



## ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (1)

por **Alicia de León Arce**

Profesora Titular de Derecho Civil.  
Universidad de Oviedo

**María García-Bustelo Martínez**

Becaria de Investigación.  
Universidad de Oviedo

### 1. INTRODUCCIÓN: LA PÉRDIDA DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR EN EL MERCADO ALIMENTARIO

La seguridad alimentaria ha sido siempre una preocupación especial en el ámbito comunitario, debido esto en gran medida a la importancia económica que tiene el sector agroalimentario en Europa, pues no hay que olvidar que la Unión Europea es el mayor productor mundial de alimentos y bebidas, una industria que ya hace cuatro años sumaba una producción anual de 600.000 millones de euros —casi el 15% de la producción industrial total— y unas exportaciones por valor de 50.000 millones de euros al año. Por su parte, el sector agrícola representaba una producción anual de 220.000 millones de euros y proporcionaba 7,5 millones de puestos de trabajo a jornada completa (2).

Si estos motivos de índole económica han hecho siempre que la seguridad alimentaria sea objeto de especial atención, las recientes crisis de la encefalopatía espongiforme (el llamado mal de las vacas locas) y de la dioxina, relativas a la alimentación humana y animal, han puesto a prueba los sistemas de control y la capacidad de las autoridades nacionales y europeas para vigilar la seguridad, higiene y salubridad de los alimentos, poniendo en evidencia la existencia de controles nacionales poco armonizados, la escasez de medios analíticos, de personal, de recursos técnicos, etc., y lo que es más importante, un riesgo para la salud y la seguridad de los consumidores, que ha generado la pérdida de su confianza en la inocuidad de los alimentos puestos en el mercado, haciendo

tambalearse el sector con graves secuelas económicas. Como consecuencia, los consumidores quieren disponer de más información, tanto sobre la evaluación de los riesgos a corto y largo plazo y sobre su gestión, como sobre los métodos de producción. Reivindican el derecho a estar informados y a participar en los procesos de adopción de decisiones políticas referentes a la inocuidad y la calidad de los alimentos.

La Unión Europea se ha encontrado con la necesidad de restituir esta confianza de los consumidores en el suministro de alimentos. Se trata de que puedan dar por sentado que todos los alimentos ofrecidos a la venta son inocuos y percibir que la Administración es eficaz en hacer cumplir la normativa y en vigilar y sancionar las desviaciones del mercado. Para conseguirlo, se ha hecho necesario lograr un método estructurado que integre la aplicación de sistemas de previsión y de controles efectivos. Además, se imponen nuevas modalidades de relación entre los distintos interesados de la cadena alimentaria. Se trata de que haya una intercomunicación entre los poderes públicos y los propios consumidores. El objetivo es mantener el control de la calidad alimenticia y ganar nuevamente la confianza de éstos.

Con estas premisas, la Comisión Europea ha incluido entre sus prioridades políticas una reforma del sector, que incremente la seguridad y que suprima las divergencias de las legislaciones nacionales en la materia, así como las lagunas existentes en la regulación anterior. Como consecuencia, se ha puesto en marcha una reforma normativa que establece definiciones comunes, principios generales de seguridad alimentaria y la figura de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA), con el objetivo de incrementar el nivel de protección de la salud de los ciudadanos.

Si bien todo ello constituye una revolución en el sector en el ámbito comunitario, la creación de la AESA, una autoridad centralizadora, coherente y con credibilidad que responda cuando se desata un problema o una emergencia alimentaria, tendrá una especial repercusión en los organismos nacionales de seguridad alimentaria que deberán que ajustar sus competencias en función de los requerimientos de la misma, así como adaptar sus conceptos, principios y procedimientos sobre seguridad alimentaria de sus respectivas regulaciones, teniendo como plazo para hacerlo hasta 2007.

Asimismo, no sólo ha sido la Comisión Europea quien ha reforzado el sistema de seguridad alimentaria sino que son muchos los Estados miembros que han decidido crear su propia Agencia de seguridad alimentaria con el fin de contribuir a la mejora del sistema y al consiguiente incremento de la seguridad de los alimentos en su territorio. En España se ha puesto en marcha la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, y al mismo tiempo, las autoridades autonómicas están empezando a tomar cartas en el asunto y en dos comunidades, Cataluña y Aragón, se han sentado las bases para la creación de agencias de seguridad alimentaria en sus respectivos territorios.

(1) Trabajo realizado en el marco del proyecto del Plan Regional de Investigación del Principado de Asturias sobre «Seguridad alimentaria y protección del consumidor» PB-EJS01-13. Agradecemos las aportaciones y sugerencias de los miembros del equipo Dras. Margarita Fuente Noriega y Carmen Moreno-Luque Casariego, así como de la investigadora D.<sup>a</sup> Luz María García García.

(2) Introducción del *Libro Blanco sobre seguridad alimentaria*, COM (1999) 719, 12 de enero de 2000.



Es este entramado institucional en materia de seguridad alimentaria el que nos proponemos analizar con el fin de intentar descifrar cuál va a ser la relación entre la AESA, los organismos nacionales y autonómicos, profundizando más en el caso de España que es el que nos toca más de cerca y el que más nos interesa.

## 2. LA REFORMA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA

Si bien hasta el año 2000 hay una extensa legislación en la Unión Europea que abarca tanto la producción primaria de productos agrícolas como la producción industrial de alimentos transformados, al analizar la misma, nos encontramos con que no existe hasta entonces una armonización de los conceptos y de los procesos de seguridad alimentaria. Es por ello que los Estados miembros de la Unión Europea podían partir de conceptos de seguridad diferentes y contar con procesos de seguridad también distintos. No había, por tanto, una legislación comunitaria que unificara y uniformara los conceptos y procesos relacionados con la seguridad alimentaria en todos ellos.

El primer documento que introduce cambios comunitarios en la materia es el *Libro Verde sobre los Principios Generales de la Legislación Alimentaria* (3), elaborado por la Comisión en 1997 en respuesta a la crisis de «las vacas locas». En él se pasa revista a la legislación alimentaria comunitaria existente, propugnando su mejora, simplificación y racionalización. Ese mismo año se producen los primeros cambios sustanciales en la organización del asesoramiento científico que sirve de base a la legislación alimentaria. Así, el principio básico de separación de los procesos de determinación y gestión del riesgo, que había sido desarrollado en la *Comunicación de la Comisión de abril de 1997* (4), se pone en práctica mediante la *Decisión 97/579/CE del Comisión, por la que se establecen comités científicos en el ámbito de la salud de los consumidores y de la seguridad alimentaria* (5) por la que se crean ocho comités científicos especializados. La experiencia práctica adquirida durante la labor de los comités a lo largo de los últimos años había puesto de relieve la falta de capacidad del sistema actual, que impedía un asesoramiento rápido y eficaz. Al mismo tiempo se establecen los principios de independencia, excelencia y transparencia como reglas básicas del funcionamiento de estos comités.

La continuación del Libro Verde la constituye el *Libro Blanco sobre seguridad alimentaria*, adoptado por la Comisión el 12 de enero de 2000 (6), que introduce el marco legal a partir del cual se van a desarrollar las de-

más modificaciones en la materia en la Unión Europea. Prevé un plan de acción con más de 80 acciones legislativas destinadas a mejorar y dar coherencia a la normativa comunitaria vigente hasta el momento. Y es que durante las últimas décadas, los métodos de producción, transformación y control de los alimentos habían experimentado cambios importantes, por lo que se hacía necesario actualizar la legislación europea en diversos aspectos. El nuevo marco cubre diversos ámbitos como la alimentación animal, el bienestar y la salud animal, la higiene alimentaria, los contaminantes y residuos, los nuevos alimentos, aditivos y aromas, el embalaje, la ionización de los alimentos, etc. Se da un enfoque global e integrado de toda la cadena alimentaria, teniendo en consideración todas las fases del alimento (producción, transformación y comercialización). Y es que muchos de los problemas de inocuidad de los alimentos, tienen su origen en la producción primaria, por lo que uno de los motivos de este cambio de enfoque es una sensibilización mucho mayor acerca de la necesidad de un mejor control de la inocuidad de los piensos, una cuestión a la que hasta hace relativamente poco, los organismos encargados de la seguridad de los alimentos dedicaban escasa atención. Asimismo, en vista de la ineficacia de los comités creados, el Libro Blanco propone la creación de un organismo alimentario independiente como mejor instrumento para reforzar la confianza de los consumidores. Todos estos cambios se inscriben en el marco de unos principios generales de seguridad alimentaria como son la independencia, la excelencia y la transparencia de los dictámenes científicos, el principio de precaución en la gestión de riesgos y la coherencia, eficacia y dinamismo de la política comunitaria.

Por otro lado, el Libro Blanco prevé una refundición de disposiciones en cuanto al control, con el fin de garantizar que todos los eslabones de la cadena alimentaria puedan ser objeto de controles efectivos y propone la definición de un marco comunitario para los sistemas de control nacionales que incluye tres elementos básicos: la definición de criterios de funcionamiento a escala comunitaria, la formulación de orientaciones comunitarias en materia de control y una mejor cooperación administrativa en su concepción y gestión.

Dos años más tarde, el decisivo **Reglamento (CE) n.º 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 seguridad alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procesos relativos a la seguridad alimentaria (7), que ha entrado en vigor el 21 de julio de 2002, ha hecho realidad las reformas que se venían anunciando, introduciendo los sustanciales cambios siguientes:

— *La implantación de definiciones que unifican las divergencias conceptuales de los Estados Miembros.* Se establecen las definiciones de alimento, legislación alimentaria, empresa alimentaria, explotador de empresa alimen-

(3) COM (1997) 176 final, de 30 de abril de 1997.

(4) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Salud de los Consumidores y Seguridad Alimentaria», COM (1997) 183, Bol.4-1997, punto 1.3.217.

(5) DO L 237 de 28 de agosto de 1997.

(6) COM (1999) 719, 12 de enero de 2000.

(7) DO L n.º 31, de 1 de febrero de 2002.

taria, pienso, riesgo, análisis del riesgo, determinación del riesgo, gestión del riesgo, comunicación del riesgo, factor de peligro y de trazabilidad, entre otras.

— *La creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria*, como organismo independiente encargado de la formulación de dictámenes científicos sobre todos los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, la gestión de los sistemas de alerta rápida y la comunicación de los riesgos, que analizaremos con detenimiento.

— *La puesta en marcha de sistemas de control de nivel nacional más armonizados.*

— *La comunicación con los consumidores*, que deberá ser interactiva e implicar un diálogo y una respuesta por parte de todos los agentes interesados.

— *El establecimiento de los principios generales de seguridad alimentaria*, que garanticen un tratamiento coherente de la seguridad de los alimentos de la «granja a la mesa» y que son, principalmente:

a) *La responsabilidad de todos los sectores implicados en la cadena alimentaria* (agricultores, productores de alimentación animal e industria alimentaria) y de las administraciones públicas. Principio según el cual, los explotadores de empresas alimentarias y de piensos son los primeros responsables de la seguridad alimentaria; los Estados miembros tienen que supervisar y controlar a estos explotadores y la Comisión ha de poner a prueba la eficacia de las capacidades y las aptitudes de los Estados miembros para realizar ese control, mediante inspecciones y auditorías.

b) *La trazabilidad*, esto es, la posibilidad de hacer un seguimiento de los alimentos a lo largo de todas las etapas de la cadena de la alimentación humana y animal y de sus ingredientes. Cuando surge un peligro (por ejemplo, una infección tóxica alimentaria), el encargado de la gestión del riesgo debe estar en condiciones de localizar el alimento peligroso, proceder rápidamente a la retirada de esos productos en particular, informar a los consumidores y a los agentes encargados del control de los alimentos y, de ser el caso, rastrear toda la cadena alimentaria para determinar el origen del problema y resolverlo. Por consiguiente, se trata de que mediante la rastreabilidad los encargados de la gestión del riesgo, al especificar los productos que entrañen riesgo, puedan limitar la exposición de los consumidores al mismo y los efectos económicos que puedan tener las medidas para las empresas.

c) *El análisis correcto del riesgo a través de su determinación, su gestión y su comunicación.* El Reglamento 178/2002 define cada una de estas fases con el fin de unificar el proceso de análisis para todos los Estados miembros.

d) *El principio de precaución*, aplicable cuando no se dispongan de datos científicos definitivos, concluyentes o suficientes y cuando la evaluación científica preliminar concluya que pueden existir defectos potencialmente pe-

ligrosos para el medio ambiente, la salud humana, animal o vegetal, según los criterios de protección establecidos en la Unión Europea.

e) *La posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces para afrontar las emergencias alimentarias* y en relación con ésta, sienta las bases de un **sistema de alerta rápida** (8), que si bien ya existía desde 1978, ha experimentado numerosas modificaciones. En un principio se había creado, a partir de la *Decisión 84/133/CEE del Consejo, de 2 de marzo de 1984* (9), un sistema general de vigilancia a corto plazo y de alerta, destinado a afrontar situaciones de peligro grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores. En 1989, se sustituye por la *Decisión 89/45/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988* (10) que establecía un sistema comunitario de intercambio rápido de información sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo y que fue a su vez sustituida por una disposición específica de la *Directiva 92/59/CEE del Consejo, del 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos* (11) que contenía numerosas insuficiencias y que ha sido aplicable hasta la entrada en vigor del *Reglamento 178/2002*. Este Reglamento ha puesto en funcionamiento un sistema nuevo de alerta rápida en forma de red, con el fin de notificar cualquier riesgo directo o indirecto para la salud humana derivado de productos alimenticios o piensos. En este sentido, el párrafo 60 del Preámbulo del mismo, señala la necesidad de «establecer medidas apropiadas en situaciones de emergencia para asegurarse de que todos los alimentos, del tipo y del origen que sean, y todos los piensos puedan ser sometidos a medidas comunes en caso de un riesgo grave para la salud humana y animal o en el medio ambiente».

Las diferencias con respecto al sistema anterior se centran por un lado, en hacer extensivo el ámbito de aplicación del sistema de alerta rápida, por un lado, al conjunto de alimentos destinados al consumo humano y animal, englobando todo riesgo directo o indirecto sin considerar el carácter inmediato de sus efectos, y por otro, a los piensos, ya que las recientes crisis alimentarias habían puesto de manifiesto la necesidad de incluirlos. Además, ahora también se aplica cuando las autoridades competentes de los puestos de inspección fronteriza de la Unión Europea rechazan un producto alimenticio o un pienso por razones de seguridad para el consumidor.

En este sentido, podemos apreciar que la dilatada experiencia respecto del funcionamiento del sistema de alerta rápida de la Unión Europea para los productos alimenticios le ha permitido introducir mejoras sustanciales con miras a ampliar su ámbito de aplicación y definir las relaciones con terceros países. La red constituida está inte-

(8) Artículos 50 a 52 del Reglamento 178/2002.

(9) DO L 70 de 13 de marzo de 1984.

(10) DO L 17 de 21 de enero de 1989, modificada a su vez por la Decisión 90/352/CEE del Consejo de 29 de junio de 1990, DO L 173 de 6 de julio de 1990.

(11) DO L 228 de 11 de julio de 1990.



grada por los Estados Miembros, la Comisión y la nueva Autoridad Alimentaria Europea. Asimismo, queda también abierta la participación a terceros países u organizaciones internacionales en el marco de los acuerdos entre la Comunidad y tales países u organizaciones. El proceso es el siguiente: cuando un miembro de la red dispone de información sobre la existencia de un riesgo grave directo o indirecto para la salud humana en relación con un producto alimenticio o un pienso, la red de alerta rápida la transmite inmediatamente a la Comisión. Ésta la transmite a su vez a los demás estados miembros y a la AESA, así como a los países a los que haya posibilidad de haber exportado el producto alimenticio o pienso objeto de la alerta rápida. Las repercusiones de este sistema de alerta son delicadas e inmediatas, de forma que las grandes superficies de supermercados pueden suspender sus pedidos del país de origen del problema al cabo de 24 horas.

