

LA PROTECCIÓN DE LA SALUD A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS ALIMENTARIOS

Reyes Marzal Raga

Dpto. Derecho Administrativo

Universitat de València-Estudi General

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO. 3. LAS FASES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO ALIMENTARIO EN LA LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN. 3.1. La fase de evaluación del riesgo alimentario. 3.2. La fase de gestión del riesgo alimentario. 3.3. La fase de comunicación del riesgo alimentario. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La Ley 17/2011 introduce un nuevo modelo de intervención administrativa sobre la seguridad alimentaria que responde al sistema de gestión de riesgos, sin desplazar las típicas medidas de policía administrativa. Se analiza el alcance que su implantación puede suponer para la mejor protección de la salud humana.

PALABRAS CLAVE

Protección de la salud humana, Seguridad alimentaria, Intervención administrativa.

ABSTRACT

Act 17/2011 introduces a new model for administrative involvement on food security that responds to the risk management system, without displacing the typical administrative police measures. It analyzes the extent that its implementation can bring to the better protection of human.

KEYWORDS

Protection of human health, Food security, Administrative intervention.

1. INTRODUCCIÓN

En la medida en que la salud humana depende de la alimentación, la intervención pública sobre la seguridad alimentaria es una actividad que requiere de bases sólidas y contrastadas. El modelo tradicional de intervención pública en este ámbito responde a la idea de policía administrativa o actividad de limitación, encaminada a la prevención de los peligros para la salud humana derivados de las actividades de los particulares e industrias alimentarias. Pero en la sociedad actual, la noción de riesgo ha venido a desplazar a la de peligro o prevención del orden público y por ello, la actividad administrativa de policía deviene insuficiente en este ámbito de la seguridad alimentaria y requiere un nuevo modelo de base científica amparado en el análisis o gestión de riesgos.

El Derecho comunitario ya había iniciado el camino hacia este nuevo modelo de seguridad alimentaria con la publicación del 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 alimentaria¹. Expresamente, en su artículo 6.1 dispone que “con el fin de lograr el objetivo general de un nivel adecuado de protección de la salud y la vida de las personas, la legislación alimentaria se basará en el análisis del riesgo, salvo que éste no convenga a las circunstancias o a la naturaleza de la medida legislativa”, confirmando así la evolución del Derecho de la Unión Europea hacia el sistema de gestión de riesgos.

Como se verá, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, evidencia un cambio en los instrumentos tradicionales de nuestro Derecho interno en materia de seguridad alimentaria y se alinea con las exigencias del Derecho comunitario en este ámbito². El análisis que pretendemos nos ofrece una inmejorable ocasión para mostrar el alcance de esta evolución en nuestro sistema de seguridad alimentaria y las peculiaridades que lo caracterizan a

1 El alcance del Reglamento (CE) n° 178/2002 se analiza por GONZÁLEZ VAQUE, Luis, “El Derecho alimentario en la Unión Europea: la interpretación del Reglamento n. 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria”, *Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação*, n° 1, 2005, pp. 261-270. Del mismo autor, véase también “Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n° 178/2002)”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, n° 223, 2003, pp. 59-71. Por referencia a las modificaciones genéticas, MELLADO RUIZ, Lorenzo, “La nueva regulación comunitaria sobre los alimentos y piensos modificados genéticamente”, *Revista General de Derecho Europeo*, n° 7, 2005.

Véase también nuestra aportación en MARZAL RAGA, Reyes, “Principios y requisitos generales de la legislación alimentaria”, en *Derecho, Historia y Universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*, (VVAA), Vol. II, Universitat de València, 2007, pp. 179-189; y en concreto la referencia al carácter vinculante de los principios comunitarios respecto de la legislación española.

2 Sobre la evolución del sistema de policía hacia el sistema de gestión de riesgos, véase ESTEVE PARDO, José, “De la policía administrativa a la gestión de riesgos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 119, 2003, pp. 327-328.

Con expresa referencia a los casos críticos que llevaron al cambio de modelo de intervención, véase RODRÍGUEZ FONT, Mariola, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, 2007, pp. 62-78; para quien el nuevo sistema de gestión del riesgo combina las típicas medidas reguladoras de la policía administrativa, de tipo unilateral y jerárquico, con otras herramientas de control, dada la insuficiencia de las primeras para afrontar de modo eficaz los riesgos tecnológicos actuales. No obstante, el arraigo de los instrumentos tradicionales de policía administrativa es hoy por hoy superior al de los nuevos instrumentos (pp. 246-247).

Para calificar esta situación de transición entre el sistema de policía y el de gestión de riesgos, MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas, 2004, p. 118, utiliza la expresión “Derecho administrativo neopolicial” al referirse a la idea de la transformación de las técnicas de policía en la intervención administrativa.

la luz de los principios del sistema de gestión de riesgos alimentarios, sin perjuicio de la correspondiente legislación sectorial³ y de la posible aprobación de la propuesta de tratado de libre comercio entre la Unión Europea y Estados Unidos, la conocida como Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) que, a día de hoy se encuentra en tramitación y aunque la opacidad de las negociaciones impide ahora un análisis serio de su alcance sobre la seguridad alimentaria, de aprobarse, sin duda, requerirá una profunda revisión de las bases del sistema actual al que nos vamos a referir⁴.

El punto de partida para nuestro estudio se encuentra en el expreso reconocimiento legislativo del *derecho a la seguridad alimentaria*, que se muestra como una de las manifestaciones del derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución. El propio texto lo define como un derecho con amplias facultades, comprensivo del derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria; y a que las Administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos (artículo 1). Como apunta MENENDEZ REXACH, se trata de un derecho a la información en el marco más amplio de las prestaciones de salud pública, que los poderes deben garantizar aunque a su juicio no es una proclama suficiente porque falta la concreción de los contenidos sustantivos del derecho, que deben pormenorizar los del más genérico derecho constitucional a la protección de la salud⁵.

3 Nos referimos, sin duda, a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que, hasta la fecha, son los textos legislativos de referencia en el ámbito de la seguridad alimentaria que legitimaron la potestad de policía, en ausencia de una Ley especial en esta materia. Pero también ha de atenderse a las disposiciones contenidas en otras legislaciones sectoriales como la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de publicidad o la regulación sobre etiquetado y trazabilidad, por ejemplo.

4 Sobre el alcance de este tratado sobre las políticas de seguridad alimentaria en la Unión Europea, véase GONZÁLEZ CARRASCO, M^a Carmen, “Algunas cuestiones sobre el Tratado de libre comercio EEUU-UE (TTIP) y sus efectos en la protección de la salud de los consumidores”, *Revista CES-CO de Derecho de Consumo*, n° 17/2016, pp. 1-10. La autora se pregunta sobre cuál será finalmente el grado de firmeza de la UE en las negociaciones conducentes al TTIP en cuanto al mantenimiento de sus políticas de protección de la salud y la seguridad alimentaria de los consumidores, sin poder aventurar la respuesta aunque apunta que “Nos va la salud en ello” (p. 10).

5 MENENDEZ REXACH, Ángel, “El derecho a la seguridad alimentaria como derecho a la información: el sistema de alerta y sus implicaciones procedimentales”, en

Para hacer efectivo este derecho, el texto legislativo contempla distintos instrumentos en orden a asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, y a establecer las bases para el fomento de hábitos saludables que permitan luchar contra la obesidad. En este sentido, podríamos decir que se trata de una Ley moderna, porque incorpora al concepto de seguridad alimentaria los hábitos de alimentación saludables, inicialmente vinculados a la regulación sanitaria. Y también porque permite que la seguridad alimentaria, como concepto jurídico, supere los parámetros positivos de la tradicional regulación sobre las ciencias de la vida y muestre una dimensión más cualitativa que cuantitativa, al incluir no sólo lo relativo a la inocuidad de los alimentos sino también los aspectos relativos a la nutrición humana, que en la actualidad son un elemento indispensable para la protección de la salud.

2. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO

La Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición explicita la apuesta legislativa por un sistema de gestión de riesgos en materia de seguridad alimentaria y podría decirse que acoge un concepto amplio de seguridad alimentaria que, sin abandonar la típica actividad de policía administrativa, se asienta ahora en la evaluación y gestión del riesgo alimentario sobre la salud humana. Como bien recoge su Preámbulo, la Ley atiende con un enfoque integral las perspectivas clásicas de la seguridad alimentaria tales como la detección y eliminación de riesgos físicos, químicos y biológicos, desde un nuevo enfoque anticipatorio amparado jurídicamente en el principio de precaución.

En esencia, el modelo de gestión de riesgos mantiene las típicas medidas de policía pero introduce el nuevo tratamiento del riesgo mediante la ampliación de los instrumentos preventivos encaminados al cumplimiento de ciertos objetivos, entre los que destacan la generación de un alto nivel de seguridad de los alimentos y piensos, la contribución a la prevención de los riesgos para la salud humana derivados del consumo de alimentos, y la regulación de los procedimientos para la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos alimentarios. Podríamos

decir que, superando la clásica distinción formulada para explicar los ámbitos de actuación administrativa así como la noción de orden público propias del sistema de policía administrativa⁶, la apuesta legislativa de la Ley 17/2011 en favor del sistema de gestión de riesgos determina otra perspectiva en la conformación de los instrumentos de seguridad alimentaria, que gira ahora en torno al concepto de riesgo -o mejor dicho de su nivel de tolerancia- y no tanto en el de peligro; y la *auctoritas* que caracteriza al sistema de policía se sustituye por la actividad de colaboración con los particulares, aun con la obligación de evaluar y controlar los riesgos que ellos han generado. Dicho de otro modo, frente a la coacción como herramienta característica del sistema de policía y encaminada a que los particulares adecúen su comportamiento o actividad al interés general, ahora también se requiere de la participación de los particulares y de las empresas para la consecución de los objetivos de la seguridad alimentaria que la Ley pretende, lo cual es una evolución hacia el nuevo sistema de gestión del riesgo⁷, donde los poderes públicos asumen nuevas obligaciones para las que se precisa de nuevos instrumentos de intervención.

