

## APROXIMACIÓN A LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO ALIMENTARIO Y EL DERECHO AMBIENTAL. (PARTE 1)<sup>1</sup>

*Interactions between Food Law and environmental Law.  
(Part one)*

**POR: DR<sup>a</sup>. REMEDIOS MONDÉJAR PEDREÑO**

*Doctora en Derecho*

*Abogada en Bufete Legalur Abogados.*

[remedios@legalur.es](mailto:remedios@legalur.es)

**RESUMEN:** Este trabajo tiene por objeto analizar la interrelación entre el Derecho Alimentario Europeo y el Derecho Ambiental, a nivel internacional, a nivel europeo y a nivel estatal. En particular se pretende demostrar que, aunque el Derecho Alimentario se entienda como el conjunto de normas y principios tendentes a garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos, se ha tener en cuenta la variable del Derecho del medio ambiente en la legislación alimentaria europea.

Para ello nos centraremos en el Reglamento (CE) 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, que es el pilar fundamental del Derecho Alimentario de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho Alimentario, Derecho Ambiental, EFSA, AECOSAN, informes, alimentos, seguridad alimentaria, salud, contaminantes, riesgo, peligro, científicidad, precaución, prevención, análisis del riesgo, evaluación del riesgo, gestión del riesgo, comunicación del riesgo, Reglamento 178/2002, Códex Alimentarius, comercio internacional, cadena alimentaria, trazabilidad, animales, animales, consumidor, medio ambiente, plantas, legislación, Derecho Administrativo, competencias.

**ABSTRACT:** The content of this work is an analysis of the relationship between the European Food Law and the Environmental Law at international, European and State level. In particular is intended to demonstrate that although the Food Law is understood as the set of rules and principles tending to guarantee food safety and food quality, the Environmental Law variable has to be taken into account in the European Food legislation.

We will focus on Regulation (EC) 178/2002, of the European Parliament and of the Council, of 28 January 2002, which is the fundamental pillar of the European Food law of the European Union.

---

<sup>1</sup> Recibido para publicación: 3 de septiembre de 2019.

Enviado para evaluación externa: 17 de septiembre de 2019.

Recibida evaluación externa positiva: 31 de octubre de 2019.

Aceptado para publicación: 30 de abril de 2020.

**KEYWORDS:** Food Law, Environmental Law, EFSA, AECOSAN, Reports, food, food security, health, pollution, risk, danger, scientific approach, precaution, prevention, risk analysis, risk assessment, risk management, risk communication, Regulation 178/2002, Codex alimentarius, international trade, food chain, traceability, animal, consumer, environment, plants, legislation, administrative law, competencies.

**SUMARIO:** I.- ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO ALIMENTARIO Y DEL DERECHO AMBIENTAL. 1.- CONCEPTO. 2.- EL DERECHO ALIMENTARIO Y EL DERECHO AMBIENTAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. 3.- EL DERECHO ALIMENTARIO Y EL DERECHO AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. II.- LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL MEDIO AMBIENTE. 1.- LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES. 2.- LOS ORGANISMOS E INICIATIVAS EUROPEAS. 3.- LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DEL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MEDIO AMBIENTE. III.- EL REGLAMENTO (CE) 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 28 DE ENERO DE 2002, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS Y LOS REQUISITOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA, SE CREA LA AUTORIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE FIJAN PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. 1.- DEFINICIÓN. 2.- PRINCIPIOS. 3.- OBJETIVOS. 4.- EL ANÁLISIS DEL RIESGO: EVALUACIÓN, GESTIÓN Y COMUNICACIÓN. ASPECTOS JURÍDICOS Y TÉCNICO-CIENTÍFICOS. IV.- CONCLUSIONES. V.- BIBLIOGRAFÍA.

## **I.- ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO ALIMENTARIO Y DEL DERECHO AMBIENTAL**

### **1.- CONCEPTO**

El estudio del Derecho Alimentario puede afrontarse desde tres puntos de vista: (i) como disciplina jurídica, es decir, como una rama nueva de la ciencia del Derecho que utiliza técnicas e instituciones de Derecho Público y Derecho Privado; (ii) como sistema, esto es, como el conjunto de normas y principios tendentes a garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos (el ordenamiento de la seguridad y la calidad alimentaria); y (iii) como Derecho subjetivo, siendo este el derecho de los particulares a exigir a los poderes públicos la protección y defensa de su salud en relación con los alimentos y la alimentación; desde estas tres perspectivas se definirá a su vez al Derecho Alimentario ya que existe una interconexión entre ambos.

#### **A. Como disciplina jurídica**

La existencia de normas que regulan los alimentos data desde tiempos inmemoriales, sin embargo, la existencia de un cuerpo normativo alimentario específico que ha dado lugar a la creación de una nueva disciplina, es relativamente reciente. Su aparición tuvo lugar en el año 1962 tras la aprobación del Codex Alimentarius, organismo autónomo

internacional dependiente de la FAO/OMS, aunque el punto de inflexión, se produjo con la aprobación del Libro blanco sobre Seguridad Alimentaria en el año 2000.

El Derecho Ambiental, como rama especializada del Derecho surgió a raíz de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en el año 1972.

Se plantea en un primer momento, en ambas disciplinas, la dificultad de su diferenciación. Respecto del Derecho Alimentario, se plantea su diferenciación con otras disciplinas, como el Derecho Sanitario, el Derecho Agroalimentario... En cuanto a este último, algunos autores han tratado de ver un acercamiento entre el Derecho Agrario y el Derecho Alimentario, pero, tras la creación de la Comunidad Económica Europea (actualmente Unión Europea), se ha ido creando un marco europeo legislativo que ha dado lugar a la aparición de un Derecho positivo propio de la materia alimentaria, por lo que entiendo, como también afirma RECUERDA GIRELA, que es más propio y conveniente hablar únicamente de Derecho Alimentario.

En cuanto al Derecho Ambiental, éste, se ha ido desarrollando como lógica respuesta a la necesidad de explotar los recursos naturales en un marco de racionalidad, aprovechamiento sostenible y protección del ambiente. Su evolución ha sido rápida y progresiva, incorporándose paulatinamente en todas las ramas jurídicas y ha ido adquiriendo autonomía propia como disciplina vinculada con casi todas las ciencias. Su desarrollo normativo ha ido *in crescendo* a todos los niveles: internacional, europeo y estatal, se trata de una disciplina transversal que se va integrando en las diferentes materias que son objeto de regulación.

En segundo lugar, se plantea, en ambas disciplinas, la dificultad de su definición; han existido diversos autores que han entendido el Derecho Alimentario, como un conjunto de principios, disposiciones, métodos y actuaciones que regulan, bajo criterios jurídicos, los aspectos genéricos y específicos de los alimentos y de los productos alimentarios desde su origen hasta su comercialización y que tienen como objetivo la protección de los intereses de los consumidores en general y de su salud en particular.

En este sentido RECUERDA GIRELA ha dado un paso más, al entender, al Derecho Alimentario, como una nueva rama de la ciencia del Derecho cuyo objeto de estudio son las disposiciones que regulan la seguridad alimentaria.

Esta definición funcional supone que el fin último del Derecho Alimentario es la salud del consumidor, mediante el consumo de alimentos que sean seguros, así como asegurar la calidad de dichos alimentos, y aunque existan otras disciplinas que entran en conexión con el Derecho Alimentario, goza éste de una “vis atractiva” sobre dichas materias en tanto en cuanto afecten a la salud y seguridad de los consumidores<sup>2</sup>.

En cuanto al Derecho Ambiental, como disciplina jurídica, puede definirse como la rama del ordenamiento jurídico público que tiene por finalidad la protección y preservación del

---

<sup>2</sup> Esta visión global también la comparten entre otros autores: LOSADA MANOSALVAS, MELLADO RUIZ.

medio ambiente. Al igual que ocurre en el Derecho Alimentario, el Derecho Ambiental tiene una finalidad protectora de la naturaleza (carácter tuitivo), que pretende en última instancia proteger el entorno vital en el que la vida humana se desarrolla<sup>3</sup>.

En tercer lugar, en cuanto a su contenido material, es decir, en cuanto a la delimitación del ordenamiento jurídico alimentario y ambiental, si bien es cierto que durante años atrás la aprobación de normas relacionadas con los alimentos ha perseguido diferentes finalidades, se hace necesario acotar su contenido y en este sentido se va a seguir el criterio finalista de su definición, identificando al Derecho Alimentario como “la nueva rama de la ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de las normas y principios cuya finalidad sea garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos<sup>4</sup>”.

El Derecho Ambiental por su parte, tiene por finalidad, la protección de la naturaleza en sí misma, como sistema, del que forman parte y dependen los seres vivos, con la característica añadida de que ha de entenderse de forma global incluyendo al ser humano como garante de su cuidado, protección y preservación.

La doctrina ha estado dividida respecto a lo que haya de entenderse y a lo que deba extenderse o incluir el Derecho Ambiental. Existen dos posiciones diferenciadas: la primera es aquella que parte de un concepto estricto que delimita o restringe el medio ambiente a lo que sean sistemas naturales: aire, agua, flora y fauna; la segunda, es la que parte de un concepto amplio del medio ambiente, que entiende que, además de los sistemas naturales, el medio ambiente está formado por todo aquello que forma parte de la vida del hombre, pudiéndose incluir en su definición, por ejemplo, los monumentos<sup>5</sup>, definición ésta última que personalmente comparto.

Por último, en cuanto a la relación del Derecho Alimentario con otras ramas del Derecho, es cierto es que existe una interrelación de esta disciplina con el Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional...pero es con el Derecho Administrativo con el que mayores conexiones tiene debido a que, desde sus orígenes, ha sido este sector del ordenamiento, el encargado de velar por la sanidad y la salubridad de los alimentos mediante el ejercicio de la función de policía sanitaria<sup>6</sup>.

Respecto a la naturaleza del Derecho Ambiental, dicha disciplina se ha venido vinculando desde su origen con el Derecho Administrativo, por varios motivos: 1) porque el Derecho Administrativo ostenta una posición superior en la lucha contra la contaminación y la protección de los recursos naturales; 2) porque la Administración Pública dentro de sus respectivas competencias, es la encargada de velar por la protección ambiental y participa en la elaboración de políticas ambientales y; 3) porque los recursos naturales son en gran parte de dominio público.

---

<sup>3</sup> Esta concepción finalista es seguida por autores como BETANCOR RODRIGUEZ, ORTEGA ÁLVAREZ, MONDEJAR PEDREÑO, REMEDIOS; La contaminación ambiental en el Derecho Alimentario, (trabajo inédito) defendida en la UCM, 2016, p. 185.

<sup>4</sup> RECUERDA GIRELA, M.A., Tratado de Derecho Alimentario, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, p. 118.

<sup>5</sup> TORRES LÓPEZ, M.A., Derecho Ambiental adaptado al CEES, Tecnos, Madrid, 2015.

<sup>6</sup> Numerosos autores entre los que destacan VALENZUELA GARCÍA, REBOLLO PUIG, reconocen la existencia de esta función inspectora de la policía administrativa.

El creciente fenómeno de la globalización ha propiciado en los últimos años la expansión tanto del Derecho Ambiental como del Derecho Alimentario con la diferencia de que el Derecho Ambiental es una rama dentro del Derecho Administrativo cuyo desarrollo normativo se ha producido a través de numerosas normas sectoriales, que para que sean efectivas y eficaces han de introducirse en las normas horizontales de aquellas materias cuya protección se pretende, debido a este, su carácter interdisciplinar. Sin embargo, las crisis alimentarias sufridas a nivel mundial y la extensa y numerosa regulación jurídica del Derecho Alimentario, ha propiciado un enorme salto cualitativo y cuantitativo durante los últimos diez años de tal forma que, por algunos autores se ha planteado una dicotomía: si existe la posibilidad de que el Derecho Alimentario pudiera llegar a escindirse por completo del Derecho Administrativo y ser una nueva rama del Derecho autónoma o si por el contrario ha de permanecer como un subsector dentro del Derecho Administrativo y al mismo nivel que el Derecho Ambiental. En mi opinión no parece probable que el Derecho Alimentario pueda configurarse como una disciplina autónoma, sino que lo que habría que considerar es la posibilidad de que el Derecho Alimentario integre al Derecho Ambiental debido a que sin la protección ambiental no sería posible garantizar que los alimentos que se consumen sean seguros para los seres vivos en general y para el hombre en particular, y lo tenga en consideración a la hora de perseguir sus fines. Además, se echa en falta la existencia de un organismo alimentario global que asegure la aplicación de unos principios, normas y criterios comunes en la materia y que facilite la coordinación de los Estados miembros de la UE con terceros países para garantizar la seguridad alimentaria. Dicho organismo alimentario debería aplicar en su funcionamiento los criterios y estándares del Derecho Ambiental a fin de integrarse éste en cuestiones del sector alimentario, y de seguridad alimentaria para que a su vez el Derecho Alimentario tuviera en cuenta las cuestiones derivadas de los riesgos ambientales emergentes y los incluyera en sus políticas de gestión.

## B. Como sistema

El Derecho Alimentario puede ser estudiado como un conjunto de normas y principios. Partiendo de la concepción sistémica del Derecho, defendida entre otros autores por SANTAMARÍA PASTOR<sup>7</sup>, el Derecho constituye un conjunto integrado de normas y principios que rigen el comportamiento del ser humano en la sociedad. Lógicamente, ese entramado orgánico de normas escritas y no escritas y de principios que permiten su aplicación, ha sufrido una evolución acorde con el desarrollo social, económico y tecnológico de la humanidad.

Dentro de ese ordenamiento siempre ha habido disposiciones específicas en materia de alimentación, dado que la producción y distribución de alimentos es una actividad básica para la existencia humana, que ya se encuentra presente en las más primitivas comunidades humanas. Por tanto, aunque el Derecho Alimentario como disciplina es reciente, la legislación alimentaria ha existido desde prácticamente los orígenes de la humanidad para garantizar diversas finalidades. A lo largo de la historia han sido objeto de regulación muchos aspectos relacionados con los alimentos, como la prevención de

---

<sup>7</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; Principios de Derecho Administrativo General, Volumen I, Iustel, Madrid, 2004.

fraudes, el control de pesos y medidas, la estabilidad de los precios, la salubridad, el aseguramiento del abastecimiento, la protección del medio ambiente o la protección de la salud y seguridad del consumidor<sup>8</sup>.

Un factor relevante en la evolución, que ha sido determinante en la construcción del Derecho Alimentario en Europa y que contribuyó a la fundamentación de la legislación alimentaria y a la mejora de la seguridad alimentaria, es el progreso de la ciencia sobre el tratamiento y conservación de todo tipo de sustancias de consumo humano. Diversos autores<sup>9</sup> han contribuido a la mejora del conocimiento científico desde épocas remotas hasta llegar a nuestros días, convirtiéndose la científicidad en un principio estructural del Derecho Alimentario.

La normativa alimentaria ha ido elaborándose conforme han evolucionado las sociedades, teniendo en cuenta los aspectos políticos, sociales, económicos y el desarrollo tecnológico. Con el desarrollo de las ciudades y el crecimiento de la población, los poderes públicos tomaron el mando de la necesaria inspección de alimentos, y las normas que se dictaron fueron encaminadas a evitar, por un lado, la proliferación de enfermedades y a impedir fraudes alimentarios, por otro.

Una característica propia de la evolución histórica del Derecho Alimentario es su tendencia a la internacionalización. Precisamente el hecho de basarse en reglas científicas<sup>10</sup>, que no conocen fronteras nacionales, y el inevitable tráfico internacional de alimentos, han conducido a la formación de autoridades internacionales en materia de alimentación y a la adopción de normas sobre elaboración y comercio de alimentos que son de ámbito transnacional, fenómeno que, en Europa, ha tenido una especial trascendencia.

En los años 50 del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, era imperiosa la necesidad de reconstruir económicamente el continente europeo y garantizar una paz duradera. Así se creó la primera organización comunitaria, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, con el objetivo político, además del económico, de reforzar la solidaridad franco alemana, alejar el fantasma de la guerra y abrir la vía de la integración europea. A partir

---

<sup>8</sup> *En las tablillas asirias se describía el método que había de aplicarse con el fin de determinar los pesos y medidas correctos para los cereales destinados al consumo humano, y en los rollos egipcios se establecían las etiquetas que habían de utilizarse para ciertos alimentos. En la antigua Atenas, se realizaban inspecciones para determinar la pureza y el buen estado de la cerveza y el vino, y los romanos tenían un sistema estatal bien organizado para proteger a los consumidores contra fraudes o productos de mala calidad. En Europa durante la Edad Media distintos países aprobaron leyes relativas a la calidad e inocuidad de huevos, salchichas, quesos, cerveza, vino y pan. Algunos de estos antiguos estatutos se conservan todavía.*

*En la segunda mitad del siglo XIX se aprobaron las primeras leyes alimentarias de carácter general y se implantaron sistemas básicos de control de los alimentos para vigilar su cumplimiento.* <http://www.fao.org/3/y7867s/y7867s03.htm>, consultado el día 7 de marzo de 2020.

<sup>9</sup> HIPÓCRATES que escribió cuatro libros sobre la dieta y la alimentación o PASTEUR que aisló microorganismos responsables de la fermentación del vino.

<sup>10</sup> A partir de la Edad Media, la química de los alimentos pasó a ser reconocida como una disciplina acreditada. La ciencia había empezado a proporcionar instrumentos con los que era posible descubrir las prácticas fraudulentas en la venta de alimentos y distinguir entre los productos comestibles inocuos y los peligrosos. <http://www.fao.org/3/y7867s/y7867s03.htm>, consultado el día 7 de marzo de 2020.

de entonces se sucedieron una serie de Tratados y Acuerdos bien conocidos que dieron lugar a la Unión Europea, que trasciende los iniciales objetivos de superación de límites arancelarios en pro de la construcción de una verdadera ciudadanía europea<sup>11</sup>. De forma paralela, la FAO y la OMS mostraron su preocupación por las divergencias que presentaban las normas alimentarias de cada país y por la carencia de fundamento científico de muchas normas sobre alimentos que se aprobaban en diversas partes del mundo. En el año 1950, la OMS alertó sobre el aumento de las sustancias químicas que se empleaban en la industria alimentaria y ambos organismos recomendaron a todos los países que crearan códigos alimentarios nacionales<sup>12</sup>. La armonización era necesaria tanto para el comercio como para garantizar la seguridad de los alimentos. Además, Austria propuso en 1954 la creación de un código alimentario regional, el *Codex Alimentarius Europaeus*.

En nuestro país, la adhesión a la Comunidad Europea en 1986, supuso grandes transformaciones de nuestro sector alimentario y de nuestro tejido productivo en agricultura, ganadería y pesca. Aparte de las cuotas de producción que se nos han ido imponiendo desde entonces, y del régimen de ayudas y subvenciones que se ha ido aplicado en estos ámbitos, ha sido capital la incorporación a nuestro Derecho interno de las normas comunitarias en numerosas materias, entre ellas la alimentaria, que es particularmente abundante y prolifica.

Hoy en día en el ámbito de la Unión Europea existe ya, tal y como indica RECUERDA GIRELA, un verdadero Derecho Alimentario europeo que tiene por finalidad garantizar un elevado nivel de seguridad a los consumidores y el correcto funcionamiento del mercado interior. Además, ese sector comprende abundante legislación (reglamentos, directivas, decisiones) que se impone a la de los Estados miembros y han ido acuñando una serie de principios generales del Derecho que son aplicados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y por los Tribunales nacionales<sup>13</sup>.

Por su parte, el Derecho Ambiental, también se sustenta en una serie de normas y principios que lo amparan. Su nacimiento, y la evolución de las normas ambientales han pasado por diversas etapas en el ámbito internacional. La primera etapa, comprende la aprobación de preceptos que van orientados en función de los usos de un recurso (riego, agua potable, navegación, etc.). La segunda etapa, encuadra la legislación que se ha ido dictando en función de cada categoría o especie de recurso natural objeto de protección, coordinando los distintos usos (aguas, minerales, forestales, etc.). La tercera etapa es aquella que orienta la normativa hacia el conjunto de los recursos naturales. Finalmente, la cuarta etapa toma en consideración el entorno como conjunto global y atiende a los ecosistemas. Esta última etapa, comprende las normas ambientales en sentido estricto y

---

<sup>11</sup> Los tratados constitutivos se fueron modificando con la adhesión de nuevos países de la UE. En la actualidad está en vigor el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012 (DO C 326, 26.10.2012). resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>12</sup> En 1891, en el Congreso Internacional de Higiene celebrado en Viena, se planteó la conveniencia de que cada país tuviera su propio Codex Alimentarius.

