

# **Les respostes de la legislació europea a les crisis alimentàries dels anys noranta:**

El paper de les agències de seguretat alimentària

Tutora: Maria Mercè Darnacolleta Gardella

Autor: Marta Brugués Floriach

Grau en dret. Curs 2016-2017

Treball final de grau

## Índex

1. Introducció	Pg 1
2. La seguretat alimentària en el context de la societat del risc	Pg 3
3. Dret alimentari i seguretat alimentària	Pg 7
4. La seguretat alimentària a la Unió Europea	Pg 10
5. La intervenció de l'administració pública en la seguretat alimentària	Pg 16
5.1. La policia administrativa	Pg 16
5.2. Les agències de seguretat alimentària	Pg 18
6. Agència Catalana de Seguretat Alimentària	Pg 23
6.1. Orígens i estructura	Pg 23
6.2. Funcions i competències	Pg 26
6.3. L'Agència catalana en relació a l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària	Pg 28
7. L'anàlisi del risc	Pg 32
7.1. Determinació o avaluació del risc	Pg 33
7.2. Gestió del risc	Pg 36
7.3. Comunicació del risc	Pg 40
8. El principi de precaució	Pg 43
9. Conclusions	Pg 48
10. Bibliografia	Pg 50

## **1. Introducció**

L'alimentació té una importància vital en la salut de les persones i és un dels factors més condicionants del benestar físic i la qualitat de vida d'una població.

És per aquests motius que la seguretat dels aliments és un dels temes que tenen més repercussió en la societat actual, a la vegada que és un dels desafiaments més importants al que han de fer front les autoritats públiques.

Tanmateix, els consumidors han demostrat una preocupació creixent en els últims anys envers la qualitat i la seguretat dels aliments que consumim i que es comercialitzen, i aquesta preocupació s'accentua amb l'obertura dels mercats i amb la immersió a una societat cada vegada més globalitzada.

D'aquesta manera, fenòmens com la globalització o la lliure circulació de mercaderies suposen més competència i una major varietat de productes i preus entre els quals escollir, però també provoquen que els riscos associats amb la indústria alimentària deixin de ser locals i s'estenguin fora de les fronteres de cada país.

A Europa, partint de que la Unió Europea constitueix un mercat únic en el qual els productes alimentaris es poden vendre lliurement arreu del territori, tots els Estats Membres importen i exporten grans quantitats d'aliments provinents d'altres països i bona part del que els consumidors mengem procedeix d'un altre país.

Aquesta situació posa de manifest la necessitat de que a nivell europeu hi hagi una harmonització de les legislacions nacionals a l'hora de fer front a aquests riscos en matèria alimentària, doncs si els productes alimentaris s'haguessin de controlar amb les normes pròpies de cada país no podria funcionar un mercat basat en l'obertura de fronteres i el lliure comerç.

Aquesta necessitat d'harmonització s'evidencia encara més arran de les crisis alimentàries produïdes als anys noranta a Europa, que demostren la complexitat del procés de producció dels aliments i la necessitat d'abordar la seguretat alimentària amb un plantejament global que compregui tota la cadena alimentària. A partir d'aquest moment, l'estratègia seguida en seguretat alimentària dóna un gir de 180 graus a la Unió Europea per tal de garantir un nivell adequat de protecció al consumidor, i amb el llibre blanc de seguretat alimentària es presenta un nou cos legal basat en l'anàlisi del risc i amb un plantejament global i integral que té en compte tots els sectors implicats en la cadena alimentària.

Tot i aquestes mesures, l'aparició de noves malalties relacionades amb els aliments ha generat una sensació d'inseguretat per part de l'opinió pública Europea i ja és un fet indiscutible que la seguretat dels aliments s'ha convertit en una de les preocupacions majoritàries de la població.

Així mateix, un nou estil de vida i el creixent interès per la qualitat i procedència dels aliments ha provocat que tot el que englobava el concepte de seguretat alimentària hagi variat en les darreres dècades, donant pas a la utilització de nous conceptes com agricultura sostenible o productes de proximitat que eleven encara més els nivells d'exigència respecte la informació d'aquests productes.

Tots aquests factors van provocar que l'any 2002 s'aprovés el reglament 178/2002, pel que s'estableixen els principis i els requisits generals de la legislació alimentària, es crea l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària i es fixen els procediments relatius a la seguretat alimentària.

Com el seu nom indica, aquest reglament crea la primera agència de seguretat alimentària a la Unió Europea, i arran d'aquesta se'n creen d'altres a la resta d'Estats Membres, incloent-hi Espanya.

L'estudi d'aquestes agències és de gran interès ja que foren establertes per configurar-se com a organismes de referència en l'avaluació i la comunicació dels riscos, i la seva creació respon a la necessitat d'una autoritat que retorni la confiança al consumidor envers la seguretat alimentària europea.

Concretament Catalunya és la primera Comunitat Autònoma a establir la seva pròpia agència, i és per aquest motiu que en el present treball es presta especial atenció a l'ACSA, l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària.

Pel que fa a la metodologia, es realitza un estudi del dret positiu i s'analitza la legislació aplicable a Europa, principalment del llibre blanc i el reglament 178/2002, que són els textos legals dels que es desprèn l'actual model de seguretat alimentària. També s'analitza la corresponent normativa espanyola i es dedica especial atenció a la llei 18/2009 de salut pública de Catalunya, que és la que actualment regula l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària.

Igualment, s'utilitzen fonts doctrinals i es fa referència a la jurisprudència en aquesta matèria per exemplificar l'aplicació del principi de precaució.

Respecte l'estructura, el primer apartat parla de la seguretat alimentària en l'actual societat del risc i de tots els riscos que han aparegut amb l'evolució de la indústria agroalimentària. Tots aquests nous riscos són els responsables de que la intervenció administrativa evolucioni i el concepte de seguretat utilitzat fins a les hores s'allunyi de la clàssica manifestació de protecció de l'ordre públic. Aquesta nova visió de seguretat pretén garantir un adequat nivell de protecció enfront als nous riscos lligats al progrés tecnològic i a la activitat humana

En segon lloc s'exposa en què consisteix el dret alimentari i què s'inclou dins el terme seguretat alimentària a la Unió Europea, conegut també com *food safety*. Aquest concepte de seguretat

alimentària seguit a nivell europeu es diferencia del seguit per la Organització de les Nacions Unides (FAO), i el seu objectiu és garantir la seguretat i innocuïtat de tots els aliments comercialitzats.

En aquesta visió de la seguretat alimentària a nivell Europeu s'analitza principalment el reglament 178/2002, sense entrar a conèixer altres codis legals de gran importància com el Codex Alimentarius, que comprèn normes alimentàries internacionals harmonitzades.

A continuació s'exposa com ha evolucionat la intervenció de l'administració pública per tal de garantir la salubritat dels aliments i s'analitza el paper de les agències de seguretat alimentària. Concretament, s'estudia la figura i les competències de l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària i es tanca aquest apartat amb una comparació de l'agència catalana i l'autoritat Europea.

Finalment, els dos últims apartats del treball estan dedicats a l'estudi de dos dels principis que integren la legislació europea: l'anàlisi del risc i el principi de precaució.

## **2. La seguretat alimentària en el context de la societat del risc**

Avui en dia gaire bé qualsevol producte es troba a la nostra disposició, i ja és un fet indubtable que la globalització també ha arribat a l'àmbit alimentari.

Aquesta globalització suposa una obertura dels mercats i una expansió de l'economia mundial, i és un fenomen que s'ha intensificat de manera significativa en les últimes dècades com a conseqüència del desenvolupament en l'àmbit de la tecnologia i les comunicacions. Els seus resultats són que <sup>1</sup>l'economia mundial deixa de ser un conjunt d'economies nacionals vinculades per fluxos de comerç i inversió per convertir-se progressivament en una única xarxa de mercats i de producció.

Així doncs, podem parlar també d'una "globalització alimentària", que es posa de manifest amb la gran quantitat de productes de diferents marques i procedències que podem trobar en qualsevol establiment alimentari. Aquesta globalització alimentària suposa uns beneficis evidents, però no es pot oblidar que també suposa un augment de la complexitat de la cadena de subministrament al multiplicar els fluxos de moviments i conseqüentment, un augment dels riscos.

A tall d'exemple, i segons les <sup>2</sup>dades anuals publicades pel Ministeri de sanitat, serveis socials i igualtat, l'any 2015 a Espanya es van rebre 184 alertes sobre productes alimentaris. El 80% d'aquestes alertes procedien d'aliments de la Unió Europea, i el 20% restant de països tercers.

---

<sup>1</sup> Nacions Unides y CEPAL (2002). Globalización y desarrollo.

<sup>2</sup> Agència espanyola de Consum, Seguretat Alimentària i Nutrició. Memòria del sistema coordinat d'intercanvi ràpid d'informació (SCIRI) de l'any 2015.

Aquestes dades posen de manifest com la lliure circulació de mercaderies ha suposat que, a la vegada que productes alimentàries de diverses procedències es comercialitzen arreu del món, els riscos associats a la seva producció i elaboració s'estenen més enllà de les fronteres del país productor.

També cal destacar l'intens desenvolupament econòmic i industrial que s'ha produït al llarg del segle XX i que ha transformat la societat actual acostant-la a un alt grau de modernització i conseqüentment, a un major grau de riscos tecnològics.

És per tots aquests motius que la societat actual es caracteritza per la seva relació amb els riscos, fins al punt de ser anomenada <sup>3</sup>"societat del risc". Aquest concepte respon a la descripció d'una societat post-industrial on han aparegut nombrosos riscos que tenen origen en l'activitat humana.

Cal destacar que el concepte de risc es contraposa amb el concepte de perill, doncs el perill té un origen natural aliè a la intervenció humana i fa referència a les limitacions imposades per la naturalesa. <sup>4</sup>Esteve Pardo explica que per poder combatre aquestes limitacions, l'ésser humà ha utilitzat la tècnica i mitjançant el desenvolupament tecnològic ha aconseguit allunyar i reduir molts d'aquests perills naturals.

En aquest procediment de superació dels perills es generen uns riscos que ja no són fruit de la naturalesa, sinó que apareixen arran de l'evolució de la tècnica i que es configuren com a riscos tecnològics que sempre porten darrera una decisió humana.