En efecto, la Ley no traduce un sistema puro de intervención sino un híbrido que, en esencia, mantiene las medidas propias del sistema de policía administrativa, al tiempo que introduce nuevos mecanismos para la consecución de los objetivos de la seguridad alimentaria previstos en el texto legislativo⁸.

6 Según la clásica distinción acuñada por JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1949, pp. 41 y sgtes., puede hablarse de actividad de policía, de prestación de servicios y de fomento. Como sabemos, las típicas medidas de policía responden a lo que inicialmente recogía el artículo 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 como técnicas para la intervención en la actividad de los administrados (reglamentos y una variedad de actos administrativos tales como órdenes, autorizaciones, licencias, permisos y prohibiciones ...).

7 La intervención de los particulares en la seguridad alimentaria se incluye en el *Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria* de la Comisión Europea el 12 de enero de 2000 (COM/99/0719 final), donde por primera vez se definen a grandes rasgos las responsabilidades de los operadores alimentarios, de las Administraciones públicas nacionales y europeas e incluso los ciudadanos.

8 Nótese la amplitud de miras con que la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición recoge los objetivos de la seguridad alimentaria por referencia a fines específicos recogidos en el apartado segundo de su artículo 1, y en concreto: a) El establecimiento de instrumentos que contribuyan a generar un alto nivel de seguridad de los alimentos y los piensos y la contribución a la prevención de los riesgos para la salud humana derivados del consumo de alimentos. b) La fijación de las bases para la planificación, coordinación y desarrollo de las estrategias y actuaciones que fomenten la información, educa-

Estudios Jurídicos sobre Seguridad Alimentaria, MENENDEZ REXACH, Ángel (Dir.), Marcial Pons, 2015, p. 98.

En esta dirección, la Ley recoge un amplio catálogo de instrumentos encaminados a la gestión del riesgo derivado del progreso científico y técnico en materia alimentaria, partiendo de un riesgo caracterizado por el contexto de incerteza en que se adoptan las decisiones que lo generan, lo cual supone un importante cambio en las tradicionales formas de intervención administrativa⁹. Se evidencia así que la demanda social de protección ante el riesgo alimentario suscita un aumento de la regulación pública con unos perfiles bien delimitados en este ámbito, pero también requiere la intervención de los agentes privados del sector alimentario y de los particulares. El nuevo sistema confiere a cada uno de estos sujetos una diferente intervención de modo que las Autoridades y Agencias de seguridad alimentaria participan activamente en la fase de análisis y determinación del riesgo, y los centros de poder político y administrativo intervienen en la gestión y decisión sobre los riesgos alimentarios para la salud humana¹⁰.

En este juego, podrá advertirse, el *principio de prevención* se ofrece como un instrumento determinante para amplificar las potestades de la Administración, permitiendo su intervención en la actividad

ción y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad. b) El establecimiento de los medios que propicien la colaboración y coordinación de las administraciones públicas competentes en materia de seguridad alimentaria y nutrición. c) La regulación de los procedimientos para la evaluación, la gestión y comunicación de los riesgos alimentarios, así como la regulación de procedimientos de actuación en supuestos de crisis o de emergencias. d) La regulación de los procedimientos para la evaluación, la gestión y comunicación de los riesgos alimentarios, así como la regulación de procedimientos de actuación en supuestos de crisis o de emergencias.

9 Sobre el contexto de incerteza, RODRIGUEZ FONT, Mariola, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria ...*, op. cit., pp. 246-247, apunta que “donde se impone la certeza, pierde el riesgo su protagonismo”, y aunque ambas situaciones (riesgo y peligro) se dan en tanto en el sistema de policía como en el de gestión, lo que realmente caracteriza el riesgo actual es el contexto de incerteza.

Véase también el magistral análisis efectuado por RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos. Régimen jurídico-administrativo*, Thomson, 2006, pp. 147-153, en relación con las distintas fórmulas jurídicas ante la incertidumbre. Frente a las más tradicionales técnicas para la adopción de decisiones en situación de incertidumbre como por ejemplo las presunciones, la prueba indiciaria o las medidas cautelares; el autor destaca la vigencia de nuevos métodos como la denominada cláusula técnica o cláusula de progreso, la inversión de la carga de la prueba y la novedosa aplicación del principio de precaución en materia de seguridad alimentaria.

10 La creciente intervención de los agentes privados en la consecución de la seguridad alimentaria se ha destacado por ESTEVE PARDO, José, *Técnica, Riesgo y Derecho (Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental)*, Ariel, 1999, pp. 29 y sgtes.

de los particulares sin que necesariamente la certeza sobre el riesgo alimentario resulte científicamente constatada, lo cual supone una importante novedad en el ámbito de la seguridad alimentaria y en consecuencia, en las medidas de protección de la salud humana¹¹.

3. LAS FASES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO ALIMENTARIO EN LA LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Desde una perspectiva metodológica, el sistema de análisis del riesgo es un proceso o conjunto de conocimientos encaminados a evaluar la probabilidad de que un agente (físico, químico, biológico o de cualquier otro tipo) produzca un efecto adverso para la salud humana¹². Se trata de un procedimiento complejo y sistemático que permite establecer las medidas o acciones eficaces, proporcionadas y específicas para la gestión del riesgo alimentario. Con este objetivo, el sistema consta de tres fases interrelacionadas: la evaluación o determinación del riesgo (*risk assessment*), la gestión del riesgo propiamente dicha (*risk management*) y su comunicación (*risk communication*).

Sistemáticamente, la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición evita en su articulado la referencia expresa a las distintas fases que comprende el sistema de gestión de riesgos en su definición teórica aunque, no obstante, pretendemos mostrar que la Ley mantiene dicho criterio como hilo conductor de su articulado, sin por ello olvidar las tradicionales técnicas de policía administrativa. La exposición que nos proponemos permitirá advertir incipientemente los cambios que ha sufrido el sistema en su evolución y, lo que es más importante, concluir sobre el alcance que ha supuesto la nueva Ley para la fijación de los instrumentos de intervención administrativa en materia de seguridad alimentaria encaminados a la protección de la salud humana.

11 Sobre el principio de precaución en materia alimentaria, GONZALEZ VAQUE, Luis, “La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor?”, *Estudios sobre Consumo*, nº 50, 1999, pp. 9-25. Y también BAÑO LEON, José María, “El principio de precaución en el Derecho público”, en *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*, BOIX REIG, Javier y BERNARDI, Alessandro (Codir.), Iustel, 2005, pp. 29-41.

12 MOLAK, Vlasta, *Fundamentals of Risk Analysis and Risk Management*, CRC Press, 1996, p. 1; citado por RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos ...*, op. cit., p. 74.

3.1 LA FASE DE EVALUACIÓN DEL RIESGO ALIMENTARIO

La evaluación del riesgo alimentario sobre la salud humana es la primera de las fases del sistema de gestión de riesgos y comienza con su identificación, caracterización o evaluación, con el objeto de estimar la probabilidad de producir un efecto nocivo en la salud de la población. En el sistema de gestión de riesgos, esta fase se caracteriza por su marcado componente científico y de necesario asesoramiento especializado a los organismos decisores, y por ello se contempla la necesidad de institucionalizar el saber a través de Autoridades, Agencias u otro tipo de organizaciones encaminadas a promover la producción científica y la evaluación del conocimiento y los riesgos.

Para el Derecho público, esta metodología se concibe como una garantía procedimental encaminada a evitar decisiones científicas arbitrarias y en consecuencia, posteriores decisiones administrativas no motivadas o discrecionales, que de otro modo caerían ante el control jurisdiccional de la actuación administrativa. No obstante, se han alzado voces autorizadas que alertan del riesgo que supone esta forma de dependencia científico-técnica, considerada una amenaza para aspectos esenciales de la legitimidad democrática del poder y de la legalidad en la toma de decisiones en el contexto de la prevención y corrección del riesgo¹³.

La Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, no obstante mantener la necesidad de control oficial sobre el cumplimiento de la regulación sectorial -que es una de las típicas actuaciones de policía administrativa-, participa de los elementos que caracterizan esta fase en el sistema de gestión de riesgos y así puede colegirse de la proclama contenida en su artículo 5, por remisión a las disposiciones del citado Reglamento (CE) nº 178/2002, en cuanto dispone que la evaluación del riesgo “se basará en las pruebas científicas disponibles y se efectuará de una manera independiente, objetiva y transparente” (artículo 6.2)¹⁴. Con este fin, la Ley reconoce la necesidad de

una organización especializada y también concibe nuevos instrumentos encaminados a la efectividad de la evaluación del riesgo para la salud humana, muy concretamente la remisión a la planificación, y acompaña tales herramientas de la consolidada tendencia del Derecho público actual hacia el sistema de autorregulación, como nuevo enfoque de la actividad administrativa de control previo.