<sup>13</sup> RECUERDA GIRELA, M. A., *Tratado de Derecho Alimentario*, Thomson-Reuters, Navarra, 2011, p. 114.

todas estas etapas de la evolución legislativa en materia ambiental, aunque sucesivas, no se excluyen unas a otras.

A nivel internacional, el primer hito del Derecho Ambiental se produjo con la Conferencia de Estocolmo de 1972 la cual se centró en abordar los temas medioambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza; se señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen. Entre los problemas ambientales se incluyeron, todo tipo de contaminación, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la desertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica. Con posterioridad se han ido celebrando sucesivas Cumbres o Conferencias que han si bien, en su mayoría, las disposiciones, acuerdos o recomendaciones dictados, carecen de vinculación para los Estados miembros, cada vez es mayor la vinculación “moral” que asumen dichos Estados para intentar su cumplimiento. El Derecho Ambiental va surgiendo a nivel internacional y posteriormente es incorporado al Derecho interno de los Estados.

En nuestro ordenamiento jurídico, la primera vez donde aparece la expresión medio ambiente es en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas (RAMINP) aprobado por el Decreto 2414/61, de 30 de noviembre, cuando se refiere a “evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se les aplica indistintamente la denominación de “actividades”, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada, e impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”. Pero el verdadero impulso del Derecho Ambiental se produce tras la aprobación de la Constitución Española al incluir expresamente la protección al medio ambiente en su artículo 45, impulso que se consolida tras la integración de nuestro país en la Comunidad Económica Europea en 1986.

Junto a la regulación normativa hay que tener en cuenta que ha sido la Jurisprudencia la que ha ido consolidando el concepto de medio ambiente, decantándose por entender un concepto amplio del mismo y definiéndolo como “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades de vida<sup>14</sup>”.

Otras referencias al medio ambiente las encontramos en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental<sup>15</sup>, cuyo artículo 2, reconoce los daños a las aguas y al suelo recogiendo una numeración extensa de lo que pueda considerarse contaminación y de que pueda suponer un riesgo significativo que produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente.

---

<sup>14</sup> STC 102/1995 de 6 de junio.

<sup>15</sup> Actualmente modificada por la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

También la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, reconoce en su artículo 35, referido al Estudio de Impacto Ambiental la evaluación y cuantificación en su caso de "...los posibles efectos directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural..." siendo necesarios ser sometidos a evaluación ambiental aquellas actividades que afecten a la salud humana y que aparecen recogidas en el Anexo I de dicha ley.

### C. Como derecho subjetivo

En tercer lugar, el Derecho Alimentario, además de como un conjunto de normas y principios en materia de alimentos, sirve para designar, cuando se escribe con minúsculas, el derecho de todo ser humano a la alimentación.

Este Derecho subjetivo, que debe elevarse a la categoría de derecho fundamental, está íntimamente conectado a la dignidad de la persona humana y al derecho a la vida, pues sin un sustento nutricional diario y suficiente no se puede sobrevivir ni llevar una existencia digna. Lamentablemente, en un mundo en el que hay excedentes alimentarios, aunque estén concentrados en el llamado primer mundo, se trata de un derecho que no está garantizado de manera universal. La humanidad se desangra allí donde mueren de ordinario seres humanos por malnutrición y desnutrición, especialmente niños. Lo cual es muy grave si se considera que no es un problema de escasez de recursos, sino de mala distribución y de condicionantes políticos que cuesta aceptar en la era de la globalización y el desarrollo. La erradicación de la pobreza extrema y del hambre en el mundo sigue siendo uno de los objetivos fundamentales que acaba de ratificar la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015 para los próximos tres lustros, en los que es de desear que las declaraciones dejen paso a una acción concertada internacional que sea eficaz<sup>16</sup>.

Al menos las grandes declaraciones internacionales de derechos se hacen eco de la necesidad de proteger la dignidad humana y de garantizar unas condiciones vitales mínimas para el desarrollo de toda persona de acuerdo con esa dignidad. Así viene recogido, por ejemplo, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>17</sup>, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>18</sup>, el artículo 24 sobre los Derechos del Niño<sup>19</sup>, el artículo 122 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la

<sup>16</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>, consultada el día 17 de enero de 2020.

<sup>17</sup> Declaración Universal de derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en su artículo 25, 1 define: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación...".

<sup>18</sup> El pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, artículo 11, hace hincapié en "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación...".

<sup>19</sup> La Convención sobre los derechos del Niño, artículos 24.2 c): "Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente".

Mujer<sup>20</sup>, el artículo 25. f) de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad<sup>21</sup>, etc.

También cabe destacar la Declaración de Roma<sup>22</sup>, donde se formularon siete compromisos que se sentaron las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos, y en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, donde se expusieron los objetivos y las medidas pertinentes para poner en práctica esos siete compromisos, en cooperación con la comunidad internacional.

Tales compromisos son:

- Garantizar un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.
- Aplicar políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e ino cuos, y su utilización efectiva.
- Adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.
- Asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.
- Prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.
- Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.
- Aplicar, vigilar y dar seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

A fin de lograr la plena realización y el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada, en marzo de 2012, la FAO, dentro del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM), planteó la posibilidad de promover políticas coherentes basadas en los derechos humanos para fortalecer la seguridad

---

<sup>20</sup> Ratificado por España el 16 de diciembre de 1983.

<sup>21</sup> Ratificado por España el 3 de diciembre de 2007.

<sup>22</sup> “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, 1998. Depósito de documentos de la FAO.

<http://www.fao.org/3/y1780s06.htm>, consultado el día 17 de enero de 2020.

alimentaria y la nutrición a través de una serie de directrices dirigidas a los Estados, a las entidades intergubernamentales, al sector empresarial privado y al Comité de Seguridad Alimentaria (CSA)<sup>23</sup>.

En el sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas, el 7 de agosto de 2013, se publicó un informe denominado *Una década de avances en el derecho a la alimentación*, el cual pone de manifiesto, la necesidad de que todos los agentes implicados pongan en práctica las medidas que se adopten.

Del mismo modo, el informe de Naciones Unidas sobre los *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2013*<sup>24</sup> centra su atención, entre otras cuestiones, en el objetivo de reducir el hambre, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

La efectividad de todas estas declaraciones solemnes está lastrada por condicionantes políticos y económicos que no son fáciles de superar. El derecho humano al alimento está vinculado a la progresiva eliminación de situaciones de desigualdad que dificultan el acceso de las personas a los recursos, siendo obligación de los Estados y de las organizaciones internacionales en las que se integran la adopción de políticas solidarias y eficientes que recojan medidas para acceder a tales recursos.

También las Constituciones de los Estados contienen en sus listados de derechos la protección del derecho a la alimentación de todas las personas, normalmente integrado como garantía o aspecto derivado de otros derechos fundamentales básicos. En el caso español, RECUERDA GIRELA afirma que, "es una exigencia derivada de los derechos subjetivos protegidos por el ordenamiento jurídico<sup>25</sup> como la dignidad de la persona (artículo 10), conectado con el derecho a la vida (artículo 15), el derecho a la protección de la salud (artículo 43<sup>26</sup>), y el derecho a la defensa de la salud y seguridad de los consumidores (artículo 51)".

Una vez cubiertas las necesidades humanas básicas para la subsistencia física, es necesario dar un paso más e identificar el derecho subjetivo de todo ser humano a la seguridad alimentaria, en el sentido de estar protegido frente a los posibles riesgos para la salud que se puedan derivar de los procesos implicados en la cadena alimentaria. No

---

<sup>23</sup> El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) se estableció en 1974 como órgano intergubernamental destinado a proporcionar un foro al sistema de las Naciones Unidas para el examen y seguimiento de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria mundial, incluida la producción de alimentos y el acceso físico y económico a los mismos. Fue reformado en el año 2009 para la inclusión de un grupo más amplio de interesados directos y el aumento de su capacidad para promover políticas que reduzcan la inseguridad alimentaria. Constituye la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para el trabajo conjunto de todas las partes interesadas con miras a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos.

<sup>24</sup> Publicado por las Naciones Unidas, Nueva York, 13-26321. Junio de 2013.

<sup>25</sup> RECUERDA GIRELA, M. A., *Tratado de Derecho Alimentario*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, p. 79.

<sup>26</sup> El artículo 43 CE no solo reconoce el derecho a la protección de la salud, sino que encomienda a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios sanitarios. Ver. RECUERDA GIRELA, M. A., *Tratado de Derecho Alimentario*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, p. 79.

basta con el derecho a la alimentación, sino que, además, es necesario que esa alimentación sea segura.

Se puede afirmar, en este sentido, que la seguridad alimentaria, que es el centro del Derecho Alimentario, tiene una doble dimensión: la dimensión objetiva, que como se ha explicado anteriormente, consiste en el conjunto de normas y principios que tiene por finalidad garantizar tanto la calidad como la seguridad de los alimentos que se consumen, y la dimensión subjetiva, entendida como el derecho subjetivo a que la alimentación sea saludable y libre de riesgos para la salud<sup>27</sup>. Téngase en cuenta que también se pueden engarzar directamente dentro de este derecho a la seguridad alimentaria con las dos dimensiones que hemos destacado: el derecho humano a la alimentación, en cuanto derecho a la seguridad *en el abastecimiento*<sup>28</sup>, y el derecho a una alimentación libre de contaminantes y riesgos para la salud, en cuanto derecho a la seguridad *en el consumo*.

En cualquier caso, esta segunda dimensión, es más relevante en nuestro sistema, desde el momento en el que, en el mundo occidental en el que vivimos, el abastecimiento alimentario está adecuadamente cubierto, salvo bolsas de marginación que tratan de ser atendidas por organizaciones sociales solidarias del llamado tercer sector, con el apoyo público directo o indirecto. El peligro en Europa no es hoy el desabastecimiento, sino la garantía de la salubridad de los alimentos, que padecen riesgos de contaminación tanto en su origen (el entorno natural del que provienen), como en su elaboración, tratamiento y posterior distribución al verse sometidos a procesos tecnológicos y científicos en masa de los que pueden derivarse riesgos directos para la salud humana. En esta línea cabe destacar la preocupación por la protección de la salud pública en la Unión Europea, que aparece recogida en el artículo 168 TFUE, donde se quiere garantizar un alto nivel de conservación de la salud humana.

Con la aprobación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN), el legislador español ha regulado el derecho a la seguridad alimentaria disponiendo su artículo 1.1, que es “el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las

---

<sup>27</sup> A este respecto se reconoce la existencia de cuatro generaciones de derechos subjetivos en nuestra Constitución: los de primera generación que se identifican con las libertades clásicas y básicas de carácter individual; los de la segunda que atienden a aquellos derechos y libertades de carácter colectivo que hacen posible la interacción de los individuos y de los grupos en las sociedades complejas; los de la tercera que se han calificado como económicos, sociales y culturales y los de la cuarta generación ligados al progreso tecnológico y científico.

<sup>28</sup> En referencia al abastecimiento en fecha de 5 de noviembre de 2015, la FAO confirmó las palabras del Papa Francisco relativas al problema del hambre en el mundo, afirmando dicho organismo que con solo 1 de cada 4 alimentos que se desperdician sería posible terminar con el hambre en el mundo. En el 42 periodo de sesiones de la FAO se reconoció que las pérdidas y el desperdicio de alimentos afectaban a la sostenibilidad, a la resistencia de los sistemas agrícolas y alimentarios y a la capacidad de estos para garantizar la nutrición y seguridad alimentaria de todas las personas en esta y en las futuras generaciones. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/cfs42/CFS\\_42\\_Final\\_Report\\_As\\_Adopted.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/cfs42/CFS_42_Final_Report_As_Adopted.pdf), consultado el día 18 de enero de 2020.

administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos<sup>29</sup>.

El Derecho Ambiental como Derecho Subjetivo supone garantizar el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, un medio ambiente de calidad, así como el deber de conservarlo pudiendo exigirse su cumplimiento tanto en sede administrativa como en vía judicial. Este Derecho-deber que está reconocido constitucionalmente, se plasma en la práctica como un principio rector de la política económica y social que se proyecta sobre todo el orden jurídico.

La normativa de ambas disciplinas ha ido elaborándose conforme han evolucionado las sociedades, y tras la aparición de problemas, conflictos y/o crisis alimentarias se planteó la necesidad de unificar las diversas legislaciones existentes de los países manteniendo las especialidades propias de cada Estado miembro, comenzando dicha unificación en el contexto internacional.

## 2.- EL DERECHO ALIMENTARIO Y EL DERECHO AMBIENTAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Básicamente el Derecho Alimentario internacional arranca en 1961, cuando la Conferencia de la FAO decide establecer una Comisión del Codex Alimentarius y pide a la OMS que ratifique cuanto antes un programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias.

Al año siguiente, en 1962, la Conferencia Conjunta FAO/OMS sobre Normas Alimentarias pide a la Comisión del Codex Alimentarius que aplique un programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias y cree el *Codex Alimentarius*<sup>30</sup>, con el objetivo de desarrollar estándares globales, directrices y códigos de prácticas para la protección de alimentos que protejan a los consumidores<sup>31</sup>.

A pesar de que sus normas y disposiciones no tienen carácter vinculante, dicho código se ha convertido en un punto de referencia mundial para los operadores económicos, los consumidores y los organismos nacionales encargados del control de los alimentos y el comercio internacional de los mismos.

---

<sup>29</sup> Conviene destacar que, con anterioridad a la aprobación de dicha Ley, RECUERDA GIRELA sostuvo la existencia de un derecho a la seguridad alimentaria que implicaba la obligación de los poderes públicos de proteger la salud de los consumidores en relación con la alimentación. Ver. RECUERDA GIRELA, M. A., Seguridad Alimentaria y Nutrición. Régimen jurídico-administrativo, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, p. 28.

<sup>30</sup> En el Imperio austrohúngaro, entre 1897 y 1922, se elaboró una colección de normas y descripciones de productos para una gran variedad de alimentos bajo el título de Codex Alimentarius Austriacus. Aunque carecía de fuerza jurídica, fue utilizado como referencia por los tribunales con el fin de determinar normas de identificación para ciertos alimentos. El nombre del Codex Alimentarius actual deriva del código austríaco.

<sup>31</sup> En mayo de 1963, la 16ª Asamblea Mundial de la Salud aprobó el establecimiento del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y adoptó los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius.

Su creación se debió a la necesidad, en aquel momento, de contrarrestar las barreras comerciales y asegurar la salud de los consumidores frente a los riesgos que existen en el mundo. La diversidad de legislaciones alimentarias que existían en cada uno de los Estados miembros dificultaba la libre circulación de alimentos, ya que, aunque se cumpliera con la legislación del Estado productor, el Estado receptor podía impedirle la entrada si no era acorde con la normativa interna del estado en cuestión.

Podría haberse solucionado creándose un sistema internacional de alimentos, pero en su lugar se optó por otorgar a varias organizaciones internacionales un mandato sobre la seguridad alimentaria, siendo la OMC la que en un primer momento asumió el papel en la regulación internacional de los alimentos, y se firmaron acuerdos marco para la mayoría de los Estados miembros entre los que interesa destacar el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo MSF<sup>32</sup>), que tiene por finalidad establecer las condiciones que se han de observar en la normativa sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal.

Además, aunque no existe ningún acuerdo específico que trate del medio ambiente, la OMC entiende que los Estados miembros pueden adoptar, dentro del marco de las normas de la OMC, aquellas medidas relacionadas con el comercio que tengan por objeto proteger el medio ambiente, siempre que se haga un uso adecuado y su establecimiento no sea con fines proteccionistas.

Podemos encontrar en el Codex alguna referencia al medio ambiente, sobre todo en los temas relativos a las buenas prácticas agrícolas en el uso de plaguicidas, y en relación con el límite máximo de residuos de plaguicidas y fertilizantes que derivan de fuentes ambientales. En el resto de normas del Codex relativas a los aditivos alimentarios, y en aquellas relativas a los límites máximos de residuos para medicamentos veterinarios no se han encontrado referencias ambientales.

El Derecho Ambiental se origina a raíz de la elaboración y firma de acuerdos entre dos o más Estados los cuales iban orientados a proteger los recursos naturales mundiales y a regular las actividades que pueden tener incidencia en tales recursos. El Derecho Ambiental, recordemos, se ha ido construyendo básicamente a través de Tratados y/o Convenios de carácter sectorial que, aunque no tienen fuerza obligatoria, sirven para poner de manifiesto el estado del medio ambiente a nivel mundial.

Como se ha dicho en apartados anteriores, fue a raíz de la Conferencia sobre el medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 cuando se asentó por primera vez, a nivel mundial, la preocupación del medio ambiente y la obligación de su protección para las generaciones futuras y que culminó con la Declaración de Estocolmo.

El segundo hito en la internacionalización jurídica del ambiente tiene su origen a raíz de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y que obtuvo como resultados, la creación de dos instrumentos jurídicamente vinculantes: el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y el Convenio

---

<sup>32</sup> Acuerdo MSF o también conocido por sus siglas en inglés SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures).

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y como instrumentos no vinculantes la Declaración sobre Bosques, la Agenda 21 y la Declaración de Río.

En el año 2002 tuvo lugar la Cumbre Mundial de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, donde se adoptó la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible.

Con posterioridad se han ido celebrando sucesivas conferencias dedicadas a tratar el desarrollo sostenible; la tercera Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible conocida como Río+20 organizada por la ONU en el año 2012, y cuyo resultado fue la elaboración de un documento no vinculante llamado *El Futuro que queremos*, pero que al menos sirvió para que los Estados participantes renovaran su compromiso al desarrollo sostenible y a la promoción de un futuro sostenible.

Han tenido que pasar más de veinte cumbres o conferencias y evidenciarse un deterioro real del medio ambiente, para que los países participantes en la última Cumbre celebrada en París en el año 2015, ratificaran un tratado, el Acuerdo de París<sup>33</sup>, el cual se ha convertido en un tratado global ratificado por casi 200 países. Este acuerdo ha marcado un hito histórico al ser el primer acuerdo vinculante mundial sobre el clima que, a pesar de que EE. UU lo abandonó, creó un marco para posibilitar la acción hacia la transformación a un modelo de desarrollo bajo en emisiones y con posibilidad de cumplimiento.

El Acuerdo de París tiene como objetivo mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C y hacer más esfuerzos para que no se supere 1,5°C respecto a las temperaturas preindustriales, recomendados por la ciencia para evitar un daño irreversible.

En caso de no cumplirse este objetivo de no superar 1.5°C, los estudios científicos (como los publicados por el IPCC-Panel Intergubernamental de Cambio Climático de Naciones Unidas) alertan de graves consecuencias para el planeta y las personas<sup>34</sup>.

Desde entonces, se han ido desarrollando sucesivas cumbres denominadas COP que han ido suscribiendo dicho Convenio. La edición número 25 (COP25) tuvo lugar en Madrid del 2 al 13 de diciembre de 2019.

La Cumbre del Clima celebrada en Madrid, ha supuesto una decepción para muchos interesados en que el Acuerdo de París se mantuviera, ya que los grandes países emisores de CO<sub>2</sub> (Estados Unidos, China, India, Japón, Brasil y Arabia Saudí, entre otros) han mostrado de nuevo su irresponsabilidad ante la necesidad de acciones urgentes en un momento crítico para la humanidad.

El estudio del último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicado recientemente y titulado de *El cambio climático y la tierra*, ha puesto de manifiesto la existencia de una mayor interrelación entre el medio ambiente

<sup>33</sup> <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>, consultado el día 2 de marzo de 2020.

<sup>34</sup> <https://www.ipcc.ch/sr15/>, consultado el día 18 de enero de 2020.

y la seguridad alimentaria. Concretamente con el avance del cambio climático se puede ver afectada la disponibilidad de los alimentos por cuanto que el cambio climático podría provocar un menor rendimiento en la producción de alimentos; además el cambio climático podría afectar a la accesibilidad de los alimentos al disminuir la producción y aumentar por consiguiente el precio; de igual modo podría afectar a la utilización, el uso y el modo de preparar los alimentos, así como a la estabilidad de los mismos. Estos posibles efectos se evidenciarían en función del país, pero los países más vulnerables y de bajos ingresos son los que se verían más afectados.

El hecho constatado de que aproximadamente una tercera parte de los alimentos producidos se pierda o desperdicie no ayuda precisamente a mejorar esta situación. Las causas que llevan a esa pérdida o desperdicio presentan diferencias sustanciales entre países desarrollados y en desarrollo, así como también a las diferencias entre regiones.

La reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos supondría una disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudaría a mejorar la seguridad alimentaria. Junto a las actividades propiamente industriales, es importante también señalar que algunos patrones alimentarios requieren más agua y tierra y provocan, en comparación con otras alternativas, más emisiones de gases de efecto invernadero.

La importancia de fomentar dietas equilibradas basadas en alimentos de origen vegetal (como cereales secundarios, legumbres, frutas y verduras) y alimentos de origen animal producidos de forma sostenible en sistemas que generan pocas emisiones de gases de efecto invernadero son una buena oportunidad para adaptarnos al cambio climático y de limitar sus efectos.

Una de las consecuencias que se han derivado de la actual pandemia mundial que estamos sufriendo debido a la aparición del COVID-19 causada por el virus SARS-CoV-2<sup>35</sup> es que se ha observado una disminución significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero tanto en España, como a nivel mundial. El confinamiento al que ha estado sometida la población y la desaceleración económica producida por la crisis del coronavirus ha desplomado los gases de efecto invernadero en todo el mundo.

Según el análisis recientemente publicado en “Nature Climate Change<sup>36</sup>”, las emisiones de CO<sub>2</sub> cayeron a principios de abril hasta un 17% diario respecto al año anterior. Estos niveles no se veían desde hace más de una década, concretamente desde el año 2006.

En nuestro país, la caída máxima diaria de emisiones registrada a principios de abril, llegó a ser del 31,9%, un porcentaje muy superior al de la caída global del 17%.

---

<sup>35</sup> Los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19.

<sup>36</sup> <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0797-x>, consultado el día 18 de mayo de 2020.

Los sectores que han influido en esta disminución han sido los procedentes del transporte terrestre, que han representado casi la mitad de la disminución (un 37%), seguida por la industria (25%), la generación de energía (19%) y la aviación (10%)<sup>37</sup>.

Es positivo que haya habido un descenso de los niveles de CO<sub>2</sub>, aunque los propios expertos avisan de que se trata de una situación temporal y para que realmente ese descenso fuera significativo tendría que mantenerse a lo largo del tiempo.

De lo expuesto resulta, a nivel internacional, que ambas disciplinas, se han ido construyendo a través de Tratados y/o Convenios de carácter sectorial (en caso del Derecho Ambiental), y mediante el otorgamiento a organizaciones internacionales de un mandato en la regulación internacional de los alimentos, (en cuanto al Derecho Alimentario), quedando en manos de cada Estado miembro adaptar su derecho interno a la regulación internacional y comunitaria.

### 3.- EL DERECHO ALIMENTARIO Y EL DERECHO AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El Derecho Alimentario es, como ya se ha afirmado, una rama de la ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas y principios cuya finalidad sea garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos<sup>38</sup>.

El Derecho positivo español ha tenido que ir acomodando su normativa interna a las exigencias comunitarias. Si bien en un primer momento puede encontrarse en nuestra Constitución Española derechos vinculados o relacionados con la seguridad alimentaria y con la protección de la salud y los intereses de los consumidores, que se han materializado en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, la Ley 1/2007, de 16 de noviembre, General para la defensa de los Consumidores y Usuarios, el Decreto 2529/1974/, de 9 de agosto, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español (CAE), fue tras el ingreso del Estado Español en la Comunidad Económica Europea y en la Unión Europea después, cuando nuestro ordenamiento tuvo que adaptar el derecho interno a la legislación comunitaria.

Además de las exigencias normativas europeas, otro de los motivos que propició la necesidad de desarrollar normas alimentarias fue la producción de crisis o accidentes alimentarios. En nuestro país, fue a raíz de la crisis alimentaria que tuvo lugar en el año 1981, denominada síndrome tóxico por consumo de aceite de colza, debido a lo cual se aprobó fijar en el CAE un calendario completo para su desarrollo. El CAE fue superado tras la aprobación posterior de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, fruto de la necesidad de dotar a nuestro Estado, de mecanismos de coordinación para lograr una efectiva aplicación de los distintos reglamentos que

---

<sup>37</sup><https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/la-concentraci%C3%B3n-de-co2-vuelve-a-registrar-un-m%C3%A1ximo-hist%C3%B3rico-en-el-observatorio-de-iza%C3%B1a/tcm:30-508900>, consultado el día 12 de mayo de 2020.

<sup>38</sup> Recuerda Girela, M.A. (dir.), Tratado de Derecho Alimentario, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pág. 47.

conforman el marco normativo básico a nivel europeo, y que transpone a Derecho interno el Reglamento 178/2002, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición se dictó atendiendo a la necesidad de cubrir todos los pasos de la cadena alimentaria (from farm to fork), en orden a garantizar la seguridad alimentaria y la consecución de hábitos nutricionales y de vida saludables teniendo su base en la protección de la salud pública y ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español.

Dicha Ley se basa en el principio del análisis del riesgo para la detección y eliminación de riesgos físicos, químicos y biológicos, desde un enfoque anticipatorio basado en el principio de precaución.

Al igual que existe a nivel europeo la Autoridad Europea de la Seguridad Alimentaria (EFSA<sup>39</sup>), organismo de la UE encargado de garantizar la seguridad alimentaria y de que los alimentos que se consumen por los consumidores sean seguros y saludables, a nivel nacional, se creó la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) que tiene entre sus funciones coordinar las actuaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, solicitar a las autoridades competentes las actuaciones que sean necesarias en situaciones de crisis, y coordinar el funcionamiento del sistema de alerta alimentaria a nivel nacional y asesorar a la hora de la realización de políticas alimentarias. A nivel autonómico todas las Comunidades Autónomas han regulado, o contienen aspectos relacionados con la seguridad alimentaria a través de la consejería de salud correspondiente o cuentan con organizaciones especializadas en seguridad alimentaria.

En lo que respecta al Derecho Ambiental Español, es en la Constitución Española donde se consagra el derecho al medio ambiente, concretamente en el artículo 45, Título I dedicado a los Derechos y Deberes fundamentales, dentro del Capítulo III, de los Principios Rectores de la Política Social y Económica.

Haciendo un recorrido en la evolución de las normas ambientales, se observa que existen precedentes de normas protectoras dictadas con anterioridad a nuestra Norma Fundamental, aunque éstas, van más bien, encaminadas a proteger la higiene y salubridad de los alimentos como, por ejemplo, las dictadas en El Fuero Juzgo, las Partidas y el Fuero Viejo de Castilla, donde se establecían sanciones pecuniarias para quienes quebrantasen dichas normas, normas de tipo higiénico sanitarias y de salubridad, sin que existiera una protección ambiental como tal.

Durante el siglo XIX se desarrollaron normas destinadas a regular los recursos naturales como la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, las Ordenanzas Generales de Montes de 22 de diciembre de 1833, o la Ley de 11 de abril de 1849 dictando disposiciones sobre el ramo de minas, etc.

---

<sup>39</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa_es), consultada el día 16 de enero de 2020.

Es, por tanto, partir del siglo XX, cuando se observa un aumento de la regulación ambiental en materias, que van dirigidas a regular la gestión de los recursos naturales más que su prevención, se van perfeccionando jurídicamente los sectores relacionados con el medio ambiente que ya existían y además nacen otros sectores nuevos, como por ejemplo, las aguas contaminadas cuya regulación aparece contenida en el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 cuando trata “el enturbiamiento e infección de aguas y soterramiento y ocupación de los cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales y residuos de las fábricas”; la contaminación marina, que aparece recogida en la Orden de 13 de junio de 1962, que creó la Comisión Nacional para estudiar la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos; o la contaminación atmosférica, que viene contenida en el Reglamento de Actividades Molestas, insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961.

Junto a la Constitución Española, en el ámbito ambiental español, es de destacar el Reglamento de Actividades Molestas, insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre, en el que por vez primera aparece la expresión medio ambiente, concretamente en su artículo primero, donde establece que su objeto es “evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes [...] produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”.

Otra referencia al medio ambiente es la contenida en la Ley 14/1986, General de Sanidad de 26 de abril, la cual enumera en su artículo 19.2 los elementos sobre los cuales las autoridades sanitarias participarán en la elaboración y ejecución sobre:

- a) Calidad del aire.
- b) Aguas.
- c) Alimentos e industrias alimentarias.
- d) Residuos orgánicos sólidos y líquidos.
- e) El suelo y subsuelo.
- f) Las distintas formas de energía.
- g) Transporte colectivo.
- h) Sustancias tóxicas y peligrosas.
- i) La vivienda y el urbanismo.
- j) El medio escolar y deportivo.
- k) El medio laboral.
- l) Lugares, locales e instalaciones de esparcimiento público.
- m) Cualquier otro aspecto del medio ambiente relacionado con la salud.

En nuestro ordenamiento jurídico ambas disciplinas han sido objeto de regulación, si bien, en lo que respecta al Derecho Alimentario, ha sido a partir de la aparición de crisis o accidentes alimentarios, cuando se han desarrollado normas alimentarias dirigidas a proteger la salud del consumidor, y que en el caso del Derecho Ambiental, si bien las primeras regulaciones fueron en un principio para regular los recursos naturales, el mismo, ha ido evolucionando hasta que se ha consagrado como un Principio Rector de la Política Social y Económica en nuestra Constitución Española.

## II.- LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL MEDIO AMBIENTE

Tras el desarrollo de los apartados anteriores ha quedado de manifiesto la existente interrelación que existe entre la seguridad alimentaria y el medio ambiente, tanto a nivel internacional como europeo y nacional. Ahora se tratará de desarrollar la organización administrativa de ambas disciplinas y se tratará de dar una visión global en cuanto a la distribución competencial existente en el Estado Español.

### 1.- INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Las principales organizaciones internacionales que regulan la seguridad alimentaria a nivel y el medio ambiente internacional son: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) y la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los EE.UU (EPA), las cuales recogen en los asuntos de los que se ocupan aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y con el medio ambiente.

Aunque cada una de estas organizaciones persiguen el cumplimiento de los objetivos contenidos en su acta fundacional, existen objetivos que son compartidos por todas ellos, como es garantizar la seguridad alimentaria.

#### A. La Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO)

La FAO es una organización intergubernamental que cuenta con 194 países miembros, dos miembros asociados y una organización miembro, la Unión Europea, cuyos orígenes se hallan tras el proceso de codificación del Derecho internacional surgido a finales del siglo XIX y principios del XX.

Su sede se estableció en la ciudad de Quebec en 1945, y fue trasladada de Washington D. C. a Roma en 1951.

Además de su trabajo en colaboración con la OMS en el Codex Alimentarius, la FAO se encarga de una serie de actividades relativas a la alimentación. Su objetivo reside en conseguir la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable.

Sus principales objetivos son: la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria, la malnutrición, la eliminación de la pobreza, el impulso del progreso económico y social para todos y la ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Actúa como un foco neutral donde todos los países se reúnen en condiciones de igualdad para negociar acuerdos y debatir políticas<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> La FAO en 1989, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Publicación, Roma, FAO, 1990.

La FAO está formada por siete departamentos: Agricultura y Protección del Consumidor, Desarrollo Económico y Social, Pesca y Acuicultura, departamento Forestal, Servicios internos, Recursos humanos y Finanzas y el departamento de Cooperación Técnica. Muchas de las actividades de la FAO sobre inocuidad de los alimentos se realizan en el Departamento Económico y Social (Dirección de alimentación y nutrición) así como en el departamento de Agricultura y pesca.

La FAO utiliza la gestión basada en los resultados. Se trata de un enfoque que incorpora la estrategia, las personas, los recursos, los procedimientos y la medición para perfeccionar la toma de decisiones, a la vez que se incrementan la transparencia y la rendición de cuentas. El objetivo es medir el rendimiento respecto a los objetivos, aprovechar la experiencia, adaptarse a las nuevas condiciones, informar de los resultados y cumplir los objetivos.

Muchas de las actividades de la FAO sobre inocuidad alimentaria se realizan en colaboración con otras organizaciones internacionales. La Comisión del Codex Alimentarius, por ejemplo, fue establecida por la FAO y la OMS en la década de 1960 y ha pasado a ser el punto internacional de referencia más importante para en cuestiones relacionadas con las normas alimentarias.

## B. La Organización Mundial de la Salud (OMS)

La OMS es el organismo de las Naciones Unidas especializado en materia de salud. Es la principal autoridad directiva y coordinadora de asuntos de sanidad internacional; su principal objetivo es que todos los pueblos logren obtener el mejor servicio sanitario, y por ello posee amplias competencias en materia de seguridad alimentaria. El trabajo de la OMS en materia de seguridad alimentaria incluye la consolidación de los sistemas nacionales en dicha área, la promoción de buenas prácticas de elaboración y la educación de comerciantes y consumidores en materia de manipulación de alimentos. La OMS también promueve la supervisión en laboratorios y el monitoreo de los alimentos en busca de elementos patógenos. En colaboración con los Estados miembros, la OMS trabaja para la creación de directrices consensuadas a escala internacional para recopilar datos nacionales.

Dentro de la OMS hay que hacer referencia a nivel ambiental al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que es la autoridad del medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas y actúa para promover el uso sensato del medio ambiente y la consecución del desarrollo sostenible del medio ambiente global.

Su mandato consiste en proporcionar liderazgo y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y facilitando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones a través de una política ambiental de consenso.

Las actividades relevantes del PNUMA, relacionadas con la seguridad alimentaria, son el Programa Internacional sobre Seguridad Química (IPCS) y el Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente (GEMS).

En relación con la pandemia de COVID-19 causada por el virus SARS-CoV-2, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado una Guía sobre COVID-19 y seguridad alimentaria dirigida a los operadores alimentarios. Es fundamental proteger la salud y la seguridad de todas las personas que trabajan en la producción alimentaria y en las cadenas de suministro de alimentos, además, todas las partes que participan en esta cadena deben contribuir a que los productos alimentarios avancen de forma segura a lo largo de la cadena alimentaria, la cual, es necesaria para que los consumidores continúen confiando en la salubridad y la disponibilidad de los alimentos.

*Las empresas alimentarias deben aplicar sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos que sigan los principios del análisis de peligros en puntos críticos de control con el fin de gestionar los riesgos que puedan afectar a la inocuidad de los alimentos y evitar que se contaminen*<sup>41</sup>.

El informe afirma, que es muy poco probable que el virus se transmita a través de los alimentos o de envases de productos alimenticios. Según las directrices más recientes de la OMS, basadas en pruebas científicas actuales<sup>42</sup>, *el virus de COVID-19 se transmite por contacto estrecho a través de las gotículas expulsadas por las personas infectadas al toser o estornudar, o por contacto con fómites.*

El informe establece las directrices que han de seguir los trabajadores de las empresas alimentarias para evitar la propagación del virus en su lugar de trabajo, el deber de conocer los síntomas que provocan COVID-19, el procedimiento que se debe seguir en la empresa alimentaria ante un caso de COVID-19.

En cuanto a los establecimientos de venta de alimentos al por menor, reconoce el documento, la escasa probabilidad de que puedan contaminarse los productos si se siguen las prácticas correctas de higiene personal y se afirma que por el momento no hay pruebas científicas que indiquen que este virus pueda transmitirse a través de los alimentos, aunque ello no obsta para que la exposición de alimentos sin envasar deba seguirse unas recomendaciones higiénico sanitarias.

### C. La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)

La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), ha dictado el Sexto Plan Estratégico (2016-2020) bajo el lema "Proteger a los animales y preservar nuestro futuro", con la finalidad de conseguir garantizar la seguridad de los alimentos de origen animal y mejorar el bienestar animal. En dicho plan se contienen diversas recomendaciones; por ejemplo, se dispone que para preservar la eficacia de los antibióticos en los animales, es necesario controlar la sanidad animal (más del 20% de las pérdidas de producción animal a nivel mundial están causadas por enfermedades), el bienestar animal (la sanidad animal es un componente clave en el bienestar animal), la seguridad alimentaria (la necesidad de obtención de proteína animal para alimentar al mundo hasta el año 20250 aumentará más

<sup>41</sup><https://www.who.int/publications-detail/covid-19-and-food-safety-guidance-for-food-businesses>, consultado el día 15 de mayo de 2020.

<sup>42</sup>[https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200326-sitrep-66-covid-19.pdf?sfvrsn=81b94e61\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200326-sitrep-66-covid-19.pdf?sfvrsn=81b94e61_2), consultado el día 22 de mayo de 2020.

del 70%) y la salud pública (más del 60% de los patógenos humanos son de origen animal).

Además, pone de manifiesto la estrecha relación existente entre la salud de las personas, la de los animales y la del medio ambiente, motivo por el que son necesarias estrategias multisectoriales como el concepto «Una sola salud». Estas palabras cobran especial sentido en los países emergentes, aunque la globalización ha propiciado que reaparezcan episodios sanitarios inesperados como la reciente epidemia de Ébola, así como los numerosos fallecimientos de personas que causa cada año la rabia, lo que significa que hay que actuar de forma conjunta.

La reciente aparición del virus denominado como “coronavirus<sup>43</sup>” y su rápida expansión nos hacen tomar conciencia de la importancia que exista un organismo internacional capaz de gestionar y aunar en una sola voz los riesgos de los alimentos y el medio en el que éstos se producen. Sería deseable que dicho organismo estuviera compuesto por expertos y científicos en las diversas materias, para que con las mejores técnicas disponibles pudieran realizar protocolos de actuación para prevenir en el futuro posibles pandemias como la producida por el virus COVID-19 así como cualesquiera otra que pudieran producirse.

Una de las principales funciones del análisis del riesgo consiste en el correcto funcionamiento y comunicación entre Estados miembros y la OMS en cuestiones de sanidad y seguridad alimentaria.

Entre 2009 y 2020, se han producido seis declaraciones de emergencia de salud internacional (PHEIC): la pandemia de gripe H1N1 de 2009, la declaración de poliomielitis de 2014, el brote de ébola en África occidental de 2014, la epidemia de virus Zika 2015-2016, la epidemia de ébola Kivu 2018-2019 y a partir del 30 de enero de 2020, la epidemia de neumonía por coronavirus de Wuhan de 2019<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Los coronavirus pertenecen a la subfamilia Orthocoronavirina que se incluye dentro de la familia Coronaviridae. La subfamilia Orthocoronavirina se divide en cuatro géneros, según su estructura genética: Alphacoronavirus, Betacoronavirus, Gammacoronavirus y Deltacoronavirus. Tanto los alfacoronavirus como los betacoronavirus provocan enfermedad en diferentes especies de mamíferos. Causan infecciones respiratorias en humanos y procesos de gastroenteritis en los animales.

Los coronavirus forman una gran familia de virus que pueden causar enfermedades en humanos, desde un simple resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SARS). Solo se habían descubierto seis que podían provocar enfermedades en humanos. El coronavirus de Wuhan (SARS-CoV-2) sería el séptimo. [https://es.wikipedia.org/wiki/Epidemia\\_de\\_neumon%C3%ADa\\_por\\_coronavirus\\_de\\_2019-2020#cite\\_note-262](https://es.wikipedia.org/wiki/Epidemia_de_neumon%C3%ADa_por_coronavirus_de_2019-2020#cite_note-262), consultado el día 7 de marzo de 2020.

<sup>44</sup> El 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud y Sanidad de Wuhan (provincia de Hubei, China) informó sobre un agrupamiento de 27 casos de neumonía de etiología desconocida con inicio de síntomas el 8 de diciembre, incluyendo siete casos graves, con una exposición común a un mercado mayorista de marisco, pescado y animales vivos en la ciudad de Wuhan, sin identificar la fuente del brote. El mercado fue cerrado el día 1 de enero de 2020.

El 7 de enero de 2020, las autoridades chinas identificaron como agente causante del brote un nuevo tipo de virus de la familia Coronaviridae, que ha sido denominado SARS-CoV-2. La secuencia genética fue compartida por las autoridades chinas el 12 de enero.

El 30 de enero de 2020, el Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró una emergencia de salud internacional por el brote de SARS-CoV-2.<sup>45</sup>

Dicha declaración ha sido publicada por un Comité de Emergencia compuesto por expertos internacionales que operan bajo el RSI de 2005.3

Hay algunos científicos que señalan respecto del coronavirus, que un animal intermedio no identificado, y que fue vendido en el mercado de mariscos de Huanan, en Wuhan, podría ser el huésped intermedio entre el murciélago y el ser humano que ha permitido la propagación del virus a humanos, pero aún no hay estudios suficientes que lo confirmen. Según la información oficial ofrecida por el Ministerio de Sanidad del Gobierno de España, los coronavirus son una amplia familia de virus que pueden causar infección en los seres humanos y en una variedad de animales, incluyendo aves y mamíferos como camellos, gatos y murciélagos. Se trata de una enfermedad zoonótica, lo que significa que en ocasiones pueden transmitirse de los animales a las personas.

