

Disposiciones legislativas de la Unión Europea sobre la producción de Huevos

Serie Minutas N° 46-22, 03/08/2022

Resumen

Para el presente documento hemos revisado la regulación de la Unión Europea (UE) de la producción de carne de ave y de huevos. Por la naturaleza de la solicitud, manifestada en la Comisión "Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación" del Senado de la República, sostenida el día lunes 18 de Julio de 2022 en la que se trató el proyecto de ley que modifica la ley N° 20.120, sobre la investigación científica en el ser humano, su genoma y prohíbe la clonación humana, con el objeto de regular la edición del genoma humano y tipificar los delitos que indica (Boletín N° 15.076-11), hemos acotado este análisis a la regulación europea de la producción de huevos.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

Antecedentes generales.....	3
1. El sector de los huevos: producción y estructura.....	4
1.1 Sistemas de alojamiento para gallinas.....	4
1.2 Integración del sector ovoprodutor.....	5
2. Legislación de la UE en el sector avícola.....	5
2.1 Legislación general sobre producción de alimentos.....	5
2.2 Legislación sobre gallinas ponedoras.....	7
2.3 Otras disposiciones legales.....	7
3. Problemas y desafíos centrales del sector.....	8
3.1 Densidad de población.....	8
3.2 Problemas de bienestar animal en la industria de producción de huevos...8	
3.3 Impacto de la agricultura intensiva en el medio ambiente y la salud humana (resistencia a los antibióticos).....	9

Antecedentes generales

Aparte de las disposiciones regulatorias comerciales, la regulación de la producción de huevos en la UE¹ tiene tres principales propósitos: la protección del consumidor, la protección del medio ambiente y la protección animal.

En cuanto a protección del consumidor, en el foco de la regulación se encuentra la calidad del producto, su comercialización en estado fresco y libre de contaminantes o agentes patógenos. La segunda dimensión hace referencia a que la industria de producción de carne de ave y de huevos tenga el menor impacto negativo posible sobre el medio ambiente, tanto en materia de uso de recursos naturales como en relación de los residuos y desechos. Para asegurar la protección animal, la UE ha prohibido instalaciones con espacios muy reducidos y sin que los animales tengan las condiciones mínimas adecuadas para su especie. Se debe constatar que estas últimas regulaciones no tienen efecto sobre la calidad del producto (huevo) sino que exclusivamente sobre la calidad de vida de las gallinas ponedoras.

Una problemática transversal a estas tres dimensiones es la del uso de antibióticos, necesario en plantas de producción de huevos con una muy alta densidad de aves. Dicho uso intensivo tiene efectos sobre la calidad del producto comercializado, sobre la seguridad alimentaria para el consumidor, sobre el medio ambiente y sobre la salud humana en general, debido a que está contribuyendo a generar una resistencia generalizada a los antibióticos, lo que disminuye peligrosamente la efectividad de éstos sobre bacterias causantes de enfermedades graves para los humanos. Se estima que debido al excesivo uso de antibióticos, muchas cepas bacterianas han desarrollado resistencia incluso a antibióticos considerados "de reserva".

El sector de los huevos y la carne de ave es conocido en la Unión Europea (UE) por ser uno de los sistemas de cría más intensivos con plantas que albergan por lo general cientos de miles de animales. Este sistema de cría intensiva se caracteriza por la alta densidad de población, el alojamiento en interiores y el uso de razas de crecimiento rápido producidas mediante selección genética. En la UE, se estima que el 90% de los pollos de engorde se crían con este sistema. Sin embargo, los sistemas alternativos de cría de pollos (en libertad y ecológicos) están ganando terreno en muchos países de la UE.

Las plantas de pollos y los productores de huevos de la UE reciben ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) a través de la Organización Común de Mercados, que regula el comercio, las normas de comercialización y las medidas excepcionales de apoyo en caso de brotes de enfermedades. Los productores también pueden recibir ayudas a la inversión del segundo pilar de la PAC a través de diversas medidas de desarrollo rural cofinanciadas por los Estados miembros. La investigación en el sector avícola también recibe apoyo en el marco de las medidas agrícolas de la Asociación Europea para la Innovación a través de los fondos de desarrollo rural.