3.1.1 Las estructuras orgánicas para la seguridad alimentaria

De acuerdo con las previsiones recogidas en el *Libro Blanco sobre la Seguridad alimentaria* redactado por las instituciones europeas en el año 2000¹⁵, se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (Ley 11/2001, de 5 de julio) como órgano encargado de mejorar la gestión integral de la seguridad alimentaria en toda la cadena de producción, elaboración, distribución y consumo. Como sabemos, la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición mantiene este órgano de naturaleza científica como elemento fundamental en la construcción de la seguridad alimentaria, si bien el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero ha reestructurado esta institución creando un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)¹⁶. Junto a esta estructura orgánica, la Ley reconoce otros órganos

Ángel, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos ...*, op. cit., pp. 82-84, por referencia a los distintos principios que rigen el sistema como son el enfoque estructurado de la gestión de riesgos; la protección de la salud humana como consideración primaria en las decisiones de gestión de riesgos; la transparencia y la proporcionalidad como principios de actuación; la determinación de una política de evaluación de riesgos; el aseguramiento de la integridad científica; la imprecisión en el resultado de la evaluación de riesgos; la inclusión de la comunicación clara e interactiva con los consumidores y otras partes interesadas y la definición de la gestión como un proceso continuo en la evaluación y revisión de las decisiones de gestión, de acuerdo con todos los datos generados.

15 El texto del dicho documento está disponible en la URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A132041> (consulta diciembre 2015).

16 Sobre el alcance de las autoridades de seguridad alimentaria, véase FRANCH SAGUER, Marta, “La seguridad alimentaria: Las Agencias de Seguridad Alimentaria”, *Revista de Administración Pública*, nº 159, p. 321. Nótese, no obstante, la preexistencia de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, creada mucho antes de la aprobación de la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, mediante Ley 11/2001, de 5 de junio. En la actualidad, el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero ha creado el organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), consecuencia de la refundición de los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, aprobando asimismo el estatuto del nuevo organismo.

13 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos”, *Revista de Administración Pública*, nº 178, p. 99. Y también DOMENECH PASCUAL, Gabriel, “No del todo fiables. Organizaciones privadas de expertos y regulación del riesgo. El caso de los campos electromagnéticos”, en *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, DARNACULLETA, Mercé, ESTEVE, José y SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra (Ed.), Marcial Pons, 2015, pp. 155-180.

14 En relación con los principios inspiradores de la fase de análisis del riesgo, véase RECUERDA GIRELA, Miguel

necesarios para garantizar el novedoso derecho a la seguridad alimentaria y entre ellos se encuentra el Observatorio de la Nutrición y Estudio de la obesidad (artículo 38) y una Red de Laboratorios oficiales (artículos 33 a 35) que actúan como centros nacionales de referencia y entre los que a día de hoy destacan el Centro Nacional de Alimentación (CNA)¹⁷ y el Laboratorio Nacional de Referencia de Biotoxinas Marinas.

En verdad, la creación de este tipo de órganos administrativos, tanto a nivel comunitario (*European Food Safety Authority*, EFSA) como estatal (AECOSAN) o autonómico, se valora muy positivamente desde el modelo de gestión de riesgos en cuanto implica una procedimentalización en la toma de decisiones de la que carecía el modelo tradicional de intervención administrativa, al tiempo que también se potencia la participación de los distintos sectores afectados y la transmisión de información mediante la creación de redes o sistemas de alerta, garantizando que la información pueda llegar más fácilmente al ciudadano y puedan adoptarse medidas de protección de la salud que de otra manera difícilmente se acometerían.

Por otra parte, la descentralización territorial de nuestro Estado determina en todos estos casos un concreto modelo de organización administrativa asentado en la delimitación de la competencia del Estado sobre las *bases y coordinación general de la sanidad* (artículo 149.1.16ª CE)¹⁸, lo cual requiere entre otras decisio-

17 En relación con las competencias atribuidas al Centro Nacional de Alimentación (CNA), véase el artículo 33 del Reglamento (CE) nº 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, 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.

18 En relación con la colisión entre estos distintos títulos de atribución, REBOLLO PUIG, Manuel, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Ed. INAP, 1989, pp. 279-337, con cita de la doctrina constitucional y los criterios para la resolución de conflictos entre los distintos títulos.

Como sabemos, no es pacífica la admisión de la competencia del Estado en materia alimentaria de acuerdo con los títulos constitucionales relativos a sanidad, defensa del consumidor y ordenación general de la economía. En relación con la competencia estatal en materia de salud, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 69/1988, relativa a las reglas jurídicas aplicables a los productos alimenticios como parte esencial de la protección de la salud, con la consecuencia de que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede comprenderse en el título competencial relativo a sanidad, pero también defensa del consumidor, pues esta materia “no excluye la que al Estado le confiere el art. 149.1.16ª CE para dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales de cualquier clase de productos, y especialmente de los alimenticios, constituyan reglas básicas de aplicación general, delimitadoras de aquella competencia autonómica y, por consiguiente, vinculantes e indisponibles para la Comunidad

nes de la adopción de medidas interadministrativas de muy distinto alcance y la aplicación de los principios rectores de la organización administrativa, muy especialmente del principio de coordinación¹⁹.

Pero lo que importa destacar en este punto es que en el ámbito de la seguridad alimentaria, la evaluación del riesgo para la salud humana queda en manos de la organización administrativa, esto es, de los poderes públicos, sin perjuicio de la intervención que pueda darse a los sujetos privados –con o sin asunción de funciones públicas- y en última instancia al consumidor, lo cual es una diferencia destacable respecto de otros ámbitos como por ejemplo el industrial, en los que también impera el sistema de evaluación de riesgos²⁰.

3.1.2 La Planificación de la seguridad alimentaria

La definición de los instrumentos de planificación en materia de seguridad alimentaria es de capital importancia en la fase de evaluación del riesgo, y

titular de la misma”. Véase también la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 147/1996, relativa a la competencia estatal ex art. 149.1.16ª CE para disciplinar los datos que obligatoriamente han de figurar en el etiquetado de los productos alimenticios, dada la relevancia que para la salud humana tiene esa particular información.

Sobre la competencia del Estado para la planificación económica vinculada al sector agroalimentario, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 6/2014, por la que desestima la competencia estatal en relación con el Real Decreto 405/2010, por el que se establecía un sistema voluntario de identificación a través del logotipo de la “Letra Q” para los productos lácteos. A juicio del Alto Tribunal, el limitado alcance que le presta su naturaleza de normativa de cumplimiento voluntario para los operadores constituye una medida de escasa entidad o repercusión económica, que en ningún caso homogeneiza o condiciona el acceso de aquéllos al mercado. Por ello, sólo presenta una débil vinculación con la ordenación económica general del subsector lácteo que, en ningún caso es equiparable a la Planificación agroalimentaria. Véase también la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 104/2013, en relación con la competencia estatal sobre el sector agropecuario.

19 Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 1/2011, con cita a la consolidada jurisprudencia iniciada por la Sentencia nº 42/1983, la competencia de “coordinación general” en el ámbito sanitario es distinta de la “fijación de las bases” en este sector y pretende integrar la diversidad de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones. De ello concluye que las facultades de coordinación no pueden conllevar al mismo tiempo el ejercicio paralelo de competencias ejecutivas, algo que sólo está permitido constitucionalmente en supuestos expresamente previstos como por ejemplo el del artículo 149.2 CE.

20 En el ámbito de la evaluación industrial, los sujetos privados han adquirido un amplio protagonismo en la gestión del riesgo, ejerciendo funciones públicas relacionadas con la seguridad y calidad industrial. Sobre la cuestión, véase CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Seguridad y calidad...”, op. cit., p. 103.

no sólo por lo que de previsión puede suponer sino también por el grado de interrelación que produce para con otros ámbitos igualmente importantes en este sector de la actividad²¹. La acuñada capacidad sistematizadora que caracteriza a los instrumentos de planificación -manifestada en una pluralidad de ámbitos de intervención administrativa sobre los que se proyecta- permite la concreción de los intereses implicados y su adecuada ponderación²².

La Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición reconoce expresamente la planificación como instrumento necesario para la evaluación del riesgo aunque no obstante, con anterioridad a la aprobación de la Ley, algunas regulaciones autonómicas venían contemplando la planificación como una de las herramientas de intervención en materia alimentaria²³. La concreción de esta potestad planificadora se fija en la Ley por referencia a la elaboración del *Plan Nacional de Control oficial de la Cadena Alimentaria* (artículo 15), que es el documento que recoge las previsiones del citado Reglamento (CE) n° 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo.

En el ámbito de la Administración General del Estado, el primer plan alimentario fue el Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria 2007-2010,

21 Los instrumentos de planificación, cuya eficacia se ha extendido a muchos sectores, permiten recoger en un solo documento y para un determinado ámbito territorial, el conjunto de actuaciones encaminadas a la consecución de la seguridad alimentaria.