Aquest fet comporta que actualment hi hagi una creixent i majoritària presència de riscos enfront a la presència que poden tenir els perills naturals. Aquesta situació s'evidencia encara més en les societats occidentals on el desenvolupament tecnològic s'ha convertit en un dels motors econòmics més importants.

Seguint a <sup>5</sup>César Cierco, hi ha determinats aspectes que caracteritzen aquests nous riscos als que s'ha d'enfrontar la societat. La primera d'aquestes característiques és que són riscos antròpics, doncs tenen un origen en la pròpia activitat humana lligada al progrés.

El segon aspecte que els defineix és que en la majoria de casos tenen un caràcter global o transnacional, doncs els seus efectes s'estenen més enllà del país on s'originen. Aquesta

---

<sup>3</sup> Ulrich Beck, amb el la seva obra "La societat del risc" (1986), fou dels primers d'introduir aquest concepte i el definia com aquella "fase de desenvolupament de la societat moderna on els riscos socials, polítics, econòmics i industrials tendeixen cada vegada més a escapar a les institucions de control i protecció de la societat industrial".

<sup>4</sup> Esteve Pardo, J. (1999) *Técnica, riesgo y Derecho*, Barcelona: Ariel.

<sup>5</sup> Cierco Seira, C. (2005). El principio de precaución. *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre*. Pg 17-63.

globalització dels riscos és la que ha obligat a adoptar legislacions harmonitzades i a promoure una major cooperació entre països i institucions internacionals.

La tercera característica és que són riscos “invisibles” per la població i que moltes vegades són imperceptibles. D’acord amb l’autor citat, aquesta invisibilitat és la que fa que hi hagi una dependència entre els riscos i el coneixement científic, doncs és necessari recórrer al criteri d’experts per tal de poder determinar-los i avaluar-los.

Aquest coneixement científic, però, no sempre serà suficient per poder oferir una explicació exacte dels seus orígens i efectes, i això es deu a la gran complexitat que els envolta.

Centrant-me ja en la indústria alimentària, els perills ocasionats per l’escassetat d’aliments s’han superat a partir de l’evolució viscuda en aquesta indústria i aquest fet ha permès que en tots els països desenvolupats s’hagi acabat amb problemes relatius a la disponibilitat d’aliments.

Tot i que aquesta indústria alimentària és un sector de <sup>6</sup>gran importància en el mercat interior, en ocasions pot provocar una incidència negativa en la salut de les persones. El motiu d’aquesta situació es troba en tota la tecnologia utilitzada per superar o reduir els perills naturals, doncs aquesta tecnologia no és del tot innòcua i també és generadora de riscos.

Així, totes les societats que han superat la fam es troben ara amb l’aparició d’uns nous riscos tecnològics que ells mateixos han creat. Seguint amb <sup>7</sup>Esteve Pardo, es tracta d’una tendència irreversible ja que el desenvolupament tecnològic ens allunya dels perills provocats per la naturalesa a la vegada que ens endinsa en el terreny dels riscos.

Jesús Contreras explica que aquesta “revolució industrial” viscuda per la indústria alimentària ha permès que s’incrementés notablement la disponibilitat dels aliments fins al punt de passar de l’escassetat a la sobre-abundància, i mitjançant fenòmens de rellevància mundial com la globalització <sup>8</sup>“s’ha provocat que les malalties alimentàries deixin de ser locals per passar a ser internacionals”.

Per tant, tot aquest desenvolupament ha provocat un canvi en l’origen dels danys que afectaven a la societat, i d’acord amb <sup>9</sup>Andrea Toledo, s’ha passat d’una societat exposada als perills de la seva pròpia naturalesa a una altre societat que es caracteritza per la permanent exposició als riscos

---

<sup>6</sup> La indústria alimentària és el segon sector econòmic de la Unió Europea, hi treballen 48 milions de persones i representa uns 750.000 milions d’euros anuals per l’economia europea.

<sup>7</sup> Esteve Pardo, J. (1999) *Técnica, riesgo y Derecho*, Barcelona: Ariel.

<sup>8</sup> Contreras Hernández, J. (2008). *La cultura en la seguridad alimentaria: expresiones, usos y desafíos para la investigación y la intervención. Cultura y Seguridad alimentaria*. Pg 62.

<sup>9</sup> Toledo Martín, A. (2013). *Las Medidas provisionales en el derecho alimentario y la responsabilidad patrimonial de la administración por su adopción*. Madrid: Thomson Aranzandi.

tecnològics que ella mateixa ha creat.

El problema d'aquests riscos és que són més complexos que els perills naturals, que són perceptibles i en ocasions imminents. El risc, en canvi, sol requerir un coneixement expert per identificar-lo ja que no sempre és perceptible. A més, com que el seu origen es troba en activitats d'una gran complexitat tecnològica sovint és difícil conèixer quins seran els seus efectes i el seu abast, ja sigui material, personal o temporal.

A més, una de les característiques dels riscos que tenen origen en la tecnologia és la incertesa científica que els rodeja, doncs es desconeix la naturalesa del perill que els origina i els seus efectes.

Aquesta incertesa científica és la que <sup>10</sup>requereix que el dret alimentari i la seva legislació tinguin en compte el component científic que integra els aliments i s'acudeixi al criteri científic per tal de que siguin experts els que avaluin els riscos associats amb els aliments.

És per aquest motiu que les normes alimentàries es modifiquen a mesura que el coneixement científic progressa, i el dret alimentari europeu vigent exigeix que les seves normes es basin en un sòlid coneixement que s'aconsegueix de forma independent, objectiva i transparent.

De fet, tal com s'exposa en nombrosos <sup>11</sup>informes de la Comissió Europea, en els últims anys s'han plantejat nous problemes relatius a productes alimentaris com a resultat d'un major coneixement científic i una major consciència popular de la relació que existeix entre la nutrició i la salut.

A més, i arran de les darreres crisis alimentàries, els consumidors estan cada vegada més preocupats per la seguretat del seu pa quotidià. Aquesta preocupació respecte el contingut dels productes alimentaris és fruit de la desinformació sobre l'origen i la qualitat d'aquests, i en ocasions fins i tot per l'excés d'aquesta d'informació respecte els nutrients i ingredients.

Com a conseqüència de tota aquesta evolució viscuda en la indústria alimentària, actualment ja no sigui possible una societat lliure de riscos. El risc zero no existeix i en el nostre dia a dia hi convivim quotidianament. Arran d'aquesta situació, no és possible prendre cap decisió en la que no existeixi un determinat risc, pel que en tota decisió s'opta entre un risc o un altre, o per un determinat nivell d'aquest. Aquest fet comportà que hi hagi un "risc permès", i que ens trobem en una societat saturada de tecnologia on la jurisprudència ja ha assenyalat que no existeix i no és

---

<sup>10</sup> Recuerda Girela, M. (director) (2011). Tratado de derecho alimentario. Cizur Menor, Navarra: Thomson Aranzadi.

<sup>11</sup> La investigación de la UE da prioridad absoluta a la seguridad alimentaria. (2000). *European Food Safety Authority*. Pg 3-7.



possible el risc zero.

Aquest risc permès s'acaba configurant com aquell risc que una societat es veu obligada a suportar si no vol veure's paralyzada, doncs és la pròpia societat la que de manera continuada genera riscos i sense aquests no hauria sigut possible satisfer moltes necessitats bàsiques. Així, es consideraran permesos aquells riscos que després <sup>12</sup>d'èsser ponderats, es consideren suficientment acceptats.

<sup>13</sup>Victor Manteca explica que davant aquesta presència de riscos el dret ha de respondre amb instruments que garanteixin un marge adequat de seguretat, tenint en compte que no sempre podrà determinar-se amb seguretat el risc que s'està assumint.

### **3. Dret alimentari i seguretat alimentària**

Ja s'ha contextualitzat la societat del segle XXI com aquella societat industrialitzada que està envoltada de complexitat i incerteses. Actualment, <sup>14</sup>aquestes incerteses s'han apoderat de les institucions públiques i privades, que van ser creades per garantir seguretat i estabilitat en les relacions socials.

Aquesta situació posa de manifest que la denominada "societat del risc" ja no només s'ha d'enfrontar a les conseqüències inesperades del desenvolupament científic i tècnic, sinó que també s'enfronta als límits del coneixement humà.

Aquests límits del coneixement humà suposen un important problema per les instàncies que han d'adoptar decisions jurídiques, doncs es troben davant de <sup>15</sup>situacions on no existeix un coneixement disponible.

És per aquest motiu que en aquest tercer apartat es parla sobre el paper del dret alimentària, que compta amb un conjunt de normes de seguretat alimentària que imposen als operadors econòmics la obligació de comercialitzar únicament aquells aliments que siguin segurs i no puguin provocar cap dany.

---

<sup>12</sup> Segons Esteve Pardo, aquesta ponderació es fa entre les necessitats de la societat i els riscos que aquestes poden ocasionar, i la decisió de si un determinat risc s'accepta o no permet classificar-los posteriorment entre riscos permesos i riscos inacceptables.

<sup>13</sup> Manteca Valdelande, V. (2008). El concepto legal de riesgo en la alimentación. *Distribución y consumo*. Pg 78.

<sup>14</sup> Darnaculleta Gardella, M.M. Esteve Pardo, J. Indra Speicher, G. (Directores), "Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización", Marcial Pons, MadridBarcelona-Buenos Aires, Sao Paulo, 2015.

<sup>15</sup> Aquesta última delimitació és important perquè cal diferenciar aquestes situacions d'incertesa fàctica de les d'incertesa valorativa. A la primera pertany la falta de coneixement científic-tècnic, i es desconeixen les causes i els efectes. En la segona, en canvi, la incertesa pot ser classificada i sistematitzada en categories que són conegudes.

Aquest conjunt de normes són de vital importància, doncs segons un <sup>16</sup>estudi realitzat per l'Organització Mundial de la Salut, en tot el món es propaguen més de 200 malalties a través d'aliments que han estat contaminats per microorganismes o substàncies químiques. Aquesta contaminació es pot haver produït en qualsevol etapa de la cadena alimentària, i el seu consum pot danyar greument la salut i fins i tot causar la mort.

