

# REDES DE ALERTA ALIMENTARIA Y SU ARTICULACIÓN EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

**Mariola Rodríguez Font**

Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. Introducción. – II. La competencia de las administraciones territoriales en el control de la seguridad alimentaria. 1. Evaluación y gestión del riesgo por el Estado y las Comunidades Autónomas. 2. Los límites de la gestión del riesgo por los entes locales. – III. El insustituible papel de la actividad de control en la activación de sistemas de alerta alimentaria. 1. Tipología de controles y su alcance. – IV. Las redes de alerta alimentaria. 1. Finalidad, origen y autoridades participantes. 2. Tipos de notificaciones. 3. Las notificaciones de alerta en particular. – V. Enseñanzas derivadas de alertas recientes. 1. La alerta por el aceite de orujo y por el E. coli en el pepino. 2. La pluralidad e interconexión de procedimientos. 3. Las alertas basadas en la incertidumbre científica. 4. La comunicación y la percepción del riesgo. – *Resumen-Resum-Abstract.*

---

## I. Introducción

La globalización del comercio de alimentos conduce irremediablemente a la propagación de los riesgos que llevan asociados. Desde hace décadas los efectos perversos del progreso tecnológico aplicado a este sector están imponiendo la aproximación de reglamentaciones y procedimientos, y la búsqueda de mecanismos eficaces para combatirlos. Las redes o sistemas de alerta y vigilancia constituyen una de las más potentes herramientas en manos de las administraciones con este propósito, por cuanto contribuyen a la gestión de la información, pieza clave en materia alimentaria. La información es necesaria para que los poderes públicos puedan llevar a cabo sus funciones de decisión y control, sobre todo en contextos dados a la complejidad como

---

*Artículo recibido el 30/11/2011; aceptado el 01/02/2012.*

197

es este, en el que la acción preventiva y en particular la identificación de riesgos emergentes deviene en una auténtica necesidad.

La variedad y el número de sujetos públicos y privados intervinientes con competencias cruzadas en los sistemas de transmisión de información, y los procedimientos y actividades paralelas y a la vez integradas que los conforman, invitan –fuerzan, de algún modo– a trazar con la mayor sencillez posible, en primer término, un mapa de situación.

Hemos considerado preciso empezar describiendo el tipo de funciones que llevan a cabo las distintas administraciones y organismos públicos dentro del sistema de análisis de riesgos alimentarios –el actual modelo de intervención–, para pasar a analizar, en particular, su actividad de control. Los resultados de los controles, sean públicos o privados, determinan la conveniencia de activar las redes de alerta alimentaria, de las que observaremos su finalidad y su funcionamiento.

La mayor parte de alertas notificadas a través de las redes no trascienden a la población. Sólo las que lo hacen permiten dar cuenta de eventuales deficiencias en los sistemas de intercambio rápido y en las actuaciones de las diferentes instancias. Un sucinto y ejemplificativo relato fáctico de algunas de ellas nos permitirá finalizar este estudio con una reflexión conclusiva acerca de las incógnitas y aspectos problemáticos que hoy plantean.

## **II. La competencia de las administraciones territoriales en el control de la seguridad alimentaria**

### **1. Evaluación y gestión del riesgo por el Estado y las Comunidades Autónomas**

Los artículos 148 y 149 de la Constitución son la referencia a la que el jurista acude, en primer lugar, cuando precisa conocer qué Administración, y en qué grado, ostenta competencias sobre una materia. La de la seguridad alimentaria, como todas aquellas que no se recogen de forma expresa en dichos preceptos, requiere de un ejercicio de conexión entre su perímetro y los distintos títulos competenciales.

Lo que exige esta disciplina es, sin embargo y por encima de todo, atender a la división de poderes que instaura el actual mode-

lo de intervención –el sistema de análisis de riesgos– al atribuir funciones y ámbitos de actuación específicos a distintos actores: la evaluación del riesgo a las instancias científicas, la gestión a los gobiernos y administraciones, y la comunicación a unos y otros.

La Administración territorial es, en España, competente en la gestión del riesgo alimentario. Corresponde a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales la adopción de medidas efectivas para la salvaguarda de la salud y la seguridad, a través de herramientas de naturaleza variada; siendo el control oficial, entre ellas, esencial e irremplazable.

Según lo previsto en la norma fundamental, artículo 149.1, la Administración del Estado ostenta competencias exclusivas en materia de sanidad exterior, las bases y la coordinación general de la sanidad. Desarrolla, además, otras competencias que, con el mismo carácter, pueden considerarse relacionadas tanto directa como indirectamente con el control oficial, como son las relativas a las relaciones internacionales, las bases del régimen jurídico de las Administraciones, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales o la pesca marítima, sin perjuicio de las competencias autonómicas de ordenación del sector.<sup>1</sup>

Las competencias de control a nivel estatal las materializan varios Ministerios, fundamentalmente el de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Las Comunidades Autónomas, por la vía del 143 CE, asumieron –tras la aprobación de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias–<sup>2</sup> el desarrollo normativo y ejecución de materias vinculadas

1. Deben tenerse en cuenta, asimismo, las competencias que la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad atribuye al Estado en los artículos 38, 39 y 40.

2. Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

a la seguridad alimentaria;<sup>3</sup> que desgranadas en cada uno de los Estatutos de Autonomía, son responsabilidad de las Consejerías de Sanidad y de Agricultura y Ganadería a través de las pertinentes Direcciones Generales.

A pesar de la reserva mencionada a favor del Estado en lo relativo a las bases y coordinación de la sanidad, según el 148 CE las autonomías ostentan competencias que se relacionan con el control oficial, como la sanidad e higiene, agricultura y ganadería, pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial o la organización de sus instituciones de autogobierno.<sup>4</sup>

---

3. El artículo 148CE sólo resultó de aplicación, como es bien sabido, a las CCAA que accedieron a la autonomía a través del procedimiento del artículo 143CE, mientras que el artículo 149.1CE fue el límite competencial que se aplicó de entrada a los estatutos de autonomía de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 y de la DT 2a, como fue el caso de Cataluña. Posteriormente, sin embargo, se produjo la homogenización de competencias a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que transfirió a las CCAA del artículo 143 CE las mismas competencias de las que ya gozaban las otras.

4. Baste tan solo recordar aquí la importante jurisprudencia constitucional existente relacionada con el tema de las competencias estatales de coordinación y bases, como la sentencia núm. 32/1983, de 28 de abril (Ponente: Don Francisco Tomás y Valiente) y la sentencia 42/1983, de 20 de mayo (Ponente: Don Rafael Gómez-Ferrer Morant) que resuelven conflictos positivos de competencias promovidos por el Gobierno Vasco y el Consejo ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra el RD 2825/1981, de 27-11-1981, sobre el registro sanitario de alimentos y el RD 2824/1981, de 27-11-1981, sobre coordinación y planificación sanitaria.

En conexión con la materia sanitario-alimentaria resultan interesantes también, entre otras, la sentencia núm. 87/1085, de 16 de julio (Ponente: Don Francisco Tomás y Valiente) que resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley catalana 15/1983, de 14 de julio, sobre higiene y control alimentarios; la sentencia núm. 182/1988, de 13 de octubre (Ponente: Don Carlos de la Vega Benayas) que resuelve un conflicto de competencia promovido por la Junta de Galicia contra determinados preceptos del RD 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de la Salud; la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre (Ponente: Don Francisco Rubio Llorente) sobre conflictos de competencia interpuestos por el Consejo ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra el escrito de 26-2-1986 del Director General de salud pública del Ministerio de sanidad y consumo al Director General de sanidad y salud pública del Departamento de sanidad y seguridad social de la Generalitat en el que se afirmaba la competencia exclusiva del Estado para la inspección previa de las empresas radicadas en Cataluña a efectos de obtener autorización para el comercio de carnes frescas entre los países de la Comunidad Económica Europea e importación de terceros países; así como contra determinados preceptos de los Reales Decretos 1754/1986 y 1755/1986, ambos de 28-6-1986 y 1728/1987, de 23-12-1987 aprobados de conformidad con diversas directivas comunitarias y mediante los que se regulaban normas técnico-sanitarias en materia de intercambio de carnes frescas; o, por último, la sentencia núm. 54/1990 de 28 marzo (Ponente: Don

El título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, por ejemplo, establece en el artículo 162.1 que corresponde a la Generalitat, en materia de sanidad y salud pública, la competencia exclusiva sobre la organización, el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios; mientras que el 162.3.b) del mismo texto recoge, de acuerdo con los principios de la legislación básica estatal sobre sanidad, la competencia compartida en la ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las medidas y las actuaciones destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos; incluyendo la salud laboral, la sanidad animal con efectos sobre la salud humana, la sanidad ambiental, la vigilancia epidemiológica y la sanidad alimentaria.<sup>5</sup>

Las funciones de evaluación del riesgo, cuyos resultados sirven de base científica para la adopción de decisiones por parte de los sujetos gestores, las personifican autoridades que, dependientes de diferentes Ministerios y Consejerías, ostentan un papel insustituible en el tratamiento de los riesgos asociados a la alimentación. Nos referimos en particular a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, a la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios y a las agencias alimentarias de carácter autonómico.

Podemos afirmar, por tanto, que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas despliegan, mediante distintos organismos, competencias tanto en la evaluación como la gestión del riesgo, pero ¿qué ocurre con el último –o primer, según como se mire– nivel de Administración?

---

Francisco Rubio Llorente) sobre un conflicto de competencia promovido por la Xunta de Galicia contra la circular 14/1985, sobre coordinación y actividades de inspección y control en la distribución de estupefacientes y psicotrópicos, y la circular 16/1985, mediante la que se comunicó la orden del Ministerio de sanidad y consumo estableciendo determinadas medidas sobre análisis y conservación de estupefacientes y psicotrópicos intervenidos en el tráfico ilícito, circulares ambas de la Dirección general de farmacia y productos sanitarios.

5. Ya en su momento el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 atribuyó a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior. Tres meses antes, lo hacía el artículo 15 del Real Decreto 2010/1979, de 7 de septiembre sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de agricultura, cultura, sanidad y trabajo.

## 2. Los límites de la gestión del riesgo por los entes locales

Los entes locales son competentes para prestar servicios mínimos en materia de protección de la salud directamente relacionados con la vertiente alimentaria pudiendo, en el ejercicio de sus competencias, adoptar las medidas de intervención administrativa que prevé la normativa. Están capacitados, entonces, para otorgar autorizaciones sanitarias, constituir registros, realizar tareas de inspección, controles analíticos..., incluso acordar medidas cautelares si, como consecuencia de tales actividades confirman o sospechan la existencia de un riesgo para la población.<sup>6</sup>

A pesar de tener un papel clave en la seguridad alimentaria han acusado siempre la falta de recursos económicos y humanos en el desarrollo de las tareas que tienen encomendadas.<sup>7</sup> Muchos son los factores que, junto con circunstancias de carácter histórico, han abonado de complejidad el cumplimiento de sus responsabilidades de control oficial: cambios sociales y demográficos como la inmigración, el elevado y creciente número de actividades particulares, su atomización, su dispersión, su evolución, etc. Incluso municipios con un importante número de habitantes muestran limitaciones en sus capacidades.

En todo lo relativo al desarrollo de programas de control oficial en materia de consumo y salud pública ha sido necesario que entidades supramunicipales (Diputaciones, Consejos Comarcales...) desarrollaran funciones de apoyo técnico, pero también económico, jurídico y de coordinación con los ayuntamientos.<sup>8</sup>

---

6. Como establece el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, los Ayuntamientos sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, tendrán responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios relativos al control sanitario de industrias, actividades y servicios; control sanitario de centros de alimentación; control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte. En concreto, según el artículo 52 de la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública de Cataluña, los entes locales son competentes en la prestación de servicios mínimos relacionados con la gestión del riesgo derivada de las aguas de consumo público, de los productos alimentarios en las actividades de comercio minorista, la restauración, la producción de ámbito local o el transporte urbano, por citar algunos.

7. La situación empeora en relación a los municipios de menos de 20.000 habitantes; siendo estos una mayoría en el mapa territorial español.

