

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	9
ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS	17
INTRODUCCIÓN	19

CAPÍTULO I

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL SECTOR DE LOS ALIMENTOS

I. LOS INICIOS	25
II. LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS	28
1. La satisfacción de la necesidad pública de alimentos a través del servicio de abastecimiento en la época romana	28
A) El gremio de los <i>pistores</i>	29
B) La vigilancia de mercados y precios: la policía de los víveres.	30
C) El declive de los <i>collegia</i> romanos de la alimentación	31
2. Los gremios medievales de la alimentación	32
A) Su cometido en la elaboración de estándares de producción.	33
B) La policía de los oficios o policía municipal de los cuerpos artesanos: los inspectores	34
3. La crisis del sistema gremial	35
III. LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLICÍA SANITARIA DE LOS ALIMENTOS EN EL SIGLO XIX	38
1. La policía de alimentos como parte de la policía de sanidad muni- cipal	38

	<u>Pág.</u>
2. El creciente interés del Estado por el sector alimentario	42
IV. LAS PRIMERAS REACCIONES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL: LA ELABORACIÓN DEL <i>CODEX ALIMENTARIUS</i> .	46
V. LAS BASES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA	48
1. La protección de la salud en el texto constitucional	48
2. La distribución de competencias en materia de alimentación	50
A) Competencias estatales y competencias autonómicas	50
B) Las competencias locales en la materia alimentaria	51
3. La <i>vis atractiva</i> de la materia sanitaria	54
VI. LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA	56
1. De la libre circulación de mercancías a la tutela de la salud pública de los consumidores	56
2. La política de armonización legislativa de los Estados miembros.	60
VII. EL MODELO TRADICIONAL DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA ALIMENTARIA ADSCRITO AL CONCEPTO DE POLICÍA ADMINISTRATIVA	62
1. Consideraciones previas. La concreción del modelo de policía administrativa	62
2. La policía sanitaria de los alimentos: el orden público alimentario	65
3. El carácter instrumental de la policía de seguridad	69
4. Las medidas policiales en el sector de los alimentos: reglamentación, autorización, órdenes y prohibiciones	71
VIII. TRANSFORMACIONES Y CAMBIO DE SISTEMA	77

CAPÍTULO II

LA FORMACIÓN DEL NUEVO MODELO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS DE CASOS CRÍTICOS

I. LA INDUSTRIA ALIMENTARIA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS: LOS ALIMENTOS COMO PRODUCTO INDUSTRIAL	79
1. El desarrollo de la industria alimentaria	79
2. La singularidad del producto alimenticio. Los alimentos como producto industrial	81
3. El comercio internacional de alimentos y los estándares internacionales comunes de evaluación y control	84

	<u>Pág.</u>
II. EL RIESGO EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL: EL GERMEN DEL CAMBIO DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA	87
1. La aparición del riesgo alimenticio	87
2. La evolución de la percepción del riesgo	88
3. Peligro, riesgo y certeza en el pronóstico de los daños	90
4. La globalización del riesgo: la «sociedad del riesgo global»	93
III. LOS CASOS QUE GENERARON LA ALARMA. PRIMERAS CRISIS ALIMENTARIAS	95
1. El caso del aceite de colza: paradigmático del sistema de policía administrativa	95
A) Los hechos: un caso no cerrado	95
B) La constatación del riesgo permitido: la «prudencia especial» en materia alimentaria	98
C) La percepción pública de la crisis: el fraude alimentario	100
2. La débil barrera de las especies: epizootias y zoonosis	101
3. El caso de la encefalopatía espongiforme bovina	103
A) Los hechos	103
B) Las medidas de la Administración española	105
C) Las medidas comunitarias	107
D) Las resoluciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	109
4. El caso de las aves con dioxinas	112
5. La modificación genética de los alimentos: ¿crónica de una crisis alimentaria anunciada?	114
A) La regulación europea	115
B) La sentencia <i>Greenpeace France</i>	118
IV. LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: MEDIDAS LEGISLATIVAS, POLÍTICAS Y ORGANIZATIVAS	119
1. Los documentos y medidas normativas de referencia ante las crisis alimentarias	121
A) La Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución	121
B) El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria	123
C) El Reglamento 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo: la norma básica sobre seguridad alimentaria	125
2. Los elementos del nuevo sistema de análisis del riesgo alimentario	127
A) La determinación del riesgo	128

	<u>Pág.</u>
B) La gestión del riesgo	129
C) La comunicación del riesgo	131
3. Medidas organizativas: la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y los organismos análogos de los Estados miembros (<i>remisión</i>)	133
V. LA GOBERNANZA DEL RIESGO	133
1. La interacción entre sujetos públicos y privados en el concepto de gobernanza	134
2. Actividades con riesgo y confianza de los consumidores	137
3. Dos paradigmas de gobernanza del riesgo: el paradigma vertical y el paradigma de la confianza mutua	139