El nuevo coronavirus SARS-CoV-2 es un nuevo tipo de coronavirus, que afecta a los humanos y se transmite de persona a persona. Aún hay muchas cuestiones que se desconocen en relación al virus y a la enfermedad que produce: COVID-19. Según se avanza en el conocimiento, se van actualizando las recomendaciones<sup>46</sup>.

En el momento de la realización de este trabajo el COVID-19 se ha extendido ya a prácticamente todos los países, existiendo 235.400 casos confirmados en España, 1.992.636 casos confirmados en Europa y 5.267.419 casos confirmados en el mundo<sup>47</sup>.

---

El Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (RSI, 2005) ha declarado el actual brote de nuevo coronavirus como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) en su reunión del 30 de enero de 2020,

<https://www.mscbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCovChina/situacionActual.htm>, consultado el 30 de abril de 2020.

<sup>45</sup> El Coronavirus es una emergencia sanitaria internacional, también conocida como (PHEIC por sus siglas en inglés), y requiere una declaración formal de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de “un evento extraordinario que se determina que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a través de la propagación internacional de la enfermedad y que potencialmente requiere una respuesta internacional coordinada”, formulada cuando surge una situación que es “grave, repentina, inusual o inesperada”, que “conlleva implicaciones para la salud pública más allá de la frontera nacional del Estado afectado” y “puede requerir una acción internacional inmediata”.

Según el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005, los Estados tienen el deber legal de responder con prontitud a un PHEIC. [https://es.wikipedia.org/wiki/Emergencia\\_sanitaria\\_de\\_preocupaci%C3%B3n\\_internacional](https://es.wikipedia.org/wiki/Emergencia_sanitaria_de_preocupaci%C3%B3n_internacional), consultado el día 7 de marzo de 2020.

<sup>46</sup> <https://www.mscbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCovChina/situacionActual.htm>, consultado el día 30 de abril de 2020.

<sup>47</sup> <https://www.mscbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCovChina/situacionActual.htm>, consultado el día 25 de mayo de 2020.

#### D. La Agencia de Protección del Medio Ambiente de EE. UU (EPA)

Por último, hay que hacer referencia a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de EE. UU (EPA), perteneciente al gobierno federal de Estados Unidos, que se encarga de proteger la salud humana, de proteger el medio ambiente y de hacer cumplir los reglamentos sobre la base de las leyes aprobadas por el Congreso en estos temas.

La Agencia lleva a cabo la evaluación ambiental, la investigación y la educación en temas ambientales. Tiene la responsabilidad de mantener y hacer cumplir las normas nacionales en una variedad de leyes ambientales, en consulta con los gobiernos estatales y locales.

De los principales programas y logros de la EPA merecen ser destacados la Ley Federal de Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas (FIFRA) que recoge los registros de todos los pesticidas que se venden legalmente en Estados Unidos y la Ley de Política Ambiental Nacional (NEPA), encargándose la EPA de revisar las Declaraciones de Impacto Ambiental de proyectos de otras agencias federales.

### 2.- ORGANISMOS EUROPEOS

#### A. La Comisión Europea (CE)

El principal organismo implicado en la seguridad alimentaria es la Comisión Europea (CE) que es el organismo responsable de la implementación de políticas y acciones, así como de la elaboración de normativa europea en función de las recomendaciones científicas en colaboración con el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

Junto a la Comisión, las instituciones que conforman la Unión Europea son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas.

El Parlamento Europeo es el órgano legislativo de la UE y desempeña principalmente tres funciones: la función legislativa, la función supervisora y la función presupuestaria.

Respecto a sus competencias legislativas es el encargado de aprobar, junto con el Consejo, las propuestas de la Comisión Europea, decidir sobre acuerdos internacionales y sobre ampliaciones y revisar el programa de trabajo de la Comisión.

En el Parlamento Europeo existe una Comisión de Medio ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), cuyos miembros trabajan activamente para que el consumidor reciba una mejor información sobre los alimentos, y en particular mediante la regulación del etiquetado y de la comercialización de productos.

Su ámbito de actuación política se extiende a una pluralidad de sectores como la contaminación del aire y el agua, la gestión de los residuos o la protección de la biodiversidad.

La Comisión Europea (CE) es la principal fuente de legislación sobre alimentos de la UE. La finalidad de la CE es garantizar un elevado nivel de seguridad alimentaria, salud animal, bienestar animal y de fitosanidad en el interior de la UE gracias a la aplicación de

medidas coherentes “de la granja a la mesa” y a un seguimiento adecuado, al tiempo que se asegura el funcionamiento efectivo del mercado interior. La aplicación de este enfoque implica el desarrollo de acciones legislativas y también de otro tipo para garantizar sistemas eficaces de control y evaluar el cumplimiento de las normas comunitarias, ya sea en el interior de la UE, como en terceros países, en relación con sus exportaciones a la UE; gestionar las relaciones internacionales con terceros países y organizaciones internacionales; gestionar las relaciones con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y garantizar una gestión científica de los riesgos.

## B. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)

La EFSA (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria) fue creada a raíz de la entrada en vigor del Reglamento (CE) 178/2002, y tiene como objetivo asegurar el mejor asesoramiento científico que haya disponible, servir de base y proporcionar a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros los dictámenes científicos para que puedan adoptar las decisiones normativas o administrativas en base a dichos informes.

El asesoramiento de la EFSA no se refiere exclusivamente a cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos y piensos, pues su preocupación por la salud le hace encargarse también de aquellas cuestiones relacionadas con el medio ambiente que puedan incidir en la salud del consumidor.

Uno de los órganos que compone la EFSA, es el Comité Científico (EFSA’s Scientific Committee and Panels), el cual, está constituido por los presidentes de las comisiones técnicas científicas, por seis expertos científicos independientes no pertenecientes a ninguna de ellas y de varias comisiones técnicas científicas compuestas por expertos científicos independientes, tal y como indica el artículo 28.4 del Reglamento (CE) 178/2002.

Los paneles científicos de la EFSA cubren una amplia gama de áreas que van desde la salud de las plantas; OGM; los aditivos alimentarios y fuentes de nutrientes; los materiales en contacto con alimentos, las enzimas y los aromas; los piensos; la salud y el bienestar animal; la protección de las plantas; los contaminantes en la cadena alimentaria; los riesgos biológicos; los productos dietéticos, las alergias, los nuevos alimentos y la nutrición, lo que muestra la adaptación de la EFSA y el interés por el estudio y análisis de nuevos datos para definir y controlar nuevos riesgos que puedan influir directa o indirectamente en la seguridad de los alimentos y los piensos.

Sus funciones van orientadas a emitir dictámenes científicos, a promover y coordinar el desarrollo de metodologías uniformes de determinación del riesgo, a proporcionar a la Comisión apoyo científico y técnico si así se le solicita, a interpretar y realizar exámenes de los dictámenes de determinación del riesgo, a elaborar o encargar estudios científicos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido, además, busca, recopila, coteja, analiza y resume los datos científicos y técnicos, emprende acciones para identificar y caracterizar los riesgos emergentes, establece un sistema de redes interconectadas de aquellas organizaciones que actúen en los ámbitos comprendidos en su cometido y de

cuyo funcionamiento será responsable y proporciona asistencia científica y técnica si se le solicita.

La EFSA identifica el problema, evalúa el riesgo en base a informes científicos, ofrece una visión independiente del riesgo y deja en manos de los poderes políticos, las medidas de gestión o manejo del riesgo. Sus recomendaciones científicas, a pesar de no ser vinculantes, son tenidas en cuenta por los Estados miembros a la hora de la toma de decisiones. Se encarga, además, de la comunicación del riesgo mediante la elaboración de dictámenes que incluyen conclusiones y recomendaciones tanto a nivel interno, así como de colaborar en la difusión de la información a los consumidores.

La EFSA ha de desempeñar sus funciones con arreglo a las siguientes características: la independencia, la confidencialidad, la comunicación y la transparencia.

### C. La Asociación Europea de Medio Ambiente (AEMA)

En materia ambiental, el principal organismo europeo es la Asociación Europea de Medio Ambiente (AEMA). La cual tiene como objetivo prioritario ser la principal fuente de conocimientos en materia de medio ambiente a escala europea, realizar un papel preponderante a largo plazo hacia una sociedad sostenible, contribuir y liderar la creación de capacidades e intercambiar conocimientos en materia de medio ambiente.

La AEMA organiza sus actividades en programas de trabajo anuales que se articulan en torno a un programa de trabajo plurianual de cinco años de duración. El actual programa de trabajo plurianual abarca el período 2019-2021<sup>48</sup>.

### D. La Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET)

EIONET es la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (*European Environment Information and Observation Network*), creada al mismo tiempo que la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA)<sup>49</sup>.

Los principales elementos que conforman la red se distribuyen en centros Temáticos Europeos que son instituciones u organismos contratados por la AEMA para realizar las funciones definidas en su programa de trabajo. Su función es apoyar la recogida, gestión y análisis de datos en diferentes sectores específicos, así como preparar y mantener conocimientos técnicos y suministrar información hacia los Puntos Focales Nacionales y los Centros Nacionales de Referencia.

Los Puntos Focales Nacionales (PFN) son los organismos encargados de coordinar las actividades relacionadas con el programa de trabajo de la AEMA en cada país miembro de la Agencia. Son el enlace entre EIONET y la Red Nacional de Información de Medio Ambiente de cada país. Suelen ser ministerios con competencias en medio ambiente o

<sup>48</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/single-programming-document-2019-2021>, consultada el día 5 de marzo de 2020.

<sup>49</sup> Reglamento CEE 1210/1990 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, modificado por el Reglamento CEE 933/1999 del Consejo, de 29 de abril.

agencias de medio ambiente nacionales. En España, el PFN es la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación.

Los Centros Nacionales de Referencia (CNR) por su parte, son instituciones u organismos que componen la red nacional de información de cada país miembro, designados por estos para cooperar con la AEMA en temas específicos y sirven de apoyo a los Centros Temáticos Europeos proporcionándoles la información que aquellos requieren para desarrollar su cometido.

A nivel autonómico también existen Puntos Focales (PFA) que son los organismos encargados de coordinar las actividades relacionadas con la AEMA y EIONET en cada Comunidad Autónoma, y se conectan todos ellos a través del Punto Focal Nacional.

En la Comunidad de Madrid el PFA es Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, la cual participa en las reuniones y proyectos informativos, necesarios para el suministro de la información que precisan los Estados miembros y la Comisión Europea para adoptar las medidas necesarias de protección del medio ambiente<sup>50</sup>.

Junto a los organismos explicados, hay que destacar la existencia de iniciativas europeas que tienen implicaciones alimentarias, ambientales y sanitarias tales como:

#### A. La Estrategia Europea en materia de Medio Ambiente y Salud

Existe a nivel europeo una pretensión de implementar una estrategia europea en materia de medio ambiente y salud. La estrategia, denominada iniciativa SCALE<sup>51</sup> (Science, Children, Awareness, Legal instrument, Evaluation), tiene por objeto profundizar en los conocimientos sobre la compleja interacción entre el medio ambiente y la salud con objeto de adoptar medidas que reduzcan la incidencia de los factores medioambientales en la salud de las personas.

El objetivo final es crear un marco que ayude a comprender mejor las relaciones de causa-efecto entre el medio ambiente y la salud y a disponer de la información necesaria para desarrollar una política comunitaria integrada. La estrategia también tiene como finalidad la identificación y posible reducción de nuevas amenazas medioambientales para la salud, así como el refuerzo de la capacidad de la Unión para legislar de manera más eficaz en este ámbito.

Este plan hace especial hincapié en la vigilancia de determinados metales pesados, alteradores endocrinos y compuestos orgánicos persistentes en humanos.

---

<sup>50</sup>[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109266100973&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142683778497&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109266100973&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142683778497&sm=1109266100977) , consultado el día 4 de noviembre de 2015.

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud, Bruselas, 11.6.2003, COM (2003) 338 final.

## B. El Programa de Salud de la UE

Para el periodo 2014-2020 se ha creado el Tercer Programa de Acción de la Unión en el ámbito de la Salud cuyos objetivos generales son: complementar y apoyar las políticas de los Estados miembros, y proporcionarles un valor añadido, para mejorar la salud de los ciudadanos de la Unión y reducir la desigualdades sanitarias promoviendo la salud, fomentando la innovación en la sanidad, aumentando la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y protegiendo a los ciudadanos de la Unión de las amenazas transfronterizas graves para la salud<sup>52</sup>.

## C. El Séptimo Programa en Materia de Acción y Medio Ambiente (PMA)

Durante más de 40 años, los Programas en Materia de Acción y Medio ambiente han ofrecido a la UE unos marcos de actuación que producen resultados y garantizan una actuación previsible y coordinada en materia de medio ambiente y cambio climático en Europa.

El Séptimo Programa de Acción Ambiental vino motivado a raíz de la Decisión N° 1386/2013 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta<sup>53</sup>”.

Las Conclusiones existentes se basan en la Agenda Estratégica de la UE adoptada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019, en la que se insiste en la necesidad urgente de construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social.

## D. El Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PMA)

En el Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente<sup>54</sup>, el Consejo ha adoptado unas conclusiones que ofrecen orientación política con respecto a la actuación de la UE en materia de medio ambiente y cambio climático para el periodo 2021-2030. El cambio climático, la contaminación, la pérdida de biodiversidad y la aceleración de las exigencias a que están sometidos los recursos naturales están poniendo en peligro el bienestar y las perspectivas de las generaciones actuales y futuras. Dichas conclusiones aconsejan la necesidad de adoptar medidas adicionales para proteger y restaurar la biodiversidad, fijar objetivos ambiciosos en materia de biodiversidad, adoptar un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular y trazar un marco estratégico a largo plazo para la economía circular, aplicando a todo ello una visión común.

---

<sup>52</sup> Regulado por el Reglamento (UE) n° 282/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a la creación de un tercer programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión n° 1350/2007/CE.

<sup>53</sup> DOUE L 354, 28-XII-2013.

<sup>54</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/10/04/8th-environmental-action-programme-council-adopts-conclusions/>, consultado el día 14 de marzo de 2020.

## E. Los Programas Marco de Investigación y Desarrollo

Con la creación dentro de la UE, de un Centro Común de Investigación del medio ambiente<sup>55</sup> (CCI), ha sido posible recopilar una importante cantidad de documentación en materia de medio ambiente y salud, y ha permitido poder contribuir a su difusión.

Si bien al comienzo, estos programas no tenían en cuenta la variable ambiental, a partir del Cuarto Programa Marco<sup>56</sup> y sobre todo en el Quinto Programa<sup>57</sup>, se han llevado a cabo proyectos relativos a la seguridad del agua potable y los efectos de los alteradores endocrinos y de los residuos de productos farmacéuticos sobre la salud y el medio ambiente, incluyendo el desarrollo de tecnologías medioambientales conexas.

En el Sexto Programa Marco de IDT (2002-2006)<sup>58</sup>, además de la investigación en el ámbito del ambiente y de la salud, se incluyeron diversos programas relativos a la calidad y seguridad de los alimentos, los cuales tienen entre sus objetivos determinar los factores medioambientales perjudiciales para la salud, comprender mejor los mecanismos implicados y determinar cómo eliminar o minimizar tales riesgos.

El punto de atención se establece en el estudio de:

“a) los riesgos relacionados con la cadena alimenticia (químicos, biológicos y físicos); b) las exposiciones combinadas de sustancias autorizadas, incluidas las repercusiones de catástrofes ecológicas locales y de la contaminación en la seguridad de los alimentos, poniendo énfasis en los riesgos acumulativos, las vías de transmisión al hombre, los efectos a largo plazo y la exposición a dosis débiles, así como las repercusiones en los grupos especialmente vulnerables, sobre todo en los niños”.

Uno de los siete campos prioritarios de la investigación, es el relativo a la seguridad alimentaria y riesgos para la salud que incluye:

- Epidemiología y alergias relacionadas con la alimentación
- Impacto de la dieta en la salud
- Procedimientos de la “Rastreabilidad” a lo largo de la cadena de producción
- Métodos de análisis, detección y control
- Métodos de producción más seguros y respetuosos con el medioambiente, y alimentos más sanos
- Efectos en la salud humana de la alimentación animal
- Riesgos para la salud derivados del medioambiente

---

<sup>55</sup> El Centro Común de Investigación (Joint Research Centre - JRC) es una Dirección General de la Comisión Europea. Consta de siete institutos de investigación situados en cinco Estados miembros de la Unión Europea (Bélgica, Alemania, Italia, Holanda y España).

<sup>56</sup> Cuarto Programa Marco IDT (1995-1998), que incluye el impacto sobre la salud (en Programas tales como BIOMED) y la perspectiva ambiental (Programas Brite/Euram).

<sup>57</sup> Quinto Programa Marco de IDT (1999-2002), a través de la acción clave “Gestión sostenible y calidad del agua.

<sup>58</sup> Sexto Programa Marco (2002-2006), la investigación en el ámbito salud ambiental fue integrada y subvencionada a través de distintas acciones, como son: calidad y seguridad de los alimentos, desarrollo sostenible, cambio climático y ecosistemas.

Se incluye el desarrollo sostenible y cambio global como campo prioritario de investigación que contiene el estudio de:

- El desarrollo sostenible y cambio global
- Los sistemas de energía sostenible: energía limpia, ahorro energético, combustibles alternativos para motores, pilas de combustible, transporte y almacenamiento de energía, etc.
- El transporte de superficie sostenible: Transporte respetuoso con el medio ambiente, interoperabilidad, seguridad, etc.
- El cambio global y ecosistemas: emisiones responsables del efecto invernadero, ciclo del agua, biodiversidad, catástrofes naturales, gestión del territorio, modelos climáticos, etc.

El Séptimo Programa Marco de IDT (2007-2013)<sup>59</sup>, se articula en cuatro Programas Específicos, que corresponden a cuatro objetivos fundamentales de la política de investigación europea, tales son<sup>60</sup>:

1. “Cooperación: Se prestará apoyo a toda la gama de actividades de investigación realizadas mediante la cooperación transnacional. El objetivo general es contribuir al desarrollo sostenible; entre los temas que se han seleccionado para la actuación comunitaria destaca los alimentos, agricultura y biotecnología, Medio ambiente (incluido el cambio climático)
2. Ideas: Este programa fortalecerá el dinamismo, la creatividad y la excelencia de la investigación europea en las fronteras del conocimiento. Para lograr este objetivo, se apoyará la investigación impulsada por el investigador, realizada en todos los campos por equipos que compiten a nivel europeo.
3. Personas: Su objetivo es fortalecer, cuantitativa y cualitativamente, el potencial humano de la investigación y la tecnología en Europa, estimulando a los jóvenes a que sigan la carrera de investigador, alentando a los investigadores europeos a permanecer en Europa y atrayendo a Europa a investigadores de todo el mundo.
4. Capacidades: Esta parte del Séptimo Programa Marco fortalecerá las capacidades de investigación e innovación en toda Europa y asegurará su óptimo aprovechamiento.
5. Acciones no nucleares del Centro Común de Investigación (CCI) Su objetivo es prestar un apoyo científico y técnico impulsado por los clientes al proceso de elaboración de las políticas comunitarias, apoyando la aplicación y el control de las actuales políticas y respondiendo a las nuevas necesidades”.

Todos estos programas serán efectivos si realmente pueden comprometer a los Estados firmantes a fin de que no queden como meros programas con buenas intenciones, pero

---

<sup>59</sup> Decisión 2006/1982/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013).

<sup>60</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32006D1982>, consultada el día 7 de febrero de 2020.

cuyos objetivos específicos no se cumplen, ya que entonces el desgaste de medios físicos, económicos, humanos será en vano.

### 3.- LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL DEL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DEL MEDIO AMBIENTE

#### A. El ámbito competencial estatal

A diferencia del Derecho Alimentario, el Derecho Ambiental sí se encuentra recogido expresamente en el artículo 45 de la CE como el derecho a disfrutar del medio ambiente y el deber de conservación que nos incumbe a todos. Se incluye, además, un sistema de responsabilidad para aquellos que violen lo dispuesto en el apartado anterior, concediendo potestad para que en los términos en que fije la ley, puedan establecerse sanciones administrativas o en su caso penales, e incluso se impone la obligación a los sujetos responsables de reparar el daño causado.