### 3. EL PROCESO DEL ANÁLISIS DEL RIESGO

Para realizar el análisis institucional de la seguridad alimentaria en la Unión Europea, es preciso partir de la premisa del análisis del riesgo, concepto que ha puesto sobre la mesa la Organización Agroalimentaria de las Naciones Unidas (FAO por sus siglas en inglés) y que ha servido de base para introducir las reformas de seguridad alimentaria en la Unión Europea. Este concepto hace referencia al proceso a partir del cual las autoridades públicas preservan la seguridad de los alimentos. Es importante tener una idea clara del mismo para entender las diferencias y las divergencias entre los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de articular su sistema institucional en materia de seguridad alimentaria y es por ello que vamos a detenernos en su examen.

El objetivo primordial del análisis de los riesgos relacionados con los alimentos es proteger la salud pública. Para ello es necesario en primer lugar hacer una evaluación o determinación de los riesgos, en segundo lugar controlar tales riesgos de la manera más eficaz posible, mediante la selección y aplicación de medidas apropiadas y por último darlo a conocer a la opinión pública, al consumidor, que es en definitiva el destinatario de todas estas medidas. Estas tres fases que vienen a ser la evaluación, la gestión (normativa y control) y la comunicación del riesgo están interrelacionadas como se ve en el gráfico que figura en la página siguiente (12), y de su funcionamiento adecuado depende la clave del éxito del proceso.

En la reforma de seguridad alimentaria llevada a cabo por la Comisión Europea y en particular en el Reglamento 178/2002, se hace una referencia expresa a este proceso y con el fin de que sirvan a todos los Estados miembros,

(12) Fuente: FAO/OMS (1997) «Gestión del riesgo e inocuidad de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición-65» Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS, Roma 27-31 de enero.

se establecen las siguientes definiciones de cada una de estas fases.

**El análisis del riesgo** (13), está formado por tres elementos interrelacionados: determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo.

**a) Determinación del riesgo** (14), proceso con fundamento científico compuesto de cuatro etapas: identificación del factor de peligro, caracterización del factor de peligro, determinación de la exposición y caracterización del riesgo.

**b) Gestión del riesgo** (15), trata de 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. Así pues, podemos considerar que hay dos partes en la gestión del riesgo, de un lado la normativa en seguridad alimentaria y de otro el control o la supervisión de que esas normas se cumplan.

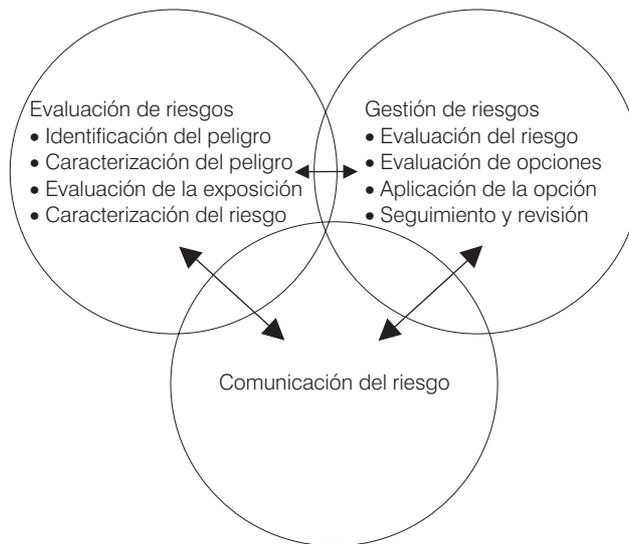
**c) Comunicación del riesgo** (16), intercambio interactivo, a lo largo de todo el proceso de análisis del riesgo, de información y opiniones en relación con los factores de peligro y los riesgos, los factores relacionados con el riesgo y las percepciones del riesgo, que se establece entre los responsables 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.

Vamos a tratar ahora de poner de manifiesto los distintos factores que contribuyen a la buena ejecución de cada una de estas fases. Para ello tomamos como referencia los criterios respecto de la gestión del riesgo, destacados por su importancia en el trabajo del *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC) presentado al *Colloque International sur la sécurité alimentaire* que tuvo lugar en Bruselas los días 5 y 6 de diciembre de 2002 (17), así como los considerados por Francia en el informe realizado para la Conferencia Paneuropea sobre calidad e inocuidad de los alimentos celebrada en Budapest en febrero de 2002 (18), que sería conveniente tener presentes y son:

**a) En la evaluación del riesgo:** El BEUC señala como necesario el nombramiento claro y transparente de los ex-

(13) Artículo 3.10 del Reglamento 178/2002.  
 (14) Artículo 3.11 del Reglamento 178/2002.  
 (15) Artículo 3.12 del Reglamento 178/2002.  
 (16) Artículo 3.13 del Reglamento 178/2002.  
 (17) KETTLITZ, B. (2002): «La EFSA», Colloque International sur la sécurité alimentaire, ULB, Bruselas 5 y 6 de diciembre (inédito).  
 (18) FAO/OMS (2002): «Cuestiones emergentes y problemas sin resolver. Medios de gestión (Francia)». Conferencia Paneuropea sobre Calidad e Inocuidad de los Alimentos. Budapest, 25-28 de febrero.

GRÁFICO 1



pertos basado en méritos científicos y experiencia relevante mediante convocatoria abierta con declaración de intereses, tanto de los expertos como de los recursos de investigación sobre la que basar sus decisiones. Asimismo, subraya la importancia de que representantes del interés público estén presentes en los comités científicos consultivos, al menos con el status de observadores y de que los dictámenes científicos sean comunicados al público de una forma accesible a todos. También hace hincapié en la transparencia de las reuniones y en que los comités científicos animen a las minorías científicas a colaborar en sus deliberaciones.

**b) En la gestión del riesgo:** La gestión del riesgo consta de dos partes bien diferenciadas, por un lado de la legislación o capacidad normativa y por otro del control o supervisión de la aplicación de las normas.

**a) Legislación:** Basada en los resultados de la evaluación del riesgo y en otros aspectos relevantes, los encargados de la misma tienen que decidir qué acciones deben ser llevadas a cabo, mediante consulta con todas las partes implicadas. En este sentido el BEUC considera esencial que las razones para las decisiones políticas sean transparentes y claramente comunicadas. Además, sin dejar de considerar esencial la base científica a la hora de tomar decisiones relacionadas con la seguridad alimentaria, considera muy importante tener otros factores en cuenta como los costes económicos, los beneficios, las prácticas veterinarias y de manufacturación así como los intereses de los mercados nacionales. Y es que todos estos factores forman parte de la aplicación de la legisla-

ción. No tendría sentido legislar al margen de ellos, pues se correría el riesgo de que las normas terminasen siendo inaplicables o inservibles. Así, por ejemplo, durante la crisis de las dioxinas en Bélgica (19) se establecieron unos límites en los animales que debían ser controlados mediante análisis. Sin embargo la realidad mostró la inviabilidad de la medida debido al alto coste de cada análisis y al largo período de tiempo (tres semanas) que hacía falta para obtener su resultado. Además, la capacidad técnica muchas veces es variable de un Estado miembro a otro, no está uniformemente repartida en la Unión y todo ello debe ser tenido en cuenta.

**b) Control y Supervisión:** El Libro Blanco señala la necesidad de garantizar que todos los eslabones de la cadena alimentaria pueden ser objeto de controles efectivos. En este sentido, y según apunta el Informe presentado por Francia en la Conferencia de Budapest citado sobre los medios de gestión, para que los controles sean efectivos, deben tomar en consideración toda la cadena de producción y distribución de los alimentos y basarse en la cooperación de todos los agentes que intervienen en la cadena alimentaria: quienes producen, transforman y comercializan los alimentos, las autoridades encargadas de aplicar los controles y los consumidores.

(19) Como se puso de manifiesto, la contaminación de los piensos se produjo por haber sido utilizados para su obtención aceites industriales que contenían gran cantidad de dioxinas y habían sido destinados a la alimentación de un 25% de las granjas de gallinas y pollos del país.



Así, la responsabilidad primordial de la inocuidad de los alimentos recae en quienes los producen, elaboran y distribuyen. Esta responsabilidad abarca toda la cadena alimentaria: agricultores y sus proveedores, pescadores, operadores de mataderos, elaboradores de alimentos, transportistas, distribuidores al por mayor y al por menor proveedores de comidas, etc. Es su obligación garantizar que los alimentos que producen y manipulan son inocuos y cumplen con los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria, cerciorándose de que se cumplen dichos requisitos. Deben operar de conformidad con los principios de las buenas prácticas de agricultura/higiene/manufactura. Para ello deben establecer mecanismos de verificación interna eficaz, pertinente y fiable a fin de detectar los posibles fallos de sus sistemas de producción en lo que respecta a la inocuidad y la calidad de sus productos. A estos efectos deben crear un mecanismo de seguimiento y control de sus procesos de producción. De este modo se determinarán los puntos críticos de control y se establecerá un sistema para supervisar la producción en esos puntos, denominado *Hazard Analysis Critical Control Points*, vulgarmente conocido como HACCP por sus siglas en inglés (20).

La principal tarea de las autoridades de supervisión consiste en establecer normas de inocuidad y asegurar que los productores, elaboradores y comerciantes de alimentos apliquen sistemas internos de control basados en el HACCP adecuados, validados y operados de conformidad con estas normas. Además, deben realizar también ciertas actividades de control directo para asegurar el cumplimiento de la legislación y también deben proporcionar información y asesoramiento sobre una amplia gama de asuntos relacionados con los alimentos que pueden afectar a la salud humana. Esta labor debe llevarse a cabo con transparencia y comunicación abierta con los consumidores, los productores, los comerciantes y otras partes interesadas. Un método eficaz para aumentar la observancia de la legislación alimentaria consiste en publicar los resultados de las actividades de control de los alimentos

La responsabilidad de la higiene de los alimentos en el hogar y de asegurar que se sigan las recomendaciones de almacenamiento y preparación de los alimentos recae en los consumidores. Esta es una cuestión que no se debe infravalorar, ya que se trata del último eslabón importante de la cadena alimentaria para la inocuidad de los alimentos. Las autoridades nacionales de supervisión, junto con otras, tienen la obligación de intentar mejorar la información de los consumidores sobre la higiene de los alimentos en el hogar y de proporcionar recomendaciones, información y educación para ayudar a que los consumidores actúen ante los riesgos alimentarios de un modo más eficaz.

(20) Sistema racional de control microbiológico que incluye la anticipación de los riesgos asociados con la producción o el empleo de los alimentos y la identificación de los puntos en los que pueden ser controlados dichos riesgos, constituyendo, por ello, una alternativa racional a los ineficaces programas de control del pasado.

**c) En la comunicación del riesgo:** En este sentido el objetivo es proporcionar información científica y conocimientos al público de una manera clara y accesible a todos. Para ello se deberán explicar las herramientas utilizadas y los resultados obtenidos, lo que requerirá de un dictamen pericial de alto grado científico y de habilidad para trasladar la información técnica en un lenguaje común. No obstante, el BEUC considera necesario cambiar el enfoque tradicional de la comunicación. Es necesario que la comunicación del riesgo deje de tener una estructura exclusivamente vertical (de las autoridades al consumidor) y pase a haber un intercambio de información, una interacción que potencie la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso de análisis del riesgo. Ésta, además, será la única forma de conocer los demás factores que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de sopesar las decisiones políticas y que acabamos de ver en la gestión del riesgo, factores que afectan a los consumidores, incluyendo preocupaciones religiosas o éticas, su deseo de promover las prácticas de producción alimentaria sostenidas, etc.

Es este cambio de estructura en la comunicación lo que los consumidores demandan y lo que efectivamente hará que su confianza en los alimentos se vaya recuperando. Se trata de desarrollar la credibilidad y la consistencia en los mensajes sobre seguridad alimentaria a través de la integración de todas las partes interesadas y la transparencia en el proceso, para construir una mayor coherencia en la Comunidad en lo que a información sobre seguridad alimentaria se refiere. A este respecto, el BEUC en el Coloquio celebrado en Bruselas en diciembre de 2002 ya citado, ha hecho el siguiente apunte: el artículo 28.9.f) del Reglamento 178/2002 estipula la posibilidad de que sean invitados observadores a las reuniones del Comité y de las Comisiones Científicas; cabe, sin embargo preguntarse bajo qué condiciones se va a llevar a cabo tal participación, y si será también posible asistir a reuniones de la AESA.

Al margen de todas estas consideraciones, se plantea también un debate, entre los organismos encargados de la seguridad alimentaria, ya sea de nivel internacional, nacional o autonómico, que pretende dar respuesta a si sería preferible la separación de la evaluación y la gestión del riesgo, o si por el contrario debe ser un mismo organismo quien se ocupe tanto de la evaluación como de la gestión y de la comunicación del mismo. Es sobre la base de estos criterios que vamos a analizar el posicionamiento de los distintos organismos europeos, nacionales y autonómicos de seguridad alimentaria, para tratar de analizar su grado de aproximación al modelo ideal de análisis del riesgo. Como veremos más adelante cada Estado opta por la fórmula que considera más adecuada.

#### 4. LA AUTORIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como consecuencia de todas las razones expuestas, la Unión Europea ha visto la necesidad de contar con una autoridad centralizadora, coherente y con credibilidad que responda cuando se desata un problema o emergen-

cia alimentaria. El Reglamento 178/2002 establece la base jurídica para la puesta en marcha de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA). El objetivo de este organismo es convertirse en primera referencia científica y voz autorizada de la Unión Europea sobre cuestiones de seguridad alimentaria. Para conseguirlo, se configura como un organismo alimentario europeo de carácter independiente, con personalidad jurídica propia, y que se basa en los principios de excelencia científica y de transparencia en sus operaciones.

**A) Competencias.** La Autoridad tendrá un mandato largo que le permitirá hacer evaluaciones científicas sobre todas las cuestiones que puedan tener efecto directo o indirecto sobre la seguridad de la cadena alimentaria incluyendo todos los dominios que tengan relación con la salud animal, el bienestar de los animales y la salud de las plantas. La Autoridad proporcionará igualmente dictámenes sobre todas las cuestiones científicas concernientes a los organismos genéticamente modificados (OGM), los alimentos para animales y la nutrición humana. El primer párrafo del artículo 22.7 del Reglamento 178/2002 establece que *«la Autoridad llevará a cabo sus funciones en unas condiciones que le permitan servir de referente en virtud de su independencia, la calidad científica y técnica de los dictámenes que emita, la información que difunda, la transparencia de sus procedimientos y sus métodos de actuación y su diligencia en la ejecución de las tareas que le asignen»*.

Cubrirá todas las etapas de la cadena alimentaria partiendo de la producción primaria, pasando por la alimentación animal, la transformación y la distribución de productos alimentarios y los alimentos para los animales hasta llegar al consumidor final, pero solamente tendrá competencias en la evaluación y la comunicación del riesgo. La misión de regular, es decir, de elaborar textos normativos de seguridad alimentaria va a ser competencia de las instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) a nivel comunitario y de los Estados miembros a nivel nacional. Eso sí, deberán tener en cuenta en todo momento los dictámenes científicos de la AESA para legislar. La Oficina Alimentaria y Veterinaria (OVA) de la Comisión Europea, con sede en Dublín, tendrá el control del cumplimiento de la legislación comunitaria por parte de los gobiernos de los Estados miembros y de la efectividad de sus inspecciones.