CAPÍTULO III

LA DETERMINACIÓN Y VALORACIÓN DEL RIESGO EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

I. CIENCIA Y DERECHO EN LA DETERMINACIÓN DE LOS RIESGOS	143
1. Expertos y acción pública: interacciones	144
2. La institucionalización del saber científico: una estrategia de relegitimación de la acción pública	147
II. LA ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA COMPETENTE PARA LA DETERMINACIÓN DEL RIESGO. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN EUROPEA	150
1. La organización internacional y comunitaria de la seguridad alimentaria	150
2. Los organismos de los Estados miembros	151
A) La Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Alimentos	151
B) La <i>Food Standards Agency</i> del Reino Unido	153
C) La Agencia Federal belga para la Seguridad de la Cadena Alimentaria	155
3. La reorganización comunitaria de los servicios científicos sectoriales. Servicios integrados y no integrados en la Autoridad europea de seguridad alimentaria	156
III. LA AUTORIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (<i>EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY</i> : EFSA)	161
1. Las fronteras de actuación de la EFSA	161
2. Las funciones de determinación y comunicación de los riesgos: la gestión de la información	165

	<u>Pág.</u>
A) El nivel adecuado de protección	166
B) La recuperación de la confianza de los consumidores	179
IV. LA ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA NACIONAL	182
1. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)	182
A) Principios, objetivos y funciones	183
B) Forma organizativa	184
2. La experiencia autonómica: la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA)	191
A) Principios, objetivos y funciones	192
3. Recapitulación sobre el modelo organizativo. Su contraste con los rasgos de las llamadas Administraciones independientes.	195

CAPÍTULO IV

LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS POR LOS PODERES PÚBLICOS

I. LA DECISIÓN EN SITUACIONES DE INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA: EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN	200
1. La llamada a la precaución por parte de la Unión Europea	200
2. Origen, desarrollo y expansión del principio de precaución	201
A) El origen y el desarrollo del principio en materia medioambiental	201
B) La extensión del principio de precaución a la seguridad alimentaria	202
3. La difícil determinación del carácter del principio de precaución.	205
4. Principio de precaución y principio de prevención: semejanzas y contrastes	209
II. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y SU CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	212
1. La aplicación del principio de precaución por los Estados miembros	212
A) Planteamiento	212
B) El principio de reconocimiento mutuo	214
2. Los avances y retrocesos en la práctica jurisprudencial comunitaria	216

	<u>Pág.</u>
A) La negativa a adoptar medidas comunitarias de gestión del riesgo: la sentencia <i>Comisión/Francia</i>	217
B) La determinación del umbral de protección: la sentencia <i>Pfizer Animal Health</i>	220
3. Un caso singular de aplicación del principio de precaución en España: la crisis del aceite de orujo	224
III. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LOS RIESGOS. LOS NUEVOS CONCEPTOS Y CATEGORÍAS	231
1. La adaptación de las instancias públicas a la gestión de riesgos	232
2. La gestión pública del riesgo. Operaciones y conceptos de referencia	234
A) La evaluación del riesgo. Criterios procedimentales	234
B) El concepto central y de referencia: El riesgo permitido	236
C) La gestión de la incertidumbre	242
IV. LAS MEDIDAS DE ACTUACIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	246
1. Las medidas generales de gestión de riesgos	246
2. Las medidas de gestión adoptadas en virtud del principio de precaución. La tensión constante entre el principio de precaución y el principio de legalidad	251
A) El fundamento de principio de precaución: el deber de no perjudicar la salud	253
B) La aplicación del principio a través de cláusulas generales de habilitación	255
C) La adopción de medidas administrativas tendentes a la seguridad alimentaria. Medidas provisionales y garantías procedimentales	257
V. PRINCIPIOS RECTORES DE LA GESTIÓN DE RIESGOS	261
1. Principio de proporcionalidad	262
2. Principio de no discriminación	263
3. Principio de coherencia	264
4. Estudio de la evolución científica	264
5. Análisis de las ventajas e inconvenientes de las medidas	265
6. Criterios de distribución de la carga de la prueba	267
VI. EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN COMO PRINCIPIO DE EXCEPCIÓN DE LA LEGALIDAD	271
1. La legalidad del riesgo	270
2. El control judicial	273

CAPÍTULO V

**LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES EN EL ÁMBITO
DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. LA GESTIÓN DE RIESGOS
MEDIANTE FÓRMULAS DE AUTORREGULACIÓN**

