

## ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO .....	9
ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS.....	17
INTRODUCCIÓN .....	19

### CAPÍTULO I

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

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

---

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

## CAPÍTULO II

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

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

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

	Pág.
B) La gestión del riesgo .....	129
C) La comunicación del riesgo .....	131
3. Medidas organizativas: la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y los organismos análogos de los Estados miembros ( <i>remisión</i> ) .....	133
V. LA GOBERNANZA DEL RIESGO .....	133
1. La interacción entre sujetos públicos y privados en el concepto de gobernanza .....	134
2. Actividades con riesgo y confianza de los consumidores .....	137
3. Dos paradigmas de gobernanza del riesgo: el paradigma vertical y el paradigma de la confianza mutua .....	139
 <b>CAPÍTULO III</b> <b>LA DETERMINACIÓN Y VALORACIÓN DEL RIESGO EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	
I. CIENCIA Y DERECHO EN LA DETERMINACIÓN DE LOS RIESGOS .....	143
1. Expertos y acción pública: interacciones .....	144
2. La institucionalización del saber científico: una estrategia de relegitimación de la acción pública .....	147
II. LA ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA COMPETENTE PARA LA DETERMINACIÓN DEL RIESGO. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN EUROPEA .....	150
1. La organización internacional y comunitaria de la seguridad alimentaria .....	150
2. Los organismos de los Estados miembros .....	151
A) La Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Alimentos .....	151
B) La <i>Food Standards Agency</i> del Reino Unido .....	153
C) La Agencia Federal belga para la Seguridad de la Cadena Alimentaria .....	155
3. La reorganización comunitaria de los servicios científicos sectoriales. Servicios integrados y no integrados en la Autoridad europea de seguridad alimentaria .....	156
III. LA AUTORIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ( <i>EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY: EFSA</i> ) .....	161
1. Las fronteras de actuación de la EFSA .....	161
2. Las funciones de determinación y comunicación de los riesgos: la gestión de la información .....	165

	Pág.
A) El nivel adecuado de protección .....	166
B) La recuperación de la confianza de los consumidores .....	179
IV. LA ORGANIZACIÓN CIENTÍFICA NACIONAL .....	182
1. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) .....	182
A) Principios, objetivos y funciones .....	183
B) Forma organizativa .....	184
2. La experiencia autonómica: la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA) .....	191
A) Principios, objetivos y funciones .....	192
3. Recapitulación sobre el modelo organizativo. Su contraste con los rasgos de las llamadas Administraciones independientes. ....	195
 <b>CAPÍTULO IV</b> <b>LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS POR LOS PODERES PÚBLICOS</b>	
I. LA DECISIÓN EN SITUACIONES DE INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA: EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN .....	200
1. La llamada a la precaución por parte de la Unión Europea .....	200
2. Origen, desarrollo y expansión del principio de precaución .....	201
A) El origen y el desarrollo del principio en materia medioambiental .....	201
B) La extensión del principio de precaución a la seguridad alimentaria .....	202
3. La difícil determinación del carácter del principio de precaución. ....	205
4. Principio de precaución y principio de prevención: semejanzas y contrastes .....	209
II. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y SU CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	212
1. La aplicación del principio de precaución por los Estados miembros .....	212
A) Planteamiento .....	212
B) El principio de reconocimiento mutuo .....	214
2. Los avances y retrocesos en la práctica jurisprudencial comunitaria .....	216

	<u>Pág.</u>
A) La negativa a adoptar medidas comunitarias de gestión del riesgo: la sentencia <i>Comisión/Francia</i> .....	217
B) La determinación del umbral de protección: la sentencia <i>Pfizer Animal Health</i> .....	220
3. Un caso singular de aplicación del principio de precaución en España: la crisis del aceite de orujo .....	224
III. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LOS RIESGOS. LOS NUEVOS CONCEPTOS Y CATEGORÍAS .....	230
1. La adaptación de las instancias públicas a la gestión de riesgos ....	232
2. La gestión pública del riesgo. Operaciones y conceptos de referencia .....	234
A) La evaluación del riesgo. Criterios procedimentales .....	234
B) El concepto central y de referencia: El riesgo permitido .....	236
C) La gestión de la incertidumbre .....	242
IV. LAS MEDIDAS DE ACTUACIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	246
1. Las medidas generales de gestión de riesgos .....	246
2. Las medidas de gestión adoptadas en virtud del principio de precaución. La tensión constante entre el principio de precaución y el principio de legalidad .....	251
A) El fundamento de principio de precaución: el deber de no perjudicar la salud .....	253
B) La aplicación del principio a través de cláusulas generales de habilitación .....	255
C) La adopción de medidas administrativas tendentes a la seguridad alimentaria. Medidas provisionales y garantías procedimentales .....	257
V. PRINCIPIOS RECTORES DE LA GESTIÓN DE RIESGOS .....	261
1. Principio de proporcionalidad .....	262
2. Principio de no discriminación .....	263
3. Principio de coherencia .....	264
4. Estudio de la evolución científica .....	264
5. Análisis de las ventajas e inconvenientes de las medidas .....	265
6. Criterios de distribución de la carga de la prueba .....	267
VI. EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN COMO PRINCIPIO DE EXCEPCIÓN DE LA LEGALIDAD .....	270
1. La legalidad del riesgo .....	270
2. El control judicial .....	273

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