**B) Actividades.** La misión global de la Autoridad se centra en la evaluación de los riesgos. Así, una de sus tareas esenciales será proveer dictámenes científicos independientes que constituirán la base científica a tener en cuenta para la preparación y adopción de textos comunitarios (21), de manera que los legisladores comunitarios (Comisión, Parlamento y Consejo de la Unión Europea) adopten medidas eficaces basándose en los dictámenes de ésta. Asimismo, tendrá también una función global de

vigilancia sobre la aparición y la evolución de los riesgos en la cadena alimentaria (identificación de riesgos emergentes) y por otro lado de información y comunicación a los consumidores. Pasamos a desarrollar cada una de estas funciones:

**a) Opiniones científicas.** Constituye, como hemos visto, la función principal de la AESA. Sus dictámenes científicos independientes podrán afectar a la seguridad y a otros aspectos de la cadena alimentaria y de piensos en su totalidad y podrán darse o bien por petición de la Comisión, del Parlamento Europeo o de cualquier Estado miembro, o bien por iniciativa propia (22). El artículo 32 del Reglamento 178/2002 contempla la posibilidad de que la Autoridad, valiéndose de sus mejores recursos científicos independientes, encargue de manera abierta y transparente, los estudios científicos necesarios para el cumplimiento de su cometido y para ello deberá tener en cuenta las estructuras y los expertos con que cuenta ya la Comunidad. A este respecto se tratará de evitar en lo posible duplicaciones con los programas de investigación de los Estados miembros o de la Comunidad fomentando a su vez la cooperación adecuada. No hay que olvidar que la AESA, como miembro de la Red de alerta rápida, una vez que la Comisión le traslade la información oportuna, podrá añadir conocimientos científicos y técnicos sobre el problema o riesgo grave de que se trate, con el fin de contribuir a la adopción de medidas apropiadas de la gestión del riesgo por los Estados miembros.

**b) Recogida y análisis de la información e identificación de riesgos emergentes.** Otra de las tareas de la Autoridad es la centralización de datos mediante la recogida y el análisis de información, especialmente en los siguientes dominios:

- El consumo de alimentos y los riesgos a los que se exponen los individuos que los consumen.
- La incidencia y prevalencia de riesgos biológicos.
- Los contaminantes de los alimentos y de los piensos.
- Los residuos.

El ámbito de recopilación de datos de la Autoridad no se limita a los países de la Unión Europea sino que trabajará con todas las organizaciones que realicen tareas de recogida de datos, ya sean de los países de la ampliación, de países terceros o incluso de organismos internacionales (23) y podrá también hacer recomendaciones a los países miembros con el fin de mejorar los datos comparativos. Con toda esta información la Autoridad tendrá herramientas suficientes para cotejar y analizar los datos con el fin de identificar riesgos emergentes en el ámbito de su dominio. En el caso de que encuentre indicios o sospeche de un riesgo emergente grave pedirá información complementaria a los Estados miembros, a la Comisión u a otros organismos comunitarios que con carácter de urgencia le transmitirán todos los datos de que dispongan.

(21) Artículo 22.6 del Reglamento 178/2002.

(22) Artículo 29 del Reglamento 178/2002.  
(23) Artículo 33.2 del Reglamento 178/2002.



Esta determinación de los riesgos emergentes constituye una novedad y un avance en materia de seguridad alimentaria. Se trata de entrar en la prevención de los riesgos y no limitarse solamente a la asistencia de los problemas alimentarios existentes.

**c) Comunicación directa a los consumidores.** La comunicación a todas las partes interesadas (autoridades, consumidores, industria alimentaria, etc.) de los resultados obtenidos por la Autoridad, constituirá el segundo polo sobre el que se articulará el funcionamiento de este organismo en base al principio de transparencia. La Autoridad va a elaborar y a publicar las informaciones científicas y técnicas sobre una larga lista de materias relativas a la seguridad de la cadena alimentaria. En este sentido, y conforme a los artículos 23.j) y 40.2 del Reglamento 178/2002 «deberá velar porque el público en general y otras partes interesadas reciban prontamente una información objetiva, fiable y fácilmente accesible, en particular en lo que respecta a los resultados de sus trabajos». Los dictámenes se difundirán en Internet y se dará acceso a las conclusiones de los programas de supervisión y vigilancia, dejando la comunicación de las decisiones de la gestión de los riesgos bajo responsabilidad de la Comisión. La Autoridad deberá colaborar estrechamente con la Comisión y los Estados miembros para fomentar la coherencia necesaria en el proceso de comunicación de riesgos (24).

El Comisario Europeo de Sanidad y Consumo, David Byrne (25), ha destacado el papel fundamental de las asociaciones de consumidores en cuanto representantes de los intereses del colectivo en la sociedad civil y señala que «podrían actuar como perros guardianes, ejerciendo una vigilancia crítica de las acciones de las autoridades y de los productores», subrayando la necesidad de cooperación de estas organizaciones a escala internacional y nacional y la importancia de su trabajo cotidiano como *lobby* para influir en los políticos y contribuir así a crear normas alimentarias más seguras y hacer llegar un mensaje coordinado a los consumidores. Podemos pues concluir, que la política comunitaria va en el camino de implicar a todas las partes interesadas en los procesos de seguridad alimentaria, como se viene exigiendo desde hace tiempo por parte de los consumidores.

**d) Gestión de los sistemas de alerta rápida.** El papel de la AESA dentro de este nuevo sistema de alerta rápida introducido por el Reglamento 178/2002, consistirá en examinar todos los mensajes que se transmitan a través del sistema y proporcionar tanto a los Estados miembros como a la Comisión la información necesaria para el análisis del riesgo (26). Se trata, pues, de completar estas notificaciones mediante cualquier tipo de información cientí-

fica o técnica que facilite la gestión rápida y apropiada de los riesgos. La Comisión continuará siendo el eje central de la red, otorgándole a la Autoridad sólo tareas técnicas.

**e) Apoyo científico y técnico a la Comisión/ Recursos Humanos.** El apoyo científico y técnico a la Comisión en la ejecución de sus tareas, particularmente en caso de crisis de seguridad alimentaria, será otra de las tareas de la AESA. Así, en el Reglamento 178/2002 encontramos numerosas referencias a ello: el artículo 23 en sus apartados c), h), i) y l), hace mención a la tarea de proporcionar asistencia científica y técnica cuando la solicite la Comisión, en la interpretación y el examen de los dictámenes de determinación del riesgo, en los procedimientos de gestión de crisis que ésta ponga en marcha en relación con la seguridad de los alimentos y los piensos y en cualquier otra tarea que le sea asignada por ésta y esté comprendida en su cometido. También el artículo 33 del Reglamento 178/2002 hace alusión a esta facultad de la Comisión de solicitar asistencia científica y técnica a la Autoridad en cualquier ámbito de su cometido. Estas tareas de apoyo y asistencia van a estar casi siempre relacionadas con el suministro de dictámenes científicos en función de las necesidades de la Comisión, a solicitud de ésta. Digamos que ésta va a ser el cliente más importante de la Autoridad.

**C) Organización.** La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria no es una institución comunitaria sino que se trata de una agencia independiente, con su propia personalidad jurídica. Ha sido dotada de un presupuesto de unos 40 millones de euros y contará con unas 250 personas. Aunque provisionalmente está establecida en Bruselas aún no se ha decidido su ubicación definitiva, si bien hay cuatro ciudades candidatas: Barcelona, Helsinki, Lille y Parma. Sus órganos son la junta directiva; el director ejecutivo; el foro consultivo y el comité científico y las comisiones técnicas científicas. Vamos a examinarlos:

**a) La Junta Directiva (27).** Es la encargada de asegurar que la Autoridad cumple con su cometido. Así, deberá aprobar el programa de trabajo de la Autoridad para el año siguiente asegurándose de que es coherente con las prioridades legislativas y políticas de la Comunidad en el ámbito de la seguridad alimentaria y el informe de trabajo de la Autoridad correspondiente al año anterior, así como su Reglamento financiero. También se ocupará de adoptar sus estatutos. Se reunirá a iniciativa del presidente o a petición de al menos un tercio de sus miembros y actuará por mayoría de los mismos.

**b) El Director Ejecutivo (28).** Es el responsable de la gestión cotidiana de la Autoridad, de la ejecución de los programas aprobados por la Junta Directiva, de asegurar

(24) Artículo 40.3 del Reglamento 178/2002.

(25) CONSUMER (2001): «Entrevista con David Byrne», Revista Digital n.º 48, octubre 2001.

(26) Artículo 35 del Reglamento 178/2002, que se refiere tanto a los alimentos como a los piensos.

(27) Compuesta por catorce miembros más un representante adicional de la Comisión. Cuatro de los miembros deberán tener experiencia profesional en la industria y en el ámbito de los consumidores. Elige a su presidente entre sus miembros por un período de dos años renovable.

(28) Será nombrado por la Junta Directiva a partir de una lista de candidatos propuesta por la Comisión tras celebrarse una oposición libre.

un apropiado apoyo científico, técnico y administrativo al Comité Científico y a las comisiones técnicas científicas, de asegurar que las funciones de la AESA se realicen de acuerdo con las exigencias de sus usuarios, de todas las cuestiones relacionadas con el personal, de la preparación del estado de ingresos y gastos y de la ejecución del presupuesto de la Autoridad y de establecer contactos con el Parlamento Europeo. Su mandato será de cinco años pudiendo ser renovado y será responsable ante la Junta Directiva a la que deberá presentar un informe de las actividades realizadas por la Autoridad en el año anterior y un proyecto de programa de trabajo para el año siguiente.

**c) El Foro Consultivo.** Compuesto por representantes de organismos competentes de los Estados miembros que lleven a cabo tareas similares a las de la Autoridad, a razón de un representante por cada Estado miembro. Constituye un apoyo para el director ejecutivo, ya que le asesora en el ejercicio de sus funciones, en particular en la elaboración de una propuesta relativa al programa de trabajo de la AESA.

Su papel primordial es el de garantizar una estrecha cooperación entre la Autoridad y los organismos competentes de los Estados miembros, constituyendo un mecanismo de intercambio de información relativa a riesgos potenciales y de centralización de conocimientos. En particular intervendrá en los siguientes casos: para evitar duplicidades entre los estudios científicos de la Autoridad y los de los Estados miembros, cuando haya habido una discrepancia sustantiva en cuestiones científicas entre la Autoridad y algún organismo nacional con el fin de resolver la discrepancia o de elaborar un documento conjunto que aclare las cuestiones científicas controvertidas y señale los problemas que plantean los datos (29), para fomentar la interconexión a escala europea de las organizaciones que actúen en los ámbitos que comprende el cometido de la Autoridad, cuando ésta o algún Estado miembro observe algún riesgo emergente.

**d) El Comité Científico y las comisiones técnicas científicas.** Formados por un grupo de eminentes e independientes científicos que serán responsables de proporcionar a la Autoridad sus dictámenes técnicos. El **comité científico** está compuesto por los presidentes de las ocho comisiones técnicas científicas y por seis expertos científicos no pertenecientes a ellas. Será responsable de la coordinación general, sobre todo en lo que se refiere a la armonización y adopción de métodos de trabajo, y de los dictámenes de naturaleza multisectorial que no sean competencia de una comisión técnica. En estos casos podrá también crear grupos de trabajo que le asesoren a la hora de elaborar dictámenes científicos.

El incremento de la complejidad y sofisticación de la ciencia y la legislación, y a su vez el aumento de la diversidad de los alimentos, ha hecho necesario introducir

nuevas **comisiones técnicas científicas**, constituidas por expertos científicos independientes que no formarán parte del personal de la Autoridad y que pasan a ser las siguientes:

— *Comisión técnica de aditivos alimentarios:* Se ocupa de la seguridad en el uso de aditivos alimentarios, aromatizantes, auxiliares tecnológicos y materiales en contacto con los alimentos; temas asociados a la seguridad de otras sustancias añadidas deliberadamente a los alimentos, y cuestiones relativas a la seguridad de los procesos.

— *Comisión técnica de aditivos para piensos animales:* Se centra en la seguridad de los animales, del usuario/trabajador, del consumidor de productos de origen animal y del medioambiente. Se trata de controlar la eficacia de los productos/sustancias biológicos y químicos destinados a ser añadidos/usados deliberadamente en la alimentación. Se encarga en definitiva de las cuestiones científicas y técnicas concernientes a la nutrición animal, a la calidad y la salubridad de los productos de origen animal.

— *Comisión técnica de fitosanidad, productos fitosanitarios y residuos:* Su cometido es la seguridad de los productos fitosanitarios para el usuario/trabajador, para el consumidor de productos tratados y para el medioambiente y de cuestiones fitosanitarias.

— *Comisión técnica de OGM:* Se centra en los alimentos para consumo humano y animal modificados genéticamente según se definen en la Directiva 2001/18/CE, tales como microorganismos, plantas y animales, en relación con su liberación intencional en el medioambiente, incluidos productos que no sean alimentos para el consumo humano o animal.

— *Comisión técnica de productos dietéticos, nutrición y alergias:* Examina los productos dietéticos, de la nutrición humana y de las alergias alimentarias, así como de los nuevos alimentos.

— *Comisión técnica de factores de peligros biológicos:* Se ocupa de riesgos biológicos relativos a la seguridad alimentaria y enfermedades de origen animal, incluidas zoonosis de origen alimentario y encefalopatías espongiiformes transmisibles, microbiología, higiene alimentaria, y de la asociada gestión de residuos.

— *Comisión técnicas de contaminantes de la cadena alimentaria:* Se encarga de los contaminantes en los alimentos para consumo humano y animal, ámbitos relacionados y sustancias indeseables, tales como tóxicos naturales, micotoxinas, y residuos de sustancias no autorizadas, que no sean competencia de otra Comisión Técnica.

— *Comisión técnica de salud y bienestar animal:* Se centra en todos los aspectos de la salud y bienestar de los animales, especialmente en relación con los animales destinados a la producción de alimentos, incluidos los peces.

(29) Artículo 30.4 del Reglamento 178/2002.



## 5. LAS AGENCIAS NACIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: DISPARIDAD DE MODELOS

Hasta no hace demasiado tiempo, la mayoría de los países europeos insertaban en alguno de sus ministerios un departamento que gestionaba los problemas alimentarios. Sin embargo, desde hace algunos años y tras los sucesivos escándalos en materia alimentaria, han sido muchos los países que han decidido incluir en sus estructuras nacionales un organismo encargado específicamente de la seguridad de la cadena alimentaria, de la evaluación del riesgo alimentario y del control de los alimentos. Sin embargo, los modelos de los organismos nacionales en la materia son bastante divergentes en lo que se refiere al elemento básico que analizamos: la fusión o no en un mismo organismo, de las competencias en materia de determinación del riesgo y en materia de control del mismo. Es en este punto en el que encontramos grandes diferencias. Así, unos países consideran básica la separación entre la evaluación y la gestión del riesgo, estimando que deben ser organismos diferentes quienes se ocupen de uno y de otro aspecto, como es el caso de la Agencia Francesa de Seguridad Alimentaria (AFSSA) y de la AESA, y sin embargo otros prefieren dotar al organismo nacional encargado de la seguridad alimentaria de competencias más amplias, encargándoles la evaluación, la gestión y la comunicación del riesgo, como es el caso de la Agencia Federal de la Seguridad de la Cadena Alimentaria Belga (AFSCA). Hay un tercer modelo que opta por incluir entre las competencias de su agencia de seguridad alimentaria tan sólo unos aspectos de la gestión del riesgo dejando los demás en manos de otros organismos, como la *Food Standards Agency* del Reino Unido. Del examen de las distintas Agencias de Seguridad Alimentaria en la Unión Europea se pueden extraer tres modelos diferentes con claras divergencias en este punto:

**A) Modelo francés.** La Agencia Francesa de Seguridad Alimentaria (AFSSA) fue el primer organismo de estas características puesto en marcha. La AFSSA fue aprobada por Ley de julio de 1998 (30) y nació en 1999 bajo la dependencia de tres ministerios: Agricultura, Sanidad y Consumo, con el objetivo de reforzar la seguridad alimentaria en Francia. Su función primordial es la evaluación de riesgos nutricionales y sanitarios relacionados con los alimentos que se destinan tanto al consumo humano como animal, incluso los que pudieran proceder de las aguas destinadas al consumo humano.