D'aquesta manera, el dret alimentari està format per aquelles normes que regulen tot el que de forma directa o indirecta pot incidir en la qualitat dels aliments i en la seva seguretat alimentària. Aquest dret alimentari no és només un conjunt de normes jurídiques, sinó que també es pot definir com una branca de la ciència del dret.

D'acord amb <sup>17</sup>Jose Ignacio Lopez, el dret alimentari és un ordenament jurídic que s'integra essencialment en el dret públic i el seu contingut es dirigeix principalment a les Administracions públiques per tal de que vetllin per la seguretat alimentària i la qualitat dels aliments amb la finalitat de salvaguardar la salut pública i els drets dels consumidors.

D'altra banda, <sup>18</sup>Miguel Angel Recuerda considera que el dret alimentari és una branca de la ciència del dret que té per objecte l'estudi de les normes jurídiques i principis que tenen la finalitat de garantir la seguretat alimentària i la qualitat dels aliments. La legislació que recau sobre els aliments pot perseguir diverses finalitats com protegir la salut dels consumidors, controlar la innovació, protegir el medi ambient, etc., però només formen part del dret alimentari aquelles normes i principis que compleixen amb la funció de garantir la seguretat alimentària i la qualitat dels aliments.

El segon concepte que cal definir és el de seguretat alimentària. D'acord amb Noelia Carrasco,<sup>19</sup> “el concepte de seguretat alimentària conté en sí mateix una visió respecte a l'alimentació i les seves condicions, ja siguin relatives a la quantitat o a la qualitat”. A més, parlar de seguretat alimentària implica que es faci visible la preocupació contemporània que existeix envers l'alimentació i que fa que ens darrers anys aquesta noció englobi tot allò que incideix també directament sobre la qualitat sanitari dels aliments.

Cal destacar que aquest és un concepte que adquireix un <sup>20</sup>significat diferent segons el context

---

<sup>16</sup> OMS (2015). Inocuidad de los alimentos. Nota descriptiva N° 399.

<sup>17</sup> López Gonzalez, S-I. (2010). Lecciones de derecho alimentario. Sevilla: Hispalex

<sup>18</sup> Recuerda Girela, M. (2014). Los principios generales del derecho alimentario europeo. *Revista de derecho de la unión europea*. Vol 26. Pg 167-190.

<sup>19</sup> Carrasco Hernández, N. (2008). La cultura en la seguridad alimentaria: expresiones, usos y desafíos para la investigación y la intervención. *Cultura y Seguridad alimentaria*. Pg. 46.

<sup>20</sup> En anglès trobem els termes *food safety* i *food security*, que tot i que fan referència a conceptes diferents s'acaben traduint tots dos com a seguretat alimentària a Espanya

geogràfic, polític, tècnic i sociocultural en el que s'estigui utilitzant. Seguint l'obra <sup>21</sup>d'Angel Menéndez, aquest concepte es pot entendre d'una manera àmplia i d'una manera restringida.

La concepció àmplia del terme és la que s'utilitza per fer referència a seguretat en el proveïment alimentari o seguretat alimentària equivalent a <sup>22</sup>*food security*. Aquest concepte és el seguit per la FAO i recull una preocupació estesa per l'accés als aliments, doncs la disponibilitat o oferta d'aliments no sempre garanteix l'accés de la població a aquests.

Per la FAO, els quatre pilars de la seguretat alimentària són la disponibilitat, l'accés, la utilització i l'estabilitat, i la <sup>23</sup>dimensió nutricional és una part integrant d'aquest concepte de seguretat alimentària.

L'organització defineix la disponibilitat com la quantitat suficient d'aliments de qualitat subministrats per la producció nacional o bé per les importacions. D'altra banda, defineix l'accés com aquell accés individual a recursos que permetin adquirir aliments apropiats per aconseguir una dieta nutritiva.

Quan parla d'utilització fa referència a l'ús dels aliments per tenir una dieta sana, aigua neta i atenció mèdica per tal d'obtenir un estat de benestar nutricional amb totes les necessitats fisiològiques cobertes.

Respecte l'estabilitat, la FAO considera que perquè un aliment pugui ser considerat segur, una població o un individu ha de tenir accés als aliments en qualsevol moment, sense que existeixi risc a perdre l'accés d'aquest aliment com a conseqüència de situacions inesperades com una crisi econòmica o un desastre natural.

<sup>24</sup>Pinstrup-Andersen, en el seu article sobre la definició i l'abast del terme Food Security, exposa que aquest concepte funciona com un valuós indicador si s'utilitza amb un comprensió clara del que significa, les seves limitacions i com interactua amb altres factors. D'aquesta manera, s'ha de tenir en compte que com a conseqüència de factors com el sanejament inadequat i l'aigua

---

<sup>21</sup> Menéndez Rexach, A. (director) (2015). Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria. Madrid : Marcial Pons.

<sup>22</sup> El terme *food security* ha estat definit per la FAO com aquella seguretat alimentària que existeix quan totes les persones tenen, en tot moment, accés físic, social i econòmic a suficient menjar sa i nutritiu per satisfer les seves necessitats dietètiques i preferències alimentàries per una vida activa i sana. (FAO 2003).

<sup>23</sup> L'organització estima que la majoria de les persones desnodrides viuen en països en desenvolupament, i 2/3 d'aquestes persones es concentren els 7 països (Bangladesh, China, Congo, Etiòpia, Índia, Indonèsia i Pakistan).

<sup>24</sup> Pinstrup-Andersen, p. (2009). Food security: definition and measurement. Springer

contaminada en molts països el seu valor com a indicador de la salut i la nutrició és limitat.

En tot cas, aquest autor defensa que la seguretat alimentària -tal i com està definida per la FAO-, és l'objectiu al que la humanitat s'ha d'esforçar per arribar.

Pel que fa al concepte restringit, equivalent a *food safety*, l'organització Mundial de la Salut (OMS) l'associa amb a la innocuïtat dels aliments i a la relació entre alimentació i salut.

Aquesta segona concepció deixa de banda els problemes relatius a la desnutrició i a la disponibilitat dels aliments i es centra en la seguretat i innocuïtat d'aquests. Així, el seu objectiu és acabar amb les malalties causades pels aliments i es segueix principalment en els països més desenvolupats.

Cal puntualitzar que la utilització d'una concepció més ampla o més restringida variarà segons el nivell de vida i el grau de desenvolupament que hi hagi en cada zona geogràfica. Així, mentre que en els països en via de desenvolupament la major preocupació serà poder garantir l'accés i la suficient disponibilitat a tots els habitants, en els països més desenvolupats es dirigeixen tots els esforços legislatius a vetllar perquè tots els aliments que entren al mercat siguin segurs.

Per tant, a Espanya -com a Estat Membre de la Unió Europea i com a país desenvolupat que ha superat problemes de fam i d'accés als aliments- el concepte seguretat alimentària té un abast més ampli que el simple proveïment d'aliments i pretén garantir que tots els aliments siguin innocus.

#### **4. La seguretat alimentària a la Unió Europea**

Vist que el concepte de seguretat alimentària té una perspectiva més àmplia i una altre més restringida, aquest quart apartat es centra en la Unió Europea i en com tota l'evolució tecnològica que ha viscut la indústria agroalimentària d'Europa ha suposat la superació de problemàtiques relacionades amb l'escassetat o l'estabilitat dels aliments. Aquesta situació ha permès que actualment el terme seguretat alimentària faci referència a la protecció de la salut dels consumidors, i el seu pilar és que tots els productes alimentaris compleixin els requisits sanitaris mínims per ser comercialitzats i consumits de manera segura i sana.

Per tant, és clar que a nivell europeu es segueix la concepció restringida de seguretat alimentària (Food Safety) i aquesta té l'objectiu de garantir el mateix nivell de protecció en la salut del tots els consumidors.

Pel que fa al model de seguretat seguit a la Unió Europea, cal puntualitzar que abans de les crisis alimentàries dels anys 90 cada Estat Membre tenia la seva pròpia normativa en aquesta matèria i les legislacions no estaven harmonitzades.

Va ser amb la crisi de les vaques boges del 1996 i davant la preocupació pública quan la comissió va decidir renovar la normativa per tal d'harmonitzar totes les legislacions en seguretat alimentària i adoptar un conjunt de mesures totals i integrades per garantir la màxima protecció dels consumidors.

Cal destacar que aquesta crisi no va ser la primera ni la que va causar més morts a la Unió Europea, però sí va ser la que va causar un esfondrament en el panorama legal alimentari i va portar a aprovar un pla de reforma radical que va revolucionar la legislació Europea.

La primera d'aquestes propostes va ser el llibre verd del 1997, que tenia l'objectiu de garantir que els aliments no plantegessin problemes, que fossin adequats pel consum humà, que les transaccions comercials es realitzessin de manera correcta i que existissin els sistemes necessaris de control i inspecció oficials. El 1997 també s'anunciava la reestructuració de la Direcció General de política del consum i de protecció de la salut del consumidor. Amb aquesta reestructuració es definia una nova direcció de la institució: "la seguretat alimentària s'ha d'aconseguir mitjançant tres instruments complementaris: l'anàlisi del risc, les opinions científiques i els controls".

En el mateix any 1997 el resultat d'una enquesta de la revista Eurobarómetro realitzada als consumidors va revelar que la seguretat dels productes alimentaris era un problema fonamental. Aquest fet va portar a la decisió d'iniciar una política d'informació als consumidors l'any 1998 i 1999. Aquest darrer any també es va elaborar el pla d'acció en la política de consumidors de la comissió (1999-2001), que s'ocupava de les <sup>25</sup>obligacions que imposa el tractat d'Amsterdam.

El 1998, en una comunicació posterior, la Comissió reitera la seva promesa de mantenir un nivell acceptable de normes d'aliments i de salut pública, apostant per una col·laboració eficaç i activa entre la indústria alimentària, els EEMM i la Comissió. Finalment, el 12 de gener del 2000, la comissió aprova el llibre blanc de seguretat alimentària, que es basa en les consultes que es van iniciar arran de la publicació del Llibre verd sobre legislació alimentària del 1997 i que contempla un nou enfocament sobre la configuració de la seguretat alimentària a Europa.