I.	LA AFIRMACIÓN DEL PROTAGONISMO DEL SECTOR PRIVADO EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	277
1.	La intervención de los operadores del sector ante la eventualidad de un riesgo	279
2.	El mito de la corresponsabilidad ante los riesgos del desarrollo en el ámbito alimentario	282
II.	LA PROMOCIÓN DE LA AUTORREGULACIÓN POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS	288
1.	El ámbito alimentario como sistema autorreferencial	288
2.	Manifestaciones de autorregulación en el ámbito alimentario	291
3.	La exigencia de información descriptiva y de información valorativa o contrastada de los medios autorreguladores	295
III.	GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN (1). LA TRAZABILIDAD: LA INFORMACIÓN DESCRIPTIVA	297
1.	La trazabilidad	297
A)	Concepto	297
B)	Los procedimientos de trazabilidad	301
C)	Integración de la trazabilidad en los sistemas de control interno de la industria alimentaria	303
IV.	GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN (Y 2). INFORMACIÓN VALORATIVA O CONTRASTADA	304
1.	El Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC)	305
A)	Aproximación	305
B)	Las consecuencias de la implantación del sistema APPCC en las tareas de control de la Administración y el APPCC como fórmula autorreguladora	310
2.	Los sistemas de gestión o aseguramiento de la calidad	313
A)	Sistemas basados en las normas ISO	313
B)	Otros sistemas de control no oficiales a partir de estándares privados elaborados por la industria alimentaria	316
	EPÍLOGO	323
	BIBLIOGRAFÍA	329

PRÓLOGO

*Los cambios de rumbo en la Historia, las revoluciones señaladamente, han encontrado casi siempre sus detonantes en situaciones críticas de escasez de alimentos. Son los estómagos vacíos los que han escrito estas páginas violentas y decisivas de la Historia. ¿Cuántas veces se han ofrecido por los historiadores documentadas investigaciones sobre el alza galopante de los precios del trigo como la explicación de una revuelta o el detonante de una crisis con otras causas larvadas, pero que el hambre hace explotar en un momento dado? Bastaban dos años de sequía y malas cosechas para que la crisis y la revuelta se desencadenasen. Así se comprueba, entre otros muchos, en un libro que tuvo cierta difusión en su momento, *Revoluciones y rebeliones en la Europa moderna* (Cinco estudios sobre sus precondiciones y precipitantes), J. H. ELLIOT y otros, Alianza Universidad, 3. ed, 1978. (La única que no, *La Fronda. Irlanda IRA*).*

Un cambio mucho más trascendente parece que se ha producido cuando ya no es posible explicar la Historia, o muchos de sus episodios relevantes, por la falta o escasez de alimentos. La industria alimentaria ha erradicado el hambre de Europa y con él se ha ido el elemento detonante de tantas revoluciones y revueltas que se dieron en este continente. Pero esa situación de opulencia alimentaria que viven los países ricos, industrializados —pues es una industria la que los alimenta— agudiza el lacerante contraste con la escasez que periódicamente se advierte en muchas regiones del tercer mundo. Es así como el hambre sigue, lamentablemente, explicando todavía un curso de la Historia reciente y viva: el de los flujos migratorios desde regiones asoladas hacia los países industrializados.

En cualquier caso, las importantes transformaciones por ella registradas han alejado la alimentación del interés de los historiadores europeos

—con la excepción de esos movimientos migratorios con origen en otros continentes— pero la han situado en el centro de atención de los juristas, un lugar que ni remotamente había ocupado nunca, hasta entrado ya el siglo xx. Hasta tiempos muy recientes, en efecto, todo lo relativo a la provisión de alimentos, a la satisfacción de una necesidad básica e imperiosa del ser humano, se había desarrollado del todo al margen del Derecho. La alimentación dependía por completo de la naturaleza: de sus procesos, no pocas veces caprichosos, y de sus ritmos. Las lluvias, las plagas, las heladas, las alimañas cuando atacaban al ganado, las sequías, eran los factores que determinaban la cantidad y calidad de las cosechas o la producción de la cabaña ganadera. Unas condiciones naturales adversas podían tener terribles consecuencias que, además de los estragos en la población, en ocasiones encendían la revuelta que, en un momento dado, altera el rumbo de la Historia. Pero nada tenía que decir el Derecho ante lo que eran los procesos naturales, no sujetos a la intervención humana.

La gran revolución, pues es la que acaba con las temibles revoluciones de los estómagos vacíos, se produce cuando la alimentación de las poblaciones queda asegurada al emanciparla de las inclemencias naturales y ello se consigue cuando la alimentación se entrega a una fuente segura, bajo total control humano: a una industria, la industria alimentaria. Hoy nuestra alimentación está garantizada por una industria que se ha impuesto sobre los avatares y limitaciones de la naturaleza. Cadenas industriales y de transporte, que pueden tener su origen en cualquier punto del planeta, proveen con segura regularidad cantidades ingentes de alimentos que pueden ser conservados y consumidos en cualquier época del año, con total independencia de sus ritmos naturales de maduración.