Sin embargo la AFSSA no lleva a cabo funciones de policía sanitaria, sino que las deja en manos de los ministerios. Se limita a emitir opiniones y recomendaciones, desarrolla investigaciones, ofrece a los expertos apoyo técnico y científico y es, por último, responsable de la información de la población. Se trata en último término de un órgano de carácter consultivo y no ejecutivo que actúa principalmente

(30) Loi n.º 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

como consejero, puesto que sus decisiones no son vinculantes, a pesar de que según sus responsables el gobierno hasta el momento ha seguido a pies juntillas sus recomendaciones (31). Éste es el punto básico de diferencia con el modelo del Reino Unido, donde la *Food Standards Agency* realiza análisis y controles, siendo sus decisiones absolutamente vinculantes. Viene a ser el modelo seguido por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria que es competente de la evaluación del riesgo, dejando la gestión (tanto la reglamentación como el control del riesgo) en manos de las instituciones y de los Estados miembros, como vimos anteriormente, y también el modelo seguido por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

Francia ha optado, pues, por un modelo de separación absoluta entre la evaluación y la gestión del riesgo, modelo que cuenta con un reconocimiento internacional en la medida en la que el *Codex Alimentarius* (32) ha establecido que debe existir una separación funcional entre estos dos ámbitos del análisis del riesgo. Con él, se trata de garantizar la independencia y la transparencia de este apoyo científico y técnico de alta calidad, manteniendo sólo las interacciones indispensables entre los dos campos. La misión evaluadora de la Agencia francesa cubre toda la cadena alimentaria, desde la producción de materias primas (productos de origen animal y vegetal) hasta la distribución al consumidor final, pasando por la transformación, preservación, transporte y almacenamiento de los alimentos. Lleva a cabo tareas de investigación sobre salud animal, calidad de los alimentos e higiene. En este sentido, la Agencia debe ser consultada obligatoriamente para introducir modificaciones en la reglamentación sobre inocuidad de los alimentos, y puede proponer también las medidas que considere oportunas para preservar la salud pública. Su intervención puede ser requerida por los ministerios, asociaciones de consumidores, o puede actuar por iniciativa propia.

Está compuesta por comités de expertos especializados en nutrición, microbiología, biotecnología, encefalopatías espongiformes subagudas transmisibles, residuos de agentes contaminantes químicos y físicos, alimentación animal, materiales peligrosos por contacto, aditivos, aromas y complementos tecnológicos, salud animal, y cuestiones hídricas. Sus opiniones y recomendaciones se hacen siempre públicas y pueden sugerir, nunca ordenar, que las autoridades competentes adopten medidas de policía sanitaria o que lleven a cabo ciertos controles, investigaciones, evaluaciones o análisis. Asimismo, es también responsable de la evaluación y del apoyo científico-técnico al gobierno y coordina las actividades del país en materia científica a nivel comunitario y mundial.

(31) HUMERA, S. (2001): «Los Estados miembros impulsan sus organismos de seguridad alimentaria». Revista Nuestra Cabaña, n.º de abril.

(32) Comisión Internacional creada en 1962 para proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas leales en el comercio de alimentos del mundo. Reúne a científicos, técnicos, funcionarios gubernamentales encargados de la reglamentación y organizaciones internacionales de consumidores y de la industria. Sus normas, directrices y recomendaciones son ya un punto de referencia básico para la armonización internacional, en el ámbito de la inocuidad y calidad de los alimentos.

**B) Modelo belga.** La Agencia Federal de la Seguridad de la Cadena Alimentaria (AFSCA) fue creada por Ley de 4 de febrero de 2000 (33) bajo la autoridad política del Ministerio de la Salud Pública, que ha pasado a llamarse Servicio Público Federal de la Salud Pública, Seguridad de la Cadena Alimentaria y Medio Ambiente. Su objetivo es asegurar la salud de los consumidores a través de la seguridad en la cadena alimentaria y la calidad de los alimentos, e integrar y coordinar el control alimentario para acabar con la anterior fragmentación de competencias entre diferentes organismos. Los principios de esta agencia son: la transparencia en la investigación y la libertad de acceso a los estudios elaborados por la AFSCA, el acercamiento global en el sistema de control alimentario, la vigilancia y el control preventivo en asuntos alimentarios, la independencia de los miembros de la Agencia, la obtención de un presupuesto separado y la cooperación internacional con las Agencias de Seguridad Alimentaria de otros países. Su organización se estructura en tres órganos: un Comité Consultivo (34), un Comité Científico (35) y un Punto de Contacto Permanente (36).

Es principalmente competente (37) del control, examen y análisis de todos los productos de la cadena alimentaria, cualquiera que sea la fase en la que se encuentren; la obtención de acuerdos y autorizaciones ligadas a la ejecución de su misión; la integración y la elaboración de sistemas de identificación y de seguimiento de productos entrantes en la cadena alimentaria; la elaboración y la puesta en marcha de una política de prevención, de sensibilización y de información y la vigilancia del respeto de la legislación relativa a todas las fases de la cadena alimentaria.

Este modelo se caracteriza por no hacer ninguna separación entre la evaluación y la gestión del riesgo, quedando la normativa y el control del mismo en manos de los mismos que ostentan su competencia en materia de evaluación.

**C) Modelo británico.** La *Food Standards Agency* fue aprobada por ley de 11 de noviembre de 1999 y es operativa desde abril de 2000. Hasta esta fecha, la elaboración y la puesta en marcha de la política de normalización y de seguridad de los alimentos incumbía de una parte al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de otra, al departamento de la Salud en Inglaterra y a sus equivalentes en Irlanda del Norte y de las administraciones descen-

tralizadas de Escocia y Gales. A partir de entonces, estos poderes fueron transferidos a la nueva Agencia de normalización de productos alimentarios que ejerce sus competencias en todo el territorio británico y depende del Ministerio de Sanidad, del Parlamento de Westminster, del Parlamento Escocés, de la Asamblea de Gales y de la Asamblea de Irlanda del Norte. Los principios que inspiran su actuación son la independencia, la transparencia, la accesibilidad y la primacía de los consumidores.

Es presidida por una Junta que actúa basada en el interés público y se encarga de la dirección estratégica asegurándose de que cumpla con sus obligaciones legales. Además se estructura en tres Grupos, cada uno de los cuales incorpora divisiones científicas para hacer frente a todas sus responsabilidades: El Grupo de Política de Seguridad Alimentaria que se centra en todo lo relacionado con la seguridad alimentaria y la nutrición, el Grupo de Cumplimiento y Estándares Alimentarios, que se dedica a asegurar el cumplimiento de la legislación alimentaria, el mantenimiento de la higiene alimentaria y los estándares de composición y autenticidad, y el Grupo de Recursos Corporativos y Estrategia, que proporciona ayuda corporativa y servicios a la Junta.

Entre sus funciones principales se encuentra el desarrollo y la aplicación efectiva de las normas alimentarias, el desarrollo de normas de seguridad que contemplen la evaluación y la gestión del riesgo, la investigación y programas de monitorización, la prevención y manejo de crisis alimentarias, la información al consumidor sobre los riesgos alimentarios basada en una política de total transparencia y la coordinación de las normativas sobre alimentación.

Esta Agencia controla y sanciona en materia de seguridad de los alimentos, es decir, tiene competencias no sólo en cuanto a la evaluación y comunicación del riesgo sino también en cuanto a algunos aspectos de su gestión (coordinación de normativa alimentaria y control del mismo). Modelo seguido por numerosos países como Suecia, Irlanda y Finlandia, así como por la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria que examinaremos más adelante.

Responde por sus actos ante el Parlamento, a través del Ministro de Sanidad así como ante las administraciones descentralizadas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte por todas las actividades que lleve a cabo en sus respectivos territorios.

## 6. EL SISTEMA ORGANIZATIVO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ESPAÑA

La seguridad alimentaria en España está protegida y garantizada por varios artículos de la Constitución de 1978 (38) que consagran el derecho a la protección de la salud y otorgan a los poderes públicos competencias

(33) Loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (MB 18.2.2000) modifiée par la loi 13 juillet 2001 (MB 4.8.2001).

(34) Se encarga de asesorar a la Agencia acerca de todo lo relacionado con sus políticas, funcionamiento y organización, bien a petición bien por su propia iniciativa. Comprende a representantes de los productores, de las organizaciones de consumidores, de las de protección del Medio Ambiente y de los animales y de las Administraciones.

(35) Compuesto por expertos nacionales e internacionales nombrados por el gobierno. Se centra principalmente en las investigaciones, pero también asesora en la elaboración de las normas alimentarias y en el Plan Científico.

(36) Proporciona a los consumidores información objetiva y a ellos deben acudir a la hora de presentar sus quejas individuales relacionadas con la calidad o la seguridad de los alimentos.

(37) Artículo 4 de la Loi 4 février 2000.

(38) Artículos 43, 51 y 149.1.16 de la Constitución Española de 1978.



para organizar y tutelar la salud pública y les encomienda la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos. En particular, la protección de la salud pública mediante la vigilancia de la seguridad sanitaria y la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano incumbe directamente a las autoridades encargadas de la salud (39) y éstas ejercen sus competencias a distintos niveles: Administración Central (Ministerio de Sanidad y Consumo); Gobiernos de las Comunidades Autónomas y Municipios y otras autoridades locales. Hasta ahora para la coordinación interterritorial entre el Gobierno central, las comunidades autónomas y los entes locales en materia de seguridad alimentaria era competente el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS).

Por otra parte, hay que tener en cuenta también la incidencia indirecta sobre la seguridad alimentaria de las acciones concernientes a los productos, procesos, industrias y establecimientos agroalimentarios provenientes de otras instituciones u organismos. Así, el Instituto Nacional de Consumo y los servicios autonómicos competentes en consumo, en lo referente a cuestiones no sanitarias, tienen influencia directa sobre la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud; el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y los servicios autonómicos, en agricultura tienen competencias directas sobre los primeros eslabones de la cadena alimentaria (40) y también en materia de reglamentación de la gestión y de la calidad y conformidad de productos alimentarios; el Ministerio de Medioambiente y las autoridades autonómicas, tienen competencias en cuestiones medioambientales con conexión directa en la seguridad alimentaria.

Asimismo, otros ministerios como el de Economía (Secretaría de Estado de Comercio y Turismo y Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pyme), el de las Administraciones Públicas, el de Interior, donde la Brigada de la Delincuencia Económica dependiente de la Dirección General de la policía, así como la Unidad Central Operativa (UCO) subordinada a la Dirección General de la Guardia Civil, juegan un papel, sino en el control oficial de la seguridad sanitaria de los alimentos, al menos en la gestión reglamentaria del sector alimentario, aunque el efecto de sus actividades sea menos inmediato. Hasta hace poco tiempo, la coordinación intersectorial entre las diferentes autoridades en materia de seguridad alimentaria en España, era competencia de la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria (CIOA)

Ha sido esta complejidad del sistema institucional español en materia de seguridad alimentaria, junto con la necesidad creada por el Reglamento 178/2002 que crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria de «encontrar su correspondencia en la creación de organismos análogos, constituyendo entre todos una red de cooperación e intercambio de información, bajo la coordinación de la Autoridad Europea» la

(39) Artículo 6.3 de la Ley General de Sanidad 14/1986, entre otros.  
 (40) Salud animal, producción primaria y medios de producción.

que ha propiciado la aparición de la Ley 11/2001, de 5 de julio, que crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (41) con el fin de articular en un mismo organismo los distintos instrumentos dedicados a la seguridad alimentaria en España. Esto, junto con la reciente transferencia de la asistencia sanitaria a las Comunidades Autónomas, ha supuesto una remodelación de la estructura orgánica básica de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Agricultura, Pesca y Alimentación en el Gobierno de España.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria será a partir de ahora el organismo encargado de la coordinación interterritorial e intersectorial en materia de seguridad de los alimentos, conllevando la desaparición de varios departamentos de Sanidad y Agricultura que quedarán asociados al nuevo organismo. Así lo pone de manifiesto el artículo 2.2.a) de la Ley 11/2001 por la que se crea la misma, que establece como una de sus funciones: «Coordinar las actuaciones de las Administraciones que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria», así como el artículo 2.2.d) que señala como otra de sus funciones «Identificar y coordinar los foros intersectoriales e interterritoriales con competencias en seguridad alimentaria». Se trata, pues, de integrar todos aquellos elementos que promueven la seguridad de los productos y procesos alimentarios.

Vamos a detenernos en el examen de los objetivos y competencias, las actividades y la organización de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, partiendo de la Ley 11/2001 y de su Estatuto aprobado por Real Decreto 709/2002 (42), así como en el de algunas Agencias de Comunidades Autónomas que están empezando a entrar en funcionamiento, y que están reformando por completo el panorama institucional español en lo que a seguridad alimentaria se refiere.

### 6.1. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria

Se trata de un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, con personalidad jurídico—pública diferenciada y plena capacidad de obrar. Los principios bajo los que la Agencia Española desarrolla su labor son los mismos que los que inspiran las actuaciones de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, por lo que la excelencia científica, la transparencia y la independencia deben marcar sus funciones.

**A) Objetivos y competencias.** Podemos dividir en dos sus objetivos fundamentales:

— *Ofrecer la mayor seguridad de los productos alimenticios que se adquieren en el mercado.* En este sentido, integrará y desempeñará todas las funciones relacionadas con la protección de la salud de los consumidores y vela-

(41) BOE de 6 de julio de 2001.  
 (42) BOE de 26 de julio de 2002.

rá por la consecución y mantenimiento de la seguridad en todas las fases de la cadena alimentaria, mediante procedimientos de coordinación y evaluación. Dentro de su ámbito de actuación entrará la nutrición así como los aspectos de sanidad animal y vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria. El Estatuto, sin embargo, excluye de su ámbito de competencia el control higiénico-sanitario de mercancías alimentarias en la frontera (43), que seguirán siendo exclusivamente del Estado.

— *Ofrecer una información objetiva a los consumidores y a los agentes económicos del sector agroalimentario español, desde el ámbito de actuación de la Administración General del Estado. Así, según ha destacado su Presidenta, María Neira, en su intervención en el Congreso del día 12 de febrero de 2003 (44) «El derecho del ciudadano a disponer de información completa, precisa, adaptada a sus necesidades, que le asegure la inocuidad de los alimentos, le permita realizar una elección consciente y que le proteja de prácticas abusivas constituirá uno de los fines primordiales de la Agencia».*

Al igual que la Autoridad Europea, la Agencia Española sigue también el modelo francés haciendo una separación total entre la evaluación del riesgo y la gestión del mismo en seguridad alimentaria. Es por ello que se ocupa de la evaluación y comunicación del riesgo, dejando las competencias de legislación y de control en manos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Su papel en materia normativa se limita a proponer a las Administraciones competentes la elaboración de normas que afecten a la seguridad alimentaria (45). Al igual que en el caso francés, sus recomendaciones en ningún caso serán vinculantes.

**B) Actividades.** Las tareas principales de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, vienen definidas en el artículo 2.2 de la Ley 11/2001 y en el Estatuto de la misma, y se pueden resumir en:

**a)** Coordinar las actuaciones de las Administraciones que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria y asesorarlas en la planificación y desarrollo de sus políticas alimentarias e instar sus actuaciones ejecutivas y en su caso normativas, especialmente en situaciones de crisis o emergencia;

**b)** Elaborar y promover estudios y trabajos de investigación. En este sentido, como señala su Estatuto, corresponde a la Agencia, a través de su Director Ejecutivo, evaluar los riesgos, en su ámbito de actuación, de los nuevos alimentos, ingredientes y procesos, el estudio epidemiológico y microbiológico de las enfermedades de transmisión alimentaria;

(43) Artículo 4.3.

(44) Nota de prensa del Ministerio de Sanidad y Consumo del día 12 de febrero de 2003.

(45) Artículo 4.2 de la Ley 11/2001.

