



Revisión normativa del régimen sanitario de la producción de los PFNM

Acción A8: Definición de un marco legal adaptado para el aprovechamiento de los PFNM y para la mejora de su sostenibilidad social

Financiado por:



IMFOREST cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.



Asociación Española para la Sostenibilidad Forestal

Este informe ha sido elaborado por COSE en el marco del proyecto IMFOREST – Impulso a la bioeconomía forestal a través del desarrollo, la innovación y la gestión sostenible de los recursos forestales no madereros, con la colaboración de los socios del proyecto. Acción A8 - Resultado R8.2

Título del material: Revisión normativa del régimen sanitario de la producción de los PFMN

Autoría: COSE

Referencia a financiación: Imforest cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.

Año: 2025

Este material se distribuye bajo la licencia CC BY 4.0. Para ver una copia de esta licencia, visita

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



GOBIERNO DE ESPAÑA
VICERREINADO
TERCERA DEL GOBIERNO
MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU

Índice

REVISIÓN DEL RÉGIMEN SANITARIO DE LA PRODUCCIÓN DE LOS PFNM	2
1. OBJETO Y ALCANCE	3
2. MARCO NORMATIVO GENERAL	3
2.1. Principios generales (Reglamento 178/2002).....	3
2.2. Producción primaria (Reglamento 852/2004)	3
3. DELIMITACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA EN PFNM	4
3.1. Inclusión de los PFNM en la producción primaria	4
3.2. Operaciones incluidas	4
3.3. Consecuencia jurídica	5
4. OBLIGACIONES SANITARIAS EN PRODUCCIÓN PRIMARIA	5
4.2. Control de riesgos	5
4.3. Higiene básica.....	5
4.4. Trazabilidad (limitada en esta fase)	5
5. PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN EN LOS PFNM	6
5.1. Confusión entre producción primaria y transformación	6
5.2. Aplicación desigual por comunidades autónomas	6
5.3. Sobrerregulación de facto.....	6
5.4. Desconocimiento del modelo PFNM	6
6. PROPUESTA DE DELIMITACIÓN NORMATIVA	7
6.1. Elementos de la definición.....	7
7. PROPUESTAS DE CLARIFICACIÓN NORMATIVA	7
7.1. Definición específica de producción primaria en PFNM.....	7
7.2. Elaboración de guías sectoriales.....	7
7.3. Homogeneización de criterios	7
7.4. Formación de operadores y administración	8
8. CONCLUSIÓN	8
ANEXO I	8
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA COMPLEMENTARIA	8
1. REGLAMENTO (CE) 178/2002.....	8
2. REGLAMENTO (CE) 852/2004.....	8



3. PRODUCCIÓN PRIMARIA.....	9
4. DOCTRINA SECTORIAL.....	9
5. CONCLUSIÓN DEL ANEXO	9

REVISIÓN DEL RÉGIMEN SANITARIO DE LA PRODUCCIÓN DE LOS PFNM

(setas, trufas, piñón, castaña, corcho, resina y PAM)



IMFOREST cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.



1. OBJETO Y ALCANCE

El presente informe tiene por objeto analizar el régimen sanitario aplicable a la **fase de producción primaria** de los productos forestales no madereros (PFNM), con especial atención a las siguientes categorías:

- setas y trufa (silvestre y cultivada)
- piñón, castaña
- corcho, resina
- plantas aromáticas y medicinales (PAM)

El análisis se centra exclusivamente en la **fase de obtención del recurso en el medio natural o en cultivo**, sin abordar en este documento:

- la transformación de productos;
- la comercialización o venta directa;
- ni los canales de distribución.

El objetivo es determinar:

- qué obligaciones sanitarias resultan exigibles en esta fase;
- cuáles son las principales zonas de incertidumbre;

y qué clarificaciones normativas resultan necesarias.

2. MARCO NORMATIVO GENERAL

El régimen sanitario aplicable a los PFNM se enmarca en el denominado **“Paquete de Higiene” de la Unión Europea**, integrado fundamentalmente por:

- **Reglamento (CE) nº 178/2002** (principios generales de la legislación alimentaria)
- **Reglamento (CE) nº 852/2004** (higiene de los productos alimenticios)

2.1. Principios generales (Reglamento 178/2002)

Este Reglamento establece los principios básicos que rigen toda la cadena alimentaria, incluyendo:

- la responsabilidad del operador alimentario;
- el principio de trazabilidad;
- y la obligación de garantizar alimentos seguros.

Especialmente relevante es que estos principios se aplican **a todas las fases de producción**, incluida la producción primaria.

2.2. Producción primaria (Reglamento 852/2004)

El Reglamento 852/2004 introduce una distinción fundamental:

➤ Producción primaria vs fases posteriores





Y define la producción primaria como:

la producción, cría o cultivo de productos primarios, incluida la cosecha, recolección y actividades conexas.

Esto incluye directamente:

- recolección de setas
- extracción de resina
- descorche
- recogida de piñón o castaña
- cultivo de trufa o PAM

3. DELIMITACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA EN PFNM

Este es el punto clave del informe.

3.1. Inclusión de los PFNM en la producción primaria

De acuerdo con la normativa europea, la producción primaria incluye:

- la **recolección de productos silvestres**;
- las actividades de **cultivo en su fase inicial**;
- y las operaciones directamente vinculadas a la obtención del producto.