8. Merece una especial mención, dentro del ámbito de la Administración local catalana, la Agencia de Salud Pública de Barcelona. Esta Agencia lleva a cabo, en el territorio de

En Cataluña, por ejemplo, la Ley de ordenación sanitaria de 1990 estableció que, para el cumplimiento de sus competencias, los Ayuntamientos podían solicitar el apoyo del personal y de los medios de las regiones y sectores sanitarios en cuya demarcación se encontraran comprendidos. Sin embargo, no parece que las regiones sanitarias y los sectores que las conformaban hayan tradicionalmente servido de refuerzo al desarrollo de servicios municipales tales como el control de establecimientos, del suministro de alimentos, bebidas o su transporte.<sup>9</sup> La Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la salud continuó previendo el soporte técnico de los sectores correspondientes, y añadió la posibilidad de suscribir convenios con la Agencia de Protección de la Salud. Desde entonces, existen diferentes formas de hacer efectivas las responsabilidades municipales pudiendo prestarse dichos servicios, por un lado, directamente o mediante las formas de gestión que regula la legislación de régimen local; por el otro, a través de la firma de convenios.<sup>10</sup>

---

Barcelona, las funciones que corresponderían al Departamento de Salud en todo lo relativo a la protección y promoción de la salud y la vigilancia epidemiológica. Forma parte de su organización el Instituto de Seguridad Alimentaria y de Salubridad, que ejerce el control oficial de las actividades de transformación y distribución de alimentos tanto en mercados centrales, establecimientos minoristas y de restauración colectiva, como en las industrias.

9. Por lo contrario, se ha considerado muy útil su colaboración en lo relativo a la vertiente asistencial y también, dentro del ámbito de la salud pública, en lo referente a la prevención de enfermedades y fomento de la salud.

10. Según la cartera de servicios que la vigente Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública –que substituyó a la Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la salud–, encomienda a la Agencia de Salud Pública de Cataluña (en adelante, ASPCAT), ésta puede efectivamente prestar servicios mínimos competencia de los entes locales usando la figura jurídica del convenio. El apoyo técnico de tipo informal a los ayuntamientos que decidan prestarlos utilizando, no obstante, sus medios propios queda asimismo recogido en el artículo 17.f. El convenio, que tendrá la naturaleza de un encargo de prestación de servicios de protección de la salud entre el ente local y la Agencia estipulará, en todo caso, los servicios de carácter mínimo en los que ésta se subrogará, los recursos adscritos, el acuerdo a que, si es el caso, se haya llegado respecto a los que no tienen esta consideración y la contraprestación económica convenida por las partes. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la posibilidad de delegación o encargo de gestión formalizada a través de convenio no sólo es posible en una sola dirección; es decir, del ente local a la ASPCAT. El texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, determina que el Gobierno puede delegar en los ayuntamientos y los entes supramunicipales, con carácter general o específico, el ejercicio de competencias que la ley atribuye a la Agencia. Pero es que además, ésta última, justificándolo en razones de eficacia, puede encargar la gestión de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia a los ayuntamientos y a los entes supramunicipales.

Tal y como prevé el artículo 14.2 de la nueva ley estatal 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, los convenios pueden, en efecto, servir además para formalizar la colaboración entre la Administración General del Estado, la autonómica y la local en la creación de órganos mixtos de control e inspección, y para el establecimiento de fórmulas de cooperación.

Podemos afirmar, en respuesta a la pregunta anteriormente planteada, que la Administración local no ostenta competencias en materia de evaluación de riesgos pero sí en la gestión, aunque con capacidades e implicación limitadas. Además de con la deficiencia de medios, las dificultades con las que se encuentran los entes locales en este contexto hay que ponerlas en relación con otros aspectos como su desconocimiento de la gestión de brotes de toxiinfecciones alimentarias; la falta de formación de su personal funcionario en tareas de control, la poco profusa coordinación inter e intramunicipal y con los organismos competentes de las Comunidades Autónomas; la ausencia de bases de datos compartidas –fundamento del diseño y aplicación de programas de actuación y transmisión de resultados–; y la escasa participación de este nivel de Administración en los sistemas de intercambio rápido de información y en las comunicaciones sobre las alertas alimentarias que llevan aparejados.

### **III. El insustituible papel de la actividad de control en la activación de sistemas de alerta alimentaria**

Existen diferentes formas de organizar el control público de los riesgos alimentarios. Países grandes como Canadá o pequeños como Bélgica han optado por un sistema de atribución de responsabilidades a un solo ente. Este no es, como hemos visto, el caso español ni tampoco de la mayoría de países que cuentan con un conjunto de Administraciones y organismos competentes que, actuando de forma coordinada, tienen como objetivo común avanzar hacia un modelo integrado de intervención.<sup>11</sup>

---

11. Distintos mecanismos de coordinación, ya interterritoriales ya intersectoriales, entre organismos y entidades tratan de ofrecer coherencia a la actuación pública frente los riesgos alimentarios. La coordinación Estado-CCAA se materializa en el establecimiento de distintos foros. A nivel interterritorial puede citarse la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, la Conferencia Sectorial de Pesca o el Consejo Interterritorial



El éxito y el mantenimiento de sistemas nacionales y europeos de intercambio rápido sobre alertas u otras cuestiones alimentarias relevantes –como el Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI) que cubre en España el aspecto de la comunicación de riesgos alimentarios que en Europa materializa el *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF) y en el que se integra–, depende en gran medida del asentamiento de los controles adecuados.

Las funciones de control oficial –establecidas en el Reglamento (CE) núm. 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales–, constituyen la base necesaria para el cumplimiento de las responsabilidades de protección de los Estados miembros, siendo soporte imprescindible de toda actuación de gestión que tengan encomendada.

Los resultados de las actividades de control –y secundariamente las reclamaciones de los consumidores– determinan la conveniencia de efectuar notificaciones en el marco de las redes de transmisión de información; ya deriven de controles de mercado, de autocontroles del sector o de muestras practicadas en frontera. Los sistemas de alerta alimentaria se apoyan en sus conclusiones contribuyendo en contrapartida, al permitir el intercambio rápido de datos, a dotar de mayor eficacia a las posteriores medidas de reacción frente a los riesgos a los que los alimentos nos exponen.

---

del Sistema Nacional de Salud. Como ejemplo de coordinación interterritorial e intersectorial está principalmente la Comisión Institucional y el Consejo de Dirección de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante AESAN). La primera, la más relevante, tiene por misión establecer mecanismos de coordinación y cooperación eficaces en su ámbito de actuación respecto las Administraciones con competencias, a saber, entre ella misma, el Ministerio de Sanidad, el de Agricultura, y las CCAA; así como con las Comisiones de coordinación interterritorial que acabamos de mencionar. Pueden citarse, asimismo, algunos órganos específicos imposibles de reproducir en su totalidad, como el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria, el Comité de Coordinación de Controles Oficiales, la Comisión Nacional de Bioseguridad, el Grupo de trabajo de laboratorios de control oficial o la Mesa de coordinación de la calidad alimentaria. En lo relativo a la coordinación municipal, la Federación Española de Municipios y Provincias es la que reúne Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares.

## 1. Tipología de controles y su alcance

Siempre ha recaído sobre los poderes públicos (las administraciones y sus inspectores) la responsabilidad –instrumentada durante años casi en exclusiva– de los sistemas de control. Fuera del control oficial no existía otra fórmula de implementación de acciones orientadas a garantizar la seguridad de los alimentos. La falta de configuración y reconocimiento concreto de las obligaciones y deberes empresariales era palpable. La situación es muy diferente hoy en que los autocontroles del sector alimentario constituyen la base de los controles públicos y un compromiso ineludible para los industriales.<sup>12</sup>

Recae en manos de los particulares y empresas del sector la principal obligación derivada de la política alimentaria de poner a disposición de los consumidores única y exclusivamente alimentos seguros, es decir, inocuos. Esto se consigue sometiendo instalaciones, productos y procesos a sistemas solventes y referenciados de autocontrol industrial garantes de la adecuada seguridad e higiene. En la actualidad el sistema generalizado es el llamado de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC).<sup>13</sup>

Las actividades de gestión del riesgo para la protección de la salud pueden ser llevadas a cabo, entonces, además de por los poderes públicos, por el sector industrial en lo que hay que considerar como la “gestión privada del riesgo”.<sup>14</sup> La empresa es hoy la que tiene que, en primer término, de acuerdo con el resultado de sus autocontroles, decidir sobre el tipo de medidas de seguridad o correctoras a aplicar, exigiéndole que informe inmediatamente a la

---

12. La potenciación de la participación privada en el sistema de intervención alimentaria puede decirse que comienza con la publicación del Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria presentado por la Comisión Europea el 12 de enero de 2000 (COM/99/0719 final), donde por primera vez se definen, a pesar de ser a grandes rasgos, las responsabilidades de los operadores alimentarios, las administraciones públicas nacionales y europeas e incluso los ciudadanos.

13. Los principios y pautas de aplicación de este sistema se recogen en el Reglamento (CE) núm. 852/2004/CE, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

14. Tuve ocasión de tratar este tema en un capítulo de mi libro *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007, p. 277 y ss.

autoridad sanitaria de la existencia de riesgos derivados de su actividad o sus productos.<sup>15</sup>

Las acciones de vigilancia sanitaria competencia de la Administración incluyen el control de este autocontrol del sector, pues deben garantizar la efectividad de la obligación que pesa sobre los titulares de los establecimientos de contar con sistemas adecuados de supervisión.

El control oficial,<sup>16</sup> definido como todo aquél que efectúe la autoridad competente o la Comunidad para verificar el cumplimiento de la legislación sobre piensos y alimentos, así como las normas relativas a la salud animal y el bienestar de los animales adopta, en efecto, esta y otras manifestaciones.<sup>17</sup>

---

15. Artículo 9.2 y 3 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

16. En enero de 2000, la Comisión presentó una refundición de la legislación relativa a la higiene de los alimentos y las cuestiones veterinarias, que se conoce como "paquete de higiene". Los controles oficiales de piensos y alimentos se regulan en el Reglamento (CE) núm. 882/2004 del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

17. La elaboración de un Plan Nacional de control es obligatoria desde que así lo prescribiera el artículo 41 del Reglamento (CE) núm. 882/2004 para todos los Estados miembros. En este Plan Nacional y en los correspondientes de las CCAA, se establecen los programas de control oficial para todas las fases de la cadena alimentaria y los mecanismos de cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones.

Las CCAA incluyen en sus Programas de Control oficial sistemas de categorización de riesgos que tiene en cuenta una gran cantidad de factores y que, aunque comparten una finalidad común, se articulan de manera diversa. En Cataluña, PROCER (Programa de Clasificación de Establecimientos Alimentarios según el Riesgo), impulsado por el Departamento de Salud e integrado por técnicos del Servicio de Higiene Alimentaria y del Servicio de Veterinaria de Salud Pública, es una herramienta para la clasificación de los establecimientos que ha permitido diseñar un mapa de distribución de riesgos en este ámbito territorial. Este mapa –cuya creación es un objetivo en sí mismo–, y el programa que lo ha hecho posible son relevantes por cuanto contribuyen a establecer frecuencias de inspección y a valorar y clasificar los riesgos que presentan las instalaciones. El programa se articula siguiendo un sistema de módulos fijos y variables. Los primeros valoran el tipo de alimento y uso, las actividades del establecimiento, el método de procesado y las dimensiones de la empresa. Los módulos variables toman en cuenta los antecedentes de ésta como factor de riesgo –expedientes sancionadores en los últimos dos años, alertas alimentarias causadas o cierres precautorios–; la presencia de deficiencias leves, graves o muy graves en el ámbito de la higiene o las instalaciones y, finalmente, el nivel de confianza de los autocontroles instaurados.

Los controles oficiales pueden, como expresa el artículo 3.3 del Reglamento (CE) núm. 882/2004, llevarse a cabo en cualquiera de las fases de la producción, la transformación y la distribución de los piensos o alimentos y de los animales y productos de origen animal. Ello incluye controles de las empresas alimentarias y de piensos, y del uso y almacenamiento de los mismos y de cualquier proceso, materia, sustancia, actividad u operación –también el transporte– aplicados a estos y a los animales vivos, incluida la introducción procedente de terceros países.<sup>18</sup>

En relación con esto último, en nuestro país existen 43 puestos de inspección fronterizos –PIF– que realizan comprobaciones en las mercancías importadas por países terceros.<sup>19</sup> La finalidad es común a toda clase de controles: la salvaguarda de la salud pública, evitando en este caso la introducción en territorio de la Unión de alimentos o piensos que presenten un riesgo grave (directo o indirecto), las importaciones ilegales o los fraudes.