**c)** Coordinar, en estrecha colaboración con las autoridades territoriales competentes, el funcionamiento de las redes de alerta rápida existentes en el territorio español, a través de las que se difundirá cualquier información que pueda comprometer de forma grave y potencialmente inmediata la salud de los consumidores. En este sentido según palabras de su Presidenta, en la intervención en el Congreso ya citada, *«El objetivo que se ha marcado la Agencia es mejorar los tiempos en el sistema de intercambio rápido de información para la gestión de alertas».* Dicho sistema de carácter nacional y único, funcionará conforme a criterios de urgencia, selectividad, y cuando así se requiera, de confidencialidad en la transmisión de información;

**d)** Ser el punto de contacto del *Sistema Comunitario Europeo de Intercambio Rápido de Información* y representante de España en los asuntos de seguridad alimentaria que se traten en la Unión Europea y en organizaciones internacionales, especialmente en la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Codex Alimentarius y el Consejo de Europa.

**e)** En cuanto a la comunicación del riesgo, la Agencia se encargará de difundir los informes que elabore el comité científico y promover cuantas acciones de información sean precisas para consumidores y usuarios. En este sentido, según ha anunciado la Presidenta en su comparecencia en el Congreso citada, la información destinada al consumidor tendrá varios ejes: *«información puntual y actualizada durante los períodos de crisis alimentarias, información de rutina sobre los alimentos que consume, la adecuada conservación y la preparación de los mismos e información sobre temas de actualidad relacionados con la seguridad alimentaria».*

**f)** También se llevarán a cabo una serie de acciones que permitirán conocer las preocupaciones de los consumidores y poner a su disposición información sobre hábitos alimentarios saludables. Creación de una página web, facilitar el acceso a los dictámenes de la Agencia, llevar a cabo campañas informativas en prensa, radio y televisión y organizar foros, debates y mesas redondas sobre temas de actualidad y la realización del *Barómetro de la Seguridad Alimentaria* que pondrá a disposición de los consumidores información sobre las opciones de compra. Otra actividad que se ha anunciado también es la elaboración de un mapa de seguridad alimentaria en el que se incluirá un sistema de información sobre seguridad alimentaria y se elaborarán informes anuales sobre actividades analíticas e inspectoras. En palabras de nuevo de su Presidenta en la intervención en el Congreso citada, esta información, *«permitirá a la Agencia Española guiar sus actuaciones, identificar los puntos críticos que requieren intervención y una utilización lo más eficaz posible de los recursos»*, de este modo se pretende lograr una intercomunicación entre todas las partes implicadas.

**C) Organización.** La Agencia estará dotada de órganos de dirección: Presidencia, Consejo de Dirección y Director Ejecutivo y de órganos de asesoramiento y coordinación: Comisión institucional, Consejo Consultivo y Comité Científico.



**a) Órganos de dirección:**

— *Presidencia:* Asume la dirección de la coordinación interterritorial e intersectorial en situaciones de crisis alimentarias; debe informar al Consejo de Dirección acerca de aquellos expedientes de alerta; debe también constituir los comités de crisis y emergencia alimentaria, actuar como portavoz único de la Agencia en situaciones de crisis, aprobar el plan general de comunicación de riesgos y acordar la elaboración de estudios e informes por iniciativa de la Agencia.

— *Consejo de Dirección:* Órgano rector de la Agencia formado por representantes de los Ministerios de Sanidad y Consumo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Consejo de Consumidores y Usuarios y de las organizaciones económicas más representativas del sector. Debe establecer las líneas generales de actuación de la Agencia, colaborar en la emisión de dictámenes e informes e informar del procedimiento de actuación para situaciones de crisis y emergencias alimentarias, que incluirá el plan general de comunicación de riesgos.

— *Director Ejecutivo:* Se encarga de la dirección del personal y de los servicios y actividades de la agencia. Entre otras funciones también asume la elaboración de los presupuestos.

**b) Órganos de asesoramiento y coordinación:**

— *Comisión Institucional:* Es el órgano encargado de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria. Su pleno debe acordar la creación de grupos de trabajo específicos.

— *Consejo Consultivo:* Es el órgano de participación activa de la sociedad en los asuntos relacionados con la seguridad alimentaria. Está compuesto por representantes de las organizaciones sociales, de las asociaciones de consumidores, de las organizaciones económicas más representativas de los sectores implicados, así como las organizaciones colegiales de médicos, farmacéuticos, veterinarios, ingenieros agrónomos, biólogos y químicos. El Consejo será informado de las medidas y actuaciones adoptadas en situaciones de crisis y emergencias y se reunirá semestralmente.

— *Comité Científico:* Es el órgano que proporciona los dictámenes científicos en materia de seguridad alimentaria y el encargado de definir el ámbito de los trabajos de investigación y coordinar los trabajos de los grupos de expertos que realicen actividades de evaluación de riesgos en el marco de las actuaciones de la Agencia. Bajo su dependencia se constituyen los grupos de expertos de evaluación de riesgos alimentarios que el Consejo de Dirección considere necesario. Tanto el Comité Científico como los grupos de expertos actúan de acuerdo con los principios de excelencia e independencia en su actividad de evaluación. Está integrado por veinte miembros de reconocida competencia científica en ámbitos relacionados

con la seguridad alimentaria como son toxicología alimentaria, microbiología, virología, parasitología o zoonosis alimentarias, epidemiología humana y animal, biotecnología y modificación genética, inmunología y alergología, nutrición humana, farmacología y procesos tecnológicos alimentarios.

**6.2. Modelos autonómicos de Agencias de Seguridad Alimentaria**

Como consecuencia de las reformas legislativas presentadas por la Comisión Europea en materia de seguridad alimentaria, no sólo las autoridades nacionales han decidido establecer un organismo independiente dedicado exclusivamente a la seguridad alimentaria, sino que cada vez son más las autoridades autonómicas que empiezan a sentar las bases para el establecimiento de un organismo autónomo de seguridad alimentaria en su ámbito territorial. Así, en España tenemos de momento dos ejemplos concretos de dos Comunidades Autónomas que están poniendo en marcha esta iniciativa. Se trata de Cataluña y Aragón, que han aprobado la creación de las Agencias de Seguridad Alimentaria de Cataluña y Aragón respectivamente. Si bien en abril de 2001 el Consejo de Gobierno de Andalucía inició los trámites para la creación de la Agencia Andaluza de seguridad y calidad alimentaria, de momento, sólo existe un anteproyecto de ley que deberá ser aprobado por el Parlamento andaluz. Nos centraremos por tanto en los modelos de Cataluña y Aragón.

**A) La Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA).** La Generalitat de Cataluña adoptó la Ley 20/2002, de 5 de julio, de seguridad alimentaria (46), con objeto de asumir los principios de la normativa europea y crear la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria. Así, tanto las definiciones como los principios que inspiran esta ley coinciden con los señalados en el Reglamento 178/2002 de la Unión Europea que van a inspirar la política europea en seguridad alimentaria: principio de precaución, de transparencia, de trazabilidad, de responsabilidad de las empresas alimentarias, etc.

La Agencia Catalana es el primer organismo autonómico español de estas características, cuya puesta en marcha es inminente (47). Se trata de un organismo independiente, integrado en la Administración de la Generalitat y adscrito al Departamento de Sanidad y Seguridad Social, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones.

**a) Objetivos y competencias:** Los objetivos principales (48) que persigue son: constituirse como centro de referencia en Cataluña en la evaluación, gestión y comunicación de riesgos en el ámbito de sus competencias y

(46) DOGC n.º 3679 de 17 de julio de 2002, p. 13041. El Estatuto ha sido aprobado el 9 de julio de 2003.  
 (47) El Estatuto ha sido aprobado el 9 de julio de 2003.  
 (48) Artículo 12 Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

coordinar las actuaciones de las administraciones públicas catalanas en materia de seguridad alimentaria.

La Agencia Catalana tiene competencias de evaluación y comunicación del riesgo, en concurrencia con la Agencia Española y Europea, así como de coordinación, planificación y supervisión de la gestión del mismo en materia de seguridad alimentaria (49). Esto quiere decir que al igual que el modelo británico, la Agencia no sólo tiene competencias en materia de evaluación y comunicación del riesgo sino también en algunos aspectos de la gestión del mismo. Así, mediante el Comité Científico Asesor, emitirá dictámenes científicos sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de la seguridad alimentaria en Cataluña. El artículo 21 de la Ley establece la independencia de los miembros del Comité Científico Asesor y la obligación de sus miembros de actuar en interés público, así como de guardar reserva sobre las decisiones que se adopten mientras no se den a conocer mediante los sistemas previstos. Deberán ser expertos de reconocida solvencia en seguridad alimentaria, tanto de las universidades catalanas como de los centros de investigación de gestión del riesgo (50).

Las *competencias normativas* de seguridad alimentaria no le incumben, ya que corresponden a la Generalitat, que a su vez tendrá también que ejecutar las normas comunitarias y nacionales en la materia. En este sentido, se están ultimando los trámites para poner en marcha una Ley de Salud Alimentaria, cuya tramitación está muy avanzada, ya que el Dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de Ley de Protección de la Salud fue aprobado por unanimidad en el pleno del Parlamento de Cataluña el pasado 9 de abril de 2003 (51) y que tendrá como objetivo la gestión de las competencias ejecutivas en temas de protección de la salud de la Generalitat, abordando no sólo los problemas tradicionales de la salud pública alimentaria, sino incluso los problemas emergentes, tanto presentes como futuros. En este sentido va a afectar a todos los operadores de la cadena alimentaria, que deberán establecer procedimientos de control eficaces para garantizar las condiciones higiénico-sanitarias de alimentos, bebidas e incluso de aquellas sustancias que se relacionen con los mismos, así como de las condiciones en las que se practica la venta de estos productos.

(49) Artículo 11.2 Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

(50) Artículo 20 Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

(51) Cataluña está a punto de aprobar un nuevo instrumento legislativo para el control de la seguridad de los alimentos, la Ley de Protección de la Salud. Con ella, se crea un nuevo órgano público, la Agencia de Protección de la Salud, encargada de gestionar las competencias ejecutivas en temas de protección de la salud del Departamento de Sanidad de la Generalitat de Cataluña. Los trámites están muy avanzados, pues el Dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de Ley de Protección de la Salud fue aprobado por unanimidad por el pleno del Parlamento de Cataluña el pasado 9 de abril de 2003. El texto del Dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de Ley de Protección de la Salud puede consultarse en el Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya (versión catalana), VI Legislatura, número 412, viernes, 4 de abril de 2003, páginas 77 y ss. Vid. HIDALGO MOYA, J. R.: «Cataluña ultima la primera ley española de salud alimentaria» en [consumaseguridad.com](http://consumaseguridad.com), 16 de abril de 2003.

Ésta será la herramienta de la que se valga la Generalitat para controlar la salubridad alimentaria en Cataluña.

La agencia catalana, sin embargo, al contrario que la aragonesa, tiene competencias en el control del riesgo. El artículo 13.1.b) de la Ley hace referencia a la competencia de la agencia de «*coordinar y supervisar el cumplimiento de los objetivos de los organismos ejecutivos de inspección y control especializados en los diferentes ámbitos de la cadena alimentaria, dependientes de diferentes departamentos de la Administración de la Generalitat y de los entes locales, de acuerdo con la Ley de ordenación sanitaria, la ley municipal y de régimen local de Cataluña y la legislación específica y vigente*». En cuanto a la comunicación del riesgo tendrá competencias dentro de su ámbito. El artículo 15 señala que la agencia «*va a establecer mecanismos de información, publicidad y divulgación continuadas con la finalidad de informar a la ciudadanía de las cuestiones más relevantes en materia de seguridad alimentaria*» y además, «*debe adoptar canales de comunicación permanente con los sectores económicos y sociales relacionados directa o indirectamente con la seguridad alimentaria*». En este sentido se establece un cambio de orientación en la comunicación del riesgo, pasando a implicar a todas las partes implicadas en el proceso.

**b) Actividades:** Las tareas fundamentales (52) de la agencia se pueden resumir en:

— *Elaborar y evaluar el Plan de Seguridad Alimentaria de Cataluña* como principal instrumento indicativo y marco de referencia de las políticas de seguridad alimentaria;

— *Coordinar y establecer los principios de actuación, hacer recomendaciones para mejorar la normativa de seguridad alimentaria y hacerla más coherente, y coordinar y supervisar el cumplimiento de los objetivos de los organismos ejecutivos de inspección y control*, respecto a los diferentes departamentos de la Generalitat y los entes locales en Cataluña competentes en la seguridad alimentaria;

— *Elaborar y promover estudios científicos sobre riesgos para la salud ocasionados por los alimentos*, en colaboración con las universidades catalanas y con otras instituciones públicas y privadas;

— *Aplicar y gestionar las directrices emanadas respectivamente de la Agencia Española y de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria* y coordinar el funcionamiento de las redes de alerta en lo que a su ámbito se refiere.

**c) Organización:** La ACSA está integrada por los siguientes órganos:

— *Presidencia:* Será presidente/a el consejero/a de Sanidad y Seguridad Social y será responsable de la consecución de sus objetivos, deberá dar cuentas al Gobierno y al Parlamento de los resultados del Plan de Seguridad y de

(52) Artículo 13 de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.



los estudios científicos que se lleven a cabo. Ejerce la representación institucional superiores de este organismo.

— *Dirección* (53): Se ocupa de la gestión y administración ordinarias. Sus tareas principales serán establecer las directrices del Plan de seguridad alimentaria, establecer las medidas adecuadas para garantizar la aplicación en Cataluña de las directrices dadas por la Agencia Española, encargar los estudios científicos que sean precisos, hacer recomendaciones a la Generalitat y a los entes locales con el fin de mejorar su actuación y comunicar la información relativa a la seguridad alimentaria, sin perjuicio de la competencia del Gobierno de comunicar sus decisiones relativas a la gestión del riesgo.

— *Consejo de Dirección*: Se trata del órgano de gobierno de la Agencia, con el que se garantiza la participación de todas las administraciones y de los sectores económicos y sociales implicados. Sus funciones principales serán aprobar la propuesta de Plan de seguridad alimentaria, los criterios para la gestión de las crisis de seguridad alimentaria y las directrices generales de actuación de la ACSA, recomendar actuaciones en materia de seguridad alimentaria al director/a y poner en práctica las directrices aplicables en Cataluña que establezcan el Gobierno, la Agencia Española y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

— *Comité Científico Asesor*: Es el órgano asesor sobre los aspectos científicos y técnicos de la seguridad alimentaria. Está formado por un máximo de dieciséis personas de reconocida solvencia en seguridad alimentaria, de las universidades catalanas y de los centros de investigación de gestión del riesgo. Sus tareas principales serán elaborar los estudios científicos de evaluación de riesgos en materia de seguridad alimentaria, sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Agencia Española y a la Autoridad Europea, emitir dictámenes sobre los procedimientos de trazabilidad y autocontrol que deben aplicar las empresas alimentarias, impulsar y realizar estudios científicos de evaluación de la exposición de la población catalana a los diferentes riesgos vinculados por los alimentos y crear grupos de trabajo, formados por expertos externos, para realizar estudios científicos específicos de evaluación de riesgos.

**B) La Agencia Aragonesa de Seguridad Alimentaria (AASA).** Aragón ha sido la segunda de las Comunidades Autónomas españolas en sentar las bases de una Agencia de Seguridad Alimentaria. Si bien todavía no está en marcha, el Ejecutivo Autónomo ha aprobado ya su creación. Resulta interesante hacer un estudio comparativo con respecto a la Agencia Catalana, pues son importantes las diferencias que nos encontramos. Si bien es cierto que, al igual que la Agencia Catalana, la Agencia Aragonesa nace con la intención de constituirse como el centro

(53) El director/a es nombrado por el Gobierno, a propuesta del presidente, entre personas de reconocida competencia en materia de seguridad alimentaria.

de referencia de la comunidad en materia de seguridad alimentaria, sin embargo, sus funciones son de carácter consultivo y de recomendación a los poderes públicos y corresponderá a éstos, en último término, la fijación del nivel del riesgo y la gestión del mismo.