Esto implica que la mayor parte de los PFNM analizados:

- se sitúan claramente en el ámbito de la producción primaria.

3.2. Operaciones incluidas

En el ámbito de los PFNM, deben considerarse incluidas en producción primaria:

- recolección manual o mecanizada
- selección básica en campo
- limpieza superficial
- almacenamiento temporal en condiciones naturales

Siempre que:

- no se altere sustancialmente el producto;
- ni se inicie un proceso de transformación.





3.3. Consecuencia jurídica

La inclusión en producción primaria implica que:

- **no se aplican las mismas exigencias que a la industria alimentaria;**
- sino un régimen más flexible basado en:
 - higiene básica
 - buenas prácticas
 - y control de riesgos.

4. OBLIGACIONES SANITARIAS EN PRODUCCIÓN PRIMARIA

A diferencia de lo que suele percibirse, el régimen sanitario en esta fase no exige estructuras complejas, sino el cumplimiento de principios generales.

4.1. Responsabilidad del operador

El operador (recolector o productor) es responsable de:

- que el producto no suponga un riesgo para la salud;
- y de adoptar medidas razonables para evitar contaminaciones.

4.2. Control de riesgos

Debe prestarse especial atención a:

- contaminación biológica
- contaminación química
- condiciones del entorno

En el caso de PFM:

- zonas contaminadas
- especies tóxicas (setas)
- contacto con contaminantes

4.3. Higiene básica

Incluye:

- manipulación adecuada
- uso de recipientes apropiados
- protección frente a contaminantes

4.4. Trazabilidad (limitada en esta fase)



IMFOREST cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.



Debe garantizarse:

- identificación del origen del producto
- vinculación con la zona de recolección o producción

5. PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN EN LOS PFMN

A pesar de la existencia de un marco normativo claro en términos generales, su aplicación a los PFMN presenta dificultades relevantes.

5.1. Confusión entre producción primaria y transformación

Uno de los principales problemas es la tendencia a considerar como transformación operaciones que:

- en realidad, forman parte de la producción primaria.

Esto genera:

- exigencias desproporcionadas;
- inseguridad jurídica;
- y barreras al desarrollo del sector.

5.2. Aplicación desigual por comunidades autónomas

Se detectan diferencias en:

- criterios de inspección
- exigencias sanitarias
- interpretación de la normativa

5.3. Sobrerregulación de facto

En algunos casos, se imponen requisitos propios de:

- industrias alimentarias
 - instalaciones complejas
- a actividades que se sitúan en producción primaria.

5.4. Desconocimiento del modelo PFMN

La aplicación de la normativa no siempre tiene en cuenta:

- la naturaleza silvestre de muchos productos;





- la imposibilidad de controlar completamente el medio;
- y la pequeña escala de muchas explotaciones.

6. PROPUESTA DE DELIMITACIÓN NORMATIVA

Se propone una clarificación expresa del concepto de producción primaria en PFNM.

Definición propuesta

Se considerará producción primaria en el ámbito de los PFNM la obtención de productos forestales no madereros mediante recolección o cultivo, incluyendo las operaciones básicas de manipulación en campo que no alteren la naturaleza del producto ni impliquen transformación.

6.1. Elementos de la definición

a) Obtención del recurso

Incluye recolección y cultivo.

b) Manipulación básica

Incluye operaciones mínimas necesarias.

c) Ausencia de transformación

Elemento clave delimitador.

7. PROPUESTAS DE CLARIFICACIÓN NORMATIVA

7.1. Definición específica de producción primaria en PFNM

Incorporar en normativa o guías interpretativas una definición clara.

7.2. Elaboración de guías sectoriales

Para cada tipo de PFNM:

- setas
- trufa
- resina
- etc.

7.3. Homogeneización de criterios

Entre comunidades autónomas.





7.4. Formación de operadores y administración

Para mejorar:

- aplicación de la norma
- y seguridad jurídica.

8. CONCLUSIÓN

El régimen sanitario de la producción primaria en PFMN:

- es jurídicamente claro en su planteamiento general;
- pero presenta importantes problemas en su aplicación práctica.

Resulta necesario avanzar hacia:

- una mayor clarificación normativa;
- una aplicación proporcionada;
- y una mejor adaptación a la realidad del sector.

ANEXO I FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA COMPLEMENTARIA

1. REGLAMENTO (CE) 178/2002

Establece:

- responsabilidad del operador
- seguridad alimentaria
- trazabilidad

➤ aplicable a toda la cadena.

2. REGLAMENTO (CE) 852/2004

◆ Artículo 3

Obligación general de higiene.

◆ Anexo I





Regula específicamente la **producción primaria**.

- establece obligaciones adaptadas y proporcionadas.

3. PRODUCCIÓN PRIMARIA

Incluye:

- recolección de productos silvestres
 - cosecha
 - operaciones conexas
- clave para PFNM.

4. DOCTRINA SECTORIAL

Se ha señalado que:

- la normativa sanitaria es compleja en su aplicación;
- existen diferencias territoriales;
- y se requiere clarificación específica para PFNM.

5. CONCLUSIÓN DEL ANEXO

El marco europeo:

- permite un tratamiento flexible de la producción primaria;
- pero su aplicación a los PFNM requiere:
 - interpretación adecuada
 - y desarrollo específico.