Después de dar audiencia a los explotadores de las empresas responsables de las partidas, la autoridad competente –si los piensos o alimentos no cumplen con la legislación–, tomará medidas: la inmo-

---

18. Según el artículo 10.2 del Reglamento (CE) núm. 882/2004, “Los controles oficiales de piensos y alimentos consistirán, entre otras, en las actividades siguientes: a) el examen de todos los sistemas de control puestos a punto por los explotadores de empresas alimentarias y de piensos y de los resultados obtenidos; b) la inspección de: i) instalaciones de producción primaria, empresas alimentarias y de piensos, con inclusión de sus inmediaciones, locales, oficinas, equipos, instalaciones, maquinaria y transporte, así como de los piensos y los alimentos; ii) las materias primas, los ingredientes, los coadyuvantes tecnológicos y otros productos utilizados en la preparación y fabricación de piensos y alimentos; iii) los productos semielaborados; iv) el material y los objetos que vayan a estar en contacto con los alimentos; v) los productos y los procesos de limpieza y mantenimiento, y los plaguicidas; vi) el etiquetado, la presentación y la publicidad; c) la comprobación de las condiciones de higiene en las empresas alimentarias y de piensos; d) la evaluación de los procedimientos de buenas prácticas de fabricación, prácticas correctas de higiene, buenas prácticas agrícolas y HACCP, teniendo en cuenta el empleo de guías elaboradas de conformidad con la legislación comunitaria”.

19. Su base legal es la Directiva 97/78/CE del Consejo de 18 de diciembre de 1997 por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros y la Directiva 91/496/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los animales que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros y por la que se modifican las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE y 90/675/CEE.

vilización oficial, su destrucción o su reexpedición, según el artículo 19 del Reglamento (CE) núm. 882/2004.

Los PIF nacionales deben informar a la Subdirección general de sanidad exterior en caso de que los controles efectuados hayan advertido de los riesgos para la salud de una determinada remesa, y ésta, si lo estima conveniente, proceder a una notificación a través de la red.<sup>20</sup>

Mediante el control de mercado, la Administración de consumo lleva a cabo las actuaciones necesarias para garantizar que las empresas y los establecimientos producen, distribuyen o comercializan alimentos seguros. Las actuaciones inspectoras tienen por objetivo comprobar, en definitiva, que los alimentos puestos a disposición del consumidor final cumplen de forma efectiva con el deber de no poner en peligro la salud y de informar sobre sus características esenciales. El mercado minorista constituye, en consecuencia, su ámbito de actuación propio.

El ejercicio de las potestades de inspección puede responder a actuaciones programadas –“campañas”–, y al mismo tiempo a la ejecución de acciones de carácter puntual no planificadas resultado de reclamaciones, denuncias, comunicaciones entre Comunidades Autónomas o de la activación de alertas nacionales o comunitarias sobre alimentos.

El personal inspector al servicio de las diferentes administraciones públicas,<sup>21</sup> considerado a todos los efectos como agente de la

---

20. Cuando se deniegue la introducción de piensos o alimentos, la autoridad competente notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros sus conclusiones y la identidad de los productos de que se trate, comunicando sus decisiones a los servicios aduaneros, junto con información sobre el destino final de la partida. Véase el documento elaborado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, titulado: “La red de alerta alimentaria en España y Europa”, 2011, disponible en <http://www.convetcaman.org/pdfs/curr20042011171752.pdf>.

21. En las Comunidades Autónomas, los distintos Departamentos competentes en materia de consumo asumen estas funciones, en algunos casos mediante agencias creadas al efecto como sucede en Cataluña, donde la inspección de consumo y el control de mercado corresponde actualmente al Departamento de Empresa y Empleo, a través de la Agencia Catalana del Consumo, en los términos previstos en la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña. A nivel local, los Ayuntamientos ejercen estas facultades en el ámbito territorial de los respectivos municipios, teniendo en cuenta las limitaciones expuestas en los epígrafes iniciales y la consecuente asunción de responsabilidades por parte de entidades supramunicipales.

autoridad, puede solicitar la colaboración o auxilio de cualquier otra administración u entidad<sup>22</sup> –incluso de las fuerzas y cuerpos de seguridad– en el desarrollo de sus múltiples atribuciones. De entre ellas nos interesa destacar, por un lado, la de poder adoptar con carácter inmediato las medidas cautelares que prevé la normativa; por el otro, la de tomar muestras.

Esta última es además importante por cuanto conecta a estos sujetos con otros con competencias insustituibles en la materia: los laboratorios de análisis oficiales o privados acreditados por la Administración; que mediante los métodos aprobados –o recomendados a nivel estatal, comunitario o internacional–, llevan a cabo las pruebas periciales analíticas en el contexto de las actividades de control oficial.

La coordinación de las tareas de los laboratorios oficiales encargados del examen de muestras la ejercen los laboratorios nacionales de referencia –de carácter público– que, designados por la Administración General del Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas, también son competentes, entre otros, para efectuar análisis o ensayos que, a efectos periciales o con otros fines, les sean solicitados.<sup>23</sup>

## **IV. Las redes de alerta alimentaria**

### **1. Finalidad, origen y autoridades participantes**

Los sistemas de intercambio rápido de información, junto con los de gestión de crisis alimentarias y los de comunicación de riesgos, forman los llamados “planes operativos de emergencia”. La generación

22. Art. 13 y ss. Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

23. Otras de sus funciones son las de análisis dirimente en caso de contradicción entre los análisis iniciales y los contraanálisis, organizar ensayos comparativos con los laboratorios designados por las autoridades competentes para la realización del control oficial o proporcionar apoyo técnico al personal de los mismos. Art. 33.2 Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. El artículo 34 de esta misma Ley prevé la creación de una Red de Laboratorios de Seguridad Alimentaria (RELSA), cuyo objetivo es el de “compartir y fomentar la acreditación de laboratorios de ensayo y métodos analíticos para el control oficial”. Formarán parte de esta red los laboratorios tanto públicos como privados que participen en las tareas de control oficial, ya sean designados por las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas como por la Administración General del Estado.

de información –de datos, estudios, evaluaciones, dictámenes– y su intercambio son la principal y más potente arma de combate contra los riesgos que acechan hoy a los alimentos.

Las redes de alerta constituyen un sistema de transmisión de información que colabora en la promoción de la seguridad alimentaria, por cuanto facilitan la localización y, si es el caso, retirada de productos puestos en el mercado susceptibles de generar un riesgo para la salud de los consumidores. Desde nuestro punto de vista tienen, por lo tanto, una doble naturaleza: son un instrumento de comunicación y, a la vez, de gestión o control. Su *modus operandi* es prácticamente el mismo, con independencia de si la cobertura de la red es nacional (SCIRI), comunitaria (RASFF) o internacional (INFOSAN).

La construcción de la política alimentaria se ha hecho, lamentablemente, a costa de experiencias vividas. Las crisis de los noventa, interpretadas en clave de disfunción institucional y particularmente administrativa, propiciaron la construcción de un contexto ancho y participativo con el objetivo de anticiparse a los riesgos. Mucho antes, sin embargo, en 1978, un caso de naranjas inyectadas con mercurio por un grupo extremista había ya desvelado a la Comunidad las potenciales implicaciones económicas y sanitarias de los alimentos.<sup>24</sup> La reacción ante este suceso fue inmediata: era preciso articular un mecanismo de transmisión de información sobre los riesgos para la salud derivados de la alimentación. El enfoque predominantemente económico del comercio de los alimentos había relegado el aspecto sanitario de los mismos a un lugar inmerecido.<sup>25</sup>

---

24. En 1978 inspectores de sanidad holandeses y alemanes detectaron que naranjas procedentes de Israel habían sido inyectadas con mercurio. El "Comando Palestino del Ejército Árabe Revolucionario" reivindicó tan peligrosa adulteración, cuya finalidad era la de perjudicar la economía israelí. Este suceso, que conmocionó a la ciudadanía con dudas sobre la seguridad de los alimentos, tuvo consecuencias económicas muy importantes pues Alemania Occidental, principal importador de cítricos de Israel, paralizó su venta. Véase el documento elaborado por la Dirección General de Sanidad y de los Consumidores de la Comisión Europea bajo el título "Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos de la Unión Europea", disponible en [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff30\\_booklet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff30_booklet_es.pdf).

25. No puede decirse que existiera entonces una política de protección de los consumidores, aunque tres años antes se hubiera publicado el Primer Programa de protección de los mismos.

La Comisión europea no contaba, en aquél entonces, con una Dirección General de Salud (que no se crearía hasta 1997 bajo la denominación de DGXXIV), de modo que la protec-

Se evidenció que la efectividad y el éxito de la instauración de una red dependía, en parte, del fortalecimiento de una serie de condiciones previas: la primera y más importante, la elaboración o actualización de normativa sobre alimentos que permitiera advertir de la seguridad de los mismos. También la designación de autoridades nacionales competentes en la materia con capacidad para asumir, además, la carga de erigirse en punto de contacto a efectos de transmisión y recepción de notificaciones; la consolidación de entidades encargadas del análisis y control de los productos: los laboratorios; y la instauración de sistemas a nivel interno de cada Estado, en particular en los de carácter descentralizado, de recopilación y transferencia de datos.

El origen del RASFF se sitúa en 1979, cuando tras el citado caso de terrorismo alimentario las autoridades competentes en el control de alimentos de los nueve Estados miembros de la Comunidad<sup>26</sup> adoptaron un acuerdo para la implantación de un sistema de alerta rápida para alimentos que permitiera compartir información.<sup>27</sup> No fue hasta 1992 que se integró en la Legislación comunitaria; en concreto en la Directiva 92/59/CEE del Consejo sobre seguridad general de los productos.<sup>28</sup>

Puede afirmarse que el RASFF, tal y como lo conocemos hoy, deriva del nuevo enfoque integral de la seguridad alimentaria esbozado por el Libro Blanco del año 2000 y concretado por el art. 50 del

---

ción de los consumidores se vehiculó simbólicamente en un inicio a través de la Dirección General de Competencia. En 1975 el Primer Programa de protección de los consumidores instauró un catálogo de cinco derechos fundamentales, siendo el primero el de la protección de la salud y seguridad. El Acta Única europea en 1987 prescribiría la obligación de las Instituciones de la UE de perseguir un alto nivel de protección de los consumidores y el Tratado de Maastricht de 1991 elevaría ésta a nivel de política comunitaria.

26. Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido.

27. La primera base legal del sistema la encontramos en la Propuesta de Decisión del Consejo (COM/79/725 FINAL) en la que, a diferencia de lo que sucede hoy, no se distinguía a los alimentos de otros productos de consumo. En los años sucesivos esta propuesta fue modificada, hasta llegar a la Decisión 84/133/CEE del Consejo, y de ésta a la decisión de perpetuación del sistema en la Decisión 89/45/CEE del Consejo sobre un régimen comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo.

28. Esta Directiva consolidó el RAPEX, un sistema de intercambio rápido de información que cuenta actualmente con dos puntos de enlace: una red para los productos alimenticios y una red para los productos no alimenticios.



Reglamento (CE) núm. 178/2002, de 28 de enero, 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 –su actual fundamento jurídico–.

La adición al sistema de alerta de las incidencias relativas a los piensos para animales destinados al consumo fue consecuencia de la crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB).<sup>29</sup> El episodio de las vacas locas impulsó definitivamente, además, la instauración de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, en cuyo seno se unificaron los servicios relacionados con la salud y seguridad de los mismos; así como la creación de la Oficina Alimentaria Veterinaria (OAV) como servicio de la Comisión encargado, a través de las funciones de inspección, de la verificación del cumplimiento de la normativa alimentaria, animal y fitosanitaria. Esta Oficina se nutre, entre otros, de la información suministrada por el RASFF para cumplir con su tarea, compartida con el resto de instituciones, de proporcionar el mayor nivel de protección posible a los ciudadanos; del mismo modo que el RASFF es el cauce de transmisión de información que puede derivar de la función inspectora de la OAV.

