

no sólo de estudiar con rigor y desde distintos puntos de vista la rica temática de los derechos fundamentales, sino de homenajear como se merece al profesor D. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Todo lo anterior determina, por un lado, que la obra homenaje a la que nos hemos referido en estas líneas se erija como referencia imprescindible y, por otro, que la misma deba ser objeto de cuidadoso estudio no sólo por parte de todos aquellos pertenecientes al mundo jurídico en sentido amplio, sino de cualquier *persona*, ya que todos deberíamos conocer el contenido de nuestros derechos fundamentales (y no fundamentales); de nuestro bien más preciado, en definitiva.

María HERNANDO RYDINGS
Universidad Rey Juan Carlos

RODRÍGUEZ FONT, Mariola: *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la política administrativa a la gestión de riesgos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, 337 págs.

La magnífica obra de Mariola RODRÍGUEZ FONT, producto de su tesis doctoral, se suma a una valiosa colección no formalizada de estudios de Derecho sanitario, pero trasciende dicho ámbito material y viene a colmar un vacío en nuestros estudios monográficos de la denominada «parte especial» del Derecho administrativo, donde la cuestión alimentaria carecía de una aproximación desde las modernas ópticas iuspublicistas. Se trata de una obra completa y minuciosa, bien estructurada, donde el análisis de las categorías jurídicas se enmarca en un examen del contexto histórico, orgánico y conceptual ilustrativo y enriquecedor. Si a estas virtudes se suma el interés y la originalidad de la temática abordada, además del tratamiento aplicado de actuales problemas dogmáticos del Derecho público tales como el papel de la autorregulación y la intervención administrativa frente al riesgo, el resultado es una gran obra de referencia, tanto para técnicos como para académicos. No podía ser

de otra manera, conociendo la vinculación de la autora al núcleo formado en torno al profesor ESTEVE PARDO, autor y promotor de estudios de este género. De hecho, ESTEVE PARDO prologa el libro, advirtiendo de la importancia de la alimentación en el devenir social de cualquier comunidad y sorprendiéndose de que el estudio del sector alimentario no haya interesado a los juristas hasta bien entrado el siglo XIX. Resulta esclarecedora al respecto la anécdota relatada en el prólogo acerca de la inmediata reacción del presidente estadounidense Theodore Roosevelt tras haber leído un libro que describía las aberrantes prácticas del matadero de Chicago: la regulación en garantía de la salubridad alimentaria no se hizo esperar. En efecto, como en tantos otros casos, la normativa alimentaria es reactiva.

La obra se estructura en torno a cinco capítulos, además de una introducción, un epílogo y una recopilación bibliográfica que, como suele suceder en monografías de este estilo, reviste un enorme valor en sí misma. Los temas en los que se apoya la obra de RODRÍGUEZ FONT son los siguientes: la génesis y evolución de la intervención de los poderes públicos en el sector alimentario, la formación del nuevo modelo de seguridad alimentaria a partir de las experiencias de casos críticos, la determinación y valoración del riesgo en el sistema de seguridad alimentaria, la gestión de los riesgos por parte de los poderes públicos y la actividad autorregulatoria de los particulares en el ámbito de la seguridad alimentaria.

La autora comienza su análisis con algunas referencias históricas a la intervención pública en el sector de la seguridad alimentaria, a partir de las cuales se aprecia una tendencia desde las primitivas actuaciones encomendadas a instituciones gremiales, hacia la posterior asunción de roles por parte de los municipios, hasta llegar a nuestros días, donde Estado y Comunidades Autónomas se reparten los papeles fundamentales. Con este pretexto se analiza la difícil distribución competencial en la materia, una distribución multinivel de perfiles poco claros. Y es que el silencio de la Constitución acerca de la cuestión alimentaria como materia objeto de distribución competencial ha abonado la opinión doctrinal mayoritaria en el sentido de entenderla comprendida en el man-