Pero con su industrialización total e irreversible, la alimentación se ha situado de lleno en el punto de mira del Derecho. Cualquier industria, y la alimentaria no es una excepción, está bajo el total dominio y control de seres humanos, se configura y desarrolla a impulso de sus decisiones. Son estas actuaciones y decisiones humanas —y no los procesos naturales que con ellas han quedado dominados— las que constituyen la materia del Derecho. Al emanciparse de sus condicionantes naturales y transformarse en una industria, la alimentación, particularmente la seguridad alimentaria, entra así en la órbita del Derecho que se habrá de ocupar de la regulación de esas intervenciones humanas: estableciendo en unos casos procedimientos para decidir cuestiones que van desde la autorización de un aditivo hasta la retirada de un producto; configurando en otros casos instancias o agencias especializadas; fijando sistemas de control, garantía y conocimiento de los alimentos, etc.

Con todo, donde más determinante y visible se hace el ingreso en la órbita jurídica es en materia de responsabilidad: ninguna podía exigirse a

nadie por los desastres y hambrunas derivados de fenómenos naturales adversos; en cambio, detrás de cualquier crisis o daño generado por la industria alimentaria se podrán encontrar decisiones, omisiones negligentes, o actuaciones humanas de cualquier tipo que podrían dar lugar a responsabilidades. Esto no supone en modo alguno una actitud hostil, penalizadora, de Derecho hacia el progreso técnico en esta materia, o en cualquier otra. Por supuesto que es preferible el modelo industrial de alimentación, que asegura el sustento y domina las inclemencias y desastres naturales, y supone un progreso trascendental que debemos extender al tercer mundo. Pero no es menos cierto que este modelo nos carga con la exigencia de establecer regulaciones y soluciones jurídicas en un sector que ha estado siempre, hasta muy recientemente, entregado a la acción de la naturaleza y, por tanto, al margen del Derecho.

Es un hito reconocido en la historia del régimen de la seguridad alimentaria la cruda descripción que ofreció Upton SINCLAIR en su novela La jungla sobre las insalubres condiciones en que se desarrollaban las actividades en los mataderos de Chicago, una ciudad cuyo espectacular crecimiento se produjo al erigirse en un centro vital de comunicaciones y transporte, que entre otras actividades recibía y transformaba en carne para el consumo todo el ganado de las inmensas praderas del medio y del lejano oeste. El impacto que causó la novela de SINCLAIR movió al presidente Theodore Roosevelt, en 1906, a ordenar al Departamento de Agricultura una rigurosa investigación sobre los mataderos y otras instalaciones de la primera ola de la industrialización alimentaria; sus resultados movieron a su vez a la aprobación de dos importantes leyes, la Food and Drug Act y la Meat Inspection Act; más trascendente aún, pues se mantiene operativa y acumula grandes poderes, fue la creación de la Food and Drug Administration, que pasa por ser la primera Agencia de Seguridad Alimentaria, una fórmula institucional que recientemente se expande en Europa. Upton SINCLAIR luchó tenazmente toda su vida por la superación de las injusticias sociales, denunciando los abusos de su tiempo. Fracásó en sus repetidas candidaturas a la elección de gobernador de California e incluso, alguna vez, a la Presidencia de los Estados Unidos —hoy, con su programa, tendría un futuro político todavía más sombrío—, pero con el crudo realismo de sus novelas influyó positivamente en la legislación alimentaria; todavía en el último año de su vida, en 1967, sería llamado por el presidente Lyndon Johnson para recabar su apoyo en la aprobación de la Wholesome Meat Act que revisaba y renovaba por completo la legislación de 1906.

Esa Ley apuntaba ya a la nueva ola tecnológica que se formaba en materia de alimentación y que se extendió en la década de los setenta. Desde entonces los avances han sido espectaculares, sobre todo con las posibilidades —y los riesgos— que abre la biotecnología. Para los juristas

el reto es formidable pues el panorama de posibilidades de intervención, de decisión, de riesgos era inimaginable hasta ahora. Podemos valorarlo recordando el relato bíblico de los sueños del Faraón tan sagazmente interpretados por José: la imagen inquietante era la de las vacas flacas, y sus causas, como siempre hasta tiempos muy recientes, se encontraban en fenómenos naturales: sequía pertinaz, escasez de pastos, plagas, etc. Las que nunca acertó a contemplar el Faraón, ni en sueños, fueron las vacas locas: unos animales herbívoros por naturaleza, pero que son alejados por decisión humana de sus querencias y orientaciones propias para transformarlos en carnívoros, consumidores de piensos compuestos por restos de otros animales, ovejas sobre todo.

Las facultades de intervención y manipulación que abre hoy la tecnología alimentaria son muy amplias y llegan hasta la configuración de nuevos organismos productores de alimentos, como permite con toda normalidad la biotecnología.