Las instituciones comunitarias que participan hoy en el RASFF ejerciendo distintas funciones y potestades son la Comisión –como coordinadora o gestora– y la EFSA –European Food Safety Authority–. Los 27 Estados miembros, junto con Islandia, Liechtenstein y Noruega son miembros de pleno derecho, éstos últimos gracias al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.<sup>30</sup>

A nivel español, el asentamiento de las bases para el desarrollo de un sistema nacional de transmisión de información, el SCIRI o Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información, se produjo

---

29. Las crisis de la EEB (1995) y la de las dioxinas en los pollos belgas (1999) fueron determinantes en la actual configuración del RASFF, aunque éste no tuviera directa implicación en ninguna de ellas por dejar al margen, en aquel momento, a los piensos y a los animales vivos.

30. También cabe incluir desde 2009 a Suiza en lo referente a controles fronterizos de productos de origen animal; por lo tanto este Estado forma parte parcialmente del RASFF.

en 1987,<sup>31</sup> compartiendo finalidades con el ya entonces actuante sistema comunitario.<sup>32</sup>

Los puntos de contacto del SCIRI son, además de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, AESAN) –que actúa como coordinadora a nivel nacional,<sup>33</sup> que integra la representación de los sectores<sup>34</sup> y que es además el punto de contacto español

---

31. La base legal de este sistema se encuentra hoy en el artículo 2. 2.º) de la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición; el artículo 30 del Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la AESAN; el artículo 50 del Reglamento (CE) núm. 178/2002, de 28 de enero, 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; el Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero, por el que se establecen las medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para productos alimenticios y los alimentos para animales y el artículo 25 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

32. Mientras el RASFF se erige hoy como un sistema único para alimentos y piensos, el SCIRI sólo es relativo a los alimentos. Por lo que respecta a la red de alerta para piensos cabe atender al Real Decreto 1471/2008, de 5 de septiembre, por el que se establece y regula la red de alerta para los piensos, que crea un sistema de comunicación e intercambio de información entre las autoridades competentes en el sector de la alimentación animal y el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino para dar a conocer la presencia de riesgos asociados a los piensos que puedan afectar a la salud humana, la sanidad animal y el medio ambiente.

Tal y como establece el artículo 6 de esta norma, el responsable de la coordinación de esta red, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino a través de la Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos, tras recibir las correspondientes informaciones las transmitirá inmediatamente no sólo al resto de autoridades competentes si no que, en el caso de que existiera o pudiera existir un riesgo grave, directo, o indirecto para la salud humana, también a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición; y si pudiera resultar de interés su conocimiento igualmente a la Comisión Europea a través del RASFF. En la aplicación informática "SILUM" (Sistema informático de registro de establecimientos en la alimentación animal) residen las actuaciones y datos que deben compartir los miembros que componen la red de alerta para piensos.

33. El artículo 30 del Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, regula el Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información para Alertas Alimentarias; y los apartados 3 y 5, en concreto, que la Agencia actúa como centro coordinador de ámbito nacional de la Red de Puntos de Contacto para Alertas Alimentarias y como punto de contacto de España en el Sistema Comunitario Europeo de Intercambio Rápido de Información. A ella le corresponde, a través de su Director Ejecutivo, desencadenar la puesta en marcha de la Red de Alerta Alimentaria nacional, sea a iniciativa propia o a instancia de las autoridades autonómicas competentes o la Comisión Europea.

34. Fundamentalmente mediante la participación de organizaciones colaboradoras como la Federación Española de Industrias Alimentarias y Bebidas (FIAB), la Asociación Nacional

del RASFF–, las autoridades competentes en seguridad alimentaria de las CCAA,<sup>35</sup> el Ministerio de Defensa a través de la Inspección General de Sanidad de la Defensa, la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y la Subdirección General de Sanidad Exterior, la Comisión europea mediante la Dirección General de Sanidad y de protección de los Consumidores, e INFOSAN a través del Departamento de Seguridad Alimentaria, zoonosis y enfermedades de transmisión alimentaria de la OMS.<sup>36</sup>

Las autoridades competentes de los entes locales no forman parte, en sentido estricto, del SCIRI.<sup>37</sup> Sí lo son, como vemos, la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre quien recae, en cualquier caso, la obligación de informar tanto a los órganos de control de las Administraciones locales como a la propia ciudadanía de la detección de productos que puedan suponer un riesgo y de las medidas adoptadas o que deban adoptarse por los consumidores.<sup>38</sup>

---

de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), la Asociación Española de Distribución, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS) y la Asociación Española de Cadenas de Supermercados (ACES).

35. Incluidas las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla.

36. Existen a nivel nacional puntos de contacto adicionales que no tienen, sin embargo, un carácter permanente y cuya participación dependerá de las características de la información transmitida por la red. Este es el caso del Centro Nacional de Epidemiología y de los Servicios de Vigilancia Epidemiológica a nivel autonómico (en caso de morbilidad/mortalidad vinculada a enfermedades de transmisión alimentaria); las correspondientes Unidades del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Medio Marino y las Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca (para las incidencias relacionadas con residuos de pesticidas en frutas y hortalizas frescas de producción nacional, contaminantes en piensos u otros medios de la producción susceptibles de repercusión en la cadena alimentaria,...); el Instituto Nacional de Consumo; los Consejos de Colegios Profesionales (médicos, veterinarios, farmacéuticos) y las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y otras Asociaciones empresariales. Véase el documento "Sistemas de información en seguridad alimentaria" del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, disponible en [http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/4ForoSISNS/Documentos/p\\_jgarcia.pdf](http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/4ForoSISNS/Documentos/p_jgarcia.pdf).

37. Las entidades locales no intervienen directamente en los sistemas de alerta rápida porque la activación de éstos es consecuencia, en gran parte, de los resultados del ejercicio de funciones de control, y éstas no pueden desarrollarse de forma completa o autónoma en la mayor parte de municipios españoles. El elevado número de entidades locales y la diversidad en sus dimensiones, estructura y funcionamiento dificultan, además, su integración. Podrían, sin embargo, buscarse fórmulas para la misma, pero desde nuestro punto de vista el diseño de la coordinación interadministrativa ofrece canales y garantías suficientes de comunicación.

38. Artículo 25.6 de la Ley 17/ 2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

INFOSAN, por último, es una red internacional de autoridades –creada en 2004– en materia de inocuidad de los alimentos fruto de la iniciativa conjunta de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, con el objetivo de promover el intercambio de información y la colaboración. Esta red es gestionada por el Departamento de inocuidad de los alimentos, zoonosis y enfermedades de transmisión alimentaria de la OMS y se complementa con la red *Infosan Emergency* (que sería la equivalente en funciones al RASFF y el SCIRI) cuya misión es informar a las autoridades sanitarias de los países que forman parte de la misma sobre brotes de enfermedades de transmisión alimentaria que constituyan una emergencia a nivel internacional. Los países integrantes de la Red establecen los llamados “centros de enlace” o puntos de contacto para facilitar el intercambio de datos.<sup>39</sup>

## 2. Tipos de notificaciones

El SCIRI (y también el RASFF) funciona mediante un sistema de notificaciones que pueden ser gestionadas en cuatro niveles en función de tres criterios: las características del riesgo o peligro vinculado al producto alimentario, su origen y su distribución.

Hasta ahora, la inicial notificación ha determinado si se estaba ante un nivel de alerta, información, rechazo o el del llamado “varios”.<sup>40</sup> En cualquier caso, ha debido tratarse de un “riesgo grave”.

Tras la aprobación del Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011 por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales, se habla de notificaciones de alerta, información –que pueden ser de información “para seguimiento” o para “atención”–,<sup>41</sup> de rechazo en frontera y notificaciones de seguimiento.

---

39. Información obtenida de la página web de la Organización Mundial de la Salud, <http://www.who.int/es/>

40. ALCON es el nombre que recibe la aplicación informática que desde enero de 2009 vehicula la tramitación de todos los expedientes de alerta, información y rechazo del SCIRI, en el que excepto el País Vasco participan todas las Comunidades Autónomas.

41. Las notificaciones de información pueden ser de «notificación de información para seguimiento»: una notificación de información relacionada con un producto que está en

Se gestionan como Alertas las notificaciones de un riesgo grave e inmediato y de un riesgo grave pero no inmediato cuando el alimento es originario o proviene de un establecimiento nacional o se ha distribuido a este nivel.<sup>42</sup> Si la notificación, dadas sus características, no ha conllevado con carácter previo la vigilancia o actuación con carácter inmediato de las autoridades competentes; y no se cuenta con información sobre la distribución nacional de los productos afectados o a pesar de tener un origen o distribución nacional no es posible que se encuentren éstos en los circuitos de comercialización, se gestionará a nivel de Información. Tanto estas notificaciones como las del siguiente tipo, las de rechazos de productos alimenticios procedentes de países terceros, se envían periódicamente a los puntos de contacto del mercado interior. En este último caso, serán consecuencia de los controles realizados a las mercancías de estos países cuando tratan de introducirse en territorio nacional. Las notificaciones de seguimiento tienen por finalidad la inclusión de información adicional con independencia de la forma que haya adoptado la notificación original.<sup>43</sup>

---

el mercado o puede comercializarse en otro Estado miembro; o bien una «notificación de información para atención»: una notificación de información relacionada con un producto que: i) está presente únicamente en el país miembro notificante, o ii) no ha sido comercializado, o iii) ya no está presente en el mercado. Artículo 1.5 del Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011 por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales.

42. Los peligros que motivan las notificaciones pueden ser de cuatro tipos: químicos, biológicos, físicos, u "otros". De las 188 notificaciones de alerta que se cursaron en 2010, un centenar lo fueron por la presencia de los primeros. Más de la mitad de notificaciones de alarma por peligros químicos (52) lo fueron por la presencia en los alimentos de metales pesados en pescados (mercurio, cadmio); el resto lo fue por la presencia de toxinas fúngicas (fundamentalmente aflatoxinas), migraciones de materiales en contacto con los alimentos, aditivos y productos fitosanitarios no autorizados, medicamentos veterinarios o yodo. Los peligros biológicos ocasionaron 45 notificaciones, siendo la salmonella, la escherichia coli, los parásitos, las biotoxinas marinas y la listeria monocytogenes, los principales. Por lo que se refiere a los peligros físicos, 10 notificaciones se debieron a detección de cuerpos extraños, como fragmentos de madera, vidrio o metálicos. Las 33 restantes notificaciones, en la categoría de "otros peligros", lo fueron por incidencias varias tales como etiquetado incorrecto, presencia de OMG no autorizados, intoxicaciones alimentarias, clandestinidad de la industria o adulteraciones y fraudes. Datos obtenidos del documento "La red de alerta alimentaria en España y Europa", 2011, *op.cit.*. Véase también el documento "Memoria anual del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información", del año 2010, presentado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, disponible en Internet en [http://www.aesan.msc.es/AESAN/docs/docs/alertas/acceso\\_general/memoria\\_sciri/memoria\\_SCIRI\\_2010.pdf](http://www.aesan.msc.es/AESAN/docs/docs/alertas/acceso_general/memoria_sciri/memoria_SCIRI_2010.pdf).