Esto significa que la Agencia Aragonesa no va a contar con ninguna competencia en la gestión del riesgo. En este sentido, y al igual que veíamos en el caso del modelo francés, podemos decir que no tendrá competencias en materia de policía sanitaria, quedando ésta en manos del Gobierno autonómico. Es importante hacer esta puntualización, pues ésta será la diferencia básica con respecto a la Agencia Catalana que ha preferido seguir el modelo británico teniendo también competencias en algunos aspectos de la gestión del riesgo, en concreto, en la supervisión y el control.

El organigrama de la Agencia Aragonesa estará formado por un Presidente, elegido por tres años y cuyo mandato es renovable; una Comisión Permanente que se ocupará de coordinar a los distintos órganos de la Administración autonómica responsables de la gestión en materia de seguridad alimentaria así como de establecer los mecanismos de coordinación necesarios para actuar armónica y eficazmente con los órganos y autoridades alimentarias del resto de las Administraciones y entidades públicas; una Comisión Científica formada por especialistas de reconocida competencia profesional en materias relacionadas con la seguridad alimentaria con al menos diez años de experiencia que emitirá dictámenes científicos en la materia y una Comisión Consultiva formada por representantes de los consumidores, organizaciones profesionales agrarias, cooperativas agrarias, agrupaciones de municipios y provincias, Universidad de Zaragoza, sector comercial, industrias de alimentación, etc., que constituirá un lugar de encuentro y reflexión de todos los sectores sociales y económicos que puedan verse afectados por la seguridad alimentaria.

## 7. LA RELACIÓN COMPETENCIAL ENTRE LOS DISTINTOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Hasta ahora hemos examinado el entramado institucional en materia de seguridad alimentaria en la Unión Europea. En el análisis hemos constatado la complejidad del mismo provocada por su diversa composición y hemos visto que en el proceso intervienen autoridades y organismos de distinta índole: internacionales, europeos, nacionales y autonómicos así como entidades locales. Todo ello hace que sea imprescindible tratar de establecer unas líneas estratégicas de relación competencial entre los diferentes órganos con el fin de contribuir al rigor metodológico en el sistema, ya que no tendría ningún sentido establecer todos estos organismos para que acabaran solapándose entre sí.

El objetivo es que la coordinación y la cooperación entre todos ellos contribuyan a establecer un sistema europeo

de seguridad alimentaria sólido, en el que la conjunción de esfuerzos haga muy difícil la llegada de una crisis en el sector agroalimentario como las que hemos presenciado hace poco, y en caso de que sobrevenga tengamos mecanismos suficientes para atajarla lo más rápidamente posible.

Pasamos a examinar la relación entre los distintos escalones institucionales de la seguridad alimentaria. Comenzaremos viendo el papel que juega la Unión Europea en el contexto internacional, después la relación entre la AESA y los organismos nacionales, para continuar con la relación entre los organismos nacionales y autonómicos, tomando en este punto como referente el caso español y como ejemplo, la relación entre la Agencia española y la catalana, para terminar examinando la relación entre las Agencias autonómicas y las entidades locales.

### 7.1. La Unión Europea en el marco del Derecho internacional de la seguridad alimentaria

En el ámbito internacional en seguridad alimentaria existen, aparte de la Autoridad Europea, otros organismos que podrían también jugar un importante papel, sobre todo en lo que a gestión del riesgo se refiere. Veamos la posición de la Unión Europea en este contexto internacional.

El reconocimiento a nivel mundial, de la importancia del comercio internacional de alimentos y de la necesidad de facilitar dicho comercio, garantizando al mismo tiempo al consumidor la calidad e inocuidad de los alimentos, llevaron a crear en 1962 el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius.

La Comisión del Codex Alimentarius es un órgano auxiliar de la FAO y la OMS integrado en la actualidad por 167 países miembros y que cuenta con 24 órganos auxiliares y 6 comités regionales. El Codex Alimentarius, comprende normas relativas a la higiene y la calidad nutricional de los alimentos, disposiciones sobre aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas, contaminantes, etiquetado y presentación, y métodos de análisis y muestreo. Estas normas alimentarias son adoptadas a nivel internacional y tienen una presentación uniforme. Su objetivo es proteger la salud y los intereses económicos de los consumidores y al mismo tiempo asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio internacional de alimentos, evitando que se constituyan en barreras no arancelarias. El interés de los países en participar en las actividades del Codex se ha visto incrementado a raíz de los recientes acuerdos del comercio internacional de alimentos. Estos acuerdos son específicamente los de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT (ahora Organización Mundial de Comercio), los acuerdos del MERCOSUR, y los Acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). El Acta Final de la Ronda Uruguay, que se firmó en Marrakesh en abril de 1994, comprende acuerdos que tienen repercusión económica en todos los países. Entre ellos reviste particular interés en materia de seguridad alimentaria el Acuerdo

sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF).

La Unión Europea está ligada por este Acuerdo Sanitario y Fitosanitario que refuerza la importancia de la seguridad alimentaria y subraya que no puede servir como excusa para el proteccionismo. En concreto, prohíbe la aplicación de medidas arbitrarias o injustas o que restrinjan de una forma encubierta el comercio. Para ello, se fijan unos estándares internacionales (Codex Alimentarius) que deben utilizarse y que servirán de referencia para dirimir las diferencias que se originen en el ámbito del comercio internacional de alimentos. Sin embargo, el acuerdo dispone que si los Estados consideran estos estándares internacionales insuficientes para garantizar la seguridad alimentaria, los Estados pueden protegerse, pero deben probar científicamente que los estándares internacionales se han mostrado insuficientes (54).

En general, la Unión Europea tiene como tradición mantener estándares más elevados a los del Codex Alimentarius, lo que representa un esfuerzo científico muy importante puesto que debe demostrar la insuficiencia o inadecuación de las normas o los estándares requeridos por las normas internacionales. El artículo 5.3 del Reglamento 178/2002, que se encuadra en el capítulo dedicado a la legislación alimentaria general, va en esta dirección al establecer que *«las normas internacionales se tendrán en cuenta a la hora de elaborar o adaptar la legislación alimentaria salvo cuando esas normas constituyan un medio ineficaz o inadecuado de cumplir los objetivos legítimos de la legislación alimentaria, o que exista una justificación científica, o que el nivel de protección que ofrezcan sea diferente al determinado como apropiado en la Comunidad»*.

Sin embargo, la tendencia debe ir hacia la unificación y uniformidad de las normas de seguridad alimentaria. En este sentido, el artículo 13 del Reglamento 178/2002 promueve la consecución de acuerdos sobre el reconoci-

(54) El foro mundial sobre sanidad alimentaria ha relanzado el papel del Codex Alimentarius. Cerca de trescientos expertos de 120 países participaron el 28 de enero de 2002 en el Foro sobre inocuidad de los alimentos, celebrado en Marrakech, para debatir las estrategias que permitan asegurar el control sanitario y la inocuidad de los alimentos en toda la cadena productiva. El 15 de abril de 2002 inició su decimoséptima sesión en París para ocuparse del análisis de los riesgos. Los participantes en la reunión, con carácter público y en la que participaron unos 60 países y una veintena de organizaciones no gubernamentales (ONG), discutieron sobre la revisión del código deontológico del comercio internacional de alimentos y de la cooperación con otras organizaciones internacionales intergubernamentales, y en particular, la admisión de organizaciones económicas regionales como miembros de su comisión. En julio de 2003, la Comisión del Codex Alimentarius ha adoptado 50 nuevas normas sobre la calidad e inocuidad de los alimentos, en especial para aquellos derivados de la biotecnología y que incluyen a los transgénicos, directrices que ofrecen unos principios generales destinados a uniformar en los 169 Estados miembros del Codex, el análisis y la gestión de los riesgos que pueden producir los alimentos derivados de la biotecnología. Incluyen disposiciones relativas a la evaluación de los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos antes de su comercialización y sobre la posibilidad de localización del producto en el caso de que deba ser retirado, además de un seguimiento una vez que el producto se introduzca en el mercado, pero no incluyen puntos relativos a los posibles impactos de estas técnicas sobre el medio ambiente.



miento de la equivalencia de medidas determinadas. Se trata de fomentar la coherencia entre las normas técnicas internacionales y la legislación alimentaria comunitaria y para conseguirlo tendrá que haber una coordinación tanto con las organizaciones gubernamentales como no gubernamentales de carácter internacional con el fin de dar coherencia al sistema y hacer que unas y otras sean compatibles.

Por otra parte, siguiendo con el análisis del contexto internacional con respecto a la Unión Europea, hay que tener en cuenta que con la entrada en vigor del Reglamento 178/2002 se han endurecido las normas de exportación de alimentos y piensos. Así, el artículo 12 dispone que para ser comercializados en países terceros los productos alimentarios deberán cumplir con los requisitos pertinentes de la legislación comunitaria, salvo que las autoridades o las disposiciones legales o reglamentarias, normas o códigos de conducta del país importador exijan otra cosa. Se trata pues de implantar una política coherente protegiendo también a los terceros países de los alimentos o los piensos no seguros. Esto va a plantear muchos problemas económicos, porque hasta ahora en la exportación muchas veces no se mantenían las prácticas tan rigurosas que se imponen ahora y el productor va acusar al mismo tiempo no sólo una pérdida de mercado interno sino también del mercado externo.

## 7.2. La relación competencial entre la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y los organismos nacionales

Para proceder al análisis de la relación competencial entre la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y los organismos nacionales análogos, es necesario partir del Reglamento 178/2002 que hace algunas alusiones importantes al respecto. Así, el artículo 22.7 párrafo 2 establece como premisa que actuarán en estrecha colaboración; el artículo 22.8 dispone que «La Autoridad, la Comisión y los Estados miembros cooperarán para propiciar la coherencia efectiva entre las funciones de determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo» y el 22.9 establece que «Los Estados miembros cooperarán con la Autoridad para asegurar el cumplimiento de su cometido». Todas estas disposiciones del Reglamento 178/2002 indican que ni los Estados ni la AESA deben caminar solos ni separados sino que la protección de los consumidores deberá ser asegurada en estrecha colaboración entre todos los actores implicados tanto de nivel nacional como internacional. En este sentido, las funciones de la AESA que se enumeran en el artículo 23 del Reglamento y que hemos analizado anteriormente: proporcionar dictámenes científicos, promover y coordinar el desarrollo de metodologías uniformes y de determinación del riesgo, proporcionar a la Comisión apoyo científico y técnico, encargar los estudios científicos necesarios, recopilar y analizar los datos científicos y técnicos y emprender acciones para identificar y caracterizar los riesgos emer-

gentes, deberán ser realizadas en estrecha colaboración con las autoridades nacionales.

Hay que resaltar la importancia de la cooperación en cuanto al intercambio de información se refiere pues va a constituir un avance fundamental para la constitución de un sistema ágil que permita adoptar soluciones confrontadas científicamente, de forma rápida, a los problemas de seguridad alimentaria de la Unión Europea. El párrafo 49 del Preámbulo del Reglamento 178/2002 plantea la necesidad de establecer una red europea de recogida y análisis de datos, al decir «Se admite que la ausencia de un sistema eficaz de recopilación y análisis a nivel comunitario de datos sobre la cadena alimentaria es un defecto importante. Por lo tanto, debe establecerse un sistema para la recopilación y el análisis de datos en los ámbitos de competencia de la Autoridad, en forma de una red coordinada por ésta. Es asimismo necesaria una revisión de las redes comunitarias de recopilación de datos que ya existen en los ámbitos de competencia de la Autoridad». El problema de fondo era el siguiente: hasta ahora en Europa no se disponía de una Red de recopilación y análisis de datos, no había un acceso simultáneo a las bases científicas existentes y no había un sistema de redes que permitiera agregar información técnica a medida que se iba obteniendo. Esto suponía que cada vez que se quería llegar a una base europea sobre un tema de carácter científico, eran necesarios meses y meses de esfuerzos antes de poder llegar a utilizar la información, puesto que tanto los métodos como los conceptos variaban de un país a otro, lo que conllevaba que el proceso de legislación europeo se alargara enormemente. Esto es lo que se ha planteado y lo que ahora se trata de evitar.

Para ello, como ya hemos señalado, el Reglamento 178/2002 se ha centrado en primer lugar, en la armonización de conceptos entre los Estados miembros. Este es el punto de partida para poder trabajar conjuntamente aunando esfuerzos. El siguiente paso es crear un centro de recopilación de datos donde se concentre toda la información para a partir de ahí poder sacar conclusiones, captar los riesgos emergentes, etcétera. La AESA será la encargada de coordinar esta red comunitaria de recopilación de datos y lo hará en cooperación con todas las autoridades nacionales competentes que la proveerán de todos los datos relacionados con la seguridad alimentaria que tengan.

En el análisis del caso español, hay que tener en consideración que la Agencia Española se creó para dar respuesta a la necesidad de la Autoridad Europea de encontrar su correspondencia en la creación de organismos análogos. Por ello, tanto sus principios como sus objetivos, sus formas organizativas y métodos de trabajo serán similares y compatibles con los de la Autoridad Alimentaria Europea. La Agencia será quien represente a España en los asuntos de seguridad que se traten en la Unión Europea y en este sentido, el artículo 2.u) de la Ley 11/2001 de 5 de julio que crea la Agencia Española dispone que tendrá que establecer y mantener los mecanismos necesarios para ac-

tuar de modo integrado en la red europea de agencias de seguridad alimentaria.

**A) El Foro Consultivo como nexo de unión entre la AESA y las Agencias nacionales:** Este órgano de la AESA que con anterioridad hemos examinado, formado por representantes de organismos competentes de los Estados miembros que lleven a cabo tareas similares a las de la AESA, va a constituir sin lugar a dudas el nexo de unión necesario para llevar a cabo la cooperación entre la AESA y las Agencias Nacionales de Seguridad Alimentaria. Así, ya el párrafo 44 del Preámbulo del Reglamento 178/2002 destaca el papel del Foro en este sentido, al señalar que «*Para funcionar eficazmente, la Autoridad debe cooperar estrechamente con los organismos competentes de los Estados miembros. Para ello debe crearse un Foro Consultivo para asesorar al Director Ejecutivo, crear un mecanismo de intercambio de información y garantizar una estrecha colaboración, en particular en lo que se refiere al sistema de interconexión*». En definitiva, se trata de un elemento clave para obtener el apoyo y la colaboración de los Estados miembros en el trabajo científico de la Autoridad y para contribuir a su logro. No se trata de un grupo político sino más bien de un grupo consultivo científico y técnico que constituye el lazo de unión entre la Autoridad y los organismos análogos de los Estados miembros, y que va a contribuir a resolver los casos de contradicción entre dictámenes científicos de las distintas Agencias de seguridad alimentaria.

**B) La evaluación del riesgo:** En este sentido, la Autoridad alimentaria europea trabajará en sinergia con la red de entidades de evaluación de los riesgos de los Estados Miembros, a fin de contribuir eficazmente mediante sus conocimientos técnicos a la inocuidad de los alimentos y, por consiguiente, a la prevención de crisis graves en la Comunidad. Sin embargo, existen algunos problemas que se pueden dar en la cooperación. Así, dado que los organismos nacionales también tienen competencias de evaluación de riesgos como hemos visto anteriormente, no sería raro que hubiera una duplicidad de dictámenes, o peor aún, una contradicción entre los mismos. Esto no haría más que entorpecer el proceso. Con el objetivo de evitar que esto se produzca, el artículo 30 del Reglamento 178/2002 establece que:

— La Autoridad será quien se encargue de descubrir con prontitud cualquier discrepancia entre sus dictámenes científicos y los emitidos por otros organismos que lleven a cabo funciones similares.

— En caso de que descubra una posible fuente de discrepancia, se pondrá en contacto con el otro organismo para asegurarse de que comparten toda la información científica pertinente y determinar las cuestiones científicas que pueden ser objeto de controversia.