Nos encontramos así con unas facultades de intervención y decisión humana de un alcance desconocido hasta ahora y, sobre todo, con un protagonismo muy destacado del componente científico y tecnológico. Ante esta realidad, en tantos aspectos novedosa, el Derecho ha de recomponer sus líneas, y lo hace en esta materia desplazando la estrategia e intervención característica de la policía administrativa por la estrategia propia de la evaluación y gestión de riesgos. Por supuesto que perviven fórmulas jurídicas claramente tributarias de la policía administrativa en la que encuentran su matriz, pero no es menos cierto que las referencias conceptuales y determinantes de la policía se ven desplazadas por otras nuevas.

Una referencia ineludible de la policía administrativa es la referencia normativa: todas sus intervenciones han de apoyarse y justificarse en una habilitación legal, o en una contravención que justifica la reacción sancionadora o rescisoria; en cambio, los riesgos de la industria alimentaria —riesgos que pueden justificar la adopción de medidas severas— se evalúan por la ciencia y no con relación a una normativa que se puede cumplir escrupulosamente pero que con ello no se impide, éste es el aspecto problemático, la generación de un riesgo del que alerta la ciencia, sobre la toxicidad por ejemplo hasta ahora desconocida de ciertos alimentos, y no unas normas que en ningún momento se vulneran. Ello conlleva un cambio epistémico trascendental, pues mientras que la contravención de la normativa es perfectamente accesible al conocimiento medio del funcionario o el responsable de la Administración, la detección de un riesgo tecnológico requiere ordinariamente de un conocimiento experto que tiende a localizarse en los ámbitos científicos especializados, extramuros por tanto de los órganos e instancias públicas competentes para resolver.

El propio concepto de riesgo, que gana una posición central en el régimen de la seguridad alimentaria, es en rigor un concepto extraño a la policía administrativa que tradicionalmente ha venido operando con los conceptos de peligro, perturbación o molestias (storungen en la influyente caracterización de la policía administrativa por Otto MAYER), que remiten a fenómenos naturales o amenazas externas —desde las epizootias hasta la adulteración deliberada de alimentos—, pero no a la técnica, que es el motor del progreso, pero también el origen del riesgo en su sentido estricto.

Hay, además, una referencia finalista que varía por completo. Para la policía administrativa esa referencia es el orden público: su mantenimiento o, caso de verse alterado, su restablecimiento. El orden público —también el sanitario y de policía de alimentos— es así la situación ideal de ausencia de peligros y anomalías a la que razonablemente puede aspirarse. Ese objetivo no es trasladable a los riesgos entre otras razones porque, como ya señala unánimemente la jurisprudencia que se adentra en estas materias, no existe el riesgo cero. Una sociedad saturada de tecnología, de la que se provienen riesgos diversos, sólo puede aspirar a un objetivo más realista: el riesgo permitido; un objetivo que conlleva la opción entre riesgos para decantarse, en principio, por los riesgos menores que son así aceptados.

La evaluación, información y gestión de riesgos son así segmentos de toda una línea novedosa que se erige en el nervio del nuevo régimen de la seguridad alimentaria. Pero no acaban aquí en absoluto los retos de renovación para el sistema jurídico que derivan en último término de los profundos cambios habidos en el sector alimentario. Se me permitirá para ilustrarlos un breve recuerdo de un privilegio personal, pues no deja de ser un privilegio el haber podido disfrutar de algunas breves temporadas, veranos particularmente, en la casa de mis abuelos en una comarca montañosa próxima al Cantábrico. Privilegio por conocer una forma de vida, también de alimentación, que parece haberse extinguido para siempre. Todo lo que allí se comía —de una calidad extraordinaria que el recuerdo proustiano de los sabores de la infancia no hace sino realzar, sobre todo en comparación de lo que se come hoy— se obtenía a una distancia no superior a quinientos metros; sólo el pescado llegaba en camión un día a la semana, y con frecuencia todavía vivo, por la proximidad del mar. Eran desconocidos los congelados, envasados al vacío, tetrabriks, las botellas y demás envases de plástico.

Hoy llegan con normalidad a nuestra mesa alimentos que han recorrido miles y miles de kilómetros a lo largo de una cadena en la que intervienen agentes muy diferentes en las fases de producción, almacenado, envasado, transporte, distribución. Fases que, por supuesto se desarrollan en

muy distintos Estados en los que se aplican diferentes normativas. Es así como el seguimiento de estas cadenas alimentarias sólo es posible mediante la participación e información que suministren los propios agentes que operan en sus distintos momentos. Es esa información la que permite la trazabilidad de los alimentos, un concepto y una exigencia que nos sitúan en otro de los novedosos entornos del nuevo modelo de seguridad alimentaria: su coordinación con el impulso autorregulador de los operadores. La propia exigencia de trazabilidad es una muestra inequívoca de lo que se ha dado en llamar autorregulación regulada o, más particularmente en este caso, inducida: las normas jurídicas recaban de los agentes privados que ofrezcan un nivel de información que permita conocer la trayectoria de un alimento desde su lugar y momento de producción hasta que accede a la mesa; cómo se articula esta cadena informativa es algo que se deja a los propios agentes y a las fórmulas de autoorganización y autorregulación que ellos establezcan. Es por otro lado ostensible el potente movimiento autorregulador que se desarrolla en el sector alimentario, tanto en el frente de la seguridad como en de la calidad, con rigurosos procesos de normalización, procedimientos precisos de tratamiento de alimentos, sistemas de certificación, etc. Una energía que habría de saber aprovechar el sistema jurídico ordinario y las instancias públicas, integrando adecuadamente las referencias autorreguladoras establecidas por los propios operadores.