43. Véanse los artículos 3 y ss. del Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011.

Las notificaciones de “varios” han sido tradicionalmente aquellas que no podían incluirse en ningún otro nivel precedente, pero que aún así contenían información que podía resultar de interés para las autoridades. Como varios se han clasificado en España las comunicaciones remitidas por INFOSAN u otras autoridades nacionales o internacionales y las que los Servicios de la Comisión catalogaban como “news”.<sup>44</sup>

En último lugar, cabe mencionar un tipo de notificaciones adicional que se vehicula desde 1992 –y en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CE) núm. 2377/90 de 26 de junio de 1990–<sup>45</sup> también a través del SCIRI. Nos referimos a las de explotaciones positivas al uso de sustancias prohibidas y/o medicamentos de uso veterinario por encima de los límites establecidos legalmente.<sup>46</sup>

### 3. Las notificaciones de alerta en particular

Con carácter previo a efectuar una notificación de alerta dentro del sistema debe haberse detectado la existencia de riesgos graves para la salud a causa de un alimento derivada de, como ya ha sido apuntado, la actividad de control oficial, el resultado de los autocontroles, la información proveniente de organismos o administraciones públicas o una denuncia de los consumidores.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, los órganos competentes pueden establecer limitaciones preventivas de carácter administrativo sobre las actividades públicas y privadas que, de forma directa o indirecta, puedan tener consecuencias negativas para la salud. Por lo tanto, con independencia del tipo de control realizado, si en virtud del mismo

---

44. Véase el documento “Memoria anual del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información”, *op. cit.*

45. Reglamento por el que se establece el procedimiento comunitario de fijación de los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal.

46. A título informativo, durante el año 2010, de 3232 expedientes gestionados mediante el SCIRI, 188 fueron alertas, 1449 informaciones, 1479 rechazos, y 74 varios. Cabe añadir, además, 42 notificaciones relacionadas con las llamadas “explotaciones positivas” al uso de sustancias prohibidas y/o medicamentos de uso veterinario por encima de los límites legalmente establecidos. Datos obtenidos del documento: “La red de alerta alimentaria en España y Europa”, 2011, *op.cit.*

se detecta que un alimento no es apto para el consumo, lo habitual será proceder a su inmovilización, su retirada de la comercialización si ha llegado a ese estadio, su reexpedición o destrucción, informándose de estas circunstancias a través de la red.

Si la existencia de un riesgo directo o indirecto queda contrastada, la autoridad competente de la Comunidad Autónoma –las Direcciones generales de salud pública y/o consumo, que son los puntos de contacto nacional dentro del esquema de funcionamiento del SCIRI– emitirá una notificación dirigida a la AESAN, no siendo obstáculo para ello que el alimento no haya sido fabricado en dicha comunidad o se haya distribuido en otras.<sup>47</sup>

Recibida la notificación de Alerta por la Agencia, ésta le asignará un número de expediente y un nivel de gestión,<sup>48</sup> y la trasladará a todos los puntos de contacto del SCIRI y, si es el caso, a los Servicios de la Comisión Europea y a INFOSAN.

La notificación puede ser complementada tanto por la AESAN como por cualquier otro miembro del sistema coordinado con cualquier dato científico o técnico. La Agencia será asimismo el órgano que recibirá, a través del SCIRI, información de los puntos de contacto de las CCAA afectadas sobre las medidas adoptadas tras conocer las notificaciones e informaciones complementarias correspondientes, así como sobre el fin de las actuaciones de seguimiento en las mismas. Esto último sucederá cuando los productos afectados o sospechosos se hayan apartado de la comercialización, las medidas establecidas se

---

47. La información que se transmitirá será la que permita la identificación y caracterización del incidente, de las mercancías sospechosas o afectadas, de los destinos y de los procedimientos establecidos para recuperar o retirar las mercancías. Se comunicarán asimismo las recomendaciones a los profesionales o los acuerdos establecidos con ellos para, voluntaria u obligatoriamente, prevenir, restringir o someter a condiciones especiales la comercialización o el eventual uso de un alimento o un pienso, o bien imponerles condiciones especiales; las medidas adoptadas por la empresa en orden a localizar y prevenir la venta de productos afectados o sospechosos y una explicación detallada de los motivos de las actuaciones llevadas a cabo por las autoridades de la Comunidad Autónoma que ha emitido la notificación. Artículo 50.3 del Reglamento (CE) núm. 178/2002, sobre seguridad alimentaria.

48. Según se establece en el documento “Memoria anual del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información”, *op. cit.*, corresponde al Grupo 1º (riesgo grave e inmediato) un nivel I si el origen es España y un nivel II si el destino es España. Si es del Grupo 2º (riesgo grave no inmediato) tendrá un nivel III si tiene origen España y un nivel IV si este es su destino.

hubieran retirado o quedara enmendada la situación que motivó la alerta; ocasionando el cierre del expediente por AESAN e iniciando la fase de post-alerta en la que volverán a hacerse presente las actividades de control oficial.

En el contexto del RASFF, los Estados miembros tienen la inmediata obligación de notificar a la Comisión, entre otras, las medidas adoptadas para restringir la comercialización de alimentos o piensos, retirarlos del mercado o recuperarlos si ya han sido suministrados a los consumidores; las recomendaciones a los profesionales o los acuerdos establecidos con ellos para, voluntaria u obligatoriamente, prevenir, restringir o someter a condiciones la comercialización o el eventual uso de un alimento o un pienso; o los rechazos de lotes, contenedores o cargamentos de alimentos o piensos, en algún puesto fronterizo del país (artículo 50 del Reglamento (CE) núm. 178/2002, sobre seguridad alimentaria).

Si se trata de un riesgo que requiere o podría requerir una acción rápida en otro país miembro se tramitará como una notificación de alerta, si no tiene este carácter adoptará la forma de notificación de información. La notificación de rechazo en frontera es la que da parte de la negativa a que un lote, contenedor o cargamento de productos alimenticios o alimentos para animales entre en territorio comunitario; y la de seguimiento es la que proporciona información adicional sobre una notificación original.<sup>49</sup>

De entre los diferentes tipos de notificaciones las más relevantes son las de alerta, pues el riesgo sobre el que advierten les confieren un trato prioritario dentro del sistema. De entrada, el miembro notificante debe remitirla a la Comisión en un plazo de 48 horas desde que se le haya informado del riesgo, disponiendo esta última de 24 horas para difundirla entre el resto de puntos de contacto una vez verificadas una lista cerrada de circunstancias.<sup>50</sup> La institución europea

---

49. Véanse los artículos 3 y ss. del Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011.

50. Si la notificación de alerta o de seguimiento se hiciera fuera de horas de oficina, la comunicación con la Comisión se hará telefónicamente al número de urgencia de su punto de contacto, y de ésta a los números de urgencia de los miembros indicados para el seguimiento; pues es obligación de los Estados asegurar la disponibilidad de un funcionario de guardia 24 horas al día y siete días por semana para comunicaciones urgentes. Estos



debe analizar la "completitud y la legibilidad" de la notificación, en particular si se han seleccionado los datos apropiados de los diccionarios facilitados; comprobar la adecuación de la base jurídica considerada para los casos de incumplimiento detectados y examinar si el asunto queda dentro del ámbito de actuación de la red. Garantizará que la información esencial se facilita en un lenguaje comprensible; cotejará, en general, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) núm. 178/2002 e identificará los casos recurrentes (de un mismo operador profesional, un mismo riesgo o un mismo país de origen en las notificaciones).<sup>51</sup>

La posibilidad de emitir notificaciones de seguimiento tras una notificación original de alerta se justifica en la oportunidad de brindar información suplementaria sobre el riesgo o el producto afectado por parte del miembro de la red que la posea.<sup>52</sup> Puede también derivar de un solicitud expresa de información por parte de uno de los puntos de contacto y constituye el modo, asimismo, de comunicar a la Comisión las acciones emprendidas por cualquier Estado, sea notificante original o no, tras la alerta.<sup>53</sup>

La EFSA (*European Food Safety Authority*) recibe todos los mensajes transmitidos a través del RASFF, para así colaborar con la Comi-

---

plazos y este medio de recepción de notificaciones alternativo no existen respecto del resto de notificaciones, para las que sólo se establece que se realicen sin dilación indebida. Artículos 2.6 y 3 del Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero.

51. Artículo 8 del Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011. Sobre este reglamento véase, Fernández Marilgera, E., "El Reglamento (UE) núm. 16/2011 de la Comisión por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida RASFF", en *Revista de derecho alimentario*, marzo 2011, p. 24 y ss. y Capelli, F., "Il regolamento (UE) n. 16/2011 della commissione europea sul "sistema di allarme rapido" in materia di prodotti alimentari e di mangimi", *Alimenta* vol. XIX, núm. 4.

52. Las notificaciones de seguimiento que pueda realizar cualquier miembro de la red no requieren para su transmisión ni el beneplácito del miembro notificante original ni el de cualquier otro. Cuestión distinta es si lo que se solicita al punto de contacto de la Comisión es la retirada de la notificación de alerta, por juzgarse errónea o injustificada a pesar de los controles realizados por el miembro notificante o la Comisión. En este caso, la normativa prevé que pueda solicitarse tal retirada si se ha convenido así con el miembro notificante; y lo mismo sucede si lo que se solicita es la introducción de modificaciones en la notificación.

53. En todo caso, si la medida ha consistido en la retención o devolución del producto al país de origen, tanto quien adopte dicha medida como el país del expedidor deberán remitir la información del producto en cuestión, siendo obligación del país al que se le devuelve el exponer las acciones acometidas sobre los mismos.

sión y los países miembros ofreciendo la información precisa para el análisis del riesgo; pudiendo complementar la notificación con cualquier dato científico o técnico que facilite la gestión del mismo.<sup>54</sup>

Si la Comisión recibe información sobre un determinado riesgo proveniente de un Estado miembro de la UE o del EEE será su obligación, entonces, dirigirla en España a la AESAN, que al mismo tiempo la traspasará a los servicios centrales de las Consejerías de Salud de las CCAA –en concreto, a las Direcciones generales de sanidad y consumo– y, si existieren, a las agencias de seguridad alimentaria. En función de la división administrativa de cada Comunidad Autónoma y del alcance de la amenaza alimentaria, los puntos de contacto nacionales la difundirán a sus unidades territoriales o provincias y de ahí a las áreas de salud de los municipios.

## V. Enseñanzas derivadas de alertas recientes

Existen conocidos ejemplos de riesgos en los alimentos que han originado la activación de los sistemas de alerta. En 2007 el de la melamina en la leche infantil proveniente de China causó la inmediata reacción de las autoridades norteamericanas y europeas;<sup>55</sup> y en 2003 el caso del colorante artificial conocido como “rojo sudán” motivó la ejecución del procedimiento de emergencia del artículo 53 del Reglamento (CE) núm.178/2002, por parte de la Comisión.<sup>56</sup>

En nuestro país, crisis como la del E. coli en el pepino o la del aceite de orujo,<sup>57</sup> que tantas pérdidas han ocasionado a los agricultores de Andalucía, han evidenciado la importancia de la coordinación

---

54. Artículo 35 del Reglamento (CE) núm. 178/2002, sobre seguridad alimentaria.

55. Bánáti, D. y Klaus, B., “30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed - An overview on the European Alert Network, combined with a case study on melamine contaminated foods”, en *European Food and Feed Law*, 2010, fasc. 1, p. 10 y ss.

56. Decisión de la Comisión de 20 de junio de 2003, sobre las medidas de emergencia relativas al chile picante y sus productos derivados (DOUE núm. L154, de 21 de junio de 2003), y Decisión de la Comisión, de 21 de enero de 2004, sobre las medidas de emergencia relativas al chile y sus productos derivados (DOUE núm. L27, de 30 de enero de 2004).

57. Tuve ocasión de tratar este tema, en su momento, en el trabajo, “De nuevo sobre el caso del aceite de orujo: la STSJ de Andalucía, de 5 de enero de 2006”, *Justicia Administrativa*, núm. 37, 2007, pp. 57 a 76.

entre autoridades y el uso de las redes de transmisión de información, retratando sus deficiencias y vaguedades.

Hemos apuntado en otros trabajos una propuesta de ajustes para el sistema a la que nos remitimos<sup>58</sup> y que se basa, fundamentalmente, en fortalecer una serie de aspectos que pasan por la promoción de la producción protocolizada del conocimiento científico mediante la fijación de estándares comunes a todos los Estados miembros; la potenciación de las actuaciones de organismos con excelencia científica como la EFSA, o el Centro de Control de Enfermedades de la UE; la coordinación y el previo contacto formal de la Comisión con el país o países afectados antes de la activación de las alertas, y, en general, el reforzamiento del elemento de la evaluación del riesgo con el objetivo de que éstas se fundamenten en datos científicos.