— Tanto si la discrepancia sustancial es con un organismo comunitario como con un Estado miembro, ambos, la Autoridad y el organismo o comité en cuestión, estarán obligados a cooperar con el fin de resolver la discrepancia, o elaborar un documento conjunto que aclare las

cuestiones científicas controvertidas y señale los problemas que plantean los datos. Este documento se hará público.

Esto quiere decir, que en caso de que un nuevo problema alimentario se anuncie, no será necesario que cada país inicie una evaluación del riesgo unilateral en este dominio, sino que el trabajo deberá ser coordinado por la Autoridad Europea que contando con expertos de todo el mundo y concentrando toda la información será quien decida finalmente si quiere trabajar sola o bien atribuir ciertos trabajos de evaluación a diferentes autoridades nacionales.

Sería, en cambio, diferente el caso de un problema alimentario con origen, o ligado, específicamente a un país. En este caso parecería más útil que la evaluación del riesgo fuera efectuada en primer lugar por la autoridad competente del país en cuestión, evaluación que podrá después ser confirmada por la Autoridad Europea tras su consulta al comité científico o a los grupos científicos europeos.

Siguiendo con la coordinación, también el artículo 29.4 del Reglamento 178/2002, aborda el tema de la coincidencia de peticiones de dictámenes científicos a la AESA. Como hemos visto, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo y los Estados miembros pueden solicitarle dictámenes cuando lo estimen oportuno. A este respecto se establece que cuando se produzcan varias peticiones referidas a los mismos temas la Autoridad puede desestimarlas o proponer modificaciones de las peticiones de dictamen, en consulta con la institución o el Estado miembro del que emanen.

Asimismo, en lo que se refiere a la evaluación del riesgo hay también que plantear la cooperación de otros organismos como universidades, institutos de investigación, laboratorios agregados o laboratorios de estado, organizaciones científicas, etc. En este sentido, el artículo 36 del Reglamento 178/2002, dispone que la Autoridad también se va a ocupar de fomentar la interconexión europea de las organizaciones que actúen en los ámbitos de su cometido. Se trata de ofrecer un marco de cooperación científica a través de la coordinación de las actividades, el intercambio de información, la creación y puesta en práctica de proyectos conjuntos y el intercambio de conocimientos especializados en seguridad alimentaria. Así, se propondrá una lista, que se hará pública, de organizaciones competentes nombradas por los Estados miembros que podrán ayudar a la Autoridad en los trabajos preparatorios de los dictámenes científicos, en la recopilación de datos y la identificación de riesgos emergentes, así como prestarle apoyo y asistencia técnica. Asimismo, según el artículo 23.b) otra de las funciones de la Autoridad será «*promover y coordinar el desarrollo de metodologías uniformes de determinación del riesgo*». Es claro pues que la política comunitaria va en la dirección de aunar todos los esfuerzos científicos en materia de seguridad alimentaria y optimizar así los recursos disponibles en Europa.

**C) La gestión del riesgo:** Como venimos comprobando, la gestión conlleva, por un lado, la aprobación de nor-



mas de seguridad alimentaria que tendrán en cuenta los resultados de la fase previa de evaluación del riesgo y, por otro, la supervisión o el control de las mismas, esto es, cerciorarse de que esas normas se están aplicando y cumpliendo. Vamos a ver, en este sentido, cuáles son los problemas que se plantean.

a) *Legislación sobre seguridad alimentaria:* En cuanto a la aprobación de normas de seguridad alimentaria, está claro que la Autoridad no va a tener ninguna competencia, en virtud del modelo de separación de la evaluación y la gestión de los riesgos seguido por el órgano comunitario, así es que quedará en manos de las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) y de los Estados miembros la aprobación de disposiciones legislativas, con base en los resultados científicos que la Autoridad haya puesto de manifiesto. En este sentido, si bien el Parlamento y el Consejo serán los encargados de adoptar las disposiciones pertinentes en materia de seguridad alimentaria, la Comisión conservará la responsabilidad de proponer medidas de gestión de riesgos (competencia de iniciativa) y de decidir las cuestiones de urgencia. Las medidas de urgencia pueden incluir la prohibición de comercialización, el establecimiento de restricciones o condiciones particulares aplicables a la comercialización de alimentos y piensos y deberán ser examinadas, a más tardar, en el plazo de diez días hábiles por un Comité de la cadena alimentaria y de la salud humana nuevamente creado. En caso de crisis la Comisión creará inmediatamente una «célula de crisis» que recogerá y evaluará todas las informaciones pertinentes y definirá las opciones a fin de prevenir, reducir o eliminar el riesgo de manera eficaz y rápida. La tarea de la AESA será la de participar en ella para proporcionar los dictámenes científicos y técnicos necesarios.

b) *Supervisión y control del cumplimiento de la normativa comunitaria:* Es competencia de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) de la Comisión Europea con sede en Dublín, la de garantizar que la legislación comunitaria sobre seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales, y en materia fitosanitaria, se aplica y se cumple de manera adecuada. Esta oficina en concreto debe asumir las siguientes funciones:

— Fomentar controles efectivos en el ámbito de la seguridad y calidad de los alimentos, y en los sectores veterinario y fitosanitario;

— Velar por el respeto de la legislación comunitaria en materia veterinaria y fitosanitaria, así como de las normas de seguridad y calidad de los productos alimenticios, tanto en la Unión Europea como en terceros países que exportan a la UE;

— Contribuir al desarrollo de la política comunitaria en el ámbito veterinario y fitosanitario, así como en lo que se refiere a la seguridad y la calidad de los alimentos.

Así pues, la principal actividad de la OAV es realizar inspecciones en los Estados miembros y terceros países para controlar, de un lado, la aplicación de la legislación

comunitaria por parte de las autoridades competentes y de otro el grado de efectividad de las inspecciones y controles llevados a cabo por los gobiernos nacionales. El procedimiento es el siguiente: Los resultados de estas inspecciones se plasman por escrito en los informes de inspección, junto con las conclusiones y recomendaciones. Además se formulan recomendaciones a las autoridades competentes del país a fin de subsanar las irregularidades detectadas durante las inspecciones. A continuación estas autoridades tienen que presentarle un plan de acción en el que indiquen de qué manera piensan remediar dichas irregularidades. La OAV formula también recomendaciones a otros servicios de la Comisión sobre la legislación que debe clarificarse o modificarse, así como sobre la necesidad de adoptar nuevas disposiciones en determinados ámbitos. De este modo, los resultados de las inspecciones contribuyen al desarrollo de la legislación comunitaria y los resultados de las auditorías de la OAV sobre las actividades de control de los alimentos realizadas en los Estados Miembros se publican y están disponibles en Internet, lo que constituye un método eficaz para aumentar la observancia de la legislación alimentaria y se desarrolla con plena transparencia y comunicación abierta a los consumidores, productores, comerciantes y otras partes interesadas. La OAV junto con los servicios de la Comisión, evalúa el plan de acción y supervisa su aplicación.

Hay que tener en cuenta también que el *Libro Blanco sobre seguridad alimentaria*, prevé una revisión de la legislación para responsabilizar a los productores de alimentos en materia de seguridad alimentaria, que ya ha sido puesta en marcha en lo que a normas sobre higiene en la producción de alimentos se refiere. Se trata de elaborar directrices comunitarias para que, a nivel nacional, se establezcan estrategias de control coherentes, prioridades basadas en el riesgo y procedimientos de control eficaces. En este sentido, como ya hemos visto, los artículos 17, 19 y 20 del Reglamento 178/2002 han introducido un importante principio según el cual los fabricantes y gestores de empresas alimentarias y de piensos son los primeros responsables de la seguridad alimentaria. Se trata de avanzar en la responsabilidad empresarial, el autocontrol y la formación de los manipuladores de alimentos por parte de los empresarios del sector y de centrar los esfuerzos de la inspección pública en la verificación de las medidas de autocontrol de las propias empresas y en el análisis de peligros y de puntos de control críticos. Esto implica conocer muy bien el proceso de producción, tener personal especializado, tomar medidas antes de que la Administración lo haga, y, obviamente, establecer objetivos de seguridad alimentaria en la empresa.

Los Estados miembros tienen dos responsabilidades muy definidas al respecto, en las que además tienen mucho margen para mejorar la situación actual: por un lado, aplicar la legislación y controlar a estas empresas, y, por el otro, informar a la Comisión. En cambio, la tarea de la Comisión a través de su Oficina Veterinaria y Alimentaria, consistirá en poner a prueba la eficacia de las capacidades y las aptitudes de los Estados miembros para realizar ese control mediante inspecciones y auditorías.

**D) La comunicación del riesgo:** En lo que se refiere a la comunicación del riesgo, la Autoridad será responsable de la comunicación sobre los aspectos científicos dentro del dominio de su competencia. La Comisión y los Estados miembros, serán los responsables de la comunicación de sus medidas de gestión de los riesgos dentro de sus ámbitos respectivos (55). No obstante el Reglamento prevé también una estrecha colaboración entre la Autoridad, la Comisión y los Estados miembros para asegurar la coherencia de la comunicación global (56). Se trata en último término de encontrar una plataforma común de comunicación al público basada en un sistema coherente que permita facilitar al ciudadano información sobre seguridad alimentaria objetiva y fiable, dentro de un marco global.

### 7.3. La relación competencial de los organismos nacionales de seguridad alimentaria con los autonómicos. Análisis del caso español

Para analizar la relación entre los organismos nacionales y autonómicos en materia de seguridad alimentaria vamos a centrarnos en el caso español que es el que más nos interesa, y dentro de éste sobre todo en la relación con el órgano catalán cuya puesta en marcha es inminente, ya que el 9 de julio de 2003 ha sido aprobado su Estatuto. Tendremos que examinar por un lado la relación de la Agencia Catalana de seguridad alimentaria (ACSA) con la Agencia Española y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, cuyas funciones ya hemos analizado, y por otro lado su relación con los entes locales de Cataluña.

**A) Relación entre la Agencia Catalana y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria:** Del estudio de la Ley Catalana queda claro que la base de la relación entre las dos agencias será la colaboración y la coordinación, así, el artículo 12.2.a) de la Ley Catalana establece los objetivos de la Agencia y dispone que «deberá actuar como centro de referencia en Cataluña en la evaluación, gestión y comunicación de riesgos en el ámbito de sus competencias y en colaboración y coordinación, si procede, con la Agencia Española y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria». Son muchos más los artículos que hacen referencia a esta relación de cooperación, otros ejemplos pueden ser los siguientes: El artículo 22 establece que «la Agencia deberá fomentar la cooperación con la Agencia Española y con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria con el objetivo de facilitar la coordinación de las actividades, el intercambio de información y de conocimientos especializados, y el diseño y la puesta en práctica de proyectos conjuntos». Por otra parte, también la letra o) del art. 13 hace referencia a la necesidad de coordinar el funcionamiento de las redes de alerta en el ámbito de la seguridad alimentaria en Cataluña y su integración en los sistemas de alerta estatales y europeos. Pasemos a exa-

minar ahora la relación entre ambas agencias en cada una de las fases del análisis del riesgo:

**a) Evaluación del riesgo:** En este aspecto la relación entre la Agencia Catalana y la Agencia Española será de una total cooperación y colaboración. La Agencia Catalana deberá tener como referente los resultados de la Agencia Española y los de la Autoridad Europea en lo que a determinación del riesgo y cuestiones técnicas se refiere. Sin embargo, el art. 13.c) de la Ley Catalana establece la competencia de la Agencia para elaborar y promover estudios científicos de evaluación de la exposición de la población a los riesgos para la salud ocasionados por los alimentos, lo que indica que también ella podrá proporcionar dictámenes científicos, eso sí, éstos se limitarán exclusivamente a los problemas de seguridad alimentaria que afecten a su ámbito territorial.

**b) Gestión del riesgo:** Como ya vimos en su momento, la Agencia Española sigue el modelo francés y europeo de separación de la evaluación y de la gestión del riesgo, por lo que no tiene ninguna competencia normativa en seguridad alimentaria, ni tampoco de control y supervisión del cumplimiento de la misma. En este sentido, y como se desprende de su Estatuto (57), se va a limitar a proponer a las Administraciones competentes la elaboración de normas de seguridad alimentaria que juzgue oportunas y a facilitarles el asesoramiento científico y técnico en sus actuaciones normativas y ejecutivas. Vamos a examinar por separado los dos aspectos de la gestión del riesgo:

- **Legislación:** En España existe una normativa horizontal específica en materia de seguridad alimentaria que aclara los procedimientos y metodologías de gestión de los alimentos. Está contenida fundamentalmente en el *Real Decreto 50/93 de 15 de enero*, que regula el control oficial de los productos alimentarios (58), el *Real Decreto 1397/95 de 4 de agosto*, que contiene medidas adicionales sobre el control oficial de los productos alimenticios (59), el *Real Decreto 2207/95* (60), que hace referencia a las normas relativas a la higiene de los productos alimentarios y que obliga a los establecimientos alimentarios a tener un sistema de autocontrol que garantice la inocuidad y salubridad de los productos, actividades y servicios, estipulando también las condiciones mínimas que deben tener los locales donde se elaboran, almacenan o expiden alimentos y que regula la venta ambulante, el transporte de

(57) Artículo 4.2.b) del Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

(58) BOE n.º 36 de 11/02/1993. Constituye la transposición de Directiva 89/397/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989, relativa al control oficial de los productos alimenticios (DO L n.º 186 de 30 de junio).

(59) BOE n.º 246 de 14/10/1995. Constituye la transposición de Directiva 93/99/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, sobre medidas adicionales relativas al control oficial de los productos alimenticios (DO L n.º 290 de 24 de noviembre).

(60) BOE n.º 50 de 27/2/1996. Constituye la transposición de Directiva 93/43/CEE del Consejo relativa a la higiene de los productos alimenticios (DO L n.º 175 de 19 de julio y corrección de errores en DO L n.º 176 de 20 de julio).

(55) Artículo 40.1 del Reglamento 178/2002.

(56) Artículo 40.3 del Reglamento 178/2002.



alimentos, el suministro de agua, la higiene del personal, la formación continuada del personal, etc. y *el Real Decreto 202/2000 de 11 de febrero* (61), que establece las normas relativas a los manipuladores de alimentos.

Al margen de esta normativa nacional, y en vista de las transferencias de competencias en sanidad que ha hecho el Gobierno central a las Comunidades Autónomas, serán los gobiernos de éstas, en este caso concreto el de la Generalitat, quienes dispongan de las competencias normativas en esta materia. Sin embargo, el artículo 13.j) de la Ley Catalana establece como una de las funciones de la Agencia «*aplicar y gestionar las directrices emanadas de la Agencia Española y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y que deban tener efectividad en el ámbito territorial de Cataluña*», por ello, el gobierno autonómico tendrá que tener presentes las directrices de estas agencias con el fin de dar coherencia a todo el sistema europeo de seguridad alimentaria. El papel de la Agencia Catalana (62) se limitará a establecer los principios de ordenación y de actuación de los distintos departamentos de la Generalitat y de los entes locales competentes en seguridad alimentaria y a hacerles las recomendaciones que considere oportunas para mejorar las normas y hacerlas más coherentes (63). Ahora bien, en ningún caso estas recomendaciones podrán tener carácter obligatorio y al igual que ocurría con la AESA y las instituciones comunitarias con competencias normativas, sucede con la Agencia Española y las distintas administraciones competentes. Asimismo, la Agencia catalana también jugará un papel importante a la hora de instar las actuaciones ejecutivas de las administraciones competentes.

- **Supervisión y control:** Como ya hemos comprobado, la Agencia Catalana ha optado por seguir el modelo británico y diferenciarse del modelo francés y europeo, ya que no sólo cuenta con competencias en la evaluación y la comunicación del riesgo sino que también las tiene en una de las partes de la gestión del riesgo, en concreto, la que se refiere a la supervisión y control de la efectividad de las inspecciones de los organismos del gobierno autonómico y de los entes locales. Así pues, va a tener poderes de control sobre los órganos de inspección de la Generalitat y sobre los entes locales de Cataluña (64).