22 La doctrina ha glosado la importancia de la planificación y su virtualidad sistematizadora, en tanto que supone un esfuerzo de reflexión sobre la situación actual del fenómeno en su conjunto y de su problemática; permite la concreción de los intereses implicados y su adecuada ponderación, así como la selección de los fines y objetivos a alcanzar. Además conlleva el diseño de un modelo racional, sistemático y coherente de acción a ejecutar en un determinado plazo de tiempo. Como ha señalado FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, "Planificación económica", en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo XIX, 1989, p. 784, sólo cabe considerar la planificación como una nueva forma de actuación de la Administración "en la medida en que el plan supone una sistematización de la actividad administrativa, integrando en un conjunto coherente todas las técnicas y formas de actuación tradicionales". Sobre el concepto de Plan, véase MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, "Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, n° 49, pp. 39-48. Y del mismo autor, "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de Administración Pública*, n° 50, pp. 111-146.

23 Es el caso, por ejemplo, de la Ley 4/2005, de 17 de junio, de Salud Pública de la Comunidad Valenciana, cuyo Capítulo V recoge la figura del *Plan de Seguridad Alimentaria*, al tiempo que crea la Agencia Valenciana de Seguridad Alimentaria, con el objetivo de reforzar la estructura que sustenta el citado Plan.

del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y tenía como objetivo cumplir con el artículo 41 del Reglamento (CE) n° 882/2004²⁴. Más tarde, y ya de acuerdo con la Ley 17/2011, se aprobó el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015; y en la actualidad está vigente el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020²⁵. También las Comunidades Autónomas han desarrollado su capacidad planificadora para la gestión del riesgo alimentario, a través del control público de la cadena alimentaria²⁶.

Pero junto a esta tipología de plan general, el legislador ha querido precisar dos ámbitos concretos de la seguridad alimentaria, en coherencia con los principios que inspiran la Ley. El primero de ellos se refiere a la elaboración de la denominada *Estrategia de la Nutrición, Actividad física y Prevención de la obesidad* (NAOS), dando así rango legislativo a la iniciativa que ya en 2005 había formulado el Ministerio de Sanidad y Consumo para sensibilizar a la población del riesgo que supone la obesidad para la salud humana²⁷. Y junto a éste, también recoge la necesidad de un *Plan de Fomento de la Seguridad Alimentaria dirigida a personas dependientes y con necesidades especiales* (artículos 36 y 42), sin perjuicio de la remisión a la correspondiente normativa sectorial, como por ejemplo la relativa a defensa de los consumidores y usuarios; a la competencia desleal o a la publicidad de los alimentos (artículos 44 y 46 de la Ley 17/2011), sin olvidar la regulación en materia de alimentos transgénicos, que cada vez más

24 El texto completo de este Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria está disponible en la URL: http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/control_oficial/ (consulta diciembre 2015).

25 El vigente Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020 está disponible en la URL <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/nacional-de-control-de-la-cadena-alimentaria> (consulta enero 2016).

26 Véase, por ejemplo, el Decreto 61/2016, 20 de mayo, del Consell, por el que se regula la elaboración, aprobación y seguimiento del Plan de Seguridad alimentaria de la Comunitat Valenciana.

27 En el seno del Ministerio de Sanidad y Consumo, en febrero de 2005 se implanta la Estrategia NAOS, coordinada por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), como modelo en la lucha contra la obesidad, creando una plataforma donde incluir e impulsar todas aquellas iniciativas que contribuyan a lograr el necesario cambio social en la promoción de una alimentación saludable y la prevención del sedentarismo. Véase BALLESTEROS ARRIBAS, Juan Manuel, DAL-RE SAAVEDRA, Marián, PÉREZ-FARINÓS Napoleón y VILLAR VILLALBA, Carmen, "La estrategia para la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad (Estrategia NAOS)", *Revista Española de Salud Pública*, Vol. 81, n° 5, 2007, pp. 443-449.

exigen los consumidores preocupados por la protección de la salud²⁸.

La planificación se ha diseñado en la Ley como instrumento básico de la seguridad alimentaria, en coherencia con los mecanismos del sistema de gestión de riesgos, lo que supone una retracción de la potestad normativa o regulatoria, más propia del sistema de policía, y consolida así el cambio de modelo de intervención administrativa en materia de seguridad alimentaria.

3.1.3 Los mecanismos de autorregulación, en concreto las auditorías alimentarias

También la Ley 17/2011 reconoce la autorregulación como instrumento ideal para la evaluación del riesgo alimentario. Se trata de uno de los instrumentos de seguridad alimentaria que mejor evidencia la evolución hacia el modelo de gestión de riesgos, en la medida en que combina el control o actividad de policía que corresponde a la Administración en el sistema tradicional, con la intervención de los particulares, que es una tendencia generalizada en el nuevo Derecho público²⁹. Por oposición al modelo tradicional de policía, la intervención administrativa diseñada en la Ley para esta fase no queda limitada al ejercicio de las potestades de control e inspección, sino que se amplía a nuevas funciones en que las empresas resultan directamente implicadas en el control de la seguridad alimentaria, al tiempo que asumen un importante papel en la gestión de la información y en la publicidad de los alimentos (artículo 45). De este modo, la Ley viene a reconocer la autorregulación (o mejor dicho, la autorregulación regulada) como instrumento de intervención en el ámbito de la seguridad alimentaria, generalizando así lo que ya inicialmente se había impuesto por ejemplo, a través del

denominado método de Análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC), por referencia a mecanismos concretos como el sistema de auditorías o de certificación³⁰, y con las distintas herramientas de normalización diseñadas para garantizar la trazabilidad alimentaria, la calidad (normas ISO, normas UNE, normas de Línea Fría, etc ...) ³¹ y otros sectores vinculados indirectamente a la seguridad alimentaria como por ejemplo la publicidad alimentaria y la protección de menores, sujetas cada vez más a códigos de autocontrol³². Como sabemos, los instrumentos de autorregulación admiten la remisión a normas infralegales y no vinculantes (*soft law*), muy útiles en las situaciones en que existe un grado de incertidumbre científica, y con ello muestran una traslación de funciones públicas al sector privado que, en último término, exigen redefinir las garantías que debe ofrecer la Administración como supervisor del sistema³³.

Por otra parte, la Ley dedica especial atención a la *Auditoría*, como instrumento encaminado a verificar que los controles relativos al cumplimiento de la legislación referida a las distintas fases de la cadena alimentaria se aplican de forma efectiva y son o no adecuados para alcanzar los objetivos de dicha legislación (artículo 16). Se advierte así una superación de la técnica de certificación, que en origen nació como mecanismo para garantizar la calidad y abre un amplio abanico de posibilidades en garantía de la seguridad alimentaria. No obstante, se ha de diferenciar entre aquellas auditorías que son obligatorias porque así lo exige la seguridad alimentaria, como es el caso de la Auditoría APPCC, preceptiva para la producción de alimentos en la UE; de aquellas otras de carácter

28 Sobre la problemática de los transgénicos, LÓPEZ VILLAR, Juan, *Derecho y transgénicos: regulando incertidumbre*, Atelier, 2008. Véase también APARISI MIRALLES, Ángela, "Alimentos transgénicos y derecho humano a la salud", *Cuadernos de bioética*, Vol. 15, nº 53, 2004, pp. 59-76, y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, Leire, "Reflexiones constitucionales sobre los alimentos transgénicos: libre competencia, salud pública y derechos de los consumidores", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 5, 2005, pp. 1244-1253.

29 Para RODRIGUEZ FONT, Mariola, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria ...*, op. cit., p. 292, la autorregulación constituye hoy en día un complemento a las técnicas de regulación de la policía administrativa y forma parte del sistema de gestión de riesgo. Véase también MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Vol. I, Civitas, 2004, pp. 1248-1292, para quien la autorregulación puede clasificarse en normativa, ejecutiva y gestión privada de mercados de interés público.

30 El Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC) es un sistema de autocontrol de la inocuidad de los alimentos aunque, no obstante, los servicios oficiales de inspección administrativa conservan la supervisión del desarrollo y aplicación. Con mayor detalle, véase CARCEDO, M. G., "Análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC) y trazabilidad", *Alimentación, Equipos y Tecnología*, nº 195, 2004, p. 44.

31 Sobre la problemática de las normas técnicas referida a su naturaleza vinculante, véase ALVAREZ GARCÍA, Vicente, *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 154 y sgtes., y del mismo autor, "La capacidad normativa de los sujetos privados", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, p. 350.

32 MAROÑO GARGALLO, María del Mar, "El ámbito de aplicación del "Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigidos a menores, prevención de la obesidad y salud" (Código PAOS)", en *El derecho mercantil en el umbral del siglo XXI: libro homenaje al Prof. Dr. Carlos Fernández-Novo* con motivo de su octogésimo cumpleaños, GÓMEZ SEGADÉ, José Antonio y GARCÍA VIDAL, Ángel (Coord.), Marcial Pons, 2010, pp. 365-378.

33 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, "Seguridad y calidad...", op. cit., pp. 118-119.

voluntario como por ejemplo la Auditoría BRC (*British Retail Consortium*), la Auditoría de Alimentos *Good Catering Practice* (GCP) y otras muy distintas categorías de certificación, como pueden ser la Certificación MSC (*Marine Stewardship Council*), la Certificación RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*), la Certificación SQF (*Safety Quality Food*) o la Certificación en Seguridad Alimentaria *FSSC 22000*³⁴.