Las redes son herramientas útiles y ventajosas, representando mucho más que un mero instrumento de comunicación. Una notificación de alerta en su seno va obligatoriamente acompañada de medidas de gestión, pues no quedaría justificada si no se actuara contra el riesgo que la motiva. Las medidas adoptadas por las administraciones pueden tener importantes consecuencias para el sector y para la ciudadanía siendo, como veremos, impugnables; como también lo es, de algún modo, la propia decisión de activación del sistema.

## **1. La alerta por el aceite de orujo y por el E. coli en el pepino**

En abril de 2002, la Asociación Española de Industrias y Comercio Exportador de Aceite de Oliva (Asoliva) interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contra la desestimación presunta del recurso de alzada presentado frente la Resolución de la Directora General de Salud Pública y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo de 3 de julio de 2001, por la que se puso en marcha la Red de Alerta Alimentaria en relación con los aceites de orujo.

58. Véase "La aplicación del sistema de análisis de riesgos alimentarios por Alemania. La "crisis del pepino" y sus implicaciones", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 22, 2011; y "Sobre el déficit regulador y jurisdiccional en la gestión pública del riesgo", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2012, en prensa.

Al amparo del art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, en la citada resolución se había “aconsejado” a las Consejerías de salud la inmovilización cautelar y transitoria de los productos que se comercializaban bajo las denominaciones “aceite de orujo refinado y de oliva” y “aceite de orujo de oliva”, condicionado el levantamiento de tal medida a la ausencia de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) en límite superior a 1ppb. Lo que se solicitó fue la nulidad de la Resolución de 3 de julio de 2001 de activación de la Red por ser contraria a Derecho.<sup>59</sup>

La Abogacía del Estado solicitó la inadmisibilidad del recurso por inexistencia de acto impugnabile por considerar que la resolución recurrida se limitaba a “aconsejar”, sin adoptar decisión alguna. Este extremo fue ventilado rápidamente por el Tribunal Superior al determinar que mediante dicha resolución se tomaba, por un lado, la decisión de activar la red de alerta alimentaria y por el otro se aconsejaba, de acuerdo con el mencionado precepto de la Ley de sanidad, la medida de inmovilización cautelar y transitoria.<sup>60</sup>

---

59. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, Sección Octava, de 20 de octubre de 2004.

60. Utilizando el relato de los hechos recogidos en las distintas sentencias del caso del aceite de orujo, puede hacerse una composición de lugar sobre qué circunstancias motivaron la activación de la alerta, constituyendo un magnífico ejemplo de las normas de funcionamiento y de coordinación de las autoridades competentes expuesta en la primera parte de este artículo.

En mayo de 2001, el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (en adelante, MAPA) comunicó a la Secretaría General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo (en adelante, MSyC) que un diario de la República Checa había publicado una noticia, firmada por el Jefe del Instituto Higiénico regional de Karviná, en la que se advertía que el consumo prolongado de aceite de oliva podía producir células carcinógenas por el hecho de contener un número elevado de compuestos policíclicos (en adelante, HAP). En el artículo se aludía al aceite de orujo español y se citaban varias marcas.

Se procedió en nuestro país a la evaluación del riesgo potencial del aceite analizando ocho muestras y, puesto que no existía normativa ni comunitaria ni nacional sobre la presencia de límites máximos de dichos compuestos en los alimentos, se tomaron como parámetro de análisis (como referencia) las publicaciones al respecto de la Organización Mundial de la Salud y el IARC (*International Agency for Research on Cancer*). La toxicidad detectada en estos compuestos llevó a la conclusión de la necesidad de gestionar el asunto como un riesgo grave para la salud.

El 3 de julio de 2001 el Laboratorio Arbitral Agroalimentario y los técnicos de CNA (Centro Nacional De Alimentación) del Instituto de Salud Carlos III confirmaron los resultados de los análisis, es decir, la contaminación del aceite de orujo de oliva con los llamados HAPs (en concreto el alfabenzopireno). Este hecho llegó a conocimiento del MSyC y ese mismo día se procedió a la notificación de la Alerta a través del Sistema Coordinado de Intercam-

De la alerta alimentaria pueden destacarse varios aspectos: 1) Se reconoció que la presencia de los compuestos carcinógenos en el aceite era consecuencia de una práctica tecnológica determinada. 2) Se manifestó que no se había podido establecer para los mismos un nivel de ingesta seguro, por lo que se seguía la recomendación del Comité mixto sobre aditivos de la FAO/OMS de minimizar su exposición humana. 3) Se supeditó el levantamiento de la medida cautelar a la ausencia de detección de HAP por encima de 1ppb. 4) Y lo más importante, se fundamentó la adopción de la alerta en dos distintas normas: En primer lugar en la contravención del artículo 1.1 de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de Aceites Vegetales Comestibles, que establecía que éstos debían estar en perfectas condiciones de consumo. En segundo lugar en el artículo 26 de la Ley General de Sanidad, en base al cual se aconsejó la inmovilización cautelar transitoria.<sup>61</sup>

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, apoyándose en un informe presentado como prueba pericial por una de las partes demandantes, entendió que el informe del Comité del *Codex Alimentarius* sobre aditivos alimentarios y contaminantes en el que se había basado la Administración para adoptar la medida, estaba a disposición de ésta desde 1991; y que dicho informe, aun reconociendo la existencia de un riesgo para la salud, no lo consideraba inminente ni extraordinario, requisitos ambos que –según la Ley 14/1986, general de sanidad y el Real Decreto 44/1996, de 19 enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor– debían concurrir en la adopción de medidas preventivas como la aconsejada. Así, sin más antecedentes que un informe de 1991 y el análisis de ocho muestras que rebasaban

---

bio Rápido de Información, remitiendo también la notificación a los puntos de contacto nacionales de la Red, a la Comisión Europea y ésta a sus Estados Miembros mediante el RASFF.

Se declaró así por parte del MSyC la Alerta alimentaria confidencial por la presencia de HAPs en aceites de orujo de oliva “aconsejando la inmovilización cautelar y transitoria” de cuantos productos se comercializaran bajo esa denominación y la de aceite de orujo refinado de oliva.

61. Hasta aquí llegó la actuación de la Administración Estatal instrumentada a partir de las actuaciones de dos Ministerios, del MAPA y del MSyC; y que puede resumirse en la activación de la alerta alimentaria confidencial y la recomendación a las Comunidades Autónomas de inmovilizar las partidas de aceite de orujo. A partir de aquí, fueron éstas las que una vez recibida la información del MSyC, y en virtud de sus competencias de ejecución, ordenaron la inmovilización del aceite de orujo, acompañando a dicha orden instrucciones de actuación a todas las Delegaciones provinciales.

los límites habituales –no regulados– de una sustancia con posibles efectos cancerígenos, se entendió que la resolución preveía medidas destinadas a “incidir clara y agresivamente en el sector, generando una alarma social desproporcionada a la realidad científica del riesgo” y que no existían los presupuestos legalmente exigidos para adoptarla, lo que le condujo a estimar el recurso y a la anularla por no ser conforme a Derecho.

El abogado del Estado, en el posterior recurso de casación presentado ante el Tribunal Supremo,<sup>62</sup> alegó que la resolución no adoptaba ninguna medida, de modo que el acto no era un acto de trámite pero tampoco uno que pusiera fin a un procedimiento sino algo distinto: un *tertium genus*; invocando la decisión de la Comisión Europea de 1 de febrero de 2000 que sostiene que “el recurso al principio de precaución no se traduce necesariamente en la aprobación de actos finales destinados a producir efectos jurídicos, que pueden ser objeto de un control jurisdiccional”.

El Tribunal Supremo juzgó incorrecta dicha caracterización de la actuación administrativa estatal. Entendió que se había tratado de una decisión adoptada invocando el art. 26 de la Ley 14/1986, general de sanidad, que permitía a las autoridades sanitarias tomar las medidas preventivas que estimaran pertinentes en caso de que existiera o se sospechara razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud; siendo una de ellas “la incautación o inmovilización de productos”.<sup>63</sup>

Aunque tal decisión trasladara su ejecución a las Comunidades Autónomas como Administraciones territoriales competentes y se utilizara la expresión “procede aconsejar”, el Estado había puesto en marcha la competencia que la Ley de sanidad le reconocía en el apartado 12 del artículo 40 al establecer que, sin menoscabo de las funciones propias de las CCAA, era competente para la coordinación de los servicios “de las distintas Administraciones públicas sanitarias,

---

62. STS de 27 de junio de 2007.

63. El Tribunal Supremo además fijó, en su sentencia de 14 de noviembre de 2007, la doctrina legal siguiente: “El art. 26 de la Ley general de sanidad habilita a las autoridades sanitarias competentes para adoptar las medidas en él contempladas sin necesidad de la instrucción previa de un procedimiento administrativo, cuando resulten necesarias para garantizar la protección de la salud de los consumidores”.

en los procesos o situaciones que supongan un riesgo para la salud de incidencia e interés nacional o internacional”.

Según el Alto Tribunal no se trató sólo de una recomendación, pues la resolución concretó la medida a tomar –la inmovilización–, dando por hecho que el levantamiento de la misma quedaba condicionado a la ausencia de detección de los compuestos cancerígenos en base a un método analítico que tuviera como límite 1ppb.<sup>64</sup> Confirmó así, en vía casacional, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había declarado nula la alerta alimentaria.

Más recientemente, la llamada crisis del E. coli o del “pepino español” constituye otro ejemplo de la utilización de los sistemas de información; del que se disponen, no obstante, muchos menos datos.<sup>65</sup>

El día 26 de mayo de 2011, la Ministra de Sanidad de Hamburgo Cornelia Prüfer-Storcks apuntó ante los medios de comunicación alemanes a los pepinos procedentes de Andalucía como causantes de la infección *Escherichia coli enterohemorrágica* responsable de varios muertos. La Ministra de Sanidad española convocó al presidente de la AESAN y le instó a pedir explicaciones a la Comisión Europea, que tenía total desconocimiento del asunto. Aquella misma tarde, la Comisión adelantó a la AESAN su intención de proceder a una comunicación a través del RASFF, señalando a dos empresas españolas como el origen del brote. La notificación de alerta se materializó apenas una hora después.

El Secretario de Estado de Medio Rural facilitó información telefónica al sector hortofrutícola; reclamando, en paralelo, más datos al Director General de Agricultura del Ministerio alemán. Se procedió, con posterioridad, a la comunicación mediante el SCIRI.

---

64. No entró a valorar, el Alto Tribunal, la libertad de las Comunidades Autónomas para adoptar la medida, pero sí entendió que la decisión de la Dirección General de Sanidad no aconsejaba simplemente “sino que advertía del riesgo que suponía para la salud humana la presencia de esos componente en los aceites, y lo hacía invocando el art. 26 de la Ley que utiliza la forma imperativa “adoptarán” de modo que imponía la toma de medidas para prevenir el riesgo que consideraba inminente y extraordinario”.

65. Puesto que no existen sentencias al respecto, la cronología de los hechos se obtiene de aquella facilitada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad del Gobierno de España, disponible en Internet en [www.msps.es](http://www.msps.es) y las informaciones ofrecidas por RTVE, disponible en Internet en [www.rtve.es](http://www.rtve.es).

El 27 de mayo, la AESAN exigió a la Comisión Europea pruebas de la acusación contra España y la Junta de Andalucía procedió al bloqueo de partidas de pepinos y a la toma de muestras para su análisis.

La Comisión emitió un comunicado en el que reconoció su precipitación, añadiendo la conveniencia de no descartar otros focos de infección (mediante una modificación de la notificación inicial, seguramente). Aquella tarde se insistió en España en la comunicación con el sector, las CCAA productoras (Andalucía, Aragón, Cataluña, Murcia y Valencia) y los laboratorios de referencia europeos.

El 30 de mayo la Comisión Europea recomendaba a los países no cerrar fronteras ante la falta de evidencias de que el foco fuera español, confirmándose veinticuatro horas después por Alemania que el agente patógeno detectado en los pepinos no coincidía con el causante de la epidemia. El 1 de junio los resultados del laboratorio de referencia de Lugo sobre muestras tomadas dieron negativo y la AESAN exigió oficialmente la retirada de la alerta sanitaria, que se produjo de forma completa el día siguiente.