dato constitucional de velar por la salud de los consumidores recogido en el artículo 51 de la Constitución. No obstante, la autora reconduce la materia alimentaria a la ecuación compuesta por las competencias estatales para establecer las bases y ejercer la coordinación en el ámbito sanitario, las autonómicas para formular la legislación de desarrollo y ejecutar la normativa alimentaria, y la participación de los municipios en dicha ejecución. Así se deduce de las disposiciones de sendas leyes básicas, la general de sanidad y la general para la defensa de los consumidores y usuarios. La obra pone también de relieve la paulatina asunción de protagonismo en este ámbito por parte de la Administración General del Estado y de las respectivas Administraciones autonómicas en detrimento de la Administración local, la cual ha quedado relegada a un segundo plano a pesar de sus otrora notorias funciones en la defensa de la salubridad pública y de la seguridad de la producción y distribución alimentarias, así como de las actuales previsiones legales respecto de las competencias municipales sobre abastos, ferias, mercados y control sanitario de alimentos y bebidas recogidas en la normativa básica de régimen local.

También el transcurso del tiempo ha afectado a la distribución competencial, esta vez entre la Unión Europea y sus Estados miembros: el silencio originario del Tratado de Roma en materia de seguridad alimentaria fue roto por el Tratado de Maastricht, que incorporó al Derecho originario las disposiciones relativas a la protección de los consumidores y a la defensa de la salubridad en los alimentos. No obstante, la autora revela cómo el crecimiento del Derecho sanitario-alimentario de la Unión Europea es fundamentalmente el producto de la reacción de las instituciones comunitarias ante la crisis «de las vacas locas», la cual causó una honda sensibilidad y motivó la integración de la seguridad alimentaria en las políticas de salud pública, protección de los consumidores, mercado interior y medio ambiente de la Unión. Fruto de este cambio de tendencia es el Reglamento 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y requisitos de la legislación alimentaria.

Concluye RODRÍGUEZ FONT el primer capítulo con una explicación del modelo tradicional de intervención pública para la protección de la seguridad alimentaria, al objeto de resaltar, ya en el capítulo siguiente, las diferencias con el actual sistema de intervención administrativa en la materia. En opinión de la autora, el modelo tradicional, que incluye la policía sanitaria de los alimentos, la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad en función de la gravedad y la adopción de medidas de regulación del mercado en el sector de los alimentos, se vio superado por la evolución científica e industrial. Así pues, el segundo capítulo de la obra se aproxima al nuevo modelo de seguridad alimentaria a través del estudio de la incidencia en la misma del desarrollo industrial, destacándose la incidencia del fenómeno del riesgo en el nuevo modelo y poniéndose de relieve la actuación de las instituciones comunitarias en defensa de la salud de los consumidores.

En efecto, los cambios sucedidos en la industria alimentaria tienen una notable incidencia en la intervención administrativa para la protección de la salud de los consumidores: el desarrollo tecnológico ha motivado la introducción de prácticas biotecnológicas, en las operaciones de la industria alimentaria, con el fin de aumentar y mejorar la producción de alimentos. El uso de microorganismos y la manipulación genética han convertido el riesgo en un elemento inherente a la producción alimentaria, hasta el punto de que los alimentos son hoy considerados como productos de naturaleza industrial, como establece la Ley de industria de 1992. Pues bien, la plena inserción en los esquemas de la «sociedad del riesgo» ha forzado los tradicionales mecanismos de policía administrativa, obligando a los poderes públicos a actuar mediante los mecanismos propios del sistema de gestión de riesgos. Asimismo, y ante el carácter transnacional, acaso globalizado, de los retos propios de la seguridad alimentaria, la autora considera oportunas las medidas adoptadas por la Unión Europea sobre seguridad alimentaria, entre las que descollan la aprobación del *Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria* y el citado Reglamento comunitario 178/2002. Al primero se debe el alumbramiento

miento de principios tales como el de trazabilidad, precaución y transparencia, así como la cimentación de la política de seguridad alimentaria de la Unión Europea sobre la determinación, gestión y comunicación del riesgo. Por su parte, el Reglamento refleja jurídicamente los postulados del Libro Blanco, constituyéndose en la norma básica mínima de seguridad alimentaria, aplicable a todas las etapas de producción, transformación y distribución de piensos y alimentos, e introduciendo el «análisis del riesgo alimentario», función desglosada en la determinación, la gestión y la comunicación del riesgo.