Aquest llibre blanc conté nous principis que vetllen per la innocuïtat dels aliments i es basen en un plantejament integral que comença en la producció primària i acaba quan el producte arriba al consumidor ("de la granja a la taula"). Aquest plantejament esdevé el pilar fonamental de la seva política ja que invoca la responsabilitat dels diferents operadors de la cadena alimentària.

---

<sup>25</sup> El tractat d'Amsterdam obliga a la UE a defensar els interessos dels consumidors i a garantir un elevat nivell de protecció dels mateixos mitjançant el respecte del seu dret a la informació, l'educació i la organització

Els principis que incorpora la legislació europea són:

- Protecció de la salut pública, la sanitat vegetal i animal i el benestar dels animals
- Anàlisi del risc i assessorament científic independent
- Precaució
- Possibilitat de rastrejar l'origen de tot els productes (traçabilitat)
- Protecció dels interessos del consumidor
- Transparència i informació clara i inequívoca en aliments i pinsos

A partir d'aquests principis generals es pretén garantir un major grau de transparència i proporcionar una major seguretat als consumidors. És amb aquesta finalitat amb la que apareix el concepte de “traçabilitat”, que s'aplica als aliments, pinsos, ingredients i animals destinats a l'alimentació humana.

Abans de la famosa crisi de “les vaques boges” el sistema per controlar i gestionar la cadena de subministrament era menys exhaustiu, però a partir d'aquesta es posa de manifest la necessitat d'introduir processos més estrictes i segures.

Amb la traçabilitat s'inicia un control que permet registrar i identificar cada producte a partir d'un número de sèrie únic. Aquest número de sèrie és el que possibilita seguir el rastre del producte en les fases de producció, transformació i distribució.

D'aquesta manera, amb la utilització d'aquest nou concepte es permet disposar en tot moment d'un major coneixement de la procedència de l'aliment, de totes les matèries primes utilitzades, de les condicions higièniques i sanitàries de l'explotació i dels operadors de la cadena alimentària que hi han intervingut.

Dos anys més tard de la publicació del llibre blanc s'aprova el ja mencionat Reglament 178/2002, que constitueix la base jurídica central per la legislació alimentària Europea i al no necessitar cap transposició, s'aplica directament a tots els Estats Membres.

Aquest reglament arriba en un moment en el qual és evident la necessitat d'una legislació alimentària harmonitzada que serveixi com a base comuna per les mesures adoptades tant a nivell nacional com a nivell comunitari.

Aquest fet comporta que la legislació Europea <sup>26</sup>“hagi de ser incorporada en totes les activitats comunitàries com una premissa subjacent en la formulació de polítiques alimentàries per tal

---

<sup>26</sup> Uglund, T., Veggeland, F. (2006). Experiments in food safety policy integration in the European Union. Vol. 44 (3). Pg 607-24.

d'obtenir el nivell més alt de protecció sanitària”.

El reglament, també conegut com a General Food Law o Llei Alimentària General, defineix l'abast del dret alimentari i inclou la definició del concepte d'aliment: "*s'entendrà per aliment o producte alimentari, qualsevol substància o producte destinat a ser ingerit pels éssers humans o amb probabilitat raonable de ser-ho, tant si ha estat transformat entera o parcialment com si no*". Per tant, es delimita l'àmbit d'aplicació del reglament només a aquells aliments que compleixin aquesta condició prèvia.

La segona qüestió és determinar quan aquest aliment serà segur i quan no ho serà. Tal com s'estableix en el citat reglament, el legislador europeu ha optat per determinar quins aliments no seran segurs. Per fer-ho, l'article 14 disposa que no es considerarà que un aliment és segur quan sigui "nociu per la salut" o "no sigui apte pel consum humà".

Cal puntualitzar que en termes científics-tècnics un aliment que no és nociu per la salut és denominat aliment innocu, mentre que un aliment apte pel consum humà és aquell que compleix uns estàndards mínims exigits per la legislació europea.

Apart d'aquesta legislació europea, però, s'ha de tenir en compte que perquè un aliment pugui ser comercialitzat s'han de complir les normes pròpies de cada país i també altres normes alimentàries internacionals, entre les quals destaca les del Codex Alimentarius, que és el text legal redactat l'any 1963 per la <sup>27</sup>Comissió del Codex i que recull normes alimentàries internacionals harmonitzades que garanteixen que els aliments siguin saludables i puguin comercialitzar-se.

De fet, la pròpia legislació europea es <sup>28</sup>remet freqüentment al Codex per justificar les seves prescripcions, i la seva normativa estableix que quan existeixin normes internacionals, aquestes es tindran en compte a l'hora d'elaborar o adaptar la legislació alimentària.

Pel que fa a l'enfocament del reglament, es considera que aquest és integral i exhaustiu en el sentit que s'aplica a tots els operadors i a totes les empreses que participen a la cadena alimentària.

El seu objectiu s'enuncia a l'article 5 quan s'exposa que la legislació alimentària vetlla per aconseguir un nivell elevat de protecció de la vida i la salut de les persones, així com protegir els interessos dels consumidors i promoure la lliure circulació dins la Unió d'aliments fabricats o comercialitzats d'acord amb els principis i requisits generals de la legislació Europea.

---

<sup>27</sup> La Comissió del Codex Alimentarius és un òrgan intergubernamental en el marc del programa conjunt FAO/OMS sobre normes alimentàries establertes per l'ONU i que té per objectiu protegir la salut dels consumidors i assegurar practiques equitatives en el comerç dels aliments. Amb la Decisió 2003/822/CE, la Comunitat Europea es va adherir a la Comissió del Codex.

<sup>28</sup> A tall d'exemple, les normes generals del Codex Alimentarius pels additius ha constituït el sistema de categories d'aliments que s'ha utilitzat com a punt de partida per desenvolupar el sistema de la Unió,

Els seus principis són protegir la salut humana a partir de l'anàlisi del risc, i per tant en base a la ciència i aplicant el principi de precaució quan es donin situacions d'incertesa científica.

Així doncs el reglament presentat per la <sup>29</sup>comissió pretén cobrir totes les etapes de la <sup>30</sup>cadena alimentària i a més inclou la creació d'una nova Autoritat Alimentària Europea, l'EFSA.

Com es pot comprovar, foren moltes les mesures preses a nivell europeu per reduir la preocupació dels consumidors que ja l'any 1997 s'havia posat de manifest amb enquestes a l'Eurobaròmetre.

Tot i això, no tots els esforços legislatius han resultat suficients i actualment encara són molts els dubtes de la ciutadania Europea envers a determinats processos i productes alimentaris.

És en aquest context de dubtes constants per part dels consumidors on encaixa el concepte d'inseguretat subjectiva. Segons <sup>31</sup>Philippe Robert, no sempre existeix una coincidència entre els riscos als quals estem exposats i el sentiment pel qual els experimentem, i en ocasions el sentiment de por pot ser superior al risc que realment existeix.

Un exemple clar d'aquesta inseguretat que no abandona al consumidor europeu són els aliments modificats genèticament (OMG) o transgènics. Aquests aliments són definits per la Directiva 2001/18/CE com aquells als quals se'ls ha modificat el material genètic d'una manera no natural.

La <sup>32</sup>regulació a nivell europeu d'aquests aliments ha estat molt conflictiva i ha generat un gran debat envers els possibles riscos associats als transgènics. Aquest debat gira al voltant de la incertesa que els rodeja, doncs es considera que la informació que s'ha recopilat sobre aquests aliments és la justa per obtenir la corresponent autorització per tal de poder comercialitzar-los.

Seguint a <sup>33</sup>Oriol Mir, el sector de la biotecnologia està caracteritzat per una elevada complexitat científica-tècnica, i és un sector immensament afectat per la <sup>34</sup>globalització, tant en les seves aplicacions com en els seus riscos.

---

<sup>29</sup> Després de la creació del reglament 178/2002, la comissió va seguir presentant altres normatives que complementaven la nova legislació alimentària seguida per la Unió. Per exemple, el 2003 es van publicar els reglaments 1829/2003 i el 1830/2003 relatius als OMG, al 2004 el reglament 852-854/2004 sobre la higiene i al 2005 els requisits en l'etiquetatge dels al·lèrgens.

<sup>30</sup> El reglament s'aplica a totes les etapes de producció, transformació i distribució d'aliments i pinsos, però no a la producció primària per l'ús privat ni a la preparació, manipulació o emmagatzematge domèstic d'aliments pel consum propi.

<sup>31</sup> Robert, P. (2006). Seguridad objetiva y subjetiva. *Revista catalana de seguretat pública*.

<sup>32</sup> Tot i que en el present treball no s'entra a parlar de l'autoregulació, cal destacar que els OMG és un dels sectors a nivell europeu on es limita més el paper de la regulació privada.

<sup>33</sup> Mir Puigpelat, O. Darnaculleta Gardella, M.M. Esteve Pardo, J. Indra Speicher, G. (Directores), "Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización", Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Sao Paulo, 2015. Pg 68

<sup>34</sup> Degut a l'elevada complexitat i les altes inversions que requereixen els OMG per poder ésser comercialitzats, només reduïts grups de multinacionals de tot el planeta poden assumir-ne els costos.



Actualment la legislació sobre els organismes modificats es troba en la directiva 2001/18/CE i en els reglaments 1829/2003/CE i 1830/2003/CE, el primer relatiu als OMG en aliments i pinsos i el segon relatiu a la traçabilitat i l'etiquetatge. El que diuen aquestes normes és que qui vulgui desenvolupar alguna activitat de les permeses amb els OMG haurà de sol·licitar i obtenir una autorització administrativa i que aquesta ha de ser coherent amb el principi de precaució.

Aquesta sol·licitud d'autorització pot ser denegada si el sol·licitant no demostra la innocuïtat del producte, però s'ha de concedir si es prova que l'OMG és segur pel medi ambient i per la salut humana.

Una vegada s'ha obtingut la corresponent autorització per comercialitzar-los, és obligat que en l'etiqueta del producte s'identifiqui que es tracta d'un producte modificat genèticament. Aquest producte podrà circular lliurement per la resta d'Estats Membres i d'acord amb l'article 22 de la citada directiva, aquests no poden impedir-ne l'entrada ni la comercialització.