## **2. La pluralidad e interconexión de procedimientos**

Las alertas alimentarias se caracterizan, como hemos visto, por interconectar procedimientos de naturaleza diversa conducidos y participados por actores también distintos.

El procedimiento de transmisión de información entre los distintos miembros de la Red que realiza el ente coordinador es uno de ellos. Se trata de un procedimiento en el que dicho órgano –sea la Comisión, sea AESAN–, en estricto ejercicio de las competencias que la normativa le otorga, actúa como mero difusor de las notificaciones sobre riesgos que los puntos de contacto le hacen llegar. Sus potestades de intervención no van más allá, a pesar de las críticas, de la mera comprobación de tipo formal de las notificaciones recibidas. No le es preceptivo un análisis de la base científica de las mismas, aunque paradójicamente resida en él –de modo directo o indirecto– la excelencia científica dentro del sistema de análisis.

El procedimiento previo a la transmisión de la alerta que se sustancia en sede interna es otro. Son los puntos de contacto, nacio-



nales o comunitarios los que, tras la realización de los correspondientes controles, advierten de la presencia de riesgos graves para la salud humana. En el contexto de lo que hemos denominado en páginas anteriores como "prealerta", estos sujetos son los primeros en adoptar medidas de reacción, no sin antes cumplimentar una serie de trámites. Entre ellos, el principal debiera ser la constatación científica del riesgo o de la incertidumbre existente; aspecto que tras la reciente crisis del E. coli se ha juzgado imperativo fortificar. La audiencia a posibles afectados en aras a la obtención de mayor información es otro.

Por último, el procedimiento interno de comunicación que inician el resto de miembros de la Red una vez el organismo coordinador les notifica la presencia de un riesgo, y el de medidas sobre el sector que estimen conveniente adoptar y que deberán, en todo caso, comunicarle.

El primer y último procedimiento –iniciado por el ente coordinador y por los miembros de la red advertidos, respectivamente– son consecuencia directa del segundo de ellos: el procedimiento interno de prealerta. La naturaleza de actividades llevadas a cabo en éste, así como la circunscripción de las facultades de las autoridades de coordinación, acotan las eventuales responsabilidades de unos y otros en caso de activación de alertas precipitadas o infundadas.

Dadas las características, tan escuetamente recordadas aquí, de estos tres procedimientos engranados y de las potestades ejercidas por los organismos competentes en cada uno de ellos, puede afirmarse que el peso de la responsabilidad frente los daños injustificados causados a los particulares recae primordialmente en las autoridades emisoras de la notificación inicial.<sup>66</sup>

De algún modo, como fue puesto de relieve por el Tribunal europeo de Primera Instancia en la sentencia de 10 de marzo de 2004 co-

---

66. Esta afirmación puede relacionarse con la introducción en la nueva Ley de seguridad alimentaria 17/2011 del artículo 23 sobre la compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento, a través del que se establece que si España es sancionada por las instituciones europeas como consecuencia de un incumplimiento de las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, el importe de la sanción les podrá ser devuelto en el siguiente ejercicio presupuestario con cargo a las partidas que hubieran de serles transferidas.

nocida como “Malagutti-Vezinhet v. Comisión”, el inicio de la alerta depende solamente, en definitiva, de la iniciativa y el análisis de las autoridades nacionales. Los distintos sistemas imponen únicamente a las autoridades notificantes, y no a las de coordinación, el deber de acreditar la existencia de un riesgo grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores. Como se afirma en la resolución del Tribunal europeo, la tarea de éstas últimas antes de difundir el mensaje no se extiende a “las constataciones y la exactitud del análisis que hayan llevado a las autoridades nacionales al transmitir tal información”.

Lo dicho hasta ahora es cierto en los términos expuestos, es decir, cuando los entes de coordinación actúan como meros transmisores. La duda es si también se excluye su responsabilidad cuando dejan de ser espectadores formales y dirigen aspectos concretos del proceso adoptando, por ejemplo, ciertas medidas. Medidas que en nuestro país pueden adoptar de acuerdo con el artículo 26 de la Ley general de sanidad o el artículo 20 de la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición, y que a nivel comunitario toma la Comisión cuando se pone de manifiesto la probabilidad de que un alimento procedente de la Comunidad constituye un riesgo grave para la salud de personas, animales o el medio ambiente. El ejecutivo europeo puede, en efecto, por iniciativa propia o a petición de un Estado miembro llevar a cabo, inmediatamente y en función de la gravedad apreciada, una o varias de las siguientes acciones: la suspensión de la comercialización o utilización del alimento, el establecimiento de condiciones especiales o cualquier otra decisión provisional que estime adecuada. Esto sucede, sin embargo, sólo en el caso de que no resulte posible, por los países afectados, controlar satisfactoriamente la situación mediante la adopción de sus propias medidas.<sup>67</sup>

En este supuesto, y puesto que sí existe una intervención susceptible de producir efectos por ella misma, consideramos que estas autoridades deben asumir la parte de responsabilidad que les corresponde en caso de alertas infundadas por carecer, por ejemplo, de base científica suficiente. Así se observó en su momento por los Tribunales Superiores de Justicia en relación con el caso del aceite de orujo, al condenar solidariamente a las Consejerías autonómicas y a la Administración General del Estado. A pesar de que el Tribunal Supremo está

revocando una a una dichas sentencias, obligando a los productores de aceite a devolver las indemnizaciones que recibieron,<sup>68</sup> en el recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que declaró nula la alerta alimentaria, el Alto Tribunal había reconocido que la resolución de la directora general de salud pública no contenía sólo un consejo de proceder a la inmovilización, sino que debía considerarse una medida a todos los efectos.

Recientemente, las instancias jurisdiccionales europeas han lanzado un mensaje claro sobre lo que no es indemnizable de la actuación de los coordinadores del sistema, que en nuestra opinión resulta, en ciertos extremos, discutible. El Tribunal de Primera Instancia, en la sentencia *Bowland Dairy Products Ltd. contra Comisión* de 29 de octubre de 2009,<sup>69</sup> ha entendido que la Comisión no sólo es la responsable de la gestión de la red y de recibir y difundir las notificaciones e informaciones complementarias que recibe de los Estados miembros, sino que “como miembro de la red, la Comisión también puede, en virtud del artículo 50, apartado 2, del Reglamento núm. 178/2002, transmitir al resto de miembros de la red cualquier información de la que disponga sobre la existencia de un riesgo grave directo o indirecto para la salud humana vinculado a un alimento o a un pienso”. Añadiendo, y esto es lo realmente importante, que “no se puede excluir que, incluso en un ámbito que está incluido en la competencia de las autoridades nacionales, la Comisión pueda expresar su opinión, que, sin embargo, carece de efectos jurídicos y no vincula a estas autoridades<sup>70</sup> (...) Por consiguiente, son inadmisibles las pretensiones de indemnización basadas en el hecho de que la Comisión expresó tal opinión”.<sup>71</sup>

68. Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 febrero 2011; STS de 14 de septiembre de 2010, STS de 26 de mayo de 2010; STS de 27 de abril de 2010; o la STS de 20 de octubre de 2009.

69. Asunto T212/06.

70. Citando al respecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1980, *Surrimex y Westzucker/Comisión*, 133/79, Rec. p. 1299, apartado 16; el auto del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1989, *Italia/Comisión*, 151/88, Rec. p. 1255, apartado 22, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de enero de 2002, *Van Parys y Pacific Fruit Company/Comisión*, T-160/98, Rec. p. II-233, apartado 65.

71. La demandante *Bowland Dairy Products Ltd* era una sociedad inglesa que tenía por objeto la fabricación de queso fresco y requesón, que desde 1999 estaba autorizada por la *Pendle Environmental Health Office* (oficina alimentaria local supervisada por la *Food Standards Agency* británica) a fabricar requesón a partir de diferentes tipos de leche. La FSA emitió en el marco del RASFF una notificación de alerta rápida identificando el

Con la configuración actual de potestades y sujetos participantes en los sistemas de alerta, no resulta disparatado apuntar la oportunidad de presentar demandas de responsabilidad ante los órganos nacionales o internos. Esta sería una posibilidad que tal vez debieran explorar los perjudicados por la crisis del E. coli exigiendo responsabilidades a las autoridades sanitarias de Hamburgo ante los Tribunales alemanes ya en base a una gestión deficiente de la crisis ya en la obstaculización a la libre circulación de mercancías, piedra angular del sistema económico europeo.

### 3. Las alertas basadas en la incertidumbre científica

El Tribunal de primera instancia de la UE, en la sentencia Malagutti-Vezhinet consideró plenamente aplicable al contexto de los dis-

---

siguiente riesgo: «Producción defectuosa de productos lácteos. Régimen de control no adaptado a la detección de antibióticos», y la demandante cerró sus locales entre el 16 y el 26 de junio de 2006. Posteriormente la FSA llevó a cabo una inspección de los locales y concluyó que la reanudación de las operaciones sobre la base de las medidas estipuladas no presentaba ningún problema para la salud pública ni tampoco infringía la normativa comunitaria, autorizando a la demandante a reanudar sus operaciones de producción de requesón. Mediante correo electrónico la FSA presentó a la Comisión un proyecto de notificación complementaria, precisando que deseaba recibir sus comentarios o sugerencias, y apuntando que las autoridades británicas aceptaban la comercialización del requesón producido por *Bowland* tras la aplicación de las correspondientes medidas correctoras. También mediante correo electrónico la Comisión respondió a la FSA que no suscribía dicha opinión justificándolo en las conclusiones a las que había llegado la Oficina Alimentaria y Veterinaria al inspeccionar, en presencia de un representante de la FSA, las oficinas y el laboratorio de control de calidad de la demandante. La Comisión determinó que sólo aprobaría su proyecto de texto si se confirmaba que no se empleaban en la elaboración del requesón los dos tipos de leche hasta el momento utilizados (aguada y con un nivel de antibióticos por encima los límites máximos). Con carácter subsidiario, podía difundirse su mensaje por el RASFF pero iría acompañado de un mensaje de la DG Salud y protección de los consumidores precisando que “los servicios de la Comisión consideran que el requesón producido por *Bowland* no puede comercializarse”.

En efecto la FSA emitió notificación complementaria y la Comisión difundió también a través del RASFF una nota de sus servicios que ponía de manifiesto el desacuerdo de la DG con la autorización concedida por la FSA a la demandante.

Esta sentencia tuvo por objeto, por un lado, una demanda de anulación de la negativa de la Comisión a difundir, en el marco del sistema de alerta rápida previsto por el artículo 50 del Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, una notificación complementaria por la que se hacía constar que la *Food Standards Agency* del Reino Unido estaba de acuerdo con la comercialización del requesón producido por la demandante, y, por el otro, una demanda de reparación del perjuicio sufrido por la entidad demandante a causa de dicha negativa. El Tribunal de primera instancia desestimó el recurso con base a lo expuesto sobre las potestades de la Comisión en el texto principal.

positivos de información rápida el principio de cautela, “cuya eficacia se vería mermada si fuera preciso tener que esperar a que los resultados de las investigaciones demostraran plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos”.

Esta afirmación, permite adentrarnos en otro de los aspectos importantes a tener en cuenta en la caracterización de estos sistemas, que es el tipo de riesgos frente a los que actúa. La respuesta es inequívoca: tanto los ciertos como los inciertos que las actividades de control descubren. La mayoría de las notificaciones de alerta, además, lo son por incumplimiento de la normativa comunitaria o nacional sin que ello excluya la posibilidad de dar noticia de riesgos sobrevenidos que no derivan de quebrantamiento legal alguno. Mientras que la alerta por E. coli en los pepinos tuvo fundamento en un riesgo cierto (porque cierto es, en cualquier caso, que la presencia de esta bacteria afecta negativamente a la salud); la del aceite de orujo ejemplificaría la existencia de un “supuesto” riesgo incierto y del todo sobrevenido.

Los riesgos que la ciencia no ha acertado a caracterizar de forma completa exigen –o deberían exigir– actuaciones sometidas a un rigor supletorio por parte de Gobiernos y Administraciones. La incertidumbre científica justificante de la alerta alimentaria por aplicación del principio de precaución debe acreditarse fehacientemente. Su necesaria constatación no sólo es un elemento indispensable para la activación de los sistemas, sino que deviene clave en el momento de la imputación de responsabilidad patrimonial de la Administración por eventuales daños.