Lo que con todo ello se evidencia es la generalización de los mecanismos de autorregulación y en concreto de la auditoría en sus muy distintas formas³⁵, como nuevos elementos de la seguridad alimentaria, de acuerdo con el sistema de gestión del riesgo.

3.1.4 Los instrumentos de control oficial en la fase de evaluación del riesgo

Como se ha dicho, el sistema de gestión del riesgo no elimina los instrumentos de policía administrativa y mantiene por ello las típicas actividades de control oficial, entre las cuales se encuentra la inspección que, en el ámbito de la seguridad alimentaria, se proyecta sobre muy distintos aspectos. El examen de alimentos, de piensos, de la salud animal, de las instalaciones, de las materias primas, etc... exige una frenética actividad administrativa en todos los niveles de la organización, de acuerdo con las competencias que a cada centro de poder corresponden en nuestro Estado descentralizado³⁶. Uno de los ámbitos sobre los que se proyecta el control oficial es la toma de muestras y posterior análisis en los laboratorios y centros de referencia oficial a que nos hemos referido, aunque se trata de actividades que también se desarrollan en la fase de gestión, como más adelante se dirá.

34 El modelo *FSSC 22000* es un esquema de certificación aplicable a todos los productos alimenticios, a los ingredientes alimenticios y a los fabricantes de materiales de embalaje, basado en la norma de certificación ISO 22000, que trata de garantizar la seguridad alimentaria en toda la cadena.

35 La tipología de auditorías es muy amplia. Así, en función de quién insta y realiza el control puede haber auditorías internas o externas y dentro de las primeras pueden ser “de primera parte” cuando se desarrollan a iniciativa de una organización y en su propia estructura, sea con personal de la empresa o con personal externo contratado para ello. Y para el caso de las auditorías externas, que se realizan por una empresa externa, pueden ser “de segunda parte” cuando se desarrollan por el cliente o por una entidad designada por él, o “de tercera parte” cuando se realizan por una entidad de certificación que esté acreditada para ello.

36 MELLADO RUIZ, Lorenzo, “Desarrollo y ejecución de las competencias sobre seguridad alimentaria por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº extraordinario 2, Vol. II, 2003, pp. 467-469.

Con ello, lo que se busca es verificar si se cumple o no con los requerimientos de calidad e inocuidad de los alimentos, con la finalidad de proteger la salud humana. Lo que de singular tiene la toma de muestras y su análisis en la fase de evaluación del riesgo es que inciden directamente en las garantías procedimentales, dando mayor importancia a las medidas de carácter preventivo o provisional, lo que supone una modulación de la firmeza de las decisiones que se adopten y del efecto de cosa juzgada³⁷.

3.2 LA FASE DE GESTIÓN DEL RIESGO ALIMENTARIO

La gestión del riesgo alimentario es la segunda fase en el sistema y tiene como finalidad valorar los resultados ofrecidos en la fase de evaluación del riesgo con el fin de que los poderes públicos, en el ejercicio de las potestades encaminadas a la protección de la vida y salud de los ciudadanos, puedan adoptar las decisiones normativas o ejecutivas que correspondan³⁸.

3.2.1 Los principios generales para la gestión del riesgo alimentario

La fase de gestión del riesgo evidencia con toda claridad la tensión entre el elemento científico-técnico y el elemento jurídico, en la medida en que se han de decidir cuáles son las concretas medidas de seguridad alimentaria que deben adoptarse ante el riesgo antijurídico para la salud humana³⁹.

En verdad, las medidas normativas para la gestión del riesgo contenidas en la Ley 17/2011 son comunes al tradicional sistema de policía y más que sustituirlas, el nuevo modelo las superpone con un alcance tal que, como ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada, podría conducir al Derecho público a soportar tensiones difíciles de llevar, en concreto por su relación con el principio de legalidad. Y es que, desde la perspectiva del sistema de fuentes, si bien el modelo de policía administrativa responde sin ambages al principio de legalidad, el sistema de

37 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Seguridad y calidad...”, op. cit., p. 121.

38 Así lo recoge expresamente el artículo 6.3 del mencionado Reglamento europeo nº 178/2002, con expresa referencia a los dictámenes de la Autoridad Europea de Seguridad alimentaria (...), al principio de precaución (...) y a otros factores relevantes para el tema de que se trate (...).

39 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Seguridad y calidad...”, op. cit., p. 95.

gestión de riesgos lo hace en mayor medida al sistema de Cláusulas generales, como respuesta a una evolución lógica que podría sintetizarse en la idea de que cuando los riesgos pasen a ser conocidos podrá reforzarse de nuevo el principio de legalidad⁴⁰.

El silencio de la Ley 17/2011 en este punto, a nuestro parecer, perpetúa el sistema de fuentes instaurado por la Ley 14/1986, General de Sanidad, en orden al reglamento como una de las fuentes típicas de intervención en materia de seguridad alimentaria, en su condición de instrumento de policía administrativa encaminado a regular las actividades y alimentos⁴¹; sin perjuicio del principio de legalidad en aspectos tales como el ejercicio de la potestad sancionadora y, obviamente, en el reconocimiento del derecho a la seguridad alimentaria que proclama novedosamente el artículo 1 de la Ley 17/2011, de acuerdo con las exigencias contenidas en el artículo 53 del texto constitucional.

Ahora bien, en el sistema de gestión de riesgos, la reglamentación se ofrece también como un instrumento capaz de combinar las clásicas medidas normativas unilaterales con las autorreguladoras que, como se ha dicho, están muy extendidas en ciertos ámbitos de la seguridad alimentaria y así puede ejemplarizarse por referencia a la creación de estándares

reguladores (normalización industrial y alimentaria), al diseño de procedimientos de certificación de la calidad (marca de calidad) o la exigencia de trazabilidad de los alimentos⁴².

En cuanto a las medidas ejecutivas para la gestión del riesgo, sin perjuicio de la vigencia de los principios y requisitos generales recogidos en el Reglamento (CE) nº 178/2002, el artículo 4 de la Ley 17/2011 enuncia los principios generales inspiradores de la adopción de medidas preventivas y de gestión referidos al principio de necesidad, de proporcionalidad, de no discriminación y de mínima afección a la competencia⁴³. No obstante, la Ley incorpora en su articulado principios de mayor calado para la conformación del sistema de gestión de riesgos en materia de seguridad alimentaria. Nos referimos al reconocimiento de los principios de precaución, de transparencia, y de seguridad de los alimentos y piensos (artículos 7 y 8).

En efecto, el principio de precaución, valorado desde un “enfoque de prudencia”, se posiciona ahora como piedra angular del nuevo sistema de gestión de riesgos en cuanto es de aplicación a las situaciones de incertidumbre científica, con un alcance tal que permite justificar decisiones en materia de seguridad

40 Sobre la tensión entre el principio de legalidad y el sistema de cláusulas generales, véase RODRIGUEZ FONT, Mariola, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria ...*, op. cit., p. 256, con cita a AUBY, Jean-Bernard, “L’evolution du traitement des risques dans et par le Dret public”, *Revue Européenne de Droit Public*, nº 1, Vol. 15, 2003, p. 175, en relación con la superposición entre ambos sistemas de intervención en materia de seguridad alimentaria.

41 Como sabemos, de acuerdo con la Ley 14/1986, General de Sanidad, al reglamento corresponde fijar las medidas preventivas de carácter administrativo, los medios de intervención y control. En materia alimentaria ha de recordarse la distinción entre los denominados reglamentos horizontales, que detallan las condiciones de producción, manipulación, transporte, almacenamiento, etc., que son de aplicación a todo tipo de alimento y adoptan en muchos casos la forma de reglamentaciones técnico sanitarias. Y por otra parte, los denominados reglamentos verticales, reguladores de cada uno de los productos o grupo de productos (composición, fabricación, comercialización...), entre los que la doctrina incluye las normas de calidad. También han de destacarse los reglamentos que, conectados teleológicamente con la sanidad, la regulan desde otra perspectiva como por ejemplo el derecho a la información del consumidor a través de la regulación de normas de etiquetado o publicidad de alimentos. Una tipología especial merecen los reglamentos de regulación de los aditivos, a través del sistema de listas positivas o de prohibición que, a diferencia del sistema de listas negativas o de abuso, sólo autoriza el uso de los aditivos que se encuentren en la lista.

Sobre la tipología y alcance de los distintos reglamentos en materia alimentaria, véase REBOLLO PUIG, Manuel, *Potestad sancionadora ...*, op. cit., pp. 161-164.

42 IRUJO AMEZAGA, Mikel, “La trazabilidad en el Derecho comunitario”, *Unión Europea Aranzadi*, nº 32, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 11. Y en relación con los alimentos transgénicos, MELLADO RUIZ, Lorenzo y CANABATE POZO, Rosario, “El principio de trazabilidad en la gestión de los riesgos de la biotecnología”, en *Aspectos legales de la agricultura transgénica*, CAZORLA GONZÁLEZ, María José y HERRERA CAMPOS, Ramón (Coord.), 2004, pp. 43-56.

Sin perjuicio de la regulación general sobre trazabilidad contenida en el Reglamento (CE) nº 178/2002, existen regulaciones específicas para distintos alimentos. Véanse, por ejemplo, el Real Decreto 1614/2008, de 3 de octubre, de los requisitos zoonosanitarios de los animales y de los productos de la acuicultura, y prevención y control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos establece, o el Real Decreto 217/2004, de 6 de febrero, que regula la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo y el registro de los movimientos de la leche, entre otros muchos.