A més, existeix quasi unanimitat en la comunitat científica de que aquests aliments es poden consumir sense preocupacions, i aquesta afirmació està recolzada per organitzacions de gran importància com l'Agència d'Aliments i Medicaments dels Estats Units (FDA), la Organització Mundial de la Salut (OMS) i l'Associació Mèdica Nord-Americana.

De fet, la FDA parteix de que els aliments i pinsos transgènics són equivalents als seus homònims convencionals, exposant que es tracta de <sup>35</sup>“substàncies genèricament reconegudes com a segures”. Així, l'agència es limita a recomanar que els fabricants li consultin abans de comercialitzar-los, i només excepcionalment exigeix un procediment d'autorització, que és el previst pels additius alimentaris. A més, tampoc s'exigeix que s'indiqui en l'etiqueta del producte que aquest està modificat genèticament.

Aquesta situació permet demostrar la clara diferència entre la regulació – o manca de regulació – dels OMG a Nord-Amèrica en comparació amb Europa.

Així, tot i les declaracions favorables cap als OMG, aquests segueixen provocant preocupació i una reacció negativa a la ciutadania europea, que els veu com a productes perillosos per la salut i la biodiversitat i considera que la seva acceptació ve acompanyada de motius econòmics i polítics.

Amb paraules d'<sup>36</sup>Oriol Mir, la raó de la resistència oposada als transgènics no és altre que “la

---

<sup>35</sup> En el Marc Coordinat per la Regulació de la Biotecnologia, elaborat el 1996 per l'oficina científica i tecnològica de la Casa Blanca i encara vigent, s'estableix que els productes biotecnològics no són substancialment diferents dels convencionals, pel que no resulta necessària una legislació específica per la seva producció i comercialització.

<sup>36</sup> Mir Puigpelat, O. Darnaculleta Gardella, M.M. Esteve Pardo, J. Indra Speicher, G. (Directores), “Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización”, Marcial Pons, MadridBarcelona-Buenos Aires, Sao Paulo, 2015. Pg 84

pèrdua de confiança envers la ciència i en la seva capacitat d'avaluar correctament els riscos generats per les noves tecnologies” sense veure's influenciats per fenòmens com la politització dels comitès científics governamentals, els conflictes d'interessos dels científics i les pròpies limitacions del coneixement científic.

Com s'explica més endavant, els mitjans de comunicació tenen molt a veure en aquesta inseguretat subjectiva, doncs sovint són els que converteixen determinades notícies en vertaders escàndols mediàtics.

## **5. La intervenció de l'administració pública en la seguretat alimentària**

### **5.1. La policia administrativa**

En l'actual “societat del risc”, marcada pel gran progrés tecnològic, apareix una nova necessitat lligada a la <sup>37</sup>idea de seguretat i que s'allunya de la clàssica manifestació de protecció de l'ordre públic i de la llibertat individual. Aquesta nova visió de la seguretat pretén garantir un adequat nivell de protecció enfront als nous riscos lligats al progrés tecnològic i a la activitat humana, i ha requerit que la intervenció de l'administració evolucionés per adaptar-se a les noves necessitats.

D'acord amb <sup>38</sup>Mariola Rodríguez, és comú considerar que l'activitat i els trets originaris de l'administració s'identifiquen amb les nocions de poder, autoritat i coacció, i la seva activitat es circumscriu a aquelles mesures encaminades a garantir l'ordre públic i la seguretat dels ciutadans.

Tanmateix, s'ha acceptat que les mesures d'intervenció de l'Administració en matèria alimentària constitueixen mesures emmarcades en les denominades policies especials, que comencen a aparèixer quan es <sup>39</sup>diversifica el concepte d'ordre públic i aquesta noció s'estén a altres sectors com la sanitat, l'economia, l'alimentació, etc.

És en aquest context on apareix la policia administrativa, que és <sup>40</sup>la forma d'activitat que permet a l'administració prevenir perills per la salut pública i dirigir-se contra aquells subjectes que generin riscos o posin en perill la salut dels consumidors.

---

<sup>37</sup> Cierco Seira, C. (2005). El principio de precaución. *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre*. Pg 17-63.

<sup>38</sup> Rodríguez Font, M. (2007). Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria. Madrid: Marcial Pons.

<sup>39</sup> A finals del segle XX el concepte d'ordre públic es converteix en polivalent, jurídicament indeterminat i flexible, i citant la sentència <sup>39</sup>117/1984, “la seva pròpia naturalesa fa que s'acomodi a les més variades situacions de la vida pública”.

<sup>40</sup> En relació a aquestes formes d'activitat, trobem la tipologia clàssica establerta per Jordana De Pozas que diferencia entre activitat de policia, de foment i de servei públic. Es tracta d'una classificació il·lustrativa a l'hora que estableix una graduació, de menys a més, del protagonisme de l'Administració i la seva correlació amb els particulars.

Així doncs, la policia administrativa és una de les més clàssiques formes d'intervenció de l'administració pública en el sector dels aliments per tal de protegir la salut pública.

Seguint l'obra de <sup>41</sup>Mariola Rodriguez, la intervenció en matèria alimentària a través de les potestat de policia administrativa ha estat suficient i adequada per afrontar l'ordenació i el control del sector de l'alimentació mentre el seu nivell de desenvolupament tecnològic ha estat limitat.

Actualment, però, l'aplicació directe de la tècnica en l'àmbit alimentària ja és una realitat, i és innegable que la indústria dels aliments s'ha convertit en un sector generador de riscos.

D'aquesta manera, tot i que inicialment la policia administrativa només tenia la funció d'assegurar seguretat i ordre públic, amb l'evolució de la tècnica i la immersió al que ja s'ha descrit com a societat del risc, la seves potestats es dirigeixen ara a la prevenció dels riscos. Per fer-ho, l'administració compta amb una sèrie de mesures, entre les quals cal destacar el reglaments, les autoritzacions, les ordres, els mandats i les inspeccions.

Els <sup>42</sup>reglaments són la principal manifestació de policia administrativa i en ells tant s'hi regulen les activitats com s'hi defineixen tota mena de conceptes alimentaris, essent l'encarregat de fixar les mesures preventives de caràcter administratiu, els mitjans d'intervenció i de control.

Les autoritzacions, en canvi, són el títol administratiu que permet als particulars l'exercici d'una activitat o un dret. Així, en l'àmbit alimentari, l'autorització és la que permetrà a una empresa la comercialització d'un determinat producte. Aquesta autorització comporta implícita una funció de prevenció enfront als riscos alimentaris, doncs prèviament l'administració està adoptant una decisió on jutja si una determinada activitat pot comportar un determinat risc o si aquest està inclòs dins el risc permès o acceptat.

Les prohibicions són també una típica mesura de la policia administrativa i serveixen per obligar a un subjecte al deure d'una conducta negativa (de prohibició). En el cas dels mandats, també hi ha un deure de conducta però en aquest cas és positiu i s'obliga al subjecte a una determinada activitat. Així, per exemple, una prohibició podria ser relativa a la utilització de determinats additius en un producte alimentari, i un mandat relatiu a la obligació de notificar si un determinat producte compta gluten o lactosa.

Per últim, les inspeccions són l'activitat administrativa ordinària per determinar l'adequació a l'ordenament jurídic d'una activitat determinada. Les inspeccions en la indústria alimentària són

---

<sup>41</sup> Rodríguez Font, M. (2007). Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria. Madrid: Marcial Pons.

<sup>42</sup> Els reglaments alimentaris poden ser horitzontals o verticals. Els horitzontals són aquells que regulen condicions de producció, manipulació, etc, de tot tipus d'aliments, mentre que els verticals regulen el règim aplicable a cada producte o grup de producte alimentari.

utilitzades com a instrument per controlar i assegurar la qualitat i seguretat dels productes i els processos de totes les etapes de la cadena alimentària.

Aquesta breu exposició permet mostrar com, amb el pas dels anys, la forma d'intervenir de l'administració pública s'ha vist obligada a evolucionar al mateix moment que ho feia la tècnica. Són tots aquests canvis viscuts en la indústria alimentària els que han provocat que l'activitat de policia administrativa es vegi superada per la gran amplitud i complexitat dels riscos tecnològics, i sigui necessària la creació d'un organisme més especialitzat per gestionar-los.

D'aquesta manera, les limitacions que ha demostrat aquesta forma d'intervenció davant els riscos emergents en el sector alimentari són les que han propiciat que es passi de la policia administrativa a la gestió dels riscos.

Actualment, doncs, la policia administrativa conviu amb la figura d'aquestes agències, que es creen com a organismes de referència en l'avaluació i la comunicació dels riscos en el procés d'anàlisi del risc.

## **5.2. Les agències de seguretat alimentària**

D'acord amb la Comissió Europea, a la Unió Europea s'han establert 29 agències per prestar serveis, informació i coneixements als Estats membres.

Cal puntualitzar que les agències comunitàries són un organisme de dret públic europeu diferent a les institucions comunitàries, doncs cada una d'aquestes agències és creada i compleix amb una funció particular.

Aquesta funció que se'ls hi és atribuïda pot consistir en donar una resposta a una necessitat concreta de naturalesa tècnica, científica o de gestió o bé en integrar als diferents grups d'interès i facilitar el diàleg a nivell europeu i internacional.

En l'àmbit alimentari cal destacar l'Autoritat Europea de seguretat alimentària, que tot i portar el nom d'autoritat és anomenada Agència dins la Unió Europea.

L'autoritat Europea de Seguretat Alimentària, l'EFSA, es materialitza formalment al l'article 46 del Reglament 178/2002, que estableix que és un organisme independent dotat de personalitat jurídica pròpia amb l'objectiu de garantir un alt nivell de seguretat alimentària a la Unió Europea i que funcionarà en base als principis de transparència, independència i excel·lència exposats en el llibre blanc.

Les funcions de l'autoritat es troben enumerades a partir del capítol III del reglament i entre aquestes cal destacar l'avaluació i la comunicació dels riscos associats a la cadena alimentària.

La seva principal finalitat és facilitar assessorament científic i recolzament tècnic per l'elaboració de normes i la planificació de la política alimentària de la Unió a partir de l'avaluació dels riscos.