Es indiscutible que si la Administración acredita la existencia de incertidumbre sobre el riesgo de un alimento y adopta medidas proporcionadas a la realidad científica del mismo, a pesar de que posteriormente se demuestre que tal producto era en realidad inocuo, los particulares deben soportar los perjuicios causados por no tratarse de un daño antijurídico; al atribuirse “una importancia preponderante a la protección de la salud pública frente a las consideraciones económicas”.<sup>72</sup>

72. Vease el párrafo 54 de la sentencia de 10 de marzo de 2004 del Tribunal de Primera Instancia, Malagutti-Vezinhet v. Comisión.

El problema aparece cuando se alerta sin base científica suficiente no obrando, los órganos competentes, diligentemente en el momento de fundamentar la aplicación del principio de precaución. En otras palabras, cuando no se justifica la existencia de incertidumbre o dicha justificación no es suficiente y se adoptan medidas desproporcionadas a la realidad científica del riesgo. Desde nuestro punto de vista, los daños deben reputarse como antijurídicos y los sujetos afectados no tendrían el deber de soportarlos.<sup>73</sup>

¿Son los gestores del riesgo, sin embargo, responsables de alertas improcedentes por errores de la ciencia? ¿Qué sucede cuando el daño se produce por una decisión pública basada en una evaluación errónea o defectuosa del riesgo? Puesto que en nuestro sistema –a diferencia del norteamericano– son los gobiernos y administraciones los únicos sujetos legitimados para la adopción de decisiones y medidas con efectos sobre los terceros, deben cargar con las consecuencias de los desaciertos de las autoridades científicas.

Como apunta Esteve Pardo, “a pesar de que las autoridades y poderes públicos han venido cediendo por una u otra vía espacios de decisión que han quedado bajo la total influencia de la ciencia, lo cierto es que las decisiones adoptadas se imputan a los órganos jurídicos y no a los dictados científicos que han influido sobre ellos”.<sup>74</sup> Con una precisión posterior: la opción de remitirse a lo que establezcan ciertas autoridades científicas es ya una decisión que adoptan los gestores del riesgo.<sup>75</sup>

---

73. “Sobre el déficit...”, *op. cit.*, véase también Doménech Pascual, G., “Justificación de las indemnizaciones por sacrificios impuestos en la lucha contra epizootias y plagas”, *InDret* núm. 4, 2011, p. 19 y ss.

74. Esteve Pardo, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2009, p. 109 y ss.

75. Con todo, como ya ha advertido este Profesor, “la propia institución de la responsabilidad civil posiblemente no sea la adecuada para nuclear en torno suyo los casos de responsabilidad por las actuales decisiones adoptadas en entornos de incertidumbre científica, ni el proceso judicial característico de la responsabilidad parece la vía para canalizar y resolver estos conflictos”, *El desconcierto del Leviatán...*, *op. cit.*, p. 204.

#### 4. La comunicación y la percepción del riesgo

Mas allá del tipo de riesgo que motiva una alerta ésta trasciende a la población sólo cuando el mismo deja de ser controlable por las Administraciones en exclusiva y se requiere la participación de los consumidores para minimizarlo; trasladándoles la parte de responsabilidad que ostentan en la materia. Responsabilidad que va indefectiblemente unida a su capacidad de elección que exige, como requisito previo, que sean debidamente informados por los poderes públicos.

La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición por primera vez establece las bases del elemento de la comunicación de riesgos. Determina que, con respeto a los principios de independencia, transparencia, proporcionalidad y confidencialidad, las autoridades competentes comunicarán a las partes interesadas o al público en general, la "información necesaria" ante la existencia de una situación de riesgo derivado de un alimento, previo consenso con los sectores implicados; "adoptando siempre medidas de comunicación del riesgo sobre una sólida base científica, ponderando de manera especial, la transparencia informativa y velando por evitar una innecesaria alarma de la población y causando el menor perjuicio posible al operador económico".<sup>76</sup> Si se trata, en concreto, de un riesgo que afecta a más de una autonomía, se atribuye a la Administración General del Estado la comunicación inicial, previa coordinación con estas.

Este deber de información constituye el reverso de lo que la nueva Ley de seguridad alimentaria ha considerado el contenido propio del derecho a la seguridad alimentaria: "el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos".<sup>77</sup>

No todas las alertas alimentarias, por fortuna, desencadenan una crisis, y prueba de esta afirmación son las escasas alertas que han tras-

76. Artículo 26 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

77. Véase "Sobre el déficit...", *op. cit.*

cendido a la población dentro del contexto numerosísimo de las activadas a lo largo, por ejemplo, del año 2010. Ahora bien, cuando las alertas llegan a la ciudadanía, podrán ser consideradas el estadio previo a una crisis alimentaria o no, pero de lo que seguro son preludeo es de una crisis económica. Y ello se explica por las consecuencias de este tipo de actuaciones sobre la denominada "percepción del riesgo".

Ligado al concepto de seguridad alimentaria existen, en efecto, una serie de factores extra científicos y meta jurídicos que han adquirido un protagonismo sin precedentes. La percepción del riesgo de la ciudadanía, sus expectativas y su confianza en el sistema público de gestión del riesgo alimentario constituye un buen ejemplo; llegando a incluirse, en la actualidad, en el articulado de las propias normas.<sup>78</sup>

Diferentes estudios afirman la paradoja de que hoy en día, que existen más controles y la vigilancia es intensa, la sensación de riesgo que percibe la sociedad es ciertamente alta; seguramente por la creencia de que, si existen dichos controles, es porque más que nunca hay nuevos riesgos a los que hacer frente.

Crisis como las ocurridas en los últimos tiempos han tenido una clara incidencia en la conformación de cuál es, en la actualidad, la valoración que hace la población de la seguridad alimentaria. Haciendo memoria de los más destacados episodios de los últimos años,<sup>79</sup> puede hacerse de buenas a primeras una afirmación: cuanto más intenso y prolongado en el tiempo es el tratamiento que los medios de comunicación hacen de un suceso, durante más tiempo arraiga en la memoria del consumidor, influyendo en su percepción acumulada de la situación alimentaria y en las asociaciones esquemáticas entre determinados productos y problemas.<sup>80</sup>

---

78. Artículo 26.3 de la Ley 17/2011.

79. El episodio de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), por ejemplo, disfrutó de un tratamiento mediático muy intenso, del mismo modo que sucedió con la gripe aviar. Estas son las dos crisis más reconocidas y de mayor impacto en la ciudadanía. También tuvo bastante eco el caso de las dioxinas en los pollos belgas, seguramente por la coincidencia temporal con la EEB.

80. Véase el estudio del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, titulado "Exploración de las percepciones sociales sobre la seguridad alimentaria en Cataluña", 2006, p. 65.



Ello nos lleva a apuntar la relevancia en este contexto de las llamadas representaciones sociales, que se definen como los valores, las creencias y los conocimientos que constituyen el punto de partida mediante el cual las personas interpretamos la realidad. Estos conocimientos pueden tener diferentes orígenes: pueden provenir, entre otros, de experiencias vividas, es decir, puede tratarse de un conocimiento directo, o puede tratarse de un conocimiento indirecto. Este último, el que se adquiere de forma exclusivamente indirecta, es el que se difunde y se interioriza gracias a la tarea de difusión de los medios de comunicación.<sup>81</sup>

Y a ellos prevé la nueva Ley de seguridad alimentaria y nutrición que pueda recurrirse cuando las autoridades competentes consideren que existe una situación de riesgo alimentario que requiera una comunicación inmediata (previa información a los profesionales del sector afectados) escogiendo aquellos que estimen de mayor efectividad; y trasladando sus costes, si se acaba confirmando, a los operadores económicos.

Los riesgos de los que todos hemos tenido constancia o conocimiento a través de los medios de comunicación social y no por experiencia propia o cercana, son los que motivaron la creación del actual modelo de intervención en el ámbito alimentario y los que promueven su periódica actualización. La influencia de los medios

---

81. Es cierto que las páginas web de los organismos oficiales con responsabilidad en seguridad alimentaria constituyen un canal de información de importancia creciente. Los datos que dispensan a menudo incluyen la normativa aplicable, accesos directos a páginas de otros organismos oficiales de ámbito nacional e internacional, a determinadas publicaciones especializadas, a agendas de acontecimientos divulgativos (seminarios, congresos o jornadas) y en algunos casos, la posibilidad de consultar informes científicos, sociológicos o jurídicos. Sin embargo, la influencia de los *mass media* es hoy un hecho indiscutible. Son el principal canal de información con que cuenta la ciudadanía ejerciendo una influencia sin parangón en la formación de la opinión pública. Disfrutan, sólo en parte, de un carácter instrumental respecto a las administraciones públicas, que los utilizan para hacer llegar a la sociedad determinadas informaciones relativas a la seguridad alimentaria.

Como ejemplo de peligros alimentarios conocidos por experiencia directa –tenga este carácter individual o social– y a la vez por los medios de comunicación tenemos fundamentalmente las toxiinfecciones alimentarias, la gastroenteritis, la hipercolesterolemia o la obesidad. Los peligros que responden de forma clara a un conocimiento adquirido exclusivamente a través de los medios de comunicación son los que se manifestaron durante las últimas alertas alimentarias: los priones malignos en las vacas locas, las dioxinas en los pollos o el benzopireno en el aceite de orujo.

de comunicación, que son el principal canal de transmisión de información y de creación de opinión pública, es capital en la percepción pública del riesgo. Los peligros que hemos conocido sólo a través de ellos son los que han resultado históricamente más graves y del control de la percepción de estos parece depender el éxito de los gobiernos y organismos científicos a la hora de recuperar la confianza de los consumidores.

## RESUMEN

Desde hace décadas los efectos perversos del progreso tecnológico aplicado a los alimentos está imponiendo la aproximación de reglamentaciones y procedimientos, y la búsqueda de mecanismos eficaces para combatirlos. Las redes o sistemas de alerta y vigilancia constituyen una de las más potentes herramientas en manos de las administraciones con este propósito, por cuanto contribuyen a la gestión de la información, pieza clave en la materia. Las funciones de control que llevan a cabo los sujetos públicos y privados dentro del sistema de análisis de riesgos alimentarios y sus resultados determinan la conveniencia de activar las redes de alerta; cuya finalidad, funcionamiento y deficiencias son comunes con independencia de si su ámbito de actuación es nacional, comunitario o internacional.

**Palabras clave:** redes de alerta alimentaria; gestión del riesgo; evaluación del riesgo; comunicación del riesgo; control oficial; autocontrol; SCIRI; RASFF; aceite de orujo.

## RESUM

Des de fa dècades els efectes perversos del progrés tecnològic aplicat als aliments està imposant l'aproximació de reglamentacions i procediments, i la cerca de mecanismes eficaços per combatre'ls. Les xarxes o sistemes d'alerta i vigilància constitueixen una de les més potents eines en mans de les administracions amb aquest propòsit, atès que contribueixen a la gestió de la informació, peça clau en la matèria. Les funcions de control que duen a terme els subjectes públics i privats dins del sistema d'anàlisi de riscos alimentaris i els seus resultats determinen la conveniència d'activar les xarxes d'alerta, la finalitat, funcionament i deficiències de les quals són comunes amb independència de si el seu àmbit d'actuació és nacional, comunitari o internacional.

**Paraules clau:** xarxes d'alerta alimentària; gestió del risc; avaluació del risc; comunicació del risc; control oficial; autocontrol; SCIRI; RASFF; oli de pi-nyolada.

## ABSTRACT

For decades the perverse effects of technological progress applied to food have been setting the approximation of regulations and procedures, and the search for effective mechanisms to fight them. The networks and early war-

ning and surveillance systems are one of the most powerful tools in the hands of administrations for this purpose, contributing to the management of information, key element in this matter. The control functions carried out by the public and private subjects, within the system of food risk analysis and its results, determine the convenience of activating warning networks; which aims, operation and deficiencies are common, regardless of whether its scope is national, European or international.

**Key words:** food alert networks; risk assessment; risk communication; official control; self-control; SCIRI; RASFF; pomace oil.