Los sectores de las aves de corral y los huevos están regulados por varias normas de la UE. Éstas abarcan la seguridad alimentaria, la salud pública y la

1 Augère-Granier, Marie-Laure: "The EU poultry meat and egg sector. Main features, challenges and prospects", In-Depth Analysis, European Parliamentary Research Service (EPRS), Members' Research Service, PE 644.195 – November 2019

sanidad animal, la protección del medio ambiente, las normas comerciales y de comercialización, y el bienestar de los animales en todo el proceso de producción, incluidos el transporte y el sacrificio. La legislación específica establece normas mínimas y requisitos concretos para la protección de los pollos y las gallinas ponedoras.

Muchos de los problemas que afectan actualmente al sector están relacionados con sus métodos de producción intensivos y a gran escala. Mientras que las altas densidades de población y el rápido crecimiento tienen un impacto negativo en el bienestar de las aves de corral, la producción intensiva también puede tener efectos adversos en el medio ambiente y la salud humana.

1. El sector de los huevos: producción y estructura

En el comercio internacional, la UE es uno de los cuatro mayores productores de carne de ave, junto con Estados Unidos, Brasil y China. La balanza comercial es positiva en volumen y se espera que la UE aumente sus exportaciones, ya que la demanda mundial seguirá siendo fuerte, sobre todo en Asia, África subsahariana y Oriente Medio. La UE es también el segundo productor mundial de huevos, después de China, y un exportador neto de huevos y ovo productos.

En cuanto a la producción de huevos, la UE es el segundo productor mundial, después de China, y un exportador neto de huevos y ovoproductos. El grado de autosuficiencia aquí es de alrededor del 105%. Los más de 400 millones de gallinas ponedoras de la UE producen más de 7,5 millones de toneladas de huevos al año, tres cuartas partes de los cuales proceden de siete Estados miembros: Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido, Países Bajos y Polonia. Alrededor del 10% de la producción consiste en huevos para incubar. Entre 2010 y 2018, la producción de huevos en la UE aumentó en torno a medio millón de toneladas.

La estructura organizativa del sector de los huevos es muy diferente a la del sector de la carne de ave y también hay grandes diferencias entre países. Existe una correlación entre los sistemas de alojamiento de las gallinas (en jaulas enriquecidas o sin jaulas, por ejemplo, en pabellones), el tamaño de la explotación y el grado de integración de la cadena de producción (parcialmente integrada o sin coordinación).

1.1 Sistemas de alojamiento para gallinas

Existen cuatro sistemas prioritarios de cría de gallinas ponedoras en la UE. En 2018, la mitad de las gallinas se mantenían en jaulas enriquecidas, es decir, jaulas con perchas, nidos de puesta, superficies para rascar y dispositivos para acortar las garras, que sustituyeron a las jaulas en batería convencionales prohibidas por la UE en 2012. La otra mitad se mantuvo en sistemas de producción de huevos sin jaulas: Sistemas de cultivo interior, exterior o ecológico. Los sistemas de interior son grandes naves con cama en el suelo donde las aves pueden moverse libremente. Los sistemas de cría al aire libre son similares a los sistemas de interior y también proporcionan acceso a un corral. El Reino Unido, Irlanda y Austria tienen las mayores proporciones de gallinas ponedoras criadas en sistemas de cría al aire libre, mientras que Dinamarca y Suecia son los países con las mayores proporciones de gallinas criadas en sistemas ecológicos.