Cal puntualitzar que l'assessorament científic i tècnic proporcionat per l'EFSA es limita als aliments i als temes de nutrició relacionats amb aquests. En aquest aspecte es diferencia de la Food and Drug Administration (FDA), l'agència del govern dels Estats Units responsable de la regulació dels aliments, doncs aquesta també té les seves competències als suplementes dietètics, dispositius mèdics, medicaments i vacunes, cosmètics i tots els productes biològics relacionats amb la salut.

L'EFSA està formada per una Junta Directiva, un director executiu, un fòrum consultiu i els membres del comitè científic i les comissions tècniques.

La junta directiva està formada per 15 membres que són nomenats pel consell i que tenen un mandat de 4 anys renovables una única vegada. Els seus membres seran escollits entre persones especialistes en la matèria i les seves funcions seran són adoptar els estatuts, escollir el president, adoptar el reglament intern i aprovar el pla de treball.

El Director executiu és nomenat per la junta i es constitueix com el representant legal de l'autoritat. Entre d'altres, estan sota la seva responsabilitat l'administració quotidiana de l'autoritat, l'execució de programes de treball de l'autoritat, assegurar un adequat recolzament científic, tècnic i administratiu al comitè científic, etc.

El fòrum consultiu està format per un representant de cada Estat Membre d'un organisme competent que desenvolupi tasques semblants a les de l'Autoritat. La seva funció principal serà assessorar al Director Executiu en l'exercici de les seves funcions.

Per últim, el comitè científic i les comissions tècniques permanents són les responsables de proporcionar a l'Autoritat els dictàmens científics. Mentre que el comitè científic està compost pels presidents de les Comissions tècniques i per experts científics independents que no pertanyen a cap d'aquestes, les comissions tècniques estan formades per experts científics independents.

Els membres de la Junta, el fòrum consultiu i el director executiu s'han de comprometre a actuar amb independència i en interès del públic en general. Al seu torn, els membres del comitè científic s'han de comprometre a actuar amb independència de qualsevol influència externa.

L'autoritat assegurarà que totes les seves activitats es desenvolupen amb un alt grau de transparència, exceptuant únicament aquelles a les que s'hagi sol·licitat un tractament confidencial.

Per tant, l'autoritat Europea funciona amb independència de les institucions executives i

legislatives de la Unió, i ha d'actuar com a òrgan de referència científica independent en l'avaluació del risc i ajudar a assegurar el correcte funcionament del mercat interior.

Ha de ser una font científica de recomanació, informació i de comunicació del risc que ajudi a augmentar la confiança dels consumidors i que a la vegada fomenti la coherència entre les fases d'avaluació, gestió i la comunicació del risc.

La independència de l'autoritat també es manifesta en la comunicació de la informació al públic, doncs aquesta comunicació ha d'oferir dades objectives i de fàcil comprensió que siguin fiables. Per tant, en totes les seves actuacions ha de seguir els principis de confidencialitat i transparència.

Així doncs, en el reglament es materialitza per primera vegada una separació entre les fases d'avaluació i gestió del risc, establint que l'EFSA no té competència en la gestió del risc però sí serà directament competent en les fases d'avaluació i comunicació del risc

Per tant, proporciona un assessorament científic independent que constitueix una sòlida base per definir les polítiques i la legislació en matèria alimentària a Europa, quedant exclosa de l'àmbit de la gestió del risc que corresponen al Consell i al Parlament Europeu.

Tot i que en la teoria aquesta independència queda molt clara, a la pràctica no ho és tant. Aquest fet és degut als grans interessos econòmics que es mouen al voltant de la indústria alimentària i que comporten que una autoritat de referència com l'EFSA sigui objectiu estratègic pels <sup>43</sup>lobbies d'aquest sector comercial.

L'any 2011 un informe del <sup>44</sup>CEO (Corporate Europe observatory) posava de manifest que la meitat dels 209 membres de l'organisme estaven vinculats directa o indirectament amb grans companyies de la indústria alimentària i que aquest fet provocava un gran conflicte d'interessos.

Tanmateix, anteriorment a aquest informe l'EFSA ja havia estat objecte de crítiques per part del parlament, algunes ONG i els mitjans de comunicació sobre els conflictes d'interès que hi havia entre els seus membres.

Aquests actors consideren que els experts de l'autoritat alimentària tenen un paper clau en decisions de gran importància relacionades amb la salut i la cadena alimentària, i per aquest motiu no és ètic que els membres d'autoritat segueixin tenint vincles comercials amb indústries alimentàries que s'enriqueixen a partir de la comercialització de productes alimentaris. A més,

---

<sup>43</sup> Al parlar de lobbies en aquest context es fa referència a les multinacionals que pressionen per aconseguir els seus objectius. A tall d'exemple, i d'acord un estudi publicat per la revista "American Journal of Preventive Medicine", tant Cola-Cola com Pepsi han pagat 96 milions a organitzacions sanitàries entre els anys 2011 i 2015 per silenciar les seves crítiques sobre el sucre i frenar el recolzament d'aquestes organitzacions a les lleis que pretenen reduir el consum de refrescos.

<sup>44</sup> CEO (2013) Unhappy meal. The European Food Safety Authority's Independence problem.

consideren que l'autoritat no és independent a l'hora d'avaluar la seguretat de determinats productes com els plaguicides, els additius alimentaris i els <sup>45</sup>organismes modificats genèticament.

El citat informe del 2011 demostrava que 122 investigadors d'un total de 209 tenien almenys un conflicte d'interessos, i la xifra més exagerada la tenia un membre de la comissió tècnica d'additius i productes utilitzats en l'alimentació animal que tenia 24 conflictes d'interessos.

Tot i que l'any 2012 l'autoritat va iniciar una política menys ocultista i de transparència, els informes del CEO van seguir mostrant que més del 58% dels experts seguien tenint un conflicte d'interès amb el sector comercial i es va determinar que la política d'independència de l'autoritat tenia varies mancances.

La primera d'aquestes mancances és que les normes d'independència de l'autoritat són clarament insuficients. De fet, el seu criteri general és que qualsevol expert pot tenir vincles amb el sector comercial sempre i quan l'interès que està en joc per la indústria alimentària no entri dins la l'àmbit tècnic en el que aquest expert està treballant.

La segona és que l'EFSA, com a institució, hauria de salvaguardar la seva independència i assumir el control dels conflictes d'interessos que apareixen amb els seus membres. En canvi, l'autoritat es basa en les pròpies auto-evaluacions que fan els experts i l'única font que utilitza per contrastar la seva informació és les seves declaracions o els seus currículums.

Pel CEO, però, el pitjor problema de l'autoritat és que aquesta concep la idea d'un "conflicte d'interessos" com una infiltració i corrupció per part la indústria, mentre que la influència de la indústria s'exerceix de manera molt més subtil i a través de processos estructurals dins la mateixa comunitat científica. Pel CEO l'àmbit científic és un camp de batalla ple d'interessos corporatius que requereix major vigilància i escrupolositat, però l'EFSA sembla no adonar-se d'aquesta realitat.

Després de la creació de l'EFSA, i vista la situació en la que es trobava la seguretat alimentària als inicis del segle XXI, foren molts <sup>46</sup>Estats Membres els que van veure convenient seguir les directrius donades per aquest reglament i establir la seva pròpia autoritat o agència de seguretat

---

<sup>45</sup> D'acord amb la Directiva 2001/18/CE a Europa s'exigeix que qui vulgui desenvolupar alguna de les activitat amb OMG permeses, haurà de sol·licitar i obtenir la prèvia autorització administrativa de l'EFSA, que és qui emetrà la decisió final. Aquests sistema ha sigut criticat tot qüestionant la independència i l'objectivitat de les seves decisions, doncs el CEO considera que l'EFSA no accepta estudis d'experts independents i basa els seus dictàmens en la informació aportada per la pròpia indústria i les empreses de biotecnologia.

<sup>46</sup> No totes les agències es creen a partir de l'EFSA, doncs hi ha països com el Regne Unit que ja comptava amb la "Food Standard Agency" des del 2000 o la "Food Safety Authority of Ireland" establerta el 1999.

alimentària.

Aquestes agències segueixen els requisits establerts per la legislació europea i la seva creació respon a la necessitat d'obtenir una actuació harmonitzada enfront als riscos alimentaris.<sup>47</sup> En cap cas l'establiment d'aquesta autoritat és obligatòria, però és evident que la seva figura contribueix a millorar la seguretat alimentària de cada EEMM.

Les funcions i responsabilitats d'aquestes autoritats variarà segons el país on s'estableixin, doncs en alguns estats el seu mandat es limita a l'avaluació i assessorament científic pel govern, mentre que en altres el seu mandat inclou la comunicació de riscos i el compliment de normatives de control.

Per tant, l'estructura i els objectius de cada agència depèn de la pròpia estructura política i organitzativa del país però totes elles estan interrelacionades amb l'EFSA i funcionen seguint els principis de transparència, independència i excel·lència. A més, mantenen una xarxa de cooperació i col·laboració per tal d'assolir els objectius propis de cada agència i els comuns a nivell europeu.

Aquesta xarxa de comunicació és possible gràcies al RASFF, que és el sistema d'alerta ràpida per productes Alimentaris creat amb del reglament 178/2002 i que està format pels Estats Membres i la Comissió Europea per tal d'intercanviar informació relacionada amb qualsevol risc per la salut. Tot i que l'EFSA i els Estats Membres integren aquests sistema, l'article 50 del reglament estableix que la Comissió serà la responsable de la gestió de la xarxa.

En tot cas, una vegada la Comissió li traslladi la notificació feta en la xarxa d'alarmes, l'autoritat Europea té la funció de complementar aquesta informació per tal de contribuir a que la gestió del risc per part dels Estats Membres sigui més ràpida.

Una vegada rebuda la informació, cada Estat Membre aplicarà les mesures que consideri adequades i seran els seus òrgans competents per la gestió del risc els que aplicaran les mesures necessàries per garantir el nivell de protecció escollit.

En tot cas, aquesta xarxa obliga als seus membres a estar en comunicació constant i a informar de tots els riscos que apareguin a la resta de participants. A més, també estan obligats a informar a la Comissió sobre totes les mesures de gestió que adoptaran a través dels corresponents òrgans, i aquest fet contribueix a que s'uneixin en una dimensió comunitària.

