sean de declaración obligatoria oficial o no. A su vez, las enfermedades de declaración obligatoria se distinguen según sean enfermedades específicas de los animales de gran poder difusivo y que ocasionan grandes pérdidas, o enfermedades que constituyen zoonosis peligrosas para la población humana.

Sin duda, el entorno en que dichas enfermedades pueden producirse es la explotación ganadera, entendiéndose ésta como el lugar en el que se críen, manejen o expongan al público animales, con o sin fines lucrativos. En este concepto se incluyen tanto los zoológicos, mataderos y otros lugares donde se sacrifique el ganado, los centros dedicados a espectáculos taurinos, los centros de concentración, etc. Por ello, tanto la LSA como las normativas autonómicas regulan las obligaciones y requisitos formales exigibles a sus titulares.

Por otro lado, se ordenan una serie de medidas sanitarias de carácter general aplicables a cualquier tipo de epizootia y medidas especiales aplicables

a cada enfermedad. Entre las medidas sanitarias generales destacan la obligación de comunicación de cualquier enfermedad epizootica de que se tenga conocimiento, así como de todos los hechos o actividades que supongan una sospecha de riesgo para la salud humana, animal o para el medio ambiente en relación a productos zoonos sanitarios y para la alimentación animal, y las obligaciones tanto de las Administraciones competentes como de los particulares sobre la prevención de enfermedades animales, lucha, control y erradicación de las mismas. En cuanto a las medidas sanitarias especiales, son aquellas a adoptar, en caso de emergencias sanitarias, por los programas de erradicación de enfermedades, la concesión de títulos sanitarios, el sacrificio obligatorio y las agrupaciones de defensa sanitaria.

Dentro del análisis del régimen jurídico de la sanidad animal la obra dedica especial atención a la información en materia epizootica entre los poderes públicos y a las epizootias más recientes en España y en otros países comunitarios. En efecto, debido al establecimiento de un Mercado Común Comunitario y la libre circulación de mercancías que ello conlleva, el intercambio comunitario de animales y sus productos contribuye a la difusión de las enfermedades animales. Para evitar esto, se regula el establecimiento de un sistema de red informática de vigilancia epidemiológica que facilita la comunicación entre los países miembros y entre estos y la Comisión Europea, para poder adoptar en el menor tiempo posible las medidas cautelares o definitivas necesarias. Con dicho sistema se puede cumplir con las obligaciones de información que en relación al surgimiento de determinadas epizootias tienen los Estados miembros, entre sí, y con respecto a la Comisión Europea y organismos internacionales, y a nivel nacional, entre las Administraciones públicas competentes en la materia.

En cuanto a las epizootias más recientes, se destacan, dentro del ganado porcino, la peste porcina clásica y la peste porcina africana, cuya sospecha o confirmación ha dado lugar a la adopción de medidas cautelares y de erradicación a nivel comunitario o nacional y en el ganado ovino, la fiebre catarral ovina o lengua azul, enfermedad ésta que afecta a España desde octubre de 2000, cuando aparecen casos de lengua azul en la cabaña ovina de las Islas Baleares. A fin de evitar la propagación de dicha enfermedad a otros Estados miembros se adopta la Decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 2000, por la que se prohíbe la expedición a partir del territorio de dicha CCAA de animales vivos de las especies vulnerables a la lengua azul, de su esperma, óvulos y embriones. También se trata la fiebre aftosa, enfermedad susceptible de afectar al ganado porcino, ovino, caprino, bovino y otros biungulados. La misma ha sido objeto de recientes brotes localizados en países miembros de la

Comunidad Europea y en terceros países, lo que ha obligado a España, en el marco de la normativa comunitaria, a adoptar las medidas pertinentes para evitar la difusión de dicha enfermedad en nuestro país. No obstante, de todas las epizootias anteriores, la Encefalopatía Espongiforme Transmisible (EET) ha resultado ser la enfermedad animal que más medidas de prevención y lucha ha requerido en los últimos años, y ello debido a la posibilidad de transmisión de dicha enfermedad al hombre a través del consumo de productos animales de la especie bovina, ovina y caprina. Por ello, la finalidad de las medidas adoptadas en el seno de la Comunidad Europea no es otra que garantizar la sanidad animal y evitar que la enfermedad pase a la cadena alimentaria, y en consecuencia, afecte a la salud humana.

Por lo que respecta a la seguridad alimentaria en los productos procedentes del ganado, su análisis se divide en dos bloques: el tratamiento del control sanitario de los productos de origen animal destinados al consumo humano y el examen del control de la alimentación animal y medicamentos de uso veterinario. Resulta llamativa la ausencia de regulación –a salvo de algunas disposiciones dispersas–, en la LSA sobre los productos de origen animal destinados al consumo humano, a diferencia de la especial regulación tanto del control de la alimentación animal como del uso de los medicamentos veterinarios.