Como consecuencia de la inclusión del medio ambiente en la CE y al estar incluido dentro del Capítulo II de dicho texto normativo, se puede afirmar que el medio ambiente está al mismo nivel competencial que la seguridad alimentaria, aunque su aplicación y efectividad, a diferencia de la seguridad alimentaria, haya perdido fuerza obligatoria durante los últimos años.

Los artículos 148 y 149 de la CE recogen la distribución de competencial entre el Estado, las CC. AA. y las Entidades Locales, regulando el artículo 148 las materias que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía y el artículo 149 referido a las competencias exclusivas del Estado.

Por lo que respecta a la salud pública, se trata de una competencia compartida donde se le atribuye al Estado en el artículo 149.1. 16º CE, competencia exclusiva en sanidad exterior<sup>61</sup> y sobre “las bases y coordinación general de la sanidad” correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de la legislación básica y su ejecución (art. 148.1. 21º en relación con el artículo 149.1. 16º). Ello implica que corresponde al Estado dictar la “legislación básica”, es decir, los aspectos esenciales de la sanidad para establecer unas bases que constituyan “un marco normativo unitario, de aplicación en todo el territorio nacional, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual pueda, cada Comunidad Autónoma en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto”<sup>62</sup>.

Debido a la estrecha relación entre la sanidad y el tráfico internacional de alimentos, es lógico que sea el Estado el que establezca los mínimos que han de ser respetados por la legislación autonómica (denominándose por la Jurisprudencia como “mínimo común

<sup>61</sup> Otorga además este artículo competencia exclusiva al Estado sobre la legislación de los productos farmacéuticos.

<sup>62</sup> STC 109/2003, de 5 de junio [RTC 2003/109].

denominador<sup>63</sup>”, o “común denominador normativo<sup>64</sup>” y a partir de ahí, cada Comunidad Autónoma con competencia de desarrollo legislativo puede regular sobre ello, actuando tales normas básicas como los límites a la potestad autonómica para ejecutar la competencia asumida en su Estatuto<sup>65</sup>.

El desarrollo legislativo del Estado en materia de seguridad alimentaria viene regulado en la Ley General de Sanidad (LGS), la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios (LGDCU) y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN). Por su parte los fines de la sanidad exterior, sus funciones y actuaciones vienen regulados en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública<sup>66</sup>.

En cuanto a la protección y defensa de los consumidores, al no aparecer expresamente entre el elenco del catálogo competencial de los artículos 148 y 149 CE, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en esta materia<sup>67</sup> a través del artículo 149.3 CE, aunque en ocasiones puede entrar dentro de la competencia estatal del artículo 149.1. 16º CE.

El Estado sabedor de estas cuestiones ha dictado en virtud del artículo 53 CE normas de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, siendo la norma principal la Ley 26/1984, de 19 de junio, General de Defensa de Consumidores y Usuarios, actualmente derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la LGDCU y otras leyes complementarias<sup>68</sup>.

En la Administración General del Estado destaca la existencia de distintos órganos con competencias en materia alimentaria, vinculados a la sanidad y a la seguridad alimentaria. Los distintos Ministerios han sufrido una transformación fruto de la aprobación del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales<sup>69</sup>, cambiando su denominación y ampliándose el número de ministerios, hasta diecisiete, de los cuales, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y el Ministerio de Ciencia e Innovación son los que regulan las materias relacionadas con la seguridad alimentaria.

El que hasta ahora se denominaba Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pasa ahora a denominarse Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el cual, es un departamento ministerial del Gobierno de España encargado del desarrollo de las políticas gubernamentales en materia de medio ambiente, energía,

---

<sup>63</sup> SSTC 206/2001, de 22 de octubre.

<sup>64</sup> SSTC 275/2000, de 16 de noviembre.

<sup>65</sup> “Ni la fijación de bases ni la coordinación general de la sanidad a la que se refiere el Art. 149.1.16 de la CE deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las competencias que, las Comunidades Autónomas, hayan asumido en la materia”.

<sup>66</sup> Art. 36,37 y 38.

<sup>67</sup> STC 15/1998, de 26 de enero, donde el Tribunal expresa que se trata de una materia de carácter multidisciplinar no contemplada expresamente en los artículos 148 y 149 C.

<sup>68</sup> Artículo 8 LGDCU dentro de los Derechos básicos de los consumidores: “Son derechos básicos de los consumidores y usuarios “la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad”.

<sup>69</sup> Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, BOE núm. 11, de 13 de enero de 2020.

minería, desarrollo sostenible, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, lucha contra el cambio climático y la dirección de un modelo productivo y social más ecológico.

Dentro del Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación, se han realizado actuaciones singulares con la participación de los representantes y con las autoridades de las comunidades autónomas, en su caso, para orientar y fundamentar las políticas sobre determinadas áreas de su competencia en el medio y largo plazo. Uno de estos planes es el Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria<sup>70</sup> (PNCOCA), se trata de un documento en el que se describen los controles oficiales llevados a cabo en España por las distintas autoridades competentes a nivel estatal, autonómico y local, a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final.

El Plan persigue los siguientes objetivos<sup>71</sup>:

- 1.- Desarrollar y mejorar los planes de control oficial en el ámbito de la producción primaria para certificar, mediante el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y calidad alimentaria, que los alimentos que llegan a los ciudadanos son seguros y de calidad, facilitando, al mismo tiempo, la promoción de la industria agroalimentaria en España.
- 2.- Reducir los riesgos presentes en los alimentos que amenazan a las personas a niveles razonablemente posibles y aceptables.
- 3.- Mantener un nivel elevado de lealtad de las transacciones comerciales y de la defensa integral de los derechos de los consumidores en la cadena alimentaria y contribuir a mantener la unidad de mercado.
- 4.- Garantizar la consecución de un elevado nivel de calidad alimentaria y calidad diferenciada de los productos agroalimentarios.

Entre los organismos autónomos existentes en materia de seguridad alimentaria hay que hacer referencia a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), la cual integra y desempeña, en el marco competencial de la Administración General del Estado, las funciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición saludable.

Sus objetivos fundamentales son<sup>72</sup>:

- Promover la seguridad alimentaria, ofreciendo garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español.

---

<sup>70</sup> Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016-2020, ha sido actualizado el año 2019, [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/pncoca/PNCOCA\\_20162020Espaa.pdf](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/pncoca/PNCOCA_20162020Espaa.pdf), consultado el día 7 de febrero de 2020.

<sup>71</sup> <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-de-control-de-la-cadena-alimentaria/>, consultado el día 18 de marzo de 2020.

<sup>72</sup> [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/agencia/seccion/sobre\\_aesan.htm](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/agencia/seccion/sobre_aesan.htm), consultada el día 18 de marzo de 2020.

- Planificar, coordinar y desarrollar estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición, y en particular, en la prevención de la obesidad.

Corresponde a la Agencia, sin perjuicio de las competencias ejercidas por otros departamentos en materia agroalimentaria o medioambiental, velar por el mantenimiento de la seguridad en todas las fases de la cadena alimentaria y desempeñar, en el marco competencial de la Administración General del Estado, así como todas las funciones relacionadas con la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, a excepción de aquellas funciones atribuidas reglamentariamente a otros organismos del Estado con los que se mantendrá una coordinación permanente.

Interesa destacar a los efectos de seguridad alimentaria, que la AESAN se encarga de la primera fase del proceso del análisis del riesgo, esto es, la evaluación de los riesgos que puede conllevar el consumo de determinados alimentos para alertar de su consumo y proteger la salud pública garantizando el consumo de alimentos seguros y saludables.

En relación con la aparición del COVID-19 la AESAN ha emitido diversos informes entre los cuales interesa destacar el informe realizado en relación con la seguridad alimentaria y el COVID-19 sobre información al consumidor, de fecha de 20 de mayo de 2020, revisión 2<sup>73</sup>, cuyo objetivo es *recopilar toda la información de interés para los consumidores en relación con la seguridad alimentaria en el marco de la pandemia de COVID-19, para dar respuesta a las preguntas que más frecuentemente se plantean. Para ello se ha tenido en cuenta la documentación publicada sobre el COVID-19 por el Ministerio de Sanidad, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), la Comisión Europea y distintas agencias de seguridad alimentaria de otros Estados miembros.*

La seguridad alimentaria se consigue principalmente, según indica el documento, mediante la adopción de las medidas preventivas y depende del compromiso de todos los agentes que participan en la cadena alimentaria, siendo los principales responsables, los explotadores de empresas alimentarias.

Esta pandemia ya ha provocado múltiples efectos devastadores para la economía, la sanidad, la industria, el comercio y el turismo a nivel mundial y en nuestro país a nivel regional.

Además, hay que tener en cuenta las consecuencias sociales y políticas que a medio y largo plazo se pueden producir y que seguramente modificarán pensamientos actitudes y formas de entender el mundo que nos rodea.

---

73

[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwimiZHm5c\\_pAhUh5eAKHQlkBJgQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.aecosan.msssi.gob.es%2FAECOSAN%2Fdocs%2Fdocumentos%2Fnoticias%2F2020%2FRecomendacion\\_consumidor\\_COVID19.pdf&usq=AOvVaw3h5j0VzZZyzU7w6euw0hyq](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwimiZHm5c_pAhUh5eAKHQlkBJgQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.aecosan.msssi.gob.es%2FAECOSAN%2Fdocs%2Fdocumentos%2Fnoticias%2F2020%2FRecomendacion_consumidor_COVID19.pdf&usq=AOvVaw3h5j0VzZZyzU7w6euw0hyq), consultado el 25 de mayo de 2020.

En lo que respecta a nuestro país, el teletrabajo se está implantando a marchas forzadas para permitir a los empleados que desde casa vía telemática puedan seguir trabajando y no parar la actividad, sin embargo, hay sectores (fábricas e industrias con cadenas de montaje) donde esto no es posible. Ante el estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020, fueron numerosas las empresas y autónomos que solicitaron Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, (ERTEs) para evitar un mal mayor a sus empleados, siendo obligación del estado de asumir dichos costes que es previsible que se vuelvan permanentes, con las consecuencias económicas que se derivan para las arcas públicas, que por otro lado son de obligado cumplimiento por ser el estado el garante de la seguridad y salud de sus ciudadanos.

Actualmente la administración pública está colapsada y autónomos y pequeñas empresas han de seguir cumpliendo con sus obligaciones sociales y tributarias sin que a día de hoy hayan recibido dicha prestación.

Las consecuencias sociales ya las estamos viendo. Desde el acto más sencillo como es saludarnos por la calle ha cambiado para aislar el contacto físico y el temor al contagio que hace que no veamos al prójimo como lo que es sino fuente de posible contagio y nos conduzca a un mayor aislamiento como sociedad.

Sin embargo, esta pandemia también ha demostrado que el ser humano por regla general es solidario y que hay que luchar unidos, fortalecer los lazos de unión entre los seres humanos por encima de ideologías y países ya que esta lucha nos compromete a todos. Un aspecto que considero positivo dentro de esta situación anormal que estamos viviendo es la regeneración ambiental del planeta. Los mares, la atmósfera, la flora y la fauna están beneficiándose de la desaparición temporal del ser humano en la tierra como han demostrado estudios científicos respecto a la disminución de gases de efecto invernadero en todo el planeta.

Debemos ser resilientes como sociedad, no solamente en España sino a nivel mundial ya que una infección de este tipo no conoce fronteras. Solo el tiempo dirá si es posible la reconstrucción de nuestra sociedad y si hemos cambiado la mentalidad consumista por una más proteccionista y sostenible con el medio ambiente.

## B. El ámbito competencial autonómico

Las competencias de legislación de desarrollo y ejecución que corresponden a las CC. AA. se concretan en las leyes autonómicas en materia de sanidad e higiene que, en sus respectivos territorios, han ido aprobando las CC. AA. y que ejercen a través de sus correspondientes Consejerías respetando la legislación estatal básica existente.

Entre esas competencias hay que destacar la potestad que tienen las administraciones autonómicas para establecer normas, directrices, registros y autorizaciones para controlar los establecimientos, servicios y productos relacionados con el consumo humano y adoptar las medidas oportunas para evitar que las instalaciones o alimentos nocivos estén a disposición del público, ya que el objetivo principal en esta materia es prevenir los

riesgos alimentarios que pudieran producirse y garantizar la protección de la salud alimentaria de los consumidores.

Las notas que caracterizan la regulación autonómica en esta materia vienen presididas por el nuevo concepto que se le da a la salud pública ampliando su actuación a materias de actualidad y de interés social como son la seguridad alimentaria y la sanidad ambiental.

Del mismo modo, siguiendo la normativa europea y nacional, en la legislación autonómica se ha previsto que se constituyan Redes de Alerta Rápida Alimentaria<sup>74</sup> así como la creación de órganos de asesoramiento y coordinación. En algunas CC. AA. se han constituido entidades administrativas. Este es el caso de Cataluña que en el año 2002 creó la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, aunque en la actualidad es un área especializada dentro de la Agencia de Salud Pública de Cataluña<sup>75</sup>.

En la Comunidad de Madrid, el Departamento de Seguridad Alimentaria de Madrid gestiona la Red de Alerta Alimentaria en la ciudad de Madrid y es la unidad coordinadora de las actuaciones en el municipio, con el fin de proporcionar un enfoque armonizado a las mismas. Comunica las notificaciones a todas las dependencias municipales implicadas y remite a la Subdirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria de la Comunidad de Madrid los informes de las actuaciones realizadas por los servicios de control oficial de alimentos. Las incidencias o los riesgos, directos o indirectos, para la salud humana derivados de los productos alimenticios notificados a través del SCIRI son gestionados por el Sistema de Alerta Rápida de Alimentos (SARA), en el que está incorporado, como punto de contacto, el Departamento de Seguridad Alimentaria de Madrid Salud.

### C. El ámbito competencial local

El artículo 137 CE no asigna competencias concretas y directas a los entes locales, sino que se limita a reconocer a los municipios y provincias “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, dejando en manos del legislador ordinario, estatal o autonómico la atribución o designación de estas competencias municipales.

El régimen de las Administraciones Locales se regula principalmente mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que establece el marco común de actuación.

Las competencias concretas de las Entidades Locales serán las que les atribuyan la leyes estatales y autonómicas de las materias y sectores concretos de acción pública, tal y como indica el artículo 2 de la LBRL (modificado en 2013).

---

<sup>74</sup> El sistema de red de alerta alimentaria en España se denomina SCIRI (Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información) y a su vez forma parte del sistema europeo – RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) y del internacional – INFOSAN (International Food Safety Authorities Network).

<sup>75</sup> Ley 18/2009, de 22 de octubre, de Salud Pública que deroga la Ley 20/2002 y refunde en una única entidad de Derecho Público las Agencias de Protección de la Salud y la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, creando una nueva Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria.

El artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local recoge la obligación de que los municipios ejerzan sus competencias sobre las siguientes materias: (g) abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores, (h) la protección de la salubridad pública y el punto (i) la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Este mismo artículo en su apartado tercero entiende que habrá de ser la legislación sectorial la que determine concretamente las competencias municipales.

Se recoge, en el artículo 26 de la LBRL, competencias concretas como el servicio obligatorio para todos los municipios del control de alimentos y bebidas y la existencia de un mercado en aquellos municipios con población superior a 5000 habitantes.

Además, recoge competencias para la protección del medio ambiente, tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

### **III.- EL REGLAMENTO (CE) 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 28 DE ENERO DE 2002, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS Y LOS REQUISITOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA, SE CREA LA AUTORIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE FIJAN PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA<sup>76</sup>**

El punto de inflexión en el Derecho Alimentario se produjo con la aprobación en el año 2002 del Reglamento (CE) 178/2002, de 28 de enero, tras el cual se dota a dicha disciplina de un cuerpo normativo compacto y que ha dado lugar, a que el resto de países del entorno europeo hayan tenido que adaptar su derecho interno a dicho reglamento. Interesa exponer los principales objetivos y principios en los que se basa el Derecho Alimentario (destacando el principio de prevención o cautela y el principio de proporcionalidad), la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), que ha conseguido crear una red científica a escala comunitaria que permite afirmar que el derecho alimentario ha de basarse en el principio de científicidad. Junto a ello, merece destacar el procedimiento del análisis del riesgo (evaluación, gestión y comunicación del riesgo) como la metodología a seguir compuesta de tres fases que tiene por misión evaluar la probabilidad que existe de que un agente externo produzca un efecto adverso que ponga en riesgo la vida y la salud del consumidor.

Además, interesa analizar las referencias que el Reglamento hace respecto al medio ambiente el cual, establece la necesidad de tener en cuenta los aspectos medioambientales cuando puedan afectar a la seguridad alimentaria, incluyéndose incluso como un objetivo general.

#### **1.- DEFINICIÓN**

Cuando se estaba conformando la realización de un mercado único europeo, los Estados primaban sus intereses comerciales por encima de los de la salud de la población, tal y

---

<sup>76</sup> DO L 31 de 1.2.2002, p. 1. Modificado -artículos 25.9, 26, 41, 43 y 44- por el Reglamento (CE) 1642/2003, de 22 de julio de 2003 (DOUE L 245, de 29.09.2003).

como se pudo comprobar concretamente durante la crisis de las “vacas locas”, en 1996. En base a dicho suceso, la Comisión dio prioridad a la necesidad de establecer unos principios y normas generales para toda la UE, lo que se materializó en el Reglamento (CE) 178/2002.

El Reglamento (CE) 178/2002 es el pilar sobre el que se asienta la seguridad alimentaria en Europa. Se aplica a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos y de piensos, pero no a la producción primaria para uso privado ni a la preparación, manipulación o almacenamiento domésticos de alimentos para consumo propio.

Ese marco rector esencial rige en todas las fases de la cadena alimentaria de forma que ningún eslabón de dicha cadena queda eximido de la aplicación de este marco rector, a excepción del autoconsumo. Según dispone su preámbulo, “La experiencia ha demostrado que es necesario adoptar medidas encaminadas a garantizar que no se comercializan alimentos que no sean seguros y que existen sistemas para identificar y afrontar los problemas de seguridad alimentaria, a fin de asegurar el adecuado funcionamiento del mercado interior y de proteger la salud de las personas. Deben tratarse cuestiones análogas relativas a la seguridad de los piensos”.

Su finalidad principal es asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos y, cuando proceda para lograr dicha finalidad, también velará por la protección de la salud y el bienestar de los animales, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente.

Por tanto, el medio ambiente es objeto de atención por parte de la legislación alimentaria en la medida en que pueda ponerse en riesgo la vida y la salud de las personas, aplicándose entre otros principios el principio de proporcionalidad y el de ponderación de los intereses que se ponen en juego para conseguir el correcto funcionamiento del mercado interior.

El Reglamento (CE) 178/2002 se aplica a todas las etapas de la producción, procesamiento y distribución de los alimentos y piensos e incluye un conjunto de definiciones y principios como la aplicación del análisis de riesgo, el principio de transparencia, rastreabilidad y la aplicación del principio de precaución.

El Reglamento crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), que presta asesoramiento y apoyo científico independiente, elabora dictámenes para la evaluación de riesgos y coopera con los organismos pertinentes de los Estados miembros de la UE creando una red científica a escala comunitaria. Evalúa los riesgos por medio del asesoramiento científico y entrega información al público en general sobre los riesgos de los alimentos.

La legislación alimentaria se define en el Reglamento<sup>77</sup> de forma amplia, a fin de abarcar una extensa gama de disposiciones con un efecto directo o indirecto sobre la inocuidad de los alimentos y de los piensos; además se consideran disposiciones relativas a los

---

<sup>77</sup> Considerando (11) del Reglamento 178/2002.

materiales y a los objetos que están en contacto con los alimentos, a los piensos para animales y a otras materias primas agrícolas en la producción primaria. Así se define en el artículo tercero la legislación alimentaria como “las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en la Comunidad Europea o a nivel nacional a los alimentos en general, y a la seguridad de los alimentos en particular. Se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos, así como de piensos producidos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos o suministrados a dichos animales. Por tanto, interesa legislar sobre todas aquellas cuestiones que tengan como fin la protección de la vida y salud del consumidor”. En relación con esta definición conviene remarcar que es objeto del Derecho Alimentario aquellas cuestiones relacionadas con los alimentos en general y con la seguridad de los alimentos en particular. La definición de alimento o producto alimenticio incluye “cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no. Entre los alimentos se incluyen las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. Se incluirá el agua después del punto de cumplimiento definido en el artículo 6 de la Directiva 98/83/CE y sin perjuicio de los requisitos estipulados en las Directivas 80/778/CEE y 98/83/CE”.