43 De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, el principio de necesidad supone que las actuaciones y limitaciones sanitarias deberán estar justificadas por una razón de interés general, que deberá acreditarse y resultar aplicable a la medida en cuestión. El principio de proporcionalidad significa que las actuaciones y limitaciones sanitarias deberán ser proporcionadas a los fines que en cada caso se persigan. El principio de no discriminación, que las actuaciones y limitaciones sanitarias no deberán introducir diferencias de trato, en particular por razón de nacionalidad o forma empresarial. Y el principio de mínima afección a la competencia supone que se deberán utilizar las medidas que menos perjudiquen, sin menoscabo de la protección de la salud, el normal ejercicio de la libertad de empresa.

alimentaria que de ningún otro modo podrían asumirse⁴⁴. En este sentido, podrían verse afectados otros principios de actuación administrativa en materia de seguridad alimentaria, porque el principio de precaución y la ausencia de certeza legal tienen como reverso un amplio margen de discrecionalidad de la decisión administrativa que se adopte para hacer frente a los riesgos, de modo que no sólo el control judicial es un límite a la discrecionalidad sino también la correcta participación de los expertos en los distintos momentos de toma de decisiones. Por ello, a nuestro juicio, en esta fase del proceso debe resaltar la ya mencionada procedimentalización que caracteriza al sistema de gestión de riesgo -inexistente en el sistema de policía-, en cuanto se concibe como una de las principales herramientas introducidas para garantizar la adopción de las medidas de gestión del riesgo alimentario más adecuadas para cada caso en concreto⁴⁵.

3.2.2 Los instrumentos de gestión del riesgo alimentario

Bajo la rúbrica de “Instrumentos de seguridad alimentaria”, el Capítulo IV de la Ley 17/2011 se pronuncia sobre la obligatoriedad de los Registros administrativos de alimentos, piensos y establecimientos, que es una de las típicas medidas de policía, desarrollada en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, en coherencia con el ámbito de competencias del Estado que la justifica, como bien reconocieron las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 42/1983 y nº 87/1985, al atribuir al Estado la garantía de la coordinación entre los distintos Registros.

También se mantiene la sujeción a autorización sanitaria en determinados supuestos (artículo 24),

44 La apuesta por el principio de precaución en el sistema de gestión de riesgos se destaca por RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos...*, op. cit., pp. 147-153, para quien frente a las técnicas más tradicionales para la adopción de decisiones en situación de incertidumbre, el principio de precaución es una de las nuevas fórmulas jurídicas ante la incertidumbre. Sostiene RODRIGUEZ FONT, Mariola, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria...*, op. cit., p. 236, que en la fase de evaluación del riesgo, el principio de precaución debe interpretarse con un “enfoque de prudencia”.

45 Una teoría general sobre la posibilidad de adoptar medidas provisionales en el proceso de análisis de riesgos alimentarios, su caracterización jurídica, elementos y clasificación de las medidas provisionales, así como su régimen de adopción, invalidez y recurso, puede consultarse en la magnífica investigación de TOLEDO MARTÍN, Andrea, *Las medidas provisionales en el Derecho alimentario*, Universidad de Navarra, Tesis doctoral inédita, Pamplona, 2012.

como uno de los instrumentos de gestión de riesgos que tradicionalmente identificamos con la actividad de control y limitación de los particulares, aunque las autorizaciones que recoge la Ley 17/2011 responden ahora a los principios del sistema de gestión de riesgos, que las diferencia del sistema de policía porque permiten a los poderes públicos limitar, restringir o impedir actividades de riesgo que de otra forma estarían permitidas. En este contexto, la Administración, para su concesión, ha de utilizar los parámetros impuestos por la evaluación del riesgo, de lo que se considera un riesgo tolerable, y no sólo el cumplimiento o control de las normas, que lleva a una decisión reglada más propia del sistema de policía administrativa. Y ello sin perjuicio de la sujeción a control constante y de la necesaria adecuación al estado de la ciencia, en aplicación de la denominada *cláusula de progreso* que, por ejemplo, permite utilizar otras herramientas como las denominadas moratorias, muy comunes en el ámbito de los nuevos alimentos (los transgénicos o los alimentos funcionales, por citar dos ámbitos muy concretos)⁴⁶.

En definitiva, aunque en esta segunda fase del sistema de gestión de riesgos, la Ley 17/2011 mantiene las medidas de policía administrativa a que nos hemos referido, a nuestro parecer ofrece un balance muy positivo a favor de la introducción de esos otros instrumentos que identifican claramente el nuevo sistema de intervención pública, y en concreto la creación de un sistema coordinador de alertas alimentarias (artículo 25), de comunicación del riesgo (artículo 26), de información (artículo 27) y la adopción de medidas encaminadas a la formación y conocimiento en la materia (artículo 28). No obstante, y sin negar la consideración de instrumentos de seguridad alimentaria que ostentan todas estas medidas, de acuerdo con el criterio metodológico que hemos propuesto para nuestra exposición, no todas ellas corresponden a la fase de gestión del riesgo sino en mayor grado a la fase de comunicación, que más adelante analizamos.

En efecto, el sistema de alertas es un mecanismo de transmisión de información, imprescindible para el conocimiento del riesgo, su comunicación y la adopción de las medidas de reacción que procedan

46 Esto mismo lo explica desde la perspectiva del principio de precaución BAÑO LEON, José María, “El principio de precaución...”, op. cit., pp. 35-36, al señalar que la autorización de policía tradicional se resuelve en una aprobación, denegación definitiva, si bien sujeta a la evaluación del estudio de la ciencia y de la técnica. Son autorizaciones definitivas sujetas a revocación por cambio de circunstancias. El principio de precaución se resuelve siempre en una aprobación o denegación provisional, sujeta a una nueva evaluación de los riesgos.

en garantía de la salud de los ciudadanos⁴⁷. La jurisprudencia ha definido la alerta alimentaria como una notificación en cuya virtud las autoridades competentes deben adoptar las medidas adecuadas⁴⁸. Se trata, pues, de un mecanismo con una doble naturaleza: es un instrumento de comunicación del riesgo en la medida en que facilita su localización, pero también es un instrumento de gestión o control porque, llegado el caso, garantiza la retirada o inmovilización de productos puestos en el mercado cuando son susceptibles de generar un riesgo para la salud de los consumidores.

La gestión de la de alerta alimentaria se efectúa a través de un sistema coordinado diseñado en forma de red, con el objeto de garantizar una constante vigilancia frente a cualquier riesgo o incidencia alimentaria y permitir de este modo la intervención de todas las autoridades cualquiera que sea su nivel territorial (europeo, estatal, autonómico o local)⁴⁹ y de otros organismos relacionados con la seguridad alimentaria, como es el caso de la Federación Española de la Industrias Alimentarias y Bebidas o de la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución y la Asociación Española de Distribución, Autoservicios y Supermercados. Para su efectividad, el Reglamento (UE) nº 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero, por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales, contempla distintos procedimientos de notificación de alerta general, de información -sea para “seguimiento” o para “atención”-, de rechazo en frontera y también para situaciones de alerta especial.

Lo que a los efectos de nuestra exposición interesa resaltar son las dificultades que el Derecho administrativo encuentra en la gestión del sistema de alerta, que van desde la impugnación de la declaración de alerta alimentaria y en su caso de las medidas provisionales de inmovilización de productos, hasta la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a consecuencia de la alerta.

47 Un análisis de las estructuras orgánicas vinculadas al sistema de alerta a nivel europeo, estatal, autonómico y local, en MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El derecho a la seguridad alimentaria...”, *op. cit.*, p. 104-116.

48 Sobre la naturaleza jurídica y alcance de la notificación de la alerta, MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El derecho a la seguridad alimentaria...”, *op. cit.*, p. 133-142.

49 Sobre las dificultades derivadas de la organización territorial y la necesidad de mecanismos de cooperación, RODRIGUEZ FONT, Mariola, “Redes de alerta alimentaria y su articulación en la estructura territorial del Estado”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 15, abril 2012, pp. 211-216.

En relación con la primera cuestión, desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2007 (RJ 2007\6582) es claro que la declaración de alerta es una actuación administrativa impugnabile que encuentra su anclaje en el artículo 26 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, referido a la intervención pública en relación con la salud individual y colectiva⁵⁰. Y también se ha admitido la adecuación de la medida cautelar de inmovilización de los productos alimenticios, habilitando a las autoridades sanitarias competentes para su adopción sin necesidad de instruir previamente un procedimiento administrativo, cuando resulten necesarias para garantizar la protección de la salud de los consumidores, lo que en cierta manera supone una quiebra de la procedimentalización a que nos hemos referido⁵¹.

La otra cara de la declaración de la alerta alimentaria es la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por las empresas afectadas. Con carácter general, el Tribunal Supremo ha manifestado que en estos casos no hay daños antijurídicos, porque existe un título jurídico capaz de imponer al particular la obligación de soportarlos, en tanto que los productores de alimentos tienen la obligación de poner en el mercado un producto seguro para la salud humana. El Alto Tribunal insiste declarando que las empresas tienen la obligación de aplicar todos los medios tecnológicos que el estado de la ciencia permite, al objeto de reducir el riesgo que justifica la declaración de alerta alimentaria y en consecuencia, se han desestimado las distintas declaraciones de responsabilidad patrimonial (por todas, STS de 7 de junio de 2011, RJ 2012\553).