Esta industrialización de los alimentos; la aplicación a su producción, envasado y transporte de sofisticadas tecnologías; las exigentes regulaciones de calidad y seguridad; las grandes redes y cadenas que se articulen para afrontar estas exigencias; todo este nuevo orden tiende a configurar un tipo de productor, una empresa de alimentación, o un grupo o cadena de ellas, que haga muy difícil la existencia del pequeño o mediano productor, agrícola o ganadero, en el que ordinariamente concurre en mayor medida el componente natural y donde, correlativamente, menor espacio ocupa el elemento industrial. Desde una elemental sensatez sería muy cuestionable la aplicación de un régimen uniforme tanto para las grandes empresas alimentarias como para pequeños productores. Lo prudente y efectivo, para el conjunto del sector y de los propios consumidores, parece que sería introducir las modulaciones que requiere este diverso panorama.

Mariola RODRÍGUEZ FONT reunía todas las condiciones para acometer el estudio clarificador con el enfoque novedoso que esta materia requería: juventud, preparación, experiencia investigadora que acreditan ya algunas monografías sobre temas de vanguardia y muy buena colocación a rueda de otros trabajos que preparaban el terreno: el libro Dolors CANALS sobre el ejercicio por particulares de funciones públicas en materia de seguridad técnica, el de Marc TARRÉS sobre las normas técnicas, el de Mercè DARNACULLETA sobre la autorregulación regulada; toda una serie de libros a la que

me permito añadir los míos sobre el tratamiento jurídico de los riesgos y sobre la autorregulación también. Estos trabajos constituyen el entramado de un intento de construcción de la parte general, conceptual y dogmática, de todo un nuevo frente que se le abre al Derecho público en una sociedad envuelta por la técnica y expuesta por ello a sus riesgos, pero una sociedad que también ha mostrado capacidad de reacción y autoorganización en torno a su pujante vector tecnológico.

Quien dispusiera de ese nuevo bagaje conceptual y de buena cabeza para manejarlo podría adentrarse ya con posibilidades de éxito en el estudio, ya en pleno contacto con la realidad, de un sector significativo. Y ésa era Mariola RODRÍGUEZ FONT y el sector era, en plena expansión y rebosante de interés desde varias perspectivas, el de la seguridad alimentaria. El resultado se verá que colma plenamente todas las expectativas: un estudio modélico, canónico, que inaugura la parte especial del tratamiento jurídico de la valoración y gestión de riesgos que desplaza el cuadro conceptual propio de la policía administrativa, cuyas tradicionales referencias se han visto en buena medida superadas en este y otros sectores. Pero no es sólo una aportación académica muy relevante, sino que estamos ante un libro muy bien documentado y con una clara sistemática con el que cualquier profesional con interés podrá adentrarse en la materia con provecho.

José ESTEVE PARDO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN

La alarma suscitada por el anuncio, en marzo de 1996, de una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob asociada a la Encefalopatía Espongiforme Bovina, fue el factor que hizo replantearse a la Unión Europea y a los Estados miembros la política a seguir con respecto a la seguridad alimentaria. Un mal tradicionalmente considerado como un problema exclusivo de sanidad animal planteó una de las mayores crisis de los últimos tiempos. Se reprochó desde los medios de comunicación y desde las instancias políticas la patente opacidad de la actuación del Gobierno británico. La alarma social generada se convirtió, con posterioridad, en una acusada desconfianza en las Administraciones públicas por parte de los consumidores de la mayor parte de Europa; sobre todo cuando, pocos años después, irrumpieron en el panorama europeo otros casos, como el de las aves con dioxinas en Bélgica, por poner solo un ejemplo.

Así es como se instauró un estado general de reflexión, de una parte, sobre cuál debía ser el papel de los poderes públicos, y en concreto de las Administraciones públicas, ante los riesgos alimentarios; y, de otra, sobre si las técnicas e instrumentos de policía administrativa eran adecuados y suficientes para garantizar la seguridad. Las crisis de finales de siglo engendraron dudas razonables sobre la eficacia de las medidas con las que las instancias públicas respondían ante los riesgos derivados de la alimentación.

La policía administrativa, una de las más clásicas formas de intervención pública en la esfera jurídica de los particulares, ha venido caracterizando hasta tiempos recientes la acción administrativa en el sector de los alimentos. Sin embargo, las limitaciones que parece presentar esta forma de intervención ante los riesgos que hoy emergen de la industria alimen-

taria han propiciado la construcción de un nuevo y, hasta cierto punto, complejo sistema, caracterizado a grandes rasgos por la intersección de agentes públicos y privados: el sistema de análisis de riesgos.