“No quedan dentro del concepto de alimento: a) los piensos; b) los animales vivos, salvo que estén preparados para ser comercializados para consumo humano; c) las plantas antes de la cosecha; d) los medicamentos tal y como lo definen las Directivas 65/65/CEE (1) y 92/73/CEE (2) del Consejo; e) los cosméticos tal como los define la Directiva 76/768/CEE del Consejo (3); f) el tabaco y los productos del tabaco tal como los define la Directiva 89/622/CEE del Consejo (4); g) las sustancias estupefacientes o psicotrópicas tal como las define la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, de 1961, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971; h) los residuos y contaminantes”.

La legislación alimentaria se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos, lo que supone que tanto la empresa alimentaria como el explotador de la misma son responsables que asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria y además se aplica a los piensos<sup>78</sup> producidos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos o suministrados a dichos animales.

## 2.- PRINCIPIOS

El Reglamento (CE) 178/2002, recoge expresamente como principios de la legislación alimentaria europea el principio de precaución o cautela en el artículo 7, el principio de transparencia en el artículo 9, e implícitamente puede derivarse del artículo 10 el principio de información y participación ciudadana.

---

<sup>78</sup> Por pienso se entiende según el artículo 3.4) “cualquier sustancia o producto, incluidos los aditivos, destinado a la alimentación por vía oral de los animales, tanto si ha sido transformado entera o parcialmente como si no”.

Además de estos principios se deduce que se aplican a la legislación alimentaria europea otros principios generales que rigen a nivel comunitario y que son extensibles a esta disciplina como el principio de prevención y el principio de proporcionalidad.

El artículo 7 define el principio de cautela de la siguiente forma: 1. “En circunstancias específicas, cuando, tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado la Comunidad, en espera de disponer de información científica adicional que permita una determinación del riesgo más exhaustiva. 2. Las medidas adoptadas con arreglo al apartado 1. serán proporcionadas y no restringirán el comercio más de lo requerido para alcanzar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado la Comunidad, teniendo en cuenta la viabilidad técnica y económica y otros factores considerados legítimos para el problema en cuestión. Estas medidas serán revisadas en un plazo de tiempo razonable, en función de la naturaleza del riesgo observado para la vida o la salud y del tipo de información científica necesaria para aclarar la incertidumbre y llevar a cabo una determinación del riesgo más exhaustiva”.

Respecto a los principios de transparencia y participación que pueden deducirse del artículo 9 y 10, se refiere el artículo 9 a la consulta pública como aquella que puede tener lugar en el proceso de elaboración, evaluación y revisión de la legislación alimentaria que ha de ser abierta y transparente, ya sea directamente o a través de órganos representativos, excepto cuando no sea posible debido a la urgencia del asunto. Ello supone que, en la elaboración o modificación de la legislación alimentaria además de los datos científicos evaluados por la EFSA, en su caso, pueden estar presentes los intereses de las partes afectadas, los consumidores, los agricultores, los ganaderos, la industria alimentaria, etc. Y solo se podrá omitir esta consulta pública en casos en que, debido a la urgencia del asunto, no sea posible.

Por su parte el artículo 10 en relación con la participación dispone de la obligación que incumbe a las autoridades la obligación de “adoptar las medidas apropiadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo para la salud, indicando, en la medida de lo posible, el alimento o el pienso, o el tipo de alimento o de pienso, el riesgo que puede presentar y las medidas que se adopten o vayan a adoptarse para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo”.

El principio de precaución o cautela es la base sobre la que se asienta la seguridad alimentaria y junto con el principio de científicidad vienen a garantizar que los alimentos que se consumen sean seguros para la salud de los consumidores. Pero, además, el derecho a la información de los consumidores sobre los posibles riesgos para la salud, ha ido adquiriendo fuerza, y actualmente puede afirmarse que es uno de los derechos elementales objeto de protección y salvaguarda del Derecho Alimentario. En este sentido, es obligación de las autoridades competentes, adoptar y prever las medidas que sean necesarias para salvaguardar dicho derecho y el deber de informar y comunicar los posibles riesgos que tales medidas puedan acarrear para la salud de los consumidores.

### 3.- OBJETIVOS

El fin último de la legislación alimentaria es conseguir asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas para lo cual se establecen los principios que se recogen en el capítulo II de la Sección Primera, concretamente en el artículo 5 del citado Reglamento.

La protección se dirige en primer lugar a la protección de la vida y salud de las personas, a los intereses de los consumidores, al comercio justo y, cuando proceda, a otorgar una protección a los animales, incluyendo aspectos fitosanitarios y el medio ambiente. Esta última referencia al medio ambiente hace que sea posible considerar que, para que un alimento sea considerado seguro, el aspecto ambiental ha de incluirse en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos<sup>79</sup>.

En el articulado del Reglamento, el artículo 5 establece la necesidad de tener en cuenta los aspectos medioambientales cuando puedan afectar a la seguridad alimentaria, incluyéndose como un objetivo general. Por su parte el artículo 22, cuando se refiere al cometido de la Autoridad, hace referencia a que, entre sus funciones, la Autoridad ha de tener en cuenta el medio ambiente a fin de lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas. El artículo 53 relativo a las situaciones de emergencia establece que se adopten aquellas medidas que sean oportunas, cuando se ponga de manifiesto la probabilidad de que un alimento o pienso procedente de la Comunidad o importado de un país tercero constituya un grave riesgo para el medio ambiente.

No existe por tanto duda sobre la relación entre medio ambiente y alimentos, por cuanto que existen casos de contaminación de los alimentos por la existencia de una contaminación ambiental<sup>80</sup>.

Otro objetivo es aquel que va encaminado a lograr la libre circulación en la Comunidad, de alimentos y piensos fabricados o comercializados. El artículo 5.2 del Reglamento (CE) 178/2002, así lo recoge. Dicha finalidad es consecuencia de la apertura y funcionamiento del mercado interior y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como a sus intereses sociales y económicos. Dicha finalidad solo podrá conseguirse si los requisitos de seguridad alimentaria que se establezcan no difieren significativamente de un Estado miembro a otro, pues en caso contrario, las diferencias que puedan existir entre los Estados pueden impedir su libre circulación, crear condiciones desiguales de competencia y afectar al funcionamiento del mercado interior. Este objetivo ha ido evolucionando hasta supeditarse al objetivo genérico de la legislación alimentaria, el cual es lograr un alto grado de seguridad alimentaria.

---

<sup>79</sup> El Reglamento 178/2002 contiene varias referencias al medio ambiente. En primer lugar, en la exposición de motivos (37) se pone de manifiesto la evaluación que ha de realizar la Autoridad sobre los plaguicidas y aditivos cuyo uso puede tener incidencia ambiental. En la misma exposición en el número 38 se predica la necesidad de que la Autoridad proporcione dictámenes científicos sobre productos distintos de los alimentos y los piensos en relación con los OMG definidos en la Directiva 2001/18/CE y el exponiendo 60 en relación con la adopción de medidas de urgencia.

<sup>80</sup> Como por ejemplo la contaminación de piensos y alimentos por dioxinas, que se encuentran en el suelo pasando a los vegetales, de ahí a los animales y en último lugar al hombre mediante su consumo.

Interesa destacar el objetivo consistente en instaurar una política única en materia de higiene alimentaria, debiéndose para ello armonizar y simplificar las disposiciones complicadas y detallistas; para lograrlo, la legislación alimentaria ha de revisar las reglas de seguridad alimentaria, en particular respecto de los contaminantes, los residuos admitidos, los nuevos alimentos, los aditivos e ingredientes, y diversos métodos que se utilizan a lo largo de la cadena alimentaria como la irradiación, las medidas de salvaguardia, además de un procedimiento rápido para toma de decisiones y el mejoramiento del etiquetado, todo ello para cumplir con el objetivo final, cual es, lograr un elevado nivel de protección de la salud y la vida de las personas, introduciéndose el principio del análisis del riesgo<sup>81</sup> que ha de realizarse de forma objetiva, independiente y transparente, y siendo esta la metodología en la que se basa la legislación alimentaria europea.

#### 4.- EL ANÁLISIS DEL RIESGO: EVALUACIÓN, GESTIÓN Y COMUNICACIÓN. ASPECTOS JURÍDICOS Y TÉCNICO-CIENTÍFICOS

##### A. Introducción

Los avances de la industria, el comercio, la ciencia y la tecnología han traído consigo nuevos riesgos que amenazan no solo la salud y la estabilidad económica de los individuos o las sociedades, sino que ahora también afectan a la supervivencia de la especie humana y de la vida misma sobre el planeta Tierra. Si hace unos años se afianzó de manera optimista la llamada “sociedad del conocimiento”, con la evolución científica y tecnológica se ha producido un cambio que ha sido denominado por BECK<sup>82</sup> como “sociedad del riesgo”, principalmente por causa de la coyuntura en la que se encuentra nuestra sociedad actual al tener que estar enfrentados entre el desarrollo tecnológico y los riesgos que conlleva. Ocurre que estos riesgos tecnológicos en ocasiones no pueden ser calculados ni por tanto controlarse debido a la incertidumbre científica que se cierne sobre ellos como ocurre por ejemplo con el cambio climático.

BECK define a la sociedad del riesgo “como la época del industrialismo en la que los seres humanos se tienen que enfrentar al desafío que plantea una creciente capacidad industrial para destruir todo tipo de vida sobre la tierra y su dependencia de ciertas decisiones, especialmente cuando la producción de riesgos ambientales son el resultado de la lógica imparable de sobreproducción y sobreconsumos del capitalismo avanzado, responsable de los “males” ambientales al producir solo “bienes” para el consumo, incluidos los que se definen a través de la producción de conocimiento científico, que genera más riesgos en el mismo sentido”.

La creación normativa necesita no solo de ideas jurídicas, sino también de conocimientos científicos que han de estar basados en los principios de imparcialidad, independencia y objetividad.

Entre los juristas y estudiosos de esta materia, se plantea la dicotomía de la prevalencia de la ciencia sobre el derecho. Entre los partidarios de esta postura están aquellos que

<sup>81</sup> Art. 6 del Reglamento 178/2002.

<sup>82</sup> BECK, U., *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, D.L., Barcelona, 2006.

entienden que la solución a los problemas y riesgos tecnológicos radica en promover un mayor apoyo científico y experto en la toma de decisiones de la administración<sup>83</sup>.

Los que se oponen al predominio de la ciencia sobre el derecho argumentan que de esta forma “...El Estado renuncia a ser el titular del conocimiento y asume su incapacidad para detectar los peligros que le avecina la ciencia, distanciándose de su actividad principal ya que, aunque formalmente las decisiones sean tomadas por los poderes públicos, el contenido material se basará en los resultados obtenidos tras el análisis científico<sup>84</sup>”. Entienden que el papel atribuido a la ciencia no puede sobreponerse por encima del derecho ni la toma de decisiones, que para hacer frente a las situaciones de riesgo no se ha de depender directamente de lo dictaminado por los expertos.

ESTEVE PARDO opina que nos encontramos entonces inmersos en un Estado de la técnica, dentro del cual los gobernantes y parlamentarios no conocen el contenido de la mayoría de las ciencias, dejándoles el trabajo de medir la tolerancia de los distintos peligros a los científicos, ingenieros, médicos y demás expertos en la temática, confiando plenamente en ellos, de este modo afirma este autor “lo que se planteaba como una afirmación de dominio del derecho sobre la técnica acaba siendo una claudicación ante ella<sup>85</sup>”.

La función de la ciencia en la seguridad alimentaria es una cuestión primordial, debido a que no se puede proteger adecuadamente la salud si las normas alimentarias no se basan en datos debidamente contrastados.

Para SILANO<sup>86</sup> la aplicación del principio de precaución ha resultado ser controvertido y se basa en los siguientes asuntos: “tolerancia cero” para colibacilos en un producto de leche pasteurizada (Asunto Melkunie<sup>87</sup>) o para *Listeria monocytogenes* en productos pesqueros desprovistos de conservantes químicos (Caso Hahn<sup>88</sup>); la destrucción de la harina de pescado supuestamente contaminados con fragmentos de hueso de mamífero

---

<sup>83</sup> GRAHAM J. D., *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, National Academy Press, Washington D. C.-United States, 1983.

<sup>84</sup> SARMIENTO, D., *El Soft Law Administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Editorial Thomson-Cívitas, Madrid-España. p. 65. 2007.

<sup>85</sup> ESTEVE PARDO J., *Ciencia y Derecho, la nueva división de poderes*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, 2013, p. 114.

<sup>86</sup> SILANO, V., *Science, risk assessment and decision-making to ensure food and feed safety in the European Union*, *European Food and Feed Law Review*, nº 6, 2009.

<sup>87</sup> Donde se estableció por parte de cuatro empresas cooperativas y una empresa privada, todas ellas pertenecientes a la industria lechera de los Países Bajos, un sistema de cuotas con un esquema de compensación y acciones contra las importaciones. Ante esto la Comisión, en virtud de la Decisión 86/596/CEE de 26 de noviembre de 1986, concluyó que tal acción constituye una infracción al apartado 1 del artículo 85 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

<sup>88</sup> Caso (C-121/00). STJCE (Sala Quinta) de 24 de octubre de 2002, que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bezirksgericht Innere Stadt Wien (Austria), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra Walter Hahn, una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 91/493/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1991, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de los productos pesqueros (DO L 268, p. 15).

(caso Bellio<sup>89</sup>) y la prohibición total de la utilización de antibióticos específicos como aditivos para piensos.

(Concretamente en el procedimiento penal seguido contra el señor Hahn por haber comercializado, negligentemente, productos alimenticios perjudiciales para la salud humana, en particular salmón ahumado danés, el Alto Tribunal resolvió que ni la Directiva 91/493/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1991, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de los productos pesqueros, ni la Decisión 94/356/CE de la Comisión, de 20 de mayo de 1994, por la que se establecen las disposiciones de aplicación de la Directiva 91/493/CEE del Consejo en lo relativo a los autocontroles sanitarios de los productos pesqueros, ni los artículos 28 CE y 30 CE se oponen a la aplicación de normas nacionales que establecen un nivel de tolerancia cero respecto a la presencia de *Listeria monocytogenes* en productos a base de pescado no conservados por medios químicos).

## B. El análisis del riesgo

El proceso de análisis de riesgo (*risk analysis*) tiene su origen en la publicación *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*<sup>90</sup> (comúnmente conocida como «Red Book») de la National Academy of Science<sup>91</sup>, cuyos principios, a pesar de carecer de valor normativo, son puestos en práctica por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) para velar por la protección del medio ambiente.

El Red Book es un informe que propone un mecanismo basado en la cooperación del saber científico experto y del poder político para garantizar la regulación del riesgo en aras a preservar la salud humana.

Con el tiempo, estos conceptos formulados en el Red Book junto con los Principios de aplicación práctica para el análisis del riesgo establecidos en el Codex Alimentarius fueron asumidos, en parte, por el Reglamento (CE) 178/2002; de los que se sirvió para configurar el proceso de análisis de riesgo como “un proceso formado por tres elementos interrelacionados: determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo” (Art. 3.10).

---

<sup>89</sup> El “Tribunale di Treviso” plantea varias cuestiones prejudiciales sobre las medidas comunitarias de protección contra las encefalopatías espongiiformes transmisibles y la utilización de proteínas animales en la alimentación animal a raíz del decomiso de una partida de harina de pescado importada de Noruega (país no miembro de la UE, pero sí del EEE) en la que se encontraron fragmentos óseos de mamífero.

El órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si, en caso de una contaminación muy reducida de harina de pescado con tejido óseo de mamíferos, deben interpretarse estas disposiciones con una tolerancia cero o con cierto margen de tolerancia.

<sup>90</sup> The National Academy of Science, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, National Academy Press, Washington D. C. (USA), 1983. Esta triple distinción fue presentada en un seminario de la National Academy of Science. (A este respecto véase WILLIAMS, R. A. y THOMSON, K. M., “Integrated Analysis: Combining Risk and Economic Assessment While Preserving the Separation of Powers”, *Risk Analysis*, Vol. 4, N° 6, 2004.

<sup>91</sup> The National Academy of Science (NAS), en Washington D. C. (USA), es una sociedad honorífica de distinguidos eruditos comprometidos con la investigación científica y la ingeniería que se dedica a promover la ciencia y la tecnología y su uso para el bienestar general. Fue establecida por una Ley del Congreso firmada por el entonces presidente Abraham Lincoln el 3 de marzo de 1863.

También la FAO y la OMS han clarificado el contenido de los tres componentes del análisis del riesgo<sup>92</sup>.

El artículo 3.9) del Reglamento define riesgo como “la ponderación de la probabilidad de un efecto perjudicial para la salud y de la gravedad de ese efecto, como consecuencia de un factor de peligro”.

Es posible afirmar que el análisis de riesgo es una metodología a seguir compuesta de tres fases que tiene por misión evaluar la probabilidad que existe de que un agente externo (físico, químico, biológico o de cualquier otro tipo) produzca un efecto adverso que ponga en riesgo la vida y la salud del consumidor.

El análisis del riesgo incumbe a cada Estado, teniendo en cuenta a todos los agentes intervinientes para permitir identificar y valorar los peligros que la puesta en el mercado de un riesgo determinado puede tener para la salud de los consumidores. No obstante, la Ley permite que, si tras la determinación del riesgo se observara algún atisbo de incertidumbre científica que pudiera producir efectos nocivos para la salud, aun así, podrían adoptarse de forma controlada medidas provisionales y proporcionadas de gestión del riesgo para asegurar un nivel elevado de protección de la salud, hasta que se dispongan nuevos datos o la información científica adicional permita una determinación del riesgo más exhaustiva. De igual modo el último apartado del artículo 6 del Reglamento (CE) 178/2002, deja abierta la posibilidad de no utilizar el análisis del riesgo al añadir “salvo que esto no se considere adecuado por las circunstancias o la naturaleza de la medida<sup>93</sup>”.

#### a. La evaluación del riesgo

La evaluación del riesgo se definió por la FAO/OMS en 1995 como: “La evaluación científica de los efectos perjudiciales, conocidos o potenciales, resultantes de la exposición humana a los riesgos derivados de los alimentos. El proceso consta de las siguientes etapas: i) identificación del factor de peligro, ii) caracterización del peligro, iii) determinación de la exposición y iv) caracterización del riesgo”.

El artículo 3.11 del Reglamento (CE) 178/2002 define la evaluación o determinación del riesgo como “un proceso con fundamento científico formado por cuatro etapas: identificación del factor de peligro, caracterización del factor de peligro, determinación de la exposición y caracterización del riesgo”.

Su origen tuvo lugar en la Conferencia de Asilomar en el año 1975 a raíz de la preocupación que existía en los investigadores sobre los riesgos que pudieran derivarse tras el descubrimiento del ADN recombinante y la potencial creación de virus recombinante que sin procedimientos de controles podría ocasionar una amenaza para la salud pública.

---

<sup>92</sup> WHO, “Application of Risk Analysis to Food Standards Issues”, Report of the Joint FAO/WHO Expert Consultation, Geneva, Switzerland, 13-17 March, 1995.

<sup>93</sup> Reglamento 178/2002 (16).

La evaluación del riesgo implica cuantificar científicamente la probabilidad de que se produzcan efectos perjudiciales para la salud y esto, que en un principio parece sencillo, se complica a la hora de interpretar los datos disponibles. En ocasiones, porque los países no cuentan con datos suficientes; otras veces porque los análisis científicos no pueden dar respuestas inmediatas a las cuestiones planteadas y en un mínimo número de ocasiones las respuestas científicas obtenidas no pueden resolver los problemas que se plantean bien porque es necesario un periodo de tiempo más amplio para comprobar de forma repetida los resultados, a fin de alcanzar el nivel de confianza requerido, o bien porque la metodología empleada no es adecuada o por la posible falta, aunque en menor cantidad de casos, de conocimientos de los evaluadores de riesgos.

Las agencias de seguridad alimentaria tienen un importante y relevante papel que es tenido en cuenta a la hora de la gestión, por ello las actuaciones han de ser coherentes con sus informes o dictámenes. El órgano científico especializado en la materia con competencias para realizar la determinación del riesgo es, dependiendo del ámbito competencial, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (en adelante, EFSA) o la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, AESAN).

A efectos jurídicos, la evaluación del riesgo se plasma en un informe de contenido técnico-científico evacuado por un organismo independiente, objetivo y especializado que a nivel europeo se conforma por la EFSA y a nivel nacional por la AESAN.