---

<sup>47</sup> Sobre les autoritats de seguretat alimentària creades als Estats Membres se'n va parlar al "second FAO/OMS global forum of food safety regulators" l'Octubre del 2004 a Bangkok, concretament en el document preparat per l'Autoritat de seguretat Alimentària dels Països Baixos: "European food safety control systems: New perspectives on a harmonized legal basis".



D'acord amb <sup>48</sup>Marta Franch, aquestes agències de seguretat alimentària s'orienten a una gestió eficaç de la seguretat dels aliments i integren tots els elements que promouen la seguretat dels productes i els processos alimentaris en un sol organisme.

En la mateixa línia, l'any 2002 i en base a les directius que dona el reglament 178/2002, es crea l'agència espanyola de seguretat alimentària, i l'any 2003 l'agència catalana.

A nivell estatal, l'article 43 de la Constitució Espanyola estableix que les administracions públiques tenen l'obligació de protegir la salut dels ciutadans, i aquesta obligació s'estén a la seguretat dels aliments.

En aquest context legislatiu, que reconeix que totes les persones tenen dret a consumir aliments innocus i aptes pel consum humà, la Llei 11/2001 crea l'Agència Espanyola de Seguretat Alimentària.

Aquesta agència, que actualment rep el nom l'Agència Espanyola de consum, Seguretat alimentària i Nutrició, és la que integra i desenvolupa en el marc competencial de l'administració de l'estat les funcions relacionats amb la seguretat alimentària i la nutrició. És un organisme autònom adscrit al Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat a través de la Secretaria General de Sanitat i Consum. Les seves funcions i objectius coincideixen amb les de l'EFSA, i té l'obligació de garantir el dret a la protecció de la salut de l'article 43 CE. A més, els seus mètodes de treball són similars i compatibles amb els de l'agència Europea, doncs aquesta agència participa en la construcció de la seguretat alimentària europea i es coordina amb la resta d'Estats Membres.

## **6. Agència Catalana de Seguretat Alimentària**

L'objectiu del següent apartat és fer un estudi de l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària (d'ara en endavant ACSA) per tal de veure si la seva creació ha seguit les directrius donades al reglament 178/2002 i que regulen les funcions i estructura de l'autoritat de seguretat alimentària referent a Europea, l'EFSA.

### **6.1. Orígens i estructura**

A Catalunya, igual que en la resta de països europeus, la qualitat i seguretat dels aliments s'ha convertit en el centre d'atenció de la societat. És per aquest motiu que l'any 2003 es publica la Llei 20/2002, de 5 de Juliol, de Seguretat Alimentària, i amb la promulgació d'aquesta llei Catalunya es converteix de les primeres Comunitats Autònomes en establir una llei de seguretat alimentària que pretenia traslladar a Catalunya els principis de la legislació europea.

---

<sup>48</sup> Franch Sauer, M. (2002). La Seguridad alimentaria: las agencias de Seguridad alimentaria. *Revista de Administración*.

Aquesta llei es va redactar per tal de donar una resposta apropiada a les competències que l'Estatut d'autonomia atribueix a la Generalitat en matèria d'Higiene i Sanitat interior, Agricultura i Ramaderia, Defensa dels consumidors i usuaris i del Medi ambient. Igualment, es va considerar apropiat crear un organisme especialitzat que actués com a centre de referència operativa i científica en matèria d'alimentació. Aquest òrgan fou l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària, que es crea com a organisme autònom amb personalitat jurídica pròpia i amb capacitat d'obrar plena pel compliment de les seves funcions, estant adscrit al Departament de sanitat i de seguretat socials.

Així, la llei 20/2002 va crear l'organisme competent per regular la seguretat alimentària a Catalunya, i a més va fixar els objectius, principis i requisits de la intervenció de les Administracions Públiques i dels agents econòmics en aquesta. Amb paraules de <sup>49</sup>Mariola Rodríguez, i seguint allò disposat en el reglament comunitari 178/2002, aquesta llei "redefineix el plantejament de la política en seguretat alimentària a Catalunya per tal de millorar la protecció de la salut del ciutadans, realitzant un plantejament global". Aquest plantejament global fa referència a un doble punt de vista, el que té en compte totes les etapes de producció d'un aliment fins que arriba al consumidor, i des de la perspectiva de la influència de la producció i consum d'aliments sobre el medi ambient, la societat i l'economia.

Per tant, l'ACSA es caracteritza perquè implica, en les seves actuacions, a tots els agents econòmics amb responsabilitats en seguretat alimentària i a totes les administracions que vetllen per garantir un elevat grau de salut i seguretat de tota la població.

Així doncs, l'objectiu que perseguia la llei del 2002 era traslladar a Catalunya els principis europeus en matèria de seguretat alimentària, que inclouen la protecció de la salut pública i dels consumidors, el plantejament integral des de la producció primària fins al consumidor, el procés d'anàlisi dels riscos (avaluació, gestió i comunicació), el principi de precaució, la transparència i la traçabilitat dels aliments des del seu origen fins el consum.

Aquesta llei del 2002 va ser derogada per la <sup>50</sup>llei 18/2009, de 22 d'octubre, de Salut Pública. La nova llei del 2009 neix amb la finalitat d'estendre i completar la reforma dels serveis de salut pública de Catalunya, i degut a "la necessitat de revisar l'adequació dels serveis de salut pública als reptes de la globalització dels riscos per a la salut i a la necessitat de donar respostes de prevenció i control que siguin efectives, homogènies, ètiques i transparents". Per aquest motiu es considera necessari i fonamental integrar el conjunt dels serveis de salut pública i donar respostes

---

<sup>49</sup> Rodríguez Font, M. (2007). Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria. Madrid: Marcial Pons. Pg 192

<sup>50</sup> Llei 18/2009, de 22 octubre, de salut pública, aprovada pel parlament de Catalunya

adequades a una societat en canvi constant.

Un dels canvis més rellevants de la llei del 2009 és que suprimeix una de les funcions que tenia atribuïdes l'ACSA en la llei del 2002, concretament en l'article 13.1.1. Aquesta funció era la de realitzar "funcions executives de gestió del risc" que li fossin atribuïdes per llei.

A partir d'aquesta llei de salut pública, l'ACSA passa a ser una àrea especialitzada de l'Agència de Salut Pública (d'ara en endavant ASPCAT), sota la qual actua amb plena independència tècnica, guiada per les directius de la Comissió Directora de Seguretat Alimentària. Al seu torn, l'ASPCAT es troba integrada a la secretaria de Salut Pública del Departament de Salut i és responsable de la promoció i protecció de la salut, la prevenció i gestió de les alertes epidemiològiques i alimentàries i de la salut laboral.

Per tant, actualment l'ACSA és la marca amb la qual l'Agència de Salut pública de Catalunya exerceix les competències relatives a la seguretat i qualitat dels aliments.

D'acord amb <sup>51</sup>Glòria Cugat, cap de l'àrea de planificació i auditoria de l'ACSA, aquest òrgan treballa conjuntament amb altres organismes de Catalunya que tenen competència amb matèria de seguretat alimentària com l'agència de protecció de la salut, el departament d'agricultura, alimentació i acció rural, el departament de medi ambient i habitatge, l'agència catalana del consum i les administracions locals, per oferir aliments segurs.

D'aquesta manera, la coordinació entre els diferents organismes, administracions i parts implicades en la cadena alimentària és fonamental per protegir els consumidors i per aconseguir una xarxa eficaç de comunicació entre els diferents operadors.

Pel que fa a l'estructura organitzativa, l'ACSA està integrada per un president, un director, un Consell de Direcció i un Comitè Científic Assessor. La participació de la població en l'Agència s'articula a través del Consell de Direcció, en el que estan presents com a vocals representants d'organitzacions empresarials del sector de l'alimentació, de les organitzacions professionals agràries amb més representació, la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya i representants i associacions de consumidors i usuaris. D'altra banda, el Comitè Científic Assessor i els grups de treball (que són creacions de la pròpia ACSA) tenen com a principal funció l'avaluació del risc, elaboració d'estudis científics i dictàmens. Aquest comitè està compost per experts de reconeguda solvència i competència provinents d'universitats catalanes i centres d'investigació del risc.

La Comissió Directora de Seguretat Alimentària, creada amb la llei de salut pública del 2009, és

---

<sup>51</sup> *Agència Catalana de Seguretat Alimentària*. (2009). [video] Generalitat de Catalunya: Departament de salut.

l'òrgan directiu de l'ACSA en temes d'avaluació i comunicació dels beneficis i els riscos científics en seguretat alimentària a Catalunya.

## 6.2.Funcions i competències

La seguretat alimentària és un concepte integral que engloba la totalitat de la cadena alimentària, <sup>52</sup>“des de la granja fins a la taula” on es consumeix el producte. Per aquest motiu, l'ACSA vetlla per garantir el nivell més alt de salut i de seguretat alimentària a Catalunya. Per a fer-ho, ha desenvolupat un sistema global de seguretat alimentària que funciona gràcies a la coordinació i col·laboració de les administracions públiques i tots els sectors implicats en aquesta llarga cadena alimentària. Les seves funcions es troben recollides a l'article 42 de la llei de Salut Pública, i en termes generals estableixen que l'ACSA actua com a centre de referència a Catalunya en l'avaluació, la gestió i la comunicació de riscos per a la salut relacionats amb els aliments.

Per tant, els seus objectiu són:

- En l'avaluació dels riscos, donar instruments basats en coneixements científics per prendre decisions
- En la gestió d'aquests riscos, facilitar la transparència i la cultura de la qualitat i de l'avaluació a les administracions públiques, promoure l'autocontrol a la cadena alimentària i impulsar i coordinar la participació de les administracions públiques amb responsabilitat dins la seguretat alimentària.
- En la comunicació, incrementar la formació i la promoció de les pràctiques segures de producció, fabricació, manipulació i distribució dels aliments, i fomentar l'educació i la formació dels consumidors en seguretat alimentària.

Cal destacar que totes les accions que dur a terme l'ACSA responen a una lògica que s'ha descrit en els plans de seguretat alimentària anteriors.