1.2 Integración del sector ovoproductor

La cadena de producción de huevos está menos integrada que la cadena de producción de carne de ave. En algunos Estados miembros de la UE, como el Reino Unido, Alemania, España, Italia y Polonia, la producción de huevos está muy integrada, y las grandes empresas mantienen a veces más de un millón de gallinas ponedoras en sistemas de jaulas. Las principales partes de la cadena están integradas, lo que significa que la cría, la puesta, el suministro de piensos, el envasado, la transformación y la venta al por menor son llevados a cabo por una sola empresa o cooperativa. Las fábricas de piensos suelen desempeñar un papel importante en la producción de huevos, suministrando piensos y pollitas a los productores y proporcionando asesoramiento. Este es el caso de Francia y los Países Bajos. En la mayoría de los países de la UE hay explotaciones de ponedoras independientes que asumen todo el riesgo de las variaciones de los precios de los insumos (piensos y pollitas) y de la producción (huevos). En países como Grecia, Portugal y Rumanía, la producción de huevos no está integrada sino fragmentada.

En la cadena de producción de huevos, las distintas actividades (cría, incubación, cría y puesta) suelen tener lugar en establecimientos diferentes para evitar la propagación de enfermedades. Las granjas de ponedoras, especialmente las grandes, suelen encargarse de la clasificación y el envasado de los huevos antes de su entrega a minoristas, mayoristas, proveedores de servicios alimentarios (restaurantes, empresas de catering e instituciones) y a la industria alimentaria.

2. Legislación de la UE en el sector avícola

El sector de la carne y los huevos de aves de corral se ve afectado por una serie de actos legislativos de la UE relativos a la seguridad alimentaria, la salud pública y la sanidad animal, la protección del medio ambiente, las normas comerciales y de comercialización de la carne y los huevos de aves de corral y el bienestar de los animales en todo el proceso de producción.

2.1 Legislación general sobre producción de alimentos

Toda la producción de alimentos en la UE está sujeta a la legislación alimentaria general (Reglamento (CE) nº 178/2002)², que abarca todas las fases de producción, transformación y distribución de alimentos. Establece un marco global y coherente para el desarrollo de la legislación sobre alimentos y piensos tanto a nivel de la Unión como nacional. El Reglamento también estableció una agencia independiente de asesoramiento y apoyo científico, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)³. Garantiza la protección de la vida humana y los intereses de los consumidores en relación con los alimentos, al tiempo que asegura el buen funcionamiento del mercado interior.

Mientras tanto, el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Consejo⁴ exige a los

2 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, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32002R0178> consultado el 3 de Agosto de 2022.

3 Véase: <https://www.efsa.europa.eu/en>

4 Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004,

Estados miembros que controlen y visiten los locales de la cadena de producción alimentaria y otorga a los auditores la autoridad legal para realizar auditorías en todos los niveles de la pirámide de producción.

La Directiva 98/58/CE del Consejo⁵ es la base jurídica de la UE para la protección de los animales de granja ("Los animales sólo pueden mantenerse con fines ganaderos si puede suponerse razonablemente, sobre la base de su genotipo o fenotipo, que su mantenimiento no afectará negativamente a su salud y bienestar").

En 2016 se adoptó una importante pieza legislativa conocida como "Ley de Sanidad Animal". El Reglamento (UE) 2016/429⁶ sobre las enfermedades de los animales establece los principios y las normas para la prevención y el control de las enfermedades de los animales en los animales de granja y salvajes y en los productos animales. También pretende garantizar el funcionamiento seguro y fluido del mercado interior de animales vivos y productos animales. La Ley de Sanidad Animal forma parte de un paquete de medidas propuestas por la Comisión Europea en 2013 para reforzar el cumplimiento de las normas de salud y seguridad en toda la cadena agroalimentaria.

En 2009, la UE adoptó el Reglamento (CE) n° 1099/2009 del Consejo⁷ sobre la protección de los animales en el momento de la matanza. Está en vigor desde el 1 de enero de 2013. El Reglamento (CE) n° 1/2005 del Consejo⁸ establece medidas para la protección de los animales, incluidas las aves de corral, durante el transporte y las operaciones conexas.

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, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0882> consultado el 3 de Agosto de 2022.