En cuanto al control sanitario de los productos de origen animal, que duda cabe que el control de la salud humana respecto al consumo de dichos productos (v.gr. carnes), evitando que posibles zoonosis pasen a la cadena alimentaria, con el riesgo de contagio al hombre, exige una regulación que ordene no sólo las condiciones de producción y comercialización de carnes y otros productos de origen animal, sino también las medidas de control sobre la carne destinadas a proteger la salud humana, tales como, la eliminación de animales muertos y desperdicios de origen animal, la protección contra zoonosis transmisibles al hombre a través de los alimentos, o los controles sobre higiene alimentaria. Esta materia sigue estando regulada fundamentalmente por normas reglamentarias, vigentes mientras no se opongan a lo dispuesto en la LSA al respecto. Además, el control sanitario de las carnes destinadas al consumo humano también se realiza mediante las Indicaciones Geográficas Protegidas, que certifican la mayor calidad del producto cárnico al proceder de cabañas ganaderas que utilizan métodos tradicionales de producción, y las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias que realizan el seguimiento y mejora de la calidad del producto, así como la protección del medio ambiente en su producción y comercialización.

Por lo que respecta al control de la alimentación animal, se examina la eliminación y transformación de animales muertos y el destino que puede darse a las harinas animales resultantes de dicha transformación, que no es otro que el de su valoración energética, es decir, su utilización en hornos de industrias cementeras o de productos cerámicos, o en centrales térmicas, sirviendo como combustible sustitutivo del que habitualmente emplean estas instalaciones. Se presta especial atención a la prohibición de utilizar animales muertos y desperdicios de origen animal, una vez transformados, como alimentos para especies animales destinadas al consumo humano. Además, se regulan las listas de aditivos, materias primas y piensos, con sus contenidos máximos y mínimos que pueden intervenir en la alimentación animal. Así, se determina el contenido máximo permitido de las sustancias indeseables –como el arsénico, plomo, flúor, mercurio, nitritos, etc.- para proteger la salud humana, la sanidad animal y el medio ambiente, o se prohíbe la utilización ilegal de sustancias de efecto anabolizante para estimular el crecimiento y la producción. En definitiva, se garantiza que la alimentación animal sea de calidad, controlando los productos que integran la misma y las condiciones del proceso de su puesta en circulación –distribución y consumo-. Este control de la alimentación animal se completa con el control sobre el uso de medicamentos veterinarios, el cual debe garantizar que se respeten los tiempos de espera necesarios desde que se suministran los mismos hasta que los animales se destinan al consumo humano.

Sin duda, un adecuado estado sanitario del ganado destinado al consumo humano no sólo requiere una adecuada regulación de la seguridad alimentaria en los productos procedentes del ganado y del control de la alimentación animal y del uso de medicamentos veterinarios, sino que, además han de existir unas mínimas medidas de protección de los animales de abasto –animales de diferentes especies: porcina, terneros, gallinas ponedoras, destinadas al consumo humano- que garanticen que su cría, transporte y sacrificio se realiza en las mejores condiciones posibles.

La obra se cierra con el análisis del régimen jurídico sancionador en sanidad animal. Es sorprendente que hasta la LSA se careciese de una regulación sobre el régimen sancionador en esta materia, pues tan sólo el Reglamento de Epizootias de 1955 contemplaba algunas previsiones sancionadoras en materia epizootica. Con la LSA se subsana este vacío legislativo y se ordena con carácter básico el régimen de infracciones y sanciones en materia de sanidad animal, incluyendo tanto el régimen de las epizootias como los productos de origen animal, la alimentación animal, los medicamentos veterinarios, etc.

En conclusión, en esta obra disponemos ya del necesario y ahora indispensable estudio sobre la sanidad animal. La perfecta sistemática de la autora a la hora de exponer, con gran claridad, la multitud de normas que regulan esta materia, así como la exhaustividad y rigor con que se abordan todos los apartados de ella, lo convierten en una obra única, por su unidad y amplitud, en materia de sanidad animal.

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La Administración Pública como agente de conocimiento en la Sociedad de la Información

Carlos Merino Moreno (Profesor UAM e Investigador del CIC)

1. El contexto de las Administraciones Públicas.

La aparición y desarrollo de la sociedad de la información durante el siglo XX, y concretada en los caracteres configuradores de la definida como sociedad del conocimiento, en su tránsito hacia el siglo XXI (Bell, 1973; Drucker, 1993 y 2001; Bueno, 1998, 2002 y 2004a) ha representado y está siendo un desafío importante para las Administraciones Públicas, para la función pública que las mismas desarrollan, especialmente de los países occidentales, dada la dinámica de cambio y las transformaciones socioeconómicas, políticas y tecnocientíficas de las últimas décadas, protagonistas de la construcción de la nueva sociedad y economía, basadas en el conocimiento como factor crítico y creador de la riqueza y del valor que las mismas van desarrollando.

Actualmente, dichas Administraciones Públicas están afrontando el reto para responder con procesos de modernización y adaptación a los nuevos requerimientos sociales, de los ciudadanos, agentes y espacios que configuran la nueva sociedad. Siguiendo al Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *“las Administraciones Públicas constituyen las herramientas de las que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar. Actúan, pues, como interfaces entre el poder político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil y, por ello, se ven*