El tercer capítulo describe el panorama institucional dedicado a la determinación y valoración del riesgo en la seguridad alimentaria. Se trata de un exhaustivo pero sintético examen de la naturaleza, organización y dinámica de funcionamiento de los entes públicos dedicados a la gestión e información del riesgo alimentario y al asesoramiento a los órganos administrativos encargados de la gestión del riesgo. En particular, la autora expone y compara las principales características de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (*European Food Safety Authority*, EFSA), la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA). A tal efecto se destaca cómo EFSA, organismo independiente con personalidad jurídica propia alumbrado en el citado Reglamento 78/2002, que actúa bajo principios de independencia, transparencia, objetividad, excelencia y cooperación, carece de competencias relacionadas con la gestión del riesgo y con el ejercicio de la potestad reglamentaria, debido a su falta de legitimidad democrática. En consecuencia, EFSA se limita a ejercer funciones de recomendación y de gestión de la información. Para RODRÍGUEZ FONT, resulta patente el paralelismo entre EFSA y AESAN, surgida ésta en virtud de la Ley 11/2001, de 5 de julio, norma jurídica claramente influenciada por la normativa comunitaria en la materia, en cuanto a los principios, objetivos, metodología de trabajo y forma organizativa. Culmina el capítulo con una referencia a las analogías y divergencias entre las tres entidades públicas analizadas, entre las que se cuenta respectivamente la imposibilidad de

ejercicio de la potestad reglamentaria, la independencia respecto de los poderes ejecutivos, el desarrollo de cometidos de naturaleza sensible o el estricto régimen de incompatibilidades para sus miembros y personal.

Una vez examinados los aspectos relativos a la gestión de la información, se impone abordar la gestión de los riesgos por parte de los poderes públicos. Dado que la EFSA y la AESAN carecen de potestades normativas, son las Administraciones territoriales de los diferentes Estados miembros las competentes para la toma de decisiones y la adopción de medidas de policía administrativa. Aquí la autora, en línea con lo tratado en el relato histórico, describe y valora la evolución de la actividad administrativa en materia de seguridad alimentaria, desde el tradicional sistema de policía administrativa hasta el vigente sistema de análisis o gestión de riesgos. En el contexto del actual sistema «neopolicial», la Administración se anticipa al riesgo colaborando con los agentes privados de la industria alimentaria, superando el sistema clásico de la policía administrativa, basado en el refuerzo administrativo de la normativa de protección de la salud de los consumidores frente a los infractores de la misma.

RODRÍGUEZ FONT profundiza en los elementos integrantes del sistema de gestión o análisis de riesgos por parte de las Administraciones públicas. Como viene siendo habitual en los estudios que tratan sobre la intervención administrativa ante el fenómeno del riesgo, se dedica cierta atención a distinguir los principios de precaución y de prevención. La autora argumenta, en sintonía con las ideas defendidas por el núcleo doctrinal al que se vincula, que el principio de prevención se diferencia del de precaución en la evidencia del riesgo afrontado en cada caso: en efecto, las Administraciones públicas invocan el principio de precaución en caso de incertidumbre científica para desplegar su actuación ante situaciones amenazantes, mientras que se amparan en el de prevención para anticipar las medidas ordinarias de policía de modo preventivo, cuando se dispone de información suficiente para evaluar y controlar el riesgo. A su vez, y dada la naturaleza del principio de precaución, parecen

inevitables las fricciones con el principio de legalidad, así como los conflictos entre bienes jurídicos tales como la libertad de mercado y la seguridad de los consumidores. En este sentido, la autora defiende la toma en consideración de otros principios como el de proporcionalidad, no discriminación, coherencia, así como la necesidad por parte de las Administraciones públicas del análisis coste-beneficio de la adopción de las medidas policiales de seguridad alimentaria.