El estudio que aquí se presenta arranca, precisamente, con una breve descripción de la génesis y evolución de la intervención pública en materia alimentaria, con especial incidencia en la vertiente sanitaria. Desde la época romana los poderes públicos han mostrado interés en el control de las actividades privadas desarrolladas en el contexto alimentario, en el cual también los particulares se han organizado desde antaño mediante colegios o gremios, con el fin de regular sus profesiones y establecer sus propias normas o estándares de producción y elaboración de alimentos. Existían ya en aquella época funcionarios públicos que desarrollaban funciones de policía de los oficios o de los cuerpos artesanos, aunque no será hasta el siglo XIX cuando se consolide la denominada «policía sanitaria de los alimentos». La vinculación de ésta con la esfera municipal es un hecho, como también lo es el progresivo interés estatal e internacional en la materia. Así, a mitad del siglo XX, y en el ámbito internacional, se señala como importante hito la elaboración del *Codex Alimentarius*.

En posteriores apartados, y atendiendo de nuevo a nuestro ordenamiento jurídico, una vez repasada la compleja distribución competencial sancionada en materia alimentaria por la Constitución Española de 1978, se apuntan las principales consecuencias del ingreso de nuestro país en la Unión Europea. Estas consecuencias se pondrán de manifiesto en las sustanciales modificaciones que se darán en el modelo tradicional de intervención pública en el sector adscrito a la policía administrativa.

Como avanzaba al inicio, las emergencias relacionadas con la alimentación humana y animal mostraron las deficiencias existentes en los sistemas de control y en las reglamentaciones nacionales y comunitarias. Por ello, esta investigación se enfrenta, de entrada, a una serie de cuestiones que parece ayudarán a comprender el porqué de la necesidad de cambio en la forma de intervención administrativa e, incluso, el porqué de dichas crisis. Así, con una breve aproximación al desarrollo de la industria alimentaria y a la consideración de los alimentos como producto industrial, se constata la presencia en la sociedad contemporánea de un nuevo riesgo: el «riesgo alimentario». Este riesgo cristalizó con las crisis apuntadas, que son por ello objeto de atención, en especial aquellas que, como la Encefalopatía Espongiforme Bovina, ejemplifican la débil barrera «interespecífica»: esto es, la frágil línea que separa la sanidad animal de la humana.

La reacción de la Unión Europea ante estos episodios se materializó en una serie de documentos y medidas normativas que instauraron una

nueva política de seguridad alimentaria. La Comisión Europea adoptó, en enero de 2000, el Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria, con la finalidad de desarrollar un marco legislativo garante de un alto nivel de protección de la salud de los consumidores. El Libro Blanco se basó, a su vez, en los principios generales de la legislación alimentaria contenidos en el Libro Verde de 1997, dirigido, en su momento, a emprender una consulta pública acerca del futuro de dicha legislación. En enero de 2002 fue aprobada, finalmente, una importante normativa de directa aplicación: el Reglamento 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Estos documentos, y otros, son analizados con detenimiento, prestando especial atención a la base de la nueva política que se desprende de ellos y que reside, en la actualidad, en el sistema de análisis del riesgo alimentario. Tres son las etapas que caracterizan el sistema de análisis del riesgo que se fundamenta, en primer lugar, en la determinación de los riesgos (realizada por instancias científicas), en segundo lugar en la gestión de los riesgos (realizada por las instancias políticas y administrativas) y, por último y en tercer lugar, en su comunicación.

Al hilo de este análisis se plantea la existencia de un concepto emergente, el de la «gobernanza» de los riesgos. Este concepto, pese a sus amplias críticas, entre ellas terminológicas, propugna la inclusión del sistema de análisis del riesgo en un marco de actuación más amplio. En él, la interacción entre sujetos públicos y privados se observa como indispensable, como también se acentúa el cuestionamiento de la justificación actual de las actividades de riesgo y la importancia de su percepción social en la elaboración de políticas públicas por las instancias competentes.

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y las correlativas Agencias nacionales, cuya creación se anuncia como la principal medida organizativa derivada de la nueva política, son objeto de análisis desde la óptica de las funciones que tienen encomendadas.

Se remarca también cómo la ciencia ha servido y sirve para objetivar las decisiones públicas, y, cómo y por qué se llega a la externalización e institucionalización del conocimiento experto mediante la creación de estos organismos. Se describen las principales organizaciones científicas competentes para la determinación del riesgo en el ámbito internacional, en el de la Unión Europea y en el de los Estados miembros, y más en concreto la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. Las funciones de determinación y de comunicación de riesgos que ésta tiene encomendadas parecen englobarse en una sola función genérica: la gestión de la información

sobre los riesgos. Desde esta perspectiva se observa la consecución de sus dos grandes objetivos: de una parte, la contribución a la garantía de un nivel adecuado de protección y, de otra, la recuperación de la confianza de los consumidores.