El dictamen es elaborado por el comité científico experto después de haber realizado un estudio y análisis del producto alimentario en cuestión. En la práctica, estos órganos no solo emiten el dictamen, sino que, además, formulan recomendaciones de actuación con fundamento en el conocimiento científico<sup>94</sup>, es decir, aconsejan al poder público unas determinadas medidas eficaces para proteger la salud pública de los riesgos que determinados productos pueden ocasionarles.

Dicho proceso se integra en cuatro etapas: la primera etapa es la identificación del factor de peligro y consiste en buscar la fuente u origen que puede provocar el daño, esto es determinar los agentes físicos, químicos y biológicos que pueden causar efectos nocivos para la salud en aras de evitar, en la medida de lo posible, que estos se materialicen en daños para la salud y, en un segundo plano, para el medio ambiente. El peligro, materia de seguridad alimentaria, es el agente que puede causar un daño (físico, químico o biológico).

El resultado de esta primera fase es sumamente relevante ya que se trata de determinar el origen del peligro siempre que sea posible ya que en ocasiones el grado de dificultad con el que se encuentran los científicos para averiguar el origen es altamente complejo y hace difícil la toma de decisiones políticas o jurídicas.

---

<sup>94</sup> Como por ejemplo la AESAN en su opinión 2003-2006 recomienda continuar con los estudios sobre las posibles causas de la presencia de semicarbazida en los alimentos. (Vid. RECUERDA GIRELA, M. A., Seguridad alimentaria..., op. cit., p. 293).

La segunda fase de la evaluación del riesgo consiste en la caracterización del factor de peligro, se trata de evaluar cuantitativa y cualitativamente los efectos que puede causar en la salud la existencia del peligro. El agente contaminante puede ser químico, físico o biológico y requiere una evaluación de dosis-respuesta.

Una tercera etapa o fase en la evaluación del riesgo es la determinación de la exposición o, lo que es lo mismo, determinar con qué frecuencia y en qué dosis afecta a la población el peligro identificado en el alimento. Se realizan muestreos y lotes para saber qué concentración de ese agente hay en cada alimento. Con los datos obtenidos se pueden hacer estimaciones de dicha concentración relacionándolo con el consumo habitual de ese alimento y el peso corporal de los consumidores.

Por último, la cuarta fase consiste en la caracterización del riesgo, es decir en la estimación de la probabilidad de que se produzca un efecto nocivo y de la gravedad para la salud de la población.

La evaluación del riesgo no solo se ha incorporado al Derecho Alimentario europeo a través del Reglamento (CE) 178/2002, sino que también está presente en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC el cual exige que sus miembros establezcan medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de una evaluación científica de los riesgos.

En nuestro ordenamiento jurídico se ha introducido por medio de normas estatales que atribuyen las funciones a la AESAN o a través de normas autonómicas, como la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública de Cataluña.

#### b. La gestión del riesgo

La actividad de gestión del riesgo aparece recogida en la legislación europea alimentaria definiéndose como: “el proceso consistente en sopesar las alternativas políticas en consulta con las partes interesadas, teniendo en cuenta la determinación del riesgo y otros factores pertinentes y, si es necesario, seleccionando las opciones apropiadas de prevención y control<sup>95</sup>”.

La gestión del riesgo viene a realizar una función de reglamentación y control porque se trata de adoptar unas medidas concretas para prevenir que el riesgo que conlleva el consumo de un determinado alimento se materialice en daños para la salud y el medio ambiente. Según una consulta realizada por la FAO/OMS en 1997<sup>96</sup> la gestión del riesgo se define como “el proceso de ponderación de las distintas opciones normativas a la luz de los resultados de la evaluación de riesgos y, si fuera necesario, de la selección y aplicación de las posibles medidas de control apropiadas, incluidas las medidas reglamentarias”. En esta definición se incluye un criterio de ponderación entre las normas, medidas y opciones existentes para adoptar aquella que trate de reducir el riesgo y proteger la salud pública.

<sup>95</sup> Art. 3.12 del Reglamento (CE) 178/2002.

<sup>96</sup> FAO/OMS, 1997. Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS sobre gestión de riesgos e inocuidad de los alimentos, Roma, 27-31 de enero de 1997. Estudio FAO Alimentación y Nutrición - 65, Roma.

Esta fase del proceso del análisis del riesgo tiene por objetivo que los órganos competentes para su gestión valoren las posibilidades de actuación que existen, se han de sopesar las distintas opciones en función de los resultados obtenidos en la evaluación del riesgo y decidir entre todas las posibles aquellas medidas que se consideren más adecuadas para hacerle frente; ello implica realizar un ejercicio de ponderación a fin de encontrar un equilibrio entre la probabilidad científicamente estimada de que un posible riesgo se produzca y las consecuencias que supone su aceptación.

Se identifica con la actuación de los poderes públicos frente a los riesgos, ya sea mediante el ejercicio de la potestad normativa, o ejecutiva, con la finalidad principal pero no única de la protección de la salud y la vida del consumidor. Esta función para los poderes públicos implica tener en cuenta los informes científicos, las alternativas políticas posibles y el nivel de protección de la salud que se considere adecuado.

La gestión del riesgo implica encontrar un equilibrio entre la probabilidad científicamente estimada y el daño que acompaña a un riesgo para la inocuidad de los alimentos (junto con otros costos o consecuencias no deseadas) y los beneficios que se prevé obtener de actividades que reducirán la exposición a riesgos para la inocuidad de los alimentos.

La paulatina introducción de los informes científicos entre las herramientas que disponen los gobiernos a la hora de realizar la gestión de riesgos, ha permitido un nuevo enfoque que tiende a la reducción de daños mediante la adopción consensuada de medidas preventivas<sup>97</sup> junto con el resto de los agentes intervinientes.

Ambas fases se pueden afirmar que son conexas y ambas se caracterizan por lograr una interacción entre todos los agentes intervinientes que ha de permitir que las decisiones que se lleven a cabo sean transparentes. Se trata de encontrar un equilibrio entre la imparcialidad y la objetividad que ha de regir sobre la actividad científica y las decisiones que se han de tomar por parte de tales agentes donde frente a los intereses que convergen ha de primar la protección de la salud y seguridad del consumidor.

La gestión del riesgo es un proceso de mejora continua. Ello significa que en un primer momento los poderes públicos pueden adoptar medidas o tomar decisiones que, en un momento posterior, a la luz de nuevos dictámenes o nuevos datos o sucesos ocurridos, pueden cambiar. Sobre la base de la gestión de riesgos se encuentra el principio de proporcionalidad como el criterio que ha de regir a la hora de la adoptar decisiones

---

<sup>97</sup> «Corresponde a las instituciones comunitarias determinar el nivel de protección que consideran apropiado para la sociedad. Por consiguiente, en lo que respecta al primer componente de la evaluación de riesgos, deben determinar el nivel de riesgo (es decir, el umbral crítico de probabilidad de efectos perjudiciales para salud humana y de gravedad de dichos efectos potenciales) que no les parece ya aceptable para la sociedad y que, una vez superado, exige la adopción de medidas preventivas, en interés de la protección de la salud humana, pese a la incertidumbre científica subsistente. La determinación del nivel de riesgo considerado inaceptable exige, pues, que las instituciones comunitarias definan los objetivos políticos que pretenden alcanzar en el marco de las competencias que les atribuye el Tratado». (Sentencia del TPI de 11 de septiembre de 2002, Pfizer Animal Health SA/Consejo, asunto T-13/99, p. 151).

Trazar la barrera que distingue los riesgos permitidos de los que no, no es tarea fácil, ya que implica decidir y señalar con base a qué criterios se puede permitir que coexistan en la sociedad unos riesgos en detrimento de otros. Como señala ALEMANN<sup>98</sup>, “las autoridades nacionales y de la Unión que sean competentes en materia de gestión de riesgo, tienen que determinar conjuntamente el nivel de riesgo aceptable para la salud a partir del establecimiento de un umbral de riesgo que será aceptado en toda la sociedad”. Estas medidas se han de adoptar por los poderes públicos en la regulación que prevea el principio de precaución, como fundamento legal suficiente para su adopción, siempre que se trate de una situación de incertidumbre en la que se desconocen los riesgos que pueden derivarse del consumo de un determinado alimento. “Deben basarse en datos científicos; han de ser proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes en relación con medidas similares ya adoptadas<sup>99</sup>”.

### c. La comunicación del riesgo

Esta tercera fase del análisis del riesgo tiene como finalidad garantizar la confianza de los consumidores en el adecuado funcionamiento de la cadena alimentaria y en las instituciones y para las Administraciones supone la tarea de informar a los ciudadanos. El Reglamento (CE) 178/2002 define en el artículo 3.13 a la comunicación del riesgo como: “el intercambio interactivo, a lo largo de todo el proceso de análisis del riesgo, de información y opiniones en relación con los factores de peligro y los riesgos, los factores relacionados con el riesgo y las percepciones del riesgo, que se establece entre los responsables de la determinación y los responsables de la gestión del riesgo, los consumidores, las empresas alimentarias y de piensos, la comunidad científica y otras partes interesadas; en ese intercambio está incluida la explicación de los resultados de la determinación del riesgo y la motivación de las decisiones relacionadas con la gestión del riesgo”.

La consulta de Expertos FAO/OMS sobre comunicación de riesgos recomienda la siguiente definición de comunicación de riesgos<sup>100</sup>: “La comunicación de riesgos es el intercambio de información y opiniones sobre los riesgos y los factores relacionados con los riesgos entre las personas encargadas de la evaluación de los riesgos, las encargadas de la gestión de los riesgos, los consumidores y otras partes interesadas”. “La comunicación efectiva de riesgos debe tener objetivos que creen y mantengan la fiabilidad y la confianza. Debe facilitar un grado mayor de consenso y apoyo de todas las partes interesadas en la opción o las opciones de gestión de riesgos que se propongan”. Hay muchas formas y contextos para la comunicación de riesgos.

La comunicación es vital para generar confianza y es una labor importante saber comunicar, pues puede ocurrir que un exceso de información sea contraproducente para el mercado o el consumidor final porque no sea fácilmente comprensible y, por el contrario, puede entenderse que una comunicación escasa sea signo de falta de rigor y transparencia en la información, dando lugar a que se creen situaciones de alarma entre

<sup>98</sup> ALEMANN, A., *Trade in food...*, op. cit., p. 85.

<sup>99</sup> Sentencia del TJUE de 1 de abril de 2004, *Bellio F.lli Srl/ Prefettura di Treviso*, asunto C-286/02, p. 59.

<sup>100</sup> FAO/OMS, 1998. *Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation on Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters*, Rome, 2-6 February 1998. Ginebra, OMS.

la población<sup>101</sup>. Para que la comunicación sea efectiva, ha de ser precisa, adecuada y transparente, ya que una mayor información si no se sabe cómo transmitirla al consumidor puede provocar reacciones contraproducentes<sup>102</sup>.

Es lo que ocurrió en la crisis de las "vacas locas" donde se reprochó al gobierno británico y a la Comisión su actuación por la falta de coordinación y comunicación entre ambos. Junto a esto hay que tener en cuenta que la información y las necesidades alimentarias y los hábitos varían con el tiempo y las circunstancias en las que se originaron, como por ejemplo el cambio en el estilo de vida, las crisis políticas, económicas, alimentarias... del mismo modo ocurre con la publicidad de algún asunto alimentario que puede influir en el modo de actuar del consumidor final. La comunicación ha de cubrir todas las etapas del proceso de análisis de riesgos y este intercambio de información ha de ser lo más transparente posible. La comunicación de riesgos se manifiesta por tanto en una doble vertiente, la primera en el deber que tienen todos los sujetos de informar de los riesgos alimentarios que existan y la segunda, en el deber expreso que tienen los intervinientes en cada fase de comunicar las medidas que se vayan a adoptar para evitar los riesgos.

Esta fase de la comunicación del riesgo se vincula con el principio de transparencia porque, las autoridades ante la sospecha de riesgo que un alimento puede presentar para la salud de las personas o de los animales, han de comunicar a los interesados, de forma clara y transparente, tanto los daños que pueden derivarse del consumo de determinados alimentos como las medidas que se vayan a adoptar para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo lo que le garantiza su derecho a la información<sup>103</sup>.

La transparencia también se manifestará en la toma de decisiones al percibirse el riesgo de forma uniforme entre los órganos científicos y políticos, por un lado, y por los ciudadanos, por otro.

La comunicación del riesgo es una consecuencia del derecho fundamental a la información y a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. No se trata, por tanto, de una comunicación unidireccional sino bidireccional al tratarse de problemas de interés general que han de resolverse por una pluralidad de agentes intervinientes y cuya solución revierte en el interés de todos ellos ya que ninguno puede resolverlo por sí mismo<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> FAO/OMS, 1998. Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation on Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters, Rome, 2-6 February 1998. Ginebra, OMS.

<sup>102</sup> Para mayor información al respecto ver: SUNSTEIN, C., *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment*, Cambridge University Press, 2004, p. 264.

<sup>103</sup> El Reglamento 178/2002 establece en su artículo 10 que "sin perjuicio de las disposiciones comunitarias y de Derecho nacional aplicables al acceso a los documentos, cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento o un pienso puede presentar un riesgo para la salud de las personas o de los animales, las autoridades, dependiendo de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo, adoptarán las medidas apropiadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo para la salud, indicando, en la medida de lo posible, el alimento o el pienso, o el tipo de alimento o de pienso, el riesgo que puede presentar y las medidas que se adopten o vayan a adoptarse para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo".

<sup>104</sup> ARENA, G., "Introducción a la Administración compartida", en TORNOS MÁZ, J., y GALÁN, A., *Comunicación pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 156.

La actual situación de pandemia que estamos viviendo a nivel mundial hace necesario la comunicación entre la OMS y los Estados miembros, para conocer el alcance, riesgo y consecuencias que el COVID-19 puede tener para la población mundial y además hace necesario una mayor transparencia de los Estados miembros con sus ciudadanos. En este sentido no deja de ser significativo que el portal de transparencia del Estado Español haya suspendido los plazos del derecho de acceso a la información desde que se dictó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; en la primera versión del Real Decreto que regula el estado de alarma se incluía una excepción en la suspensión de los plazos administrativos para las solicitudes *referidas a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma*, sobre las que se mantenían los plazos. (Disposición adicional tercera. Apartado 4. Suspensión de plazos administrativos), pero en la última versión, publicada cuatro días después, se modificó para dejar la decisión en manos de cada unidad de transparencia. *Las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios*, (Disposición adicional tercera apartado 4), que recoge el Decreto modificado el 18 de marzo de 2020.

Por lo tanto, el cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo; igual pueden pasar tres, o seis meses sin que los ciudadanos tengan acceso a la información el cual es un derecho fundamental y es imprescindible seguir defendiéndolo para proteger la democracia.

### C. El comercio internacional

La Sección Tercera del Reglamento (CE) 178/2002 recoge dos disposiciones aplicables al comercio de alimentos en los artículos 11 y 12.

El primero de ellos, el artículo 11, está dedicado a la importación de alimentos y piensos a la Comunidad. Por regla general, la legislación alimentaria se aplica a los alimentos importados los cuales, para ser comercializados, han de cumplir “los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria o condiciones que la Comunidad reconozca al menos como equivalentes, o bien, en caso de que exista un acuerdo específico entre la Comunidad y el país exportador, los requisitos de dicho acuerdo”.

El artículo 12 por su parte se dedica a las exportaciones, aplicándose de igual modo la legislación alimentaria europea a los alimentos y piensos exportados o reexportados de la Comunidad para ser comercializados en terceros países los cuales “deben cumplir los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria, salvo que las autoridades o las disposiciones legales o reglamentarias, normas, códigos de conducta y otros instrumentos legales y administrativos vigentes del país importador exijan o establezcan, respectivamente, otra cosa.

En otras circunstancias, salvo en caso de que los alimentos sean nocivos para la salud o de que los piensos no sean seguros, los alimentos y piensos solo podrán exportarse o

reexportarse si las autoridades competentes del país destinatario hubieran manifestado expresamente su acuerdo, tras haber sido completamente informadas de los motivos y circunstancias por los cuales los alimentos o piensos de que se trate no pudieran comercializarse en la Comunidad. Por último, cuando sean aplicables las disposiciones de un acuerdo bilateral celebrado entre la Comunidad o uno de sus Estados miembros y un país tercero, los alimentos y piensos exportados de la Comunidad o de dicho Estado miembro a ese país tercero deberán cumplir dichas disposiciones”.

Para que sea posible dotar de uniformidad legislativa al Derecho Alimentario europeo y para que pueda desarrollarse de forma armonizada, el comercio internacional de alimentos y piensos, el Reglamento (CE) 178/2002, introduce el artículo 13 donde se dispone que la Comunidad y los Estados miembros han asumido una serie de compromisos para que esto sea posible, a saber: a) contribuir al desarrollo de normas técnicas internacionales relativas a los alimentos y los piensos y al desarrollo de normas sanitarias y fitosanitarias; b) fomentar la coordinación de las labores de normalización relacionadas con los alimentos y los piensos llevadas a cabo por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional; c) contribuir, cuando sea pertinente y conveniente a la celebración de acuerdos sobre el reconocimiento de la equivalencia de medidas determinadas relacionadas con los alimentos y los piensos; d) prestar una atención especial a las necesidades peculiares de los países en desarrollo en materia de crecimiento, finanzas y comercio, a fin de evitar que las normas internacionales generen obstáculos innecesarios a las exportaciones procedentes de estos países; e) fomentar la coherencia entre las normas técnicas internacionales y la legislación alimentaria y asegurar, al mismo tiempo, que no se reduce el elevado nivel de protección adoptado en la Comunidad.

En base a ello y para que no queden dudas, el Reglamento recoge en los dos artículos siguientes, el artículo 14 para los alimentos y el artículo 15 para los piensos, la prohibición de que no se comercialicen alimentos o piensos que no sean seguros.

Dice el artículo 14 que “1. No se comercializarán los alimentos que no sean seguros. 2. Se considerará que un alimento no es seguro cuando: a) sea nocivo para la salud; b) no sea apto para el consumo humano. 3. A la hora de determinar si un alimento no es seguro, deberá tenerse en cuenta lo siguiente: a) las condiciones normales de uso del alimento por los consumidores y en cada fase de la producción, la transformación y la distribución y b) la información ofrecida al consumidor, incluida la que figura en la etiqueta u otros datos a los que el consumidor tiene por lo general acceso, sobre la prevención de determinados efectos perjudiciales para la salud que se derivan de un determinado alimento o categoría de alimentos. 4. A la hora de determinar si un alimento es nocivo para la salud, se tendrán en cuenta: a) los probables efectos inmediatos y a corto y largo plazo de ese alimento, no solo para la salud de la persona que lo consume, sino también para la de sus descendientes; b) los posibles efectos tóxicos acumulativos; c) la sensibilidad particular de orden orgánico de una categoría específica de consumidores, cuando el alimento esté destinado a ella. 5. A la hora de determinar si un alimento no es apto para el consumo humano, se tendrá en cuenta si el alimento resulta inaceptable para el consumo humano de acuerdo con el uso para el que está destinado, por putrefacto, deteriorado o descompuesto. 6. Cuando un alimento que no sea seguro pertenezca a un

lote o a una remesa de alimentos de la misma clase o descripción, se presupondrá que todos los alimentos contenidos en ese lote o esa remesa tampoco son seguros, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no es seguro. 7. El alimento que cumpla las disposiciones comunitarias específicas que regulen la inocuidad de los alimentos se considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones. 8. La conformidad de un alimento con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para pensar que, a pesar de su conformidad, el alimento no es seguro. 9. A falta de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un alimento si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación alimentaria nacional del Estado miembro donde se comercialice ese alimento; esas disposiciones nacionales deberán estar redactadas y aplicarse sin perjuicio del Tratado, y en particular de sus artículos 28 y 30”. Y el artículo 15 relativo a la inocuidad de los piensos establece “1. No se comercializarán ni se darán a ningún animal destinado a la producción de alimentos piensos que no sean seguros. 2. Se considerará que un pienso no es seguro para el uso al que esté destinado cuando: — tenga un efecto perjudicial para la salud humana o de los animales, — haga que el alimento obtenido a partir de animales destinados a la producción de alimentos no sea seguro para el consumo humano. 3. Cuando un pienso que no cumple la obligación de inocuidad pertenezca a un lote o una remesa de piensos de la misma clase o descripción, se presupondrá que ninguno de los piensos contenidos en ese lote o esa remesa la cumplen, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no cumplen dicha obligación. 4. El pienso que cumpla las disposiciones comunitarias específicas por las que se rige la inocuidad de los piensos se considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones. 5. La conformidad de un pienso con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para sospechar que, a pesar de su conformidad, el pienso no es seguro. 6. En ausencia de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un pienso si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación nacional por la que se rige la inocuidad de los piensos del Estado miembro donde ese pienso está en circulación; esas disposiciones nacionales deberán estar redactadas y aplicarse sin perjuicio del Tratado, y en particular de sus artículos 28 y 30”.