RODRÍGUEZ FONT contempla otro aspecto relevante del nuevo sistema de seguridad alimentaria, cual es el del volumen de riesgo admisible. A este respecto, la autora admite la concurrencia del llamado «riesgo permitido», ante la imposibilidad de eliminar totalmente los riesgos a largo plazo en un contexto de desarrollo biotecnológico industrial constante. Corresponde a los poderes públicos decidir sobre el alcance del «riesgo permitido», apuntando la autora la necesidad de primar el principio de prevención sobre el principio de tipicidad ante el posible desbordamiento de los mecanismos para la evaluación de los riesgos en el ámbito alimentario en caso de incertidumbre.

Finalmente, la autora analiza el sistema de seguridad alimentaria desde el punto de vista del papel de los particulares, destacando también su incidencia en el tránsito de las tradicionales fórmulas administrativas de intervención pública hacia el paradigma neopolicial de gestión autorregulada de riesgos. En este sentido, RODRÍGUEZ FONT recuerda las dos obligaciones básicas que el Ordenamiento jurídico impone a empresas alimentarias y productores de piensos: garantizar en todas las fases de la producción el cumplimiento de la normativa de seguridad alimentaria y retirar los productos del mercado en caso de haber motivos de recelo, informando desde luego a las autoridades competentes. Estas obligaciones delimitan un nuevo marco de corresponsabilidad entre las Administraciones públicas y los agentes privados del sector alimentario, aunque, como bien advierte la autora, se trata de un marco desequilibrado, puesto que la Administración no responde por los riesgos del desarrollo, a diferencia de los particulares, en caso de infracción de la

normativa aplicable. La corresponsabilidad de los particulares en la garantía de la inocuidad de los alimentos y la salud de los consumidores, muy aconsejable en un entorno tan complejo como el alimentario, se basa en la aplicación de mecanismos autorregulatorios nacidos en sede industrial, tales como los códigos de buenas prácticas, los estándares de producción, la acreditación de la calidad e inocuidad por organismos privados, principalmente.

Por último, se completa la exposición de las herramientas autorregulatorias de gestión de riesgos alimentarios con una referencia a la gestión de la información, hecha posible a través de dos mecanismos, la trazabilidad y la información descriptiva. Con ellos se pretende que los consumidores puedan rastrear un alimento, pienso o animal incorporado a un alimento, en todas las fases de producción. Se trata, en opinión de RODRÍGUEZ FONT, de una elevada responsabilidad que recae sobre los agentes privados del sector alimentario, ya que se les impone la obligación de ofrecer información sobre sus actividades pero también obtener la información periférica a las mismas. Así pues, los productores y distribuidores se convierten en garantes del derecho efectivo de los consumidores a la información y, en última instancia, de la salud humana.

En definitiva, este libro hace pleno honor a su título, pues ofrece todas las claves necesarias para la comprensión del régimen jurídico de la seguridad alimentaria. Más allá de un simple examen del contexto normativo, la ilustración de la evolución seguida desde las técnicas policiales clásicas hasta el actual modelo de gestión de riesgos impulsado por el incesante desarrollo tecnológico, con el análisis del intenso protagonismo de los agentes privados del sector alimentario en este campo, dota de gran valor dogmático a la obra. Un valor que no decae por la accesibilidad de su redacción; antes al contrario, esta obra está llamada a desplegar su utilidad tanto para los especialistas como para los meros interesados en la problemática de la seguridad alimentaria, sean o no propios de la disciplina jurídica.

José Luis BERMEJO LATRE
Universidad de Zaragoza