En termes generals, aquest Pla de Seguretat Alimentària és el marc de referència per les accions públiques de l'Administració de la Generalitat i els ens locals en l'àmbit de seguretat alimentària a Catalunya. També s'utilitza com a instrument de planificació, coordinació i col·laboració de totes les parts implicades i recull un conjunt organitzat i coherent d'objectius, activitats i serveis en tota la cadena alimentària. Tot i tenir una entitat pròpia i independent, constitueix l'instrument que defineix la política de seguretat alimentària dins el marc del pla interdepartamental de salut

---

<sup>52</sup> D'acord amb el Pla de seguretat alimentària, a Catalunya aquesta expressió fa referència a les fases necessàries per a la producció d'aliments, que engloba la fase primària (agricultura, ramaderia i pesca), la fase de transformació i distribució (indústria i gran distribució), la fase minorista i la fase de consum.

pública.

Es va crear amb la finalitat de constituir un marc de referència global i servir com a pla estratègic per a la intervenció de diversos organismes que tenen responsabilitats en aquest àmbit. La Llei de Salut Pública estableix que el seu període de vigència és de 5 anys i actualment està vigent el pla de 2017 a 2021.

Dins d'aquesta pla s'estableix que l'estratègia seguida per garantir la qualitat i la seguretat dels aliments inclou la següent estructura:

- Planificació estratègica
- Avaluació del risc i evidència científica
- Vigilància i control de malalties de transmissió alimentària
- Gestió del risc integrada a tota la cadena alimentària
- Comunicació i col·laboració de totes les parts implicades en la cadena alimentària
- Seguiment, anàlisi de la situació i transparència
- Suport a la projecció exportadora i internacionalització de productes de la cadena alimentària a Catalunya

Pel que fa a les seves competències, "l'ACSA exerceix competències d'avaluació i comunicació dels beneficis i els riscos per la salut de determinats aliments, juntament els organismes competents en àmbit estatal i europeu, i també de suport a la coordinació i la planificació de la gestió del risc en matèria de seguretat alimentària". Així doncs, l'agència catalana segueix el model d'anàlisi de risc utilitzat al Reglament 178/2002, que inclou les fases d'avaluació, gestió i comunicació del risc.

Actualment, la seguretat alimentària a Europea està enfocada a aconseguir un nivell elevat de protecció per a la vida i la salut de les persones, doncs arran de les successives crisis alimentàries la seguretat alimentària ha passat a ocupar una prioritat capital entre tots els ciutadans de la Unió. Per aconseguir garantir aquesta seguretat alimentària, i partint de que vivim en una societat on el risc zero no existeix, les competències de l'ACSA giren al voltant de regular aquest risc permès.

En termes del Reglament 178/2002, el risc és la ponderació entre la probabilitat d'ocurrència d'un perill i la intensitat del dany.

Seguint a <sup>53</sup>Ángel Menéndez, per tal de poder conèixer aquest risc s'ha de realitzar un procés d'anàlisi del risc, que és “una metodologia de gestió integral de perill potencial o manifestat”.

El <sup>54</sup>llibre blanc de seguretat alimentària senyala que aquest anàlisi del risc ha de ser la base de la política de seguretat alimentària Europea

### 6.3. L'Agència catalana en relació a l'autoritat Europea de seguretat alimentària

Després de veure les competències de l'ACSA, en el següent apartat es fa una breu comparació de l'agència autonòmica i l'autoritat europea de seguretat alimentària per tal de veure com l'ACSA s'ha adaptat a les directrius aportades pel reglament 178/2002.

La llei del 2002 crea l'ACSA com a organisme autònom amb personalitat jurídica pròpia i capacitat d'obrar plena i persegueix l'objectiu de traslladar a Catalunya la legislació Europea en matèria de seguretat alimentària. Al 2009, aquesta llei és derogada i l'ACSA passa a formar part de l'ASPCAT, seguint actuant amb independència plena.

Així, tant la llei del 2002 com la de salut pública del 2009 pretenen implantar el plantejament global que el Reglament 178/2002 ja va iniciar amb l'objectiu de que l'agència contribueixi a aconseguir un alt nivell de protecció de la vida i salut de les persones.

La llei de salut pública és molt clara al definir les competències de l'agència, i a diferència de l'EFSA, estableix que l'ACSA a més d'exercir competències d'avaluació i comunicació dels beneficis i riscos dels aliments, també donarà suport a la coordinació i planificació de la gestió del risc.

A partir d'aquestes competències, l'ACSA actua com a centre de referència a Catalunya en l'avaluació, la comunicació i l'assessorament dels beneficis i els riscos per la salut relacionats amb els aliments. Al seu torn, l'EFSA, al constituir-se com a autoritat de tota la Unió Europea, engloba un objectiu intrínsec superior com és assegurar al bon funcionament del mercat interior

Igual que l'autoritat Europea, el procediment seguit per regular la seguretat alimentària a Catalunya és l'anàlisi del risc, que com ja he explicat compta amb les fases d'avaluació, gestió i comunicació del risc.

Per tant, igual que l'EFSA, l'agència catalana actua com a actor principal en les fases d'avaluació i comunicació del risc, mentre que té un paper secundari en la gestió i s'ocupa de donar suport a

---

<sup>53</sup> Menéndez Rexach, A. (director) (2015). Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria. Madrid: Marcial Pons.

<sup>54</sup> El llibre blanc (2000) és l'obra de la Comissió Europea que plasma les seves prioritats estratègiques per tal de vetllar pels més elevats nivells de seguretat alimentària

aquesta segona fase exercint competències de planificació i coordinació.

Pel que fa a la seva planta organitzativa, l'estructura interna de l'ACSA es diferencia de la de l'autoritat Europea en quan la catalana no compta amb una junta directiva ni un fòrum consultiu. D'aquesta manera, a l'EFSA la participació ciutadana es configura al voltant de la figura del fòrum consultiu, que està format per un representant de cada Estat Membre, mentre que a l'ACSA es realitza a partir de la comissió assessora directora formada per representants dels diferents departaments i organitzacions empresarials.

Sí que coincideixen en la figura del director i la del Comitè científic. Igual que en l'EFSA, el comitè científic elabora estudis científics i emet dictàmens relatius a l'avaluació del risc. Aquest organisme ha de constituir-se com a font científica independent, tot i que dins el procés de l'anàlisi del risc es pretén fomentar la coherència de les tres fases i que hi hagi una relació de confiança i coordinació entre els competents per avaluar i els competents per gestionar els riscos.

Aquests dictàmens seran els que posteriorment serviran com a base científica a l'autoritat competent per la gestió del risc a l'hora de adoptar les mesures necessàries, i la llei catalana és més precisa al concretar que el termini per emetre'ls és de 3 mesos des de la seva sol·licitud.

En les dues agències també es preveu la creació de grups de treballs en el cas que siguin els adequats pel grau d'especialització de la matèria. L'EFSA també preveu, apart del comitè científic, la creació de comissions científiques formades per científics independents i que es divideixen segons la matèria que tractin, com per exemple la comissió tècnica de fitosanitat.

En l'article 20 del reglament s'estableix expressament quan l'EFSA emetrà un dictamen científic, que serà a petició de la comissió, el parlament Europeu o qualsevol Estat Membre per temes que entrin dins la seva competència, o per iniciativa pròpia en relació amb temes compresos en el seu mandat.

A diferència de l'agència catalana, l'autoritat Europea exposa clarament els principis que regiran en el funcionament de la institució. Aquests principis, explicats a partir de l'article 37 del reglament, són la independència, la transparència, la <sup>55</sup>confidencialitat i la comunicació.

Aquests principis, encara que no estiguin citats expressament a la llei de salut pública del 2009, també s'apliquen en l'ACSA, doncs l'article 46.6 estableix que els membres del Comitè Científic Assessor i els experts externs dels grups de treball "han d'actuar amb independència, interès públic i guardant reserva sobre les decisions que s'adoptin fins que no es donin a conèixer

---

<sup>55</sup> L'article 39 del reglament 178/200 estableix que l'Autoritat no revelarà a terceres parts la informació que una altre part ha sol·licitat, excepte que les circumstàncies exigeixin que s'hagi de fer públic per protegir la salut pública.

mitjançant els sistemes de publicació d'acords que s'estableixin”.

Les dues agències faran públics els dictàmens que emetin i en cap cas es mantindran en secret les conclusions dels dictàmens científics emesos per les agències en relació amb efectes previsibles sobre la salut.

Cal destacar que ni en el reglament europeu ni en la llei catalana es menciona res sobre la vinculació pels gestors del risc del dictàmens emesos per l'agència. Aquest fet permet entendre que aquest dictàmens no són vinculants ni perceptius, sinó que es configuren com una recomanació o un factor que el gestor pot tenir en compte a l'hora de decidir.

Així, s'evidencia clarament la separació entre les fases d'avaluació i de gestió del risc, doncs serà el gestor el qui decidirà per quina mesura s'opta sense estar vinculat a cap dictamen científic i gaudint d'un marge d'autonomia respecte els resultats científics.

Respecte la comunicació dels riscos, tant l'ACSA com l'EFSA són competents per comunicar, per iniciativa pròpia, la informació obtinguda a partir de l'avaluació del risc i pròpia del seu àmbit competencial. Aquestes agències vetllaran perquè el públic rebi una informació objectiva, fiable i fàcilment accessible, i en el cas de l'autoritat Europea col·laborarà amb la Comissió i els Estats Membres per fomentar la coherència necessària en el procés de comunicació dels riscos.

A més, les dues institucions creen sistemes de coordinació que garanteixen un intercanvi fluït d'informació entre els diferents operadors i també entre les diferents agències de seguretat alimentària a nivell estatal (el SCIRI) i europeu (el RASFF). D'aquesta manera, l'EFSA elabora una llista de les organitzacions competents nomenades pels Estats Membres i que poden coordinar-se amb l'autoritat Europea i donar-li suport.

Pel que fa a l'actuació independent d'aquests organismes, tant el Reglament 178/2002 com la llei de salut pública de Catalunya estableixen que les dues agències actuen amb independència tècnica i realitzen l'avaluació científica de risc d'una manera independent, objectiva i transparent basada