La consecuencia directa de la comercialización de alimentos o piensos que no sean seguros es la exigencia de responsabilidad a los agentes que participan en la cadena alimentaria, y de cuyo tratamiento es objeto el apartado siguiente.

#### D. La responsabilidad

A la hora de tratar la responsabilidad de los integrantes de la cadena alimentaria, es necesario referirnos a un principio desarrollado y compartido tanto por la Unión Europea como por la Organización Mundial de la Salud (OMS): la seguridad alimentaria es una responsabilidad compartida “del campo a la mesa”.

Este principio se fundamenta en que la calidad y seguridad de los alimentos depende de los esfuerzos de todos los que participan en la compleja cadena alimentaria, que incluye a los productores primarios, productores secundarios, transportistas, distribuidores, consumidores y a las administraciones públicas, que tienen la obligación de proteger la salud pública en todos los eslabones de la cadena alimentaria.

El tratamiento de la responsabilidad que hace el Reglamento (CE) 178/2002 viene recogido en el artículo 17 y 19, haciendo responsables respecto a los daños que se causen por consumo de alimentos, a los explotadores de empresas alimentarias y piensos, los cuales han de asegurarse, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución<sup>105</sup> que tiene lugar en las empresas bajo su control, de que los alimentos o los piensos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria pertinentes a los efectos de sus actividades y verificarán que se cumplen dichos requisitos.

Además, los operadores se encargan de asegurar la trazabilidad de los productos en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución, incluidas las sustancias destinadas a ser incorporadas en los alimentos<sup>106</sup>.

El responsable legal principal de asegurar el cumplimiento de la legislación alimentaria y, en particular, de la seguridad alimentaria es el explotador de empresas alimentarias, ya que es quien está mejor capacitado para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos o piensos y conseguir que los alimentos o piensos que suministra sean seguros. La responsabilidad de los explotadores establecida en el citado Reglamento se refiere a las actividades que se encuentran bajo su control, de conformidad con la normativa clásica en materia de responsabilidad, en virtud de la cual debería recaer sobre una persona la responsabilidad por cosas y actos sometidos a su dirección.

Los explotadores de empresa alimentaria se pueden clasificar en:

- Productores primarios: ocupan el primer eslabón de la cadena alimentaria, que incluye todas aquellas actividades necesarias para alcanzar la cosecha, el sacrificio, el ordeño y la pesca<sup>107</sup>.

Estos deberán:

- Controlar la contaminación procedente del aire, suelo, agua, los piensos, los fertilizantes (incluidos los abonos naturales), los plaguicidas, los medicamentos veterinarios, o cualquier otro agente utilizado en la producción primaria.
- Controlar el estado de salud de animales y plantas, de manera que no originen ninguna amenaza para la salud humana por medio del consumo

---

<sup>105</sup> “Etapas de la producción, transformación y distribución”, cualquiera de las fases, incluida la de importación, que van de la producción primaria de un alimento, inclusive, hasta su almacenamiento, transporte, venta o suministro al consumidor final, inclusive, y, en su caso, todas las fases de la importación, producción, fabricación, almacenamiento, transporte, distribución, venta y suministro de piensos. Art. 3 Reglamento 178/2002.

<sup>106</sup> Art. 18 Reglamento 178/2002.

<sup>107</sup> “Producción primaria”, la producción, cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio. Abarcará también la caza y la pesca y la recolección de productos silvestres. Art. 3 Reglamento 178/2002.

de alimentos o menoscaben la aptitud del producto. y Proteger las materias primas alimentarias de la contaminación fecal y de otra índole.

- Productores secundarios (operadores de mataderos, elaboradores de alimentos y piensos, y envasadores): ocupan el segundo eslabón de la cadena alimentaria y tienen que garantizar a los consumidores que sus productos son saludables y que cumplen los requisitos legales.
- Transportistas: intervienen tanto en el traslado de las materias primas a la industria transformadora, como en la distribución del producto elaborado al consumidor final. Como integrantes de la cadena alimentaria también deben responsabilizarse de que el producto llegue a su destino en óptimas condiciones para su consumo.
- Distribuidores: en este eslabón de la cadena alimentaria se sitúan los mayoristas y minoristas que son los encargados de distribuir los productos alimenticios al consumidor final.

Para ello, los integrantes de la cadena utilizan las guías de prácticas correctas agrícolas y de fabricación<sup>108</sup>, que incluyen condiciones y procedimientos de elaboración, que se ha demostrado que garantizan una calidad y una seguridad sistemáticas. El seguimiento de tales guías es voluntario, siendo un instrumento que las administraciones ponen a disposición de los agricultores, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de la legislación vigente; y el Sistema de Análisis de Riesgos y Puntos de Control Crítico (APPCC)<sup>109</sup>, que se centra en identificar y controlar los posibles problemas durante los procesos de diseño y producción de los alimentos. Es un sistema de gestión de peligros, efectivo y racional, que en el campo de la seguridad alimentaria tiene por objetivo asegurar alimentos inocuos mediante el análisis y el control de los posibles peligros que pueden aparecer en todas y cada una de las fases de producción y comercialización.

El APPCC tiene fundamentos científicos y es sistemático en su desarrollo. Permite evaluar los peligros significativos para la salud y establecer sistemas de control que tienen por objetivo la prevención, en lugar de los controles basados en el análisis del producto final, como se ha hecho tradicionalmente.

El carácter preventivo del APPCC permite que, si aparece un resultado que indique que el control se ha perdido y, por lo tanto, que los alimentos producidos pueden no ser seguros, se puedan tomar las medidas adecuadas a tiempo, de modo que se asegura que no lleguen al consumidor productos peligrosos.

---

<sup>108</sup> Guía de Buenas Prácticas de higiene en la producción primaria agrícola, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones del MAGRAMA.

[https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/higiene\\_y\\_trazabilidad/](https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/higiene_y_trazabilidad/)

<sup>109</sup> La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) publicó, el 2 de marzo de 2017, un dictamen científico, a petición de la Comisión Europea, que ofrece un enfoque simplificado del análisis de riesgos para pequeños establecimientos minoristas: Hazard analysis approximations for certain small retail establishments in view of the application of their food safety management systems. La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN) ha elaborado una opinión científica no oficial de la EFSA: Enfoques de análisis de peligros para algunos pequeños establecimientos minoristas para la aplicación de sus sistemas de gestión de la seguridad alimentaria, y una segunda opinión científica: “Enfoques de análisis de peligros de determinados pequeños establecimientos minoristas y donaciones de alimentos, de 27 de septiembre de 2018,

Respecto a los tipos de responsabilidad: La responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias debe derivarse del incumplimiento de un requisito de la legislación alimentaria específica, y de la normativa relativa a la responsabilidad civil o penal del ordenamiento jurídico nacional de cada Estado miembro.

En nuestro ordenamiento jurídico, estas responsabilidades pueden ser:

- Administrativa, derivada del incumplimiento de la normativa específica de seguridad alimentaria, entre la que destacan normas referentes a:
  - Higiene de los productos alimenticios.
  - Seguridad general de los productos.
  - Etiquetado.
  - Reglamentaciones técnico sanitarias específicas para un producto o sector.
  - Calidad de un alimento.

Las sanciones derivadas de este tipo de responsabilidad son impuestas por los órganos administrativos competentes y se suelen concretar en la imposición de sanciones pecuniarias.

- Penal, por la comisión de un delito o falta, tipificado en el Código penal. El Código Penal recoge las siguientes conductas que ponen en peligro la seguridad alimentaria y que atentan contra la salud pública:
  - Delito de peligro alimentario (art. 363).
  - Delito de adulteración de alimentos (art. 364).
- Civil, derivada del incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad alimentaria. Consiste en una indemnización por los daños y perjuicios que causen el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta materia, regulada en los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil, que establece la responsabilidad de indemnizar por los daños y perjuicios que se causen a otra persona interviniendo culpa o negligencia.  
Este tipo de responsabilidad queda excluida cuando exista una relación contractual, por lo tanto, nunca operará entre empresario y trabajador, solamente lo hará frente a terceras personas que puedan verse afectadas por un incumplimiento en materia de seguridad alimentaria).

La legislación vigente también tiene en cuenta al consumidor como parte responsable de la seguridad alimentaria en un doble sentido: por un lado, como agente de selección responsable del producto, tiene derecho a exigir que el producto que compra sea seguro y a reclamar o denunciar el incumplimiento de los requisitos legales de higiene y seguridad, tanto por parte del fabricante como del establecimiento que suministra el producto. Por otro lado, como manipulador de alimentos, el cual asume la obligación de tener cuidado cuando se manipulan alimentos que han sido perfectamente saludables hasta el momento de su compra, para evitar que se contaminen en casa, por lo que les compete la responsabilidad de almacenar, manipular y cocinar los alimentos de manera apropiada.

Se extiende, además, la responsabilidad, a las administraciones públicas, las cuales tienen la obligación de velar por la seguridad de los alimentos, y cuyo fundamento encontramos en la Constitución Española de 1978, concretamente en el artículo 43, que consagra el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud y el artículo 51, donde se establece la protección de la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los consumidores y usuarios.

Su actuación en este ámbito se concreta, en la medida de sus competencias, en:

- Establecer una política alimentaria que garantice una alimentación segura y saludable de todos sus ciudadanos.
- Mantener sistemas generales de control y vigilancia de la calidad de los productos y servicios ofertados en su territorio.
- Proporcionar información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos.
- Regular las medidas y las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria y de la legislación relativa a los piensos. Esas medidas y sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.
- La gestión y comunicación de los riesgos.

Por último y, en relación a la responsabilidad civil, se contiene en el Reglamento (CE) 178/2002 el artículo 21, estableciendo que “las disposiciones del presente capítulo se aplicarán sin perjuicio de la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la Aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos”. Frente a la regla general del Código Civil de prescripción anual, la acción de reparación de los daños y perjuicios por productos defectuosos prescribirá a los tres años, a contar desde la fecha en que el perjudicado sufrió el perjuicio, ya sea por defecto del producto o por el daño que dicho defecto le ocasionó, siempre que se conozca al responsable de dicho perjuicio. La acción del que hubiese satisfecho la indemnización contra todos los demás responsables del daño prescribirá al año, a contar desde el día del pago de la indemnización.

También se incluye la responsabilidad del proveedor del producto defectuoso, como si fuera el productor, cuando haya suministrado el producto a sabiendas de la existencia del defecto. En este caso, el proveedor podrá ejercitar la acción de repetición contra el productor.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

Tras el análisis comparativo que se ha llevado a cabo en esta primera parte del trabajo denominado “Aproximación a las relaciones existentes entre el Derecho Alimentario y el Derecho Ambiental”, se exponen a continuación algunas conclusiones más relevantes y que interesa destacar.

De manera resumida, caben señalar las siguientes conclusiones:

1. El Derecho Alimentario es una rama de la ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de las normas y principios cuya finalidad sea garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos. No obstante, el Derecho Ambiental ha de ser tenido en cuenta a la hora de legislar, regular y positivizar las normas alimentarias por los Estados miembros ya que, sin la conjugación de dicha rama, el Derecho Alimentario perdería una parte importante de su efectividad.
2. El creciente fenómeno de la globalización ha propiciado de forma casi obligada, la expansión del Derecho Alimentario, pero también se ha producido un aumento significativo de los problemas ambientales que entran en conexión con el derecho ambiental. A pesar de que el desarrollo normativo del Derecho Ambiental se ha producido a través de normas sectoriales, y tenga un carácter interdisciplinar, es preciso incluir la variable ambiental en la toma de decisiones del Derecho Alimentario.
3. El Derecho Alimentario ha de considerar al Derecho Ambiental a la hora de perseguir sus fines; sin una protección ambiental adecuada y suficiente no sería posible garantizar que los alimentos que se consumen sean seguros para los seres vivos en general y para el ser humano en particular. El derecho Alimentario ha de ir de la mano del Derecho Ambiental para garantizar un planeta sostenible y garantizar que los alimentos que se produce sean seguros para la salud de los consumidores.
4. Se advierte la necesidad de que en la formulación de las políticas alimentarias de los Estados miembros, se tenga en cuenta de una forma más concreta y expresa, la protección al medio ambiente. Los actuales problemas ambientales han puesto de manifiesto la escasez de recursos naturales en algunos países, así como los problemas de acceso y abastecimiento de los alimentos en los países más pobres.
5. En este sentido, sería deseable otorgar mayor importancia al Derecho Alimentario, planteándose la creación de un organismo alimentario global que asegure a nivel europeo la aplicación de unos principios y normas comunes, así como que facilite la coordinación entre los Estados miembros y que incluye al medio ambiente.
6. La extensa y prolija normativa existente tanto a nivel alimentario como ambiental dificulta la coordinación entre ambas materias siendo deseable que se reorientara y coordinara la regulación entre ambas disciplinas.
7. Sería también deseable, que se promovieran políticas coherentes basadas en los derechos humanos para fortalecer la seguridad alimentaria y la nutrición, y garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales en los países subdesarrollados.
8. El deterioro del medio ambiente es más que evidente; pese a ello, la última Cumbre del Clima celebrada en Madrid del 2 al 13 de diciembre de 2019 ha supuesto una decepción para aquellos que esperaban un compromiso de los grandes países para abordar acciones urgentes que afectan a toda la humanidad. Nadie puede negar la interrelación que existe entre el medio ambiente y la seguridad alimentaria. El avance del cambio climático puede ver afectada la disponibilidad de los alimentos por cuanto puede provocar un menor rendimiento, disminuir la producción y por consiguiente producir un aumento del precio.

9. El Derecho Alimentario y el Derecho Ambiental se basan en unos principios que son comunes a ambas disciplinas, como son el principio de precaución, el principio de prevención, el principio de transparencia, el principio de proporcionalidad, el principio de integridad, el principio de globalidad, el principio de prioridad de la salud, y el principio de científicidad.

10. El desarrollo tecnológico al que se encuentra sometida nuestra sociedad, lleva consigo la aparición de nuevos riesgos, que es preciso controlar para poder proteger adecuadamente la salud del consumidor. El riesgo cero no existe, pero si es posible utilizar la mejor técnica disponible y realizar un adecuado análisis del riesgo, (evaluación, gestión y comunicación del riesgo) a fin de garantizar los estándares mínimos de seguridad y calidad alimentaria.

11. El Derecho tiene que adoptar mecanismos para que las decisiones que tomen los poderes públicos estén basadas en instrumentos rigurosos de análisis de riesgos y junto con el resto de factores, habrán de ponderar las opciones existentes a fin de lograr una seguridad alimentaria.

## V.- BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANNI, A., Trade in Food-Regulatory and Judicial Approaches in the EU and the WTO, Camerún, Mayo de 2007.
- ARENA, G., “Introducción a la Administración compartida”, en TORNOS MÁS, J., y GALÁN, A., Comunicación pública, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 156.
- ARISTÓTELES, “Política”, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 192.
- BALLARÍN MARCIAL, A., “Derecho agrario”, en *Revista de Derecho Privado, Madrid*, 1965.
- BARRANCO VELA, R., RECUERDA GIRELA, M. A., “El principio de precaución como condicionante de la innovación tecnológica y su reconocimiento en el Derecho Internacional y comunitario”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, nº 8, 2005.
- BECK, U., “La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad”, Paidós, D.L., Barcelona, 2006.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Derecho Ambiental”, La Ley, Wolters Kluwers, Madrid, 2014.
- ESTEVE PARDO, J., “Técnica, Riesgo y Derecho”, Ariel, Barcelona, 1999.
- ESTEVE PARDO J., “Ciencia y Derecho, la nueva división de poderes”, *Fundación coloquio jurídico europeo*, Madrid, 2013, p. 114.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Sistema Jurídico Administrativo de Protección del Medio Ambiente”, en *Ratio Legis*, Salamanca, 2014.
- FAO/OMS, 1997. Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS sobre gestión de riesgos e inocuidad de los alimentos, Roma, 27-31 de enero de 1997. Estudio FAO Alimentación y Nutrición - 65, Roma.

- FAO/OMS, 1998. Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation on Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters, Rome, 2-6 February 1998. Ginebra, OMS.
- FAO/OMS, 1998. Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation on Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters, Rome, 2-6 February 1998. Ginebra, OMS.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La Constitución como norma jurídica”, en VV. AA. *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Cívitas, Madrid, 1980.
- GRAHAM J. D., *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, National Academy Press, Washington D. C.-United States, 1983.
- MARTÍN MATEO, R., “Manual de Derecho Ambiental”, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- RECUERDA GIRELA, M.A., *Tratado de Derecho Alimentario*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; *Principios de Derecho Administrativo General*, Volumen I, Iustel, Madrid, 2004.
- SARMIENTO, D., “El Soft Law Administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración”, Editorial Thomson-Cívitas, Madrid-España. 2007.
- SILANO, V., Science, risk assessment and decision-making to ensure food and feed safety in the European Union, *European Food and Feed Law Review*, nº 6, 2009.
- SUNSTEIN, C., *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment*, Cambridge University Press, 2004.
- TORRES LÓPEZ, M.A., “Derecho Ambiental adaptado al CEES”, Tecnos, Madrid, 2015.

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/pncoca/PNCOCA20162020Espaa.pdf](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/pncoca/PNCOCA20162020Espaa.pdf)
- [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/agencia/seccion/sobre\\_aesan.htm](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/agencia/seccion/sobre_aesan.htm)
- [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/seguridad\\_alimentaria/detalle/responsabilidades.htm](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/detalle/responsabilidades.htm)
- <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/10/04/8th-environmental-action-programme-council-adopts-conclusions>
- <https://www.eea.europa.eu/publications/single-programming-document-2019-2021>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32006D1982>
- [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa_es)
- [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/cfs42/CFS\\_42\\_Final\\_Report\\_As\\_Adopted.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/cfs42/CFS_42_Final_Report_As_Adopted.pdf)
- <http://www.fao.org/3/y7867s/y7867s03.htm>
- <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- <http://www.fao.org/3/y1780s06.htm>
- [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109266100973&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142683778497&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109266100973&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142683778497&sm=1109266100977)

- 
- <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-de-control-de-la-cadena-alimentaria/>
  - [https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/higiene\\_y\\_trazabilidad/](https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/higiene_y_trazabilidad/)
  - <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>
  - <https://www.ipcc.ch/sr15/>
  - [https://es.wikipedia.org/wiki/Epidemia\\_de\\_neumon%C3%ADa\\_por\\_coronavirus\\_de\\_2019-2020#cite\\_note-262](https://es.wikipedia.org/wiki/Epidemia_de_neumon%C3%ADa_por_coronavirus_de_2019-2020#cite_note-262)
  - [https://es.wikipedia.org/wiki/Emergencia\\_sanitaria\\_de\\_preocupaci%C3%B3n\\_internacional](https://es.wikipedia.org/wiki/Emergencia_sanitaria_de_preocupaci%C3%B3n_internacional),
  - <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCovChina/situacionActual.htm>
  - <https://www.mscbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/home.htm>
  - [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/Informacion\\_inicial\\_alerta.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/Informacion_inicial_alerta.pdf)
  - <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/la-concentraci%C3%B3n-de-co2-vuelve-a-registrar-un-m%C3%A1ximo-hist%C3%B3rico-en-el-observatorio-de-iza%C3%B1a/tcm:30-508900>
  - <https://www.who.int/publications-detail/covid-19-and-food-safety-guidance-for-food-businesses>
  - [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200326-sitrep-66-covid-19.pdf?sfvrsn=81b94e61\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200326-sitrep-66-covid-19.pdf?sfvrsn=81b94e61_2)
  - [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwimiZHm5c\\_pAhUh5eAKHQlkBJgQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.aecosan.mssi.gob.es%2FAECOSAN%2Fdocs%2Fdocumentos%2Fnoticias%2F2020%2FRecomendacion\\_consumidor\\_COV19.pdf&usg=AOvVaw3h5j0VzZZyzU7w6euw0hyq](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwimiZHm5c_pAhUh5eAKHQlkBJgQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.aecosan.mssi.gob.es%2FAECOSAN%2Fdocs%2Fdocumentos%2Fnoticias%2F2020%2FRecomendacion_consumidor_COV19.pdf&usg=AOvVaw3h5j0VzZZyzU7w6euw0hyq)