Sin embargo, esto no va a ocurrir en todas las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el sistema de la Agencia aragonesa de seguridad alimentaria sigue el modelo francés de separación entre la evaluación y la gestión del riesgo, por lo que no va a tener competencias de control sobre los órganos de inspección del gobierno aragonés.

(61) BOE de 25 de febrero de 2000 que desarrolla la Directiva 93/43/CEE del Consejo relativa a la higiene alimentaria y traspasa la formación continuada del personal que trabaja en los establecimientos alimentarios a los propios establecimientos.

(62) Artículo 13.a) de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

(63) Artículo 13.k) de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

(64) Artículo 13.b) de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

**c) Comunicación del riesgo:** Al igual que veíamos en el análisis de la relación entre la AESA y los organismos nacionales, en materia de comunicación del riesgo cada una tendrá obligación de comunicar los riesgos en el ámbito de sus competencias. En este sentido, la letra i) del artículo 13 de la Ley Catalana establece la obligación de «*comunicar a la Agencia Española las crisis cuando excedan del ámbito territorial de Cataluña*». Así, queda claro que la comunicación del riesgo quedará en manos de la Agencia Catalana cuando la información de que se trate afecte sólo a Cataluña o a las actuaciones de la Agencia catalana y será en cambio obligación de la Agencia española cuando exceda de este ámbito territorial. Asimismo, el artículo 15 apartado 3 de la Ley Catalana también establece que se deberá «*garantizar la información accesible, comprensible, adecuada, coherente y coordinada a la ciudadanía, mediante la cooperación con los organismos estatales y comunitarios equivalentes*», una vez más, será la cooperación la que deba regir las relaciones entre la Agencia catalana y los organismos nacionales y comunitarios equivalentes.

**B) Relación entre la Agencia Catalana y las entidades locales:** El papel de la administración local, en términos generales, tiene que ser el de corresponsabilizarse a aplicar, inicialmente, y a supervisar, posteriormente, los procedimientos de autocontrol de las empresas explotadoras de alimentos en el ámbito de su territorio.

**a) Evaluación del riesgo:** Los ayuntamientos no contarán con competencias en lo que a la evaluación del riesgo se refiere, sino que éstas quedarán en manos de la Agencia autonómica, que prestará apoyo técnico y asesoramiento a las administraciones locales para el desarrollo de sus competencias en materia de seguridad alimentaria (65). Hay que recordar que a su vez deberá tener en cuenta los dictámenes científicos de la Agencia Europea y de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

**b) Gestión del riesgo:** Veamos los dos ámbitos de esta fase.

- **Legislación:** Mediante la promulgación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU, 1984) (66), en materia de protección de los consumidores, y de la Ley General de Sanidad (LGS, 1986) (67), en salud alimentaria, se establecieron, para todas las Comunidades Autónomas, unos aspectos mínimos comunes (68) sobre

(65) Artículo 13.m) de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

(66) BOE núms. 175 y 176, de 24 de julio de 1984.

(67) Artículos 25.g) y 26 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; BOE de 29 de abril de 1986.

(68) La información y la educación de los consumidores y usuarios de acuerdo con las necesidades de cada localidad; la inspección de los productos y servicios de uso o consumo común (entre los que se incluyen los alimentos) para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad; a la realización directa de la inspección técnico-sanitaria y de los correspon-

los que se asientan las competencias municipales. Por otra parte, la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL, 1985) (69) estableció una atribución directa de competencias a los municipios respecto del servicio de control de los alimentos y bebidas. A partir de ahí, serían las Comunidades Autónomas las que deberían desarrollar las competencias municipales sobre aquellos aspectos básicos de interés municipal, delimitando los ámbitos en materia de abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de los consumidores, así como en protección de la salubridad pública.

En este sentido, el grado de desarrollo de normativa específica por parte de cada Comunidad Autónoma ha sido diferente. Las ha habido que no han desarrollado normativa alguna sobre seguridad alimentaria, a las que se les siguen aplicando las normas de la LGDCU y de la LGS, y las que sí la han desarrollado lo han hecho de manera diferente, lo que hace que el mapa territorial español a este respecto sea muy heterogéneo.

En Cataluña, la Ley de Ordenación Sanitaria (1990) (70) y la Ley Municipal y de Régimen Local (1987) (71), han sido las encargadas de llevar a cabo esta tarea. Sin embargo, hasta hace poco tiempo, desde la Diputación de Cataluña se señalaba la falta de concreción de las competencias y responsabilidades en seguridad alimentaria, lo que conllevaba una aplicación concurrente entre las administraciones locales y autonómicas en la aplicación del principio de subsidiaridad. Con objeto de marcar las pautas de actuación y coordinación de las competencias de unos y de otros organismos, se ha creado la Agencia Catalana de seguridad alimentaria (72). La nueva Ley sobre Protección de la Salud delimitará también con mayor precisión las competencias mínimas de los entes locales en materia de protección de la salud y les dará entidad de autoridad sanitaria.

- **Supervisión y control:** El papel de la ACSA en este sentido será el de coordinar y supervisar a los inspectores y controladores de los Ayuntamientos para comprobar que cumplen bien con su cometido en la materia (73). A su vez el papel de estos controladores será el de supervisar los procedimientos de autocontrol de las empresas explotadoras de alimentos en el ámbito de su territorio. En Cataluña los entes locales deben intervenir en la vigilancia y control de los alimentos elaborados y consumidos en sus propios municipios en los siguientes sectores alimentarios: restauración colectiva social, mercados municipales, restauración colectiva comercial y sectores minoristas.

dientes controles y análisis; apoyar y fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios; adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud o seguridad de los consumidores o usuarios; ejercer la potestad sancionadora con el alcance que determine en sus normas reguladoras.

(69) Artículo 42.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de la Ley de Bases de Régimen Local, BOE 3 de abril de 1985.

(70) Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña.

(71) Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

(72) Artículo 13.a) de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

(73) Artículo 13.b) de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria.

**c) Comunicación del riesgo:** Será la ACSA quien se encargue de informar a la ciudadanía de las cuestiones más relevantes en seguridad alimentaria. No obstante, el artículo 15.2 de la Ley Catalana de Seguridad Alimentaria establece que: «la ACSA debe crear los instrumentos de comunicación que garanticen el intercambio, entre la ACSA y el resto de administraciones públicas competentes en materia de seguridad alimentaria, de la información necesaria para el cumplimiento de la presente ley». Así pues, deberá existir un intercambio de información entre las autoridades locales y autonómicas con el fin de garantizar la coherencia global de la comunicación a los ciudadanos.

Actualmente, Cataluña es la comunidad autónoma más avanzada de España en lo que a seguridad alimentaria se refiere. La puesta en marcha de la ACSA junto con la inminente aprobación de la Ley de Salud Alimentaria hacen que se cree una sólida estructura administrativa que pretenda dar una respuesta eficaz a los problemas ambientales y de salud pública que pueden derivarse del consumo de agua y de alimentos. El papel de la ACSA dentro de este entramado será el de planificar, coordinar y supervisar toda esta estructura administrativa.

## 8. CONCLUSIONES

A grandes rasgos y como epílogo de todo lo expuesto, consideramos oportuno hacer las siguientes consideraciones sobre el sistema europeo de seguridad alimentaria:

1. En lo referente a la **evaluación y determinación del riesgo**, se pretende que sea la Autoridad Europea quien dirima cualquier tipo de duda en lo que a investigaciones científicas y técnicas se refiere y que sus dictámenes científicos, contrastados con los de los Estados miembros e incluso con los de otras autoridades internacionales o de terceros países y en cooperación con ellos, sean incuestionables y constituyan un punto de referencia clave en seguridad alimentaria en Europa.

2. En lo que a **gestión del riesgo** se refiere, podemos concluir que las competencias normativas siguen quedando en manos de los órganos de gobierno que las tienen y son los que ostentan la representación democrática, ya sean comunitarios, nacionales o autonómicos. En la mayoría de los casos las Agencias se limitan a coordinar a las administraciones competentes en seguridad alimentaria y en todo caso, a proponerles medidas o hacerles recomendaciones que consideren importantes, en base a las investigaciones que hayan llevado a cabo. Cada parte implicada deberá poner su granito de arena, tanto los productores, transformadores y comercializadores de productos como las autoridades encargadas de supervisión y los consumidores, deberán contribuir al funcionamiento efectivo del sistema.

3. Por lo que respecta al **control del riesgo**, hemos visto que se trata de una espiral en la que unos órganos ejercen el control sobre otros. La Comisión Europea ejerce el control sobre los Estados miembros, éstos coordinan a todas las Administraciones competentes en seguridad alimentaria; las



Comunidades Autónomas a su vez ejercen el control sobre los entes locales, quienes deberán ejecutar las medidas oportunas y controlar directamente a los productores, transformadores y comercializadores de alimentos, ya que la Unión Europea ha impuesto el principio de responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias lo que conlleva que las empresas tengan sus propios mecanismos de autocontrol. Sin embargo, no por ello dejarán de ser supervisadas y controladas para ver si realmente aplican y de qué manera, sus propias normas de seguridad alimentaria.

**4.** En relación con la **comunicación del riesgo** en seguridad alimentaria, si bien cada Administración debe comunicar los asuntos que le afecten directamente, habrá una coordinación y una cooperación entre todas ellas (la comunitaria, la nacional y la autonómica) con el fin de que la información sea globalmente coherente. Además se ha producido un cambio importante en la concepción del sistema que consiste en implicar a todas las partes interesadas, incluyendo a los consumidores, en el proceso normativo de la seguridad alimentaria.

**5.** Es evidente que el entramado de la Unión Europea en seguridad alimentaria está cambiando por completo. Hemos comprobado que se han puesto en marcha numerosas Agencias de seguridad alimentaria con el fin de concentrar en un único organismo independiente los problemas relacionados con la seguridad de los alimentos. Y esto está ocurriendo, no sólo a nivel comunitario, sino también a nivel nacional e incluso autonómico. El reto es ver si todos ellos van a saber coordinarse y cooperar con el fin de crear un sistema sólido y seguro de protección de la salud pública en lo que a inocuidad de alimentos se refiere.

**6.** Es muy pronto todavía para aventurar si realmente el sistema va a funcionar, si la Autoridad Europea va a lograr un reconocimiento y una credibilidad constituyéndose como un punto de referencia clave en lo que a evaluación científica del riesgo se refiere, si las Agencias Nacionales van a saber estar a la altura coordinando e impulsando la normativa de este ámbito sin solaparse con la Autoridad Europea y si las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos a su vez van a saber ejecutar las políticas de seguridad alimentaria que se vayan imponiendo sin introducir elementos de divergencia en la gestión del riesgo.

**7.** Hay muchos interrogantes que están aún por resolver, habrá que esperar algún tiempo para comprobar si realmente la puesta en marcha de esta reforma institucional en seguridad alimentaria ha sido un acierto y contribuye a dar una seguridad efectiva a los consumidores.

**8.** En la espera queremos ser optimistas pensando que se ha dado un paso hacia adelante muy importante en la Unión Europea unificando de una vez por todas los conceptos y procedimientos de la seguridad alimentaria entre los Estados miembros, cuya diversidad y heterogeneidad hacían, hasta ahora, que se relentizase todo el proceso a la hora de resolver una crisis alimentaria, así como aunando todos los esfuerzos científicos que nos permitirán optimizar recursos y situarnos en la vanguardia de los avances y descubrimientos relacionados con la seguridad alimentaria.

## 9. FUENTES UTILIZADAS

### 1. Enlaces de interés

AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, en [http://www.efsa.eu.int/about\\_en.html](http://www.efsa.eu.int/about_en.html).

AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS, en <http://www.afssa.fr/presentation/index.asp>.

BELT IBÉRICA, S. A. (2003): «El Ejecutivo Autónomo aprueba la creación de la Agencia Aragonesa de Seguridad Alimentaria», 26 de febrero, en [http://www.belt.es/noticias/2003/febrero/24\\_28/26/26\\_aragon\\_segalim.htm](http://www.belt.es/noticias/2003/febrero/24_28/26/26_aragon_segalim.htm).

COMISIÓN EUROPEA DG DE SANIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: Seguridad alimentaria: de la granja a la mesa/Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, en [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_es.htm).

FOOD STANDARDS AGENCY en <http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/>.

OFICINA ALIMENTARIA Y VETERINARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, en [http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/what\\_is\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/what_is_en.html).

### 2. Documentos y Normativa

#### A) Comunitarios

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): «Libro Blanco sobre seguridad alimentaria», COM (1999) 719, 12 de enero de 2000.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): «Reglamento (CE) n.º 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», DOCE L n.º 31, de 1 de febrero.

#### B) Españoles

##### • Estatal

Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria». BOE de 6 de julio de 2001.

Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria». BOE de 26 de julio de 2002.

##### • Autonómica

GENERALITAT DE CATALUÑA (2002): Ley de seguridad alimentaria: ley 20/2002, de 5 de julio, DOGC. n.º 3679 de 17 de julio de 2002, p. 13041.

### 3. Artículos web

CONSUMER (2001): «Entrevista con David Byrne, Político comunitario», Revista Digital Consumer n.º 48, octubre 2001 en <http://revista.consumer.es/web/es/20010301/entrevista>.

DAVID BYRNE (2002): «EFSA: excellence, integrity and openness», Conferencia inaugural del equipo de gestión de la AESA, Bruselas, 18 de septiembre, en [http://europa.eu.int/comm/commissioners/byrne/speeches\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/byrne/speeches_en.htm);

FAO/OMS (1997): «Gestión del riesgo e inocuidad de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición-65». Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS, Roma 27-31 de enero, en <http://www.fao.org/docrep/W4982s/w4982s00.htm#Contents>.

HIDALGO MOYA, J. R. (2003): «Cataluña ultima la primera ley española de salud alimentaria», Revista digital Consumer n.º 95, 16 de abril, en <http://www.consumaseguridad.com/normativa/object.php?o=3284>

HIDALGO MOYA, J. R. (2003): «La salud alimentaria en los ayuntamientos», Revista digital Consumer n.º 96, 24 de abril, en <http://www.consumaseguridad.com/normativa/object>.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2003): «La Presidenta de la AESA anuncia la elaboración de un Barómetro de seguridad alimentaria», Notas de Prensa, 12 de febrero, en <http://www.msc.es/notas/2003-02-12-1.htm>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2001): «Compendium of national food safety systems and activi-

ties», 21 de marzo, pp. 98-110 en [http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/sg-adhoc-fs\(2000\)5-ann-final](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/sg-adhoc-fs(2000)5-ann-final).

### 4. Artículos de revistas y libros colectivos

HUMERA, S. (2001): «Los Estados miembros impulsan sus organismos de seguridad alimentaria», Revista Nuestra Cabaña, n.º de abril.

INSTITUT D'ESTUDIS DE LA SEURETAT (2001): «Fòrum de la Seguretat», Beta Editorial, S.A., Barcelona, pp. 174 y ss.

### 5. Ponencias y comunicaciones en Coloquios, Conferencias y Congresos

FAO/OMS (2002): «Cuestiones emergentes y problemas sin resolver. Medios de gestión (Francia)». Conferencia Paneuropea sobre Calidad e Inocuidad de los Alimentos. Budapest, 25-28 de febrero, en [http://www.foodsafetyforum.org/paneuropean/documents\\_es.htm](http://www.foodsafetyforum.org/paneuropean/documents_es.htm).

KETTLITZ, B. (2002): «La EFSA», Colloque international sur la sécurité alimentaire, Bruselas, 5 y 6 de diciembre (inédito).

VANTHEMSCHE, P. (2002): «La place des autorités nationales, la coopération entre las autoridades nacionales et l'Autorité européenne de Sécurité des Aliments», Colloque international sur la sécurité alimentaire, Bruselas, 5 y 6 de diciembre (inédito).