3.3 LA FASE DE COMUNICACIÓN DEL RIESGO ALIMENTARIO

La comunicación es la última fase del sistema de gestión del riesgo en materia alimentaria. En esencia, tiene como finalidad garantizar un nivel de confianza

50 De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: 1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o de sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras consideren sanitariamente justificadas. 2. La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

51 Véanse, además, las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2010 (rec. casación nº 5493/2005) y de 27 de abril de 2010 (rec. casación 364/2008).

adecuado en el correcto funcionamiento de la cadena alimentaria y en las instituciones competentes.

La Ley 17/2011 establece por primera vez las bases del elemento de la comunicación de riesgos⁵², y desde la perspectiva de la actividad concibe la comunicación como una medida de fomento y servicio público, porque diseña la actuación de los poderes públicos como algo más que una advertencia de los riesgos -que en propiedad corresponde al concepto de comunicación- y se extiende a ámbitos que participan de la actividad administrativa de estímulo y servicio público en materia alimentaria⁵³.

La comunicación es una de las actividades que mayor trascendencia tiene para la adecuada gestión del riesgo alimentario, como bien hemos podido comprobar en algunas de las crisis alimentarias que hemos padecido, entre las que podemos destacar la de las vacas locas o la más reciente de los pepinos⁵⁴. En su condición de instrumentos encaminados a la comunicación del riesgo, la Ley exige que la comunicación a las partes interesadas o al público en general respete ciertos principios generales del Derecho (independencia, transparencia, proporcionalidad y confidencialidad), así como la transmisión de la información necesaria ante la existencia de una situación de riesgo en materia de seguridad alimentaria. Y para ello requiere la utilización de “los cauces adecuados, aplicando los procedimientos establecidos con anterioridad, consensuados entre las Administraciones y los sectores implicados, adoptando siempre medidas

de comunicación del riesgo sobre una sólida base científica, ponderando, de manera especial, la transparencia informativa y velando para evitar una innecesaria alarma de la población y causando el menor perjuicio posible al operador económico” (artículo 26).

Estos principios de actuación, que la Ley enuncia con vocación de generalidad para toda comunicación del riesgo alimentario y nutricional, se concretan en relación con cada una de las actividades que conforman esta fase del sistema de gestión de riesgos. Así, la información se realizará a través de las medidas apropiadas a las características del riesgo y “con un mensaje objetivo, fiable, apropiado, entendible y accesible, que tenga presente la sensibilidad y preocupación de la ciudadanía, impidiendo la discriminación de cualquier colectivo de población que por razones culturales, lingüísticas, religiosas, sociales o, por cualquier discapacidad, tenga especial dificultad para el acceso efectivo a la información o a las medidas” (artículo 26.2). Y más adelante, la Ley se pronuncia sobre la información relativa a aspectos concretos de la seguridad alimentaria al exigir una “información sencilla” sobre hábitos alimentarios y de actividad física (artículo 39), o una “información accesible” sobre los productos utilizados para la elaboración de menús escolares, de acuerdo con las normas sobre etiquetado de productos alimenticios (artículo 40.4).

Entre las herramientas propias de esta fase, la Ley recoge las obligaciones de información como un deber legal en su más amplia extensión, lo que respeta la reserva de Ley proclamada en el artículo 39.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común⁵⁵; aunque también incluye un conjunto de medidas encaminadas a la educación y formación en materia de seguridad alimentaria.

Sin desmerecer la importancia de estas precisiones legislativas en relación con la información como parte de la comunicación del riesgo, a nuestro juicio, una de las proclamas más trascendentes en el texto de la Ley es la creación de un *Sistema de Información* atribuido a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición en colaboración con las Comunidades Autónomas, capaz de garantizar la

52 RODRIGUEZ FONT, Mariola, “Redes de alerta alimentaria y su articulación ...”, op. cit., p. 235-236.

53 RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos ...*, op. cit., p. 92, apunta un concepto amplio de comunicación en relación con la actividad de fomento y prestación de servicio público. Para este autor, la comunicación del riesgo no es sólo advertir de los riesgos existentes ante una crisis alimentaria determinada. La alimentación es una actividad de riesgo y por ello la actividad de comunicación de la Administración se extiende también mediante la actividad de fomento y de servicio público a la educación alimentaria.

54 Sobre la gestión del riesgo alimentario véanse las reflexiones de JUNYENT, C., “Comunicación del riesgo en crisis alimentarias: el caso de las vacas locas”, *Salud Pública y Educación para la Salud*, nº 2 (1), 2002, pp. 11-14, quien apunta algunas claves para no generar la alarma injustificada en los consumidores, garantizando un nivel adecuado de información del riesgo. Véase también FRANCESCUTTI, Pablo, “Vacas locas y comunicación del riesgo: un análisis de la prensa española”, *Política y Sociedad*, Vol. 40 nº 3, 2003, pp. 153-187. En relación con comunicación de la crisis alimentaria de los pepinos, véase VÁZQUEZ GESTAL, Montse y FERNÁNDEZ SOUTO, Ana Belén, “La gestión comunicativa de la actividad mediática entre España y Alemania en el contexto de la crisis de los pepinos”, en *Historia y Comunicación Social*, Vol. 19, nº Especial, Enero 2014, pp. 153-165.

55 Y lo mismo puede decirse de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el próximo mes de octubre, y de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

información sobre la seguridad alimentaria y su disponibilidad a todas las Administraciones, a los operadores económicos y a los consumidores y usuarios. Lo importante de la Ley en este punto es su reconocimiento como uno de los instrumentos de comunicación del riesgo en su vertiente informativa aunque, en verdad, el *Sistema de Información* como herramienta de coordinación administrativa no es nada nuevo, pues no sólo las respectivas regulaciones autonómicas así lo recogían con anterioridad a la aprobación de la Ley 17/2011, sino que también figura entre las competencias ya atribuidas a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en la Ley 11/2001, de 5 de Julio de 2001, por la que se crea la Agencia, y en las disposiciones que la desarrollan⁵⁶.

En cuanto a la educación y formación como instrumentos de la fase de comunicación del riesgo, la Ley se pronuncia sobre la promoción de programas y proyectos con la finalidad de fomentar el conocimiento en materia de seguridad alimentaria (artículo 28.1) y muy concretamente en el ámbito escolar (artículo 40), así como sobre la exigencia de una formación que las autoridades deben garantizar a todo el personal encargado de efectuar los controles oficiales (artículo 28.2 y 3). A nuestro juicio, la única novedad que introduce la Ley en este ámbito es el reconocimiento expreso de estas potestades de promoción, que se concretan a través de la educación y formación, pues ya el sistema de policía contemplaba distintos instrumentos de información en materia de seguridad alimentaria.

Por otra parte, no debemos olvidar la vigencia de otros instrumentos de comunicación del riesgo

reconocidos por la regulación sectorial, como por ejemplo el etiquetado o la trazabilidad, sobre los que el Derecho comunitario asentó inicialmente las garantías de seguridad alimentaria⁵⁷ y que aún hoy son determinantes para garantizar la salud humana⁵⁸. Y tampoco está de más recordar la existencia de otras herramientas contenidas en el Reglamento europeo nº 178/2002 como manifestación del principio de precaución, muy concretamente las consultas públicas a que se refiere el artículo 9 del citado Reglamento⁵⁹, cuyo desarrollo tendría muy buena acogida en nuestro Derecho interno.

4. CONCLUSIONES

El reconocimiento del *derecho a la seguridad alimentaria* contenido en el artículo 1 de la Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición amplía el contenido esencial del derecho a la protección de la salud dispuesto en el artículo 43 de la Constitución y requiere de los poderes públicos un nuevo enfoque en los instrumentos de intervención, que se ve influenciado por un nuevo modelo de base científica amparado en el análisis o gestión de riesgos alimentarios.

La Ley se muestra muy permeable a los principios inspiradores de este sistema aunque mantiene las típicas medidas de policía administrativa y en último término la especial relación con el principio de legalidad. El modelo de gestión de riesgos permite la intervención de los particulares a través de la

⁵⁶ Así se desprende de los objetivos y funciones generales que recoge el artículo 2 de la Ley 11/2001, de creación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, por referencia a las garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español, desde el ámbito de actuación de las competencias de la Administración General del Estado y con la cooperación de las demás Administraciones públicas y sectores interesados. Y también en una interpretación de los objetivos específicos que recoge dicho precepto. Más concretamente, el artículo 4.6 e), apartado 3) de dicha Ley, relativo a los principios específicos de actuación, dispone que la Agencia comunicará por su propia iniciativa la información relevante para la población, especialmente en situaciones de crisis alimentaria. A tal efecto la Agencia elaborará un plan general de comunicación de riesgos y uno específico para situaciones de crisis y emergencia. En igual sentido y con mayor precisión se pronuncia el Real Decreto 709/2002, de 19 de Julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, de acuerdo con el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN).