- 5 Directiva 98/58/CE del Consejo de 20 de julio de 1998 relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:31998L0058> consultado el 3 de Agosto de 2022.
- 6 Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal («Legislación sobre sanidad animal»), en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2016:084:TOC> consultado el 3 de Agosto de 2022.
- 7 Reglamento (CE) n° 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009R1099> consultado el 3 de Agosto de 2022.
- 8 Reglamento (CE) n° 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n° 1255/97, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32005R0001> consultado el 3 de Agosto de 2022.

2.2 Legislación sobre gallinas ponedoras

La Directiva 1999/74/CE del Consejo⁹ (julio de 1999) establece las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras. Distingue tres tipos de sistemas de alojamiento. Uno de ellos, el sistema de cría con jaulas no acondicionadas, está prohibido desde el 1 de enero de 2012. Hoy en día se utilizan los siguientes sistemas: jaulas enriquecidas con al menos 750 cm² de superficie de jaula por gallina ponedora; y sistemas alternativos en los que la densidad de población no es superior a nueve gallinas ponedoras por m² de superficie útil y se proporciona al menos un nido de puesta por cada siete gallinas y perchas adecuadas.

Sea cual sea el sistema utilizado, las gallinas deben disponer de un espacio para posarse, un nido, una cama que permita picotear y rascar, y un comedero que pueda utilizarse sin restricciones.

La Directiva también estipula que todas las explotaciones productoras de huevos deben estar registradas ante las autoridades competentes de los países de la UE y cada una de ellas debe tener un número único con el que se puedan rastrear los huevos hasta la explotación de la que proceden. Los requisitos zoonosanitarios para el comercio intracomunitario de aves de corral vivas y huevos para incubar se establecen en la Directiva 2009/158/CE del Consejo¹⁰.

2.3 Otras disposiciones legales

La UE ha adoptado una normativa para limitar la contaminación del suelo, el agua y el aire. La Directiva sobre Nitratos¹¹, adoptada en 1991, es la norma medioambiental más importante que afecta a la producción avícola en la UE. Su objetivo es enfrentar la contaminación del agua, evitando que los nitratos de origen agrícola contaminen las aguas subterráneas y superficiales así como fomentando las buenas prácticas agrícolas. Es un componente esencial de la Directiva Marco del Agua¹².

9 Directiva 1999/74/CE del Consejo de 19 de julio de 1999 por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999L0074> consultado el 3 de Agosto de 2022.

10 Directiva 2009/158/CE del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a las condiciones de policía sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios y las importaciones de aves de corral y de huevos para incubar procedentes de terceros países, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009L0158> consultado el 3 de Agosto de 2022.

11 The Nitrates Directive, en: https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index_en.html consultado el 3 de Agosto de 2022.

12 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02000L0060-20141120> consultado el 3 de Agosto de 2022.

La Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión¹³, de 15 de febrero de 2017, establece las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en virtud de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la cría o el mantenimiento intensivo de aves de corral o cerdos. Esta Decisión¹⁴ se refiere a los establecimientos con más de 40.000 plazas para aves de corral y tiene por objeto mejorar su rendimiento medioambiental global, en particular mediante la reducción de las emisiones de amoníaco, polvo, ruido y olores. Todas las explotaciones avícolas con más de 40.000 aves deben tener un permiso medioambiental.

3. Problemas y desafíos centrales del sector

Muchos de los principales problemas del sector de los huevos y la carne de ave están relacionados con los métodos de producción intensivos y a gran escala utilizados ("producción industrial"). Los pollos de las granjas intensivas suelen estar encerrados con una alta densidad de población (33 kg por m² como máximo, con posibles excepciones); se crían para que crezcan muy rápido y alcancen el peso de mercado en cinco o seis semanas; se les obliga a estar inactivos, mientras que normalmente estarían activos el 15% del tiempo; se les mantiene en cobertizos estériles, excepto para los comederos y bebederos y la cama.