El repaso de los organismos nacionales análogos a la Autoridad Europea es obligado: las Agencias de Seguridad Alimentaria, que comparten con ella idénticos principios y tareas. En el marco de estas organizaciones se reflexiona sobre cómo en la actualidad el análisis científico del riesgo es ineludible, como asimismo lo es la interacción existente entre las instancias competentes para su determinación y las instancias públicas encargadas de su gestión.

La gestión del riesgo alimentario por los poderes públicos es objeto de estudio en un capítulo específico; centrando la atención, de manera especial, en la tarea de la Administración pública consistente en decidir en contextos de incerteza científica. El principio de precaución es una de las principales herramientas con la que cuenta hoy en día para afrontar situaciones así complejas. De este principio interesa resaltar varios aspectos, entre ellos, su extensión del ámbito medioambiental al alimentario, el debate en torno a su carácter jurídico, las semejanzas y divergencias con el principio de prevención y, a su vez, su aplicación a la luz de casos reales dirimidos por los Tribunales de justicia comunitarios y nacionales.

Se repasa así también en el tratamiento jurídico de los riesgos, en los nuevos conceptos y categorías con los que opera la Administración pública ante su aparición. Se exponen las referencias básicas del nuevo sistema de análisis, en contraposición con las del modelo tradicional de policía administrativa. Del orden público como referencia tradicional del sistema de policía se pasa a la noción de riesgo permitido, como opción entre riesgos, por parte de las instancias públicas. Éstas, en contextos de incerteza, pueden optar por abstenerse o actuar mediante la adopción de distintas medidas. Se analizan a continuación cuáles son las técnicas de actuación y gestión en materia de seguridad alimentaria, separando las que tienen carácter general de las que derivan de la aplicación del principio de precaución. Esta distinción obedece a un motivo práctico: poder analizar con mayor comodidad cómo se llega a la aplicación de medidas vinculantes, con importantes efectos sobre los particulares, en virtud de dicho principio. Esto lleva a observar cuál es la relación del principio de precaución con el principio de legalidad, en especial, en aquellos casos en los que el recurso al primero no está previsto por la normativa aplicable.

Tras el análisis de los que se consideran en este momento los principios rectores en materia de gestión de riesgos, se aborda una última cuestión: cómo y en qué medida el principio de precaución actúa como un prin-

cipio de excepción a la legalidad y en qué términos puede desarrollarse un eventual control judicial sobre su aplicación.

No se entra, en este sentido, en un examen del régimen de responsabilidad administrativa, aunque sí se hace una breve referencia a la disparidad de regímenes aplicables a los particulares y a la Administración pública por los daños derivados de los llamados «riesgos del desarrollo», y, entre ellos, de los riesgos alimentarios. La cuestión de la responsabilidad, por su complejidad, escapa del objeto de esta investigación.

En la última parte se hace hincapié en las nuevas obligaciones, principios y sistemas instaurados por la actual política de seguridad alimentaria que dan paso a la autorregulación privada. Los particulares, en el contexto de la gestión de riesgos que desarrollan, generan una información que están obligados a proporcionar a la Administración pública para que ésta pueda llevar a cabo sus funciones de decisión y gestión. De las múltiples manifestaciones de autorregulación presentes en el sector alimentario, se analizan aquellas que han sido potenciadas recientemente por los poderes públicos y que comparten, entre otras características, la de proporcionar información útil e indispensable para los mismos. Entre otros, son objeto de atención detallada los procedimientos derivados del principio de trazabilidad o rastreabilidad en la producción de alimentos y los que derivan de la aplicación de los principios del llamado «análisis de peligros y puntos de control crítico» en los sistemas privados de seguridad alimentaria.

Este trabajo tiene su origen en la tesis doctoral que, bajo el mismo título, defendí el 4 de julio de 2006 en la Universidad de Girona ante un Tribunal formado por los profesores Dr. D. Ramón PARADA VÁZQUEZ, Dr. D. Joaquín TORNOS MAS, Dr. D. Luis ORTEGA ÁLVAREZ, Dr. D. Tomás QUINTANA LÓPEZ y Dr. D. Agustín GARCÍA URETA, obteniendo por unanimidad la máxima calificación académica. Agradezco a los miembros del Tribunal sus amables palabras hacia mi persona y sus valiosas recomendaciones. Quisiera también dar las gracias al profesor José ESTEVE PARDO, director de esta investigación, por sus consejos y por darme la oportunidad de formar parte de un grupo de investigación formado por profesoras y profesores de gran talla académica y humana.

Por último, no puedo dejar de mencionar a mi familia, fuente inagotable de cariño, comprensión y aliento. A todos ellos, muchas gracias.