⁵⁷ La Comisión Europea, en febrero de 2006, elaboró un documento consultivo titulado "Labelling: Competitiveness, Consumer Information and Better Regulation for the EU", donde dejaba constancia de que el etiquetado ya no era la única vía fiable para comunicar información al consumidor. El documento está disponible en la URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm. (diciembre 2015). Véase asimismo el análisis efectuado por BOURGES, Leticia A., "El documento consultivo DG SANCO sobre el etiquetado de los productos alimenticios ¿qué sorpresa nos prepara la Comisión?", *Revista de Derecho Alimentario*, vol. 2, nº 13, 2006, pp. 16-22, quien no obstante destaca que el etiquetado sigue siendo un instrumento efectivo que merece toda la atención del legislador comunitario.

⁵⁸ Sobre la evolución del marco normativo en materia de etiquetado comunitario y su entrada en vigor, BEL URGEL, Enrique, "Salud alimentaria y nutrición: etiquetado de alimentos y su relación con la salud. La visión de la UE", *Derecho y Salud*, Vol. 21, nº. Extra 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: XIX Congreso "Derecho y Salud"), pp. 113-121.

⁵⁹ Véase la información relativa a las consultas públicas previas a la adopción de la regulación comunitaria, que suministra la Comisión europea a través de la Dirección General de Salud alimentaria. Los distintos documentos están disponibles en la URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/dgs_consultations/index_es.htm (marzo de 2016).

autorregulación (o de una autorregulación regulada, mejor dicho), que es una consolidada tendencia del Derecho público europeo, superando así las típicas medidas coacción administrativa. Pero en nuestro texto legislativo, la Administración ostenta una posición nuclear, con un elevado grado de intervención en la fase de gestión del riesgo alimentario, donde la declaración de alerta sanitaria es su máximo exponente, con una “procedimentalización” de las actuaciones en materia de seguridad alimentaria que abunda en las garantías de toda intervención administrativa. Precisamente, el reto del Derecho administrativo se encuentra en la correcta ponderación de todos los intereses que confluyen en la declaración de alerta.

Desde la perspectiva del sistema de fuentes del Derecho, la Ley 17/2011 perpetúa la posición del reglamento como herramienta propia del sistema de policía administrativa, sin perjuicio del principio de legalidad; aunque consolida el sistema de Cláusulas generales, como respuesta a una evolución lógica de los mecanismos de protección de la seguridad alimentaria.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ GARCÍA, Vicente, *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, 1999.
- ALVAREZ GARCÍA, Vicente, “La capacidad normativa de los sujetos privados”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, pp. 243-367.
- APARISI MIRALLES, Ángela, “Alimentos transgénicos y derecho humano a la salud”, *Cuadernos de bioética*, Vol. 15, nº 53, 2004, pp. 59-76.
- BALLESTEROS ARRIBAS, Juan Manuel, DAL-RE SAAVEDRA, Marián, PÉREZ-FARINÓS Napoleón y VILLAR VILLALBA, Carmen, “La estrategia para la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad (Estrategia NAOS)”, *Revista Española de Salud Pública*, Vol. 81, nº 5, 2007, pp. 443-449.
- BAÑO LEON, José María, “El principio de precaución en el Derecho público”, en *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*, BOIX REIG, Javier y BERNARDI, Alessandro (Codir.), Iustel, 2005, pp. 29-41.
- BEL URGEL, Enrique, “Salud alimentaria y nutrición: etiquetado de alimentos y su relación con la salud. La visión de la UE”, *Derecho y Salud*, Vol. 21, nº. Extra 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: XIX Congreso “Derecho y Salud”), pp. 113-121.
- BOURGES, Leticia A., “El documento consultivo DG SANCO sobre el etiquetado de los productos alimenticios ¿qué sorpresa nos prepara la Comisión?”, *Revista de Derecho Alimentario*, vol. 2, nº 13, 2006, pp. 16-22.
- CARCEDO, M. G., “Análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC) y trazabilidad”, *Alimentación, Equipos y Tecnología*, nº 195, 2004, pp. 44-46.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos”, *Revista de Administración Pública*, nº 178, p. 89-142.
- DOMENECH PASCUAL, Gabriel, “No del todo fiables. Organizaciones privadas de expertos y regulación del riesgo. El caso de los campos electromagnéticos” en *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, DARNACULLETA, Mercé, ESTEVE, José y SPIECKER GEN. DÖHMANN, Indra (Ed.), Marcial Pons, 2015, pp. 155-180.
- ESCAJEDO SAN EPIFANIO, Leire, “Reflexiones constitucionales sobre los alimentos transgénicos: libre competencia, salud pública y derechos de los consumidores”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 5, 2005, pp. 1244-1253.
- ESTEVE PARDO, José, *Técnica, Riesgo y Derecho (Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental)*, Ariel, 1999.
- ESTEVE PARDO, José, “De la policía administrativa a la gestión de riesgos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 119, 2003, pp. 323-346.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Planificación económica”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo XIX, 1989, p. 784.
- FRANCESCUTTI, Pablo, “Vacas locas y comunicación del riesgo: un análisis de la prensa española”, *Política y Sociedad*, Vol. 40, nº 3, 2003, pp. 153-187.

- FRANCH SAGUER, Marta, “La seguridad alimentaria: Las Agencias de Seguridad Alimentaria”, *Revista de Administración Pública*, nº 159, pp. 315-340.
- GONZÁLEZ VAQUE, Luis, “La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor?”, *Estudios sobre Consumo*, nº 50, 1999, pp. 9-25.
- GONZÁLEZ VAQUE, Luis, “Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) nº 178/2002)”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, nº 223, 2003, pp. 59-71.
- GONZÁLEZ VAQUE, Luis, “El Derecho alimentario en la Unión Europea: la interpretación del Reglamento nº 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria”, *Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação*, nº 1, 2005, pp. 261-270.
- IRUJO AMEZAGA, Mikel, “La trazabilidad en el Derecho comunitario”, *Unión Europea Aranzadi*, nº 32, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, pp. 7-17.
- JORDANA DE POZAS, Luis, “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1949, pp. 41-54.
- JUNYENT, C., “Comunicación del riesgo en crisis alimentarias: el caso de las vacas locas”, *Salud Pública y Educación para la Salud*, nº 2 (1), 2002, pp. 11-14.
- *Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria* de la Comisión Europea el 12 de enero de 2000 (COM/99/0719 final). El texto del dicho documento está disponible en la URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A132041> (diciembre, 2015).
- LÓPEZ VILLAR, Juan, *Derecho y transgénicos: regulando incertidumbre*, Atelier, 2008.
- MAROÑO GARGALLO, María del Mar, “El ámbito de aplicación del “Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigidos a menores, prevención de la obesidad y salud” (Código PAOS)”, en *El derecho mercantil en el umbral del siglo XXI: libro homenaje al Prof. Dr. Carlos Fernández-Novoa con motivo de su octogésimo cumpleaños*, GÓMEZ SEGADÉ, José Antonio y GARCÍA VIDAL, Ángel (Coord.), Marcial Pons, 2010, pp. 365-378.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, “Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX”, *Revista de Administración Pública*, nº 49, pp. 39-48.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, *Revista de Administración Pública*, nº 50, pp. 111-146.
- MARZAL RAGA, Reyes, “Principios y requisitos generales de la legislación alimentaria”, en *Derecho, Historia y Universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*, (VVAA), Vol. II, Universitat de València, 2007, pp. 179-189.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo, “Desarrollo y ejecución de las competencias sobre seguridad alimentaria por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº extraordinario 2, Vol. II, 2003, pp. 467-469.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo y CAÑABATE POZO, Rosario, “El principio de trazabilidad en la gestión de los riesgos de la biotecnología”, en *Aspectos legales de la agricultura transgénica*, CAZORLA GONZÁLEZ, María José y HERRERA CAMPOS, Ramón (Coord.), 2004, pp. 43-56.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo, “La nueva regulación comunitaria sobre los alimentos y piensos modificados genéticamente”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 7, 2005.
- MENENDEZ REXACH, Ángel, “El derecho a la seguridad alimentaria como derecho a la información: el sistema de alerta y sus implicaciones procedimentales”, en *Estudios Jurídicos sobre Seguridad alimentaria*, MENENDEZ REXACH, Ángel (Dir.), Marcial Pons, 2015, pp. 87-142.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas, 2004.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Vol. I, Civitas, 2004.

- Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020. El documento está disponible en la URL: <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-de-control-de-la-cadena-alimentaria> (consulta diciembre, 2015).
- REBOLLO PUIG, Manuel, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Ed. INAP, 1989.
- RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos. Régimen jurídico-administrativo*, Thomson, 2006.
- RODRIGUEZ FONT, Mariola, *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, 2007.
- RODRIGUEZ FONT, Mariola, “Redes de alerta alimentaria y su articulación en la estructura territorial del Estado”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 15, abril 2012, pp. 211-216.
- TOLEDO MARTÍN, Andrea, *Las medidas provisionales en el Derecho alimentario*, Universidad de Navarra, Tesis doctoral inédita, Pamplona, 2012.
- VÁZQUEZ GESTAL, Montse y FERNÁNDEZ SOUTO, Ana Belén, “La gestión comunicativa de la actividad mediática entre España y Alemania en el contexto de la crisis de los pepinos”, en *Historia y Comunicación Social*, Vol. 19, nº Especial, Enero 2014, pp. 153-165.