3.1 Densidad de población

La falta de espacio suele provocar que los pollos sufran de falta de movimiento y no puedan expresar su comportamiento específico de la especie (posarse, ponerse en cuclillas, buscar comida y bañarse en la arena). Esto puede conducir a una mayor incidencia de cojera. Los pollos también tienen más contacto con la cama, lo que puede provocar dermatitis en las almohadillas de las patas, quemaduras en los corvejones y ampollas en las pechugas si no se gestiona adecuadamente. Las altas concentraciones de amoníaco en la nave debido a la humedad de la cama pueden provocar anomalías oculares y respiratorias. Los animales también pueden ser sometidos a estrés por manipulación y dolor al final de la temporada de crecimiento, cuando son capturados, encajonados, transportados y sacrificados.

3.2 Problemas de bienestar animal en la industria de producción de huevos

Otros problemas de bienestar afectan especialmente a las gallinas ponedoras. En la industria de producción de huevos, los polluelos machos que se consideran inútiles para la producción de huevos suelen ser sacrificados. Los métodos de sacrificio masivo utilizados en los criaderos incluyen el gaseado y la trituración.

13 Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el marco de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos [notificada con el número C(2017) 688], en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02017D0302-20170221> consultado el 3 de Agosto de 2022.

14 Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010L0075> consultado el 3 de Agosto de 2022.

A los polluelos hembra se les suele recortar el pico para evitar el picoteo de las plumas. Se trata de un problema de bienestar animal muy común: en espacios reducidos, las gallinas se picotean unas a otras, lo que puede provocar lesiones e incluso canibalismo.

Las gallinas ponedoras también sufren la falta de espacio y de ejercicio, lo que puede provocar problemas debido a la debilidad de los huesos. La osteoporosis es también una consecuencia del proceso de selección que ha producido razas que pueden poner muchos huevos, ya que esto implica utilizar las reservas de calcio de las gallinas para la producción de huevos en lugar de para el mantenimiento de los huesos.

Por último, las gallinas ponedoras de las explotaciones comerciales suelen ser sacrificadas cuando la producción de huevos disminuye, en torno a las 72 semanas de edad ("fin del periodo de puesta"), aunque su esperanza de vida es, por lo demás, de seis años de media.

3.3 Impacto de la agricultura intensiva en el medio ambiente y la salud humana (resistencia a los antibióticos)

Varios factores son responsables de las grandes cantidades de antibióticos que se utilizan en la industria avícola:

- el rápido crecimiento de los pollos de engorde en los sistemas de cría intensiva, que provoca problemas de salud y bienestar;
- una alta densidad de población, que causa problemas sanitarios y aumenta el riesgo de transmisión de enfermedades;
- altas concentraciones de amoníaco, que dañan el sistema inmunitario de los pollos y aumentan su susceptibilidad a las enfermedades respiratorias.

En la mayoría de los países del mundo, más del 50% de los antibióticos considerados médicamente importantes para la salud humana se utilizan en los animales de granja, y en Estados Unidos, más del 70%. Los antibióticos se administran a los animales de granja con diversos fines: para prevenir y tratar enfermedades y para fomentar el crecimiento (aumentar la relación entre el alimento y el peso).

El uso de antibióticos como promotores del crecimiento en los piensos estuvo permitido en la UE hasta finales de 2005. Desde el 1 de enero de 2006, el uso de antibióticos (excepto coccidiostáticos e histomonostáticos) como aditivos para piensos está prohibido en virtud del Reglamento (CE) nº 1831/2003 sobre los aditivos en la alimentación animal. Por lo tanto, los antimicrobianos se administran a los pollos como tratamiento preventivo o curativo.

En octubre de 2018, el Parlamento aprobó una nueva ley que prohíbe el uso profiláctico (preventivo) de antibióticos en la agricultura, que entrará en vigor en 2022. El Reglamento (UE) 2019/6, de 11 de diciembre de 2018, sobre medicamentos veterinarios, continúa y refuerza la lucha de la UE contra la resistencia a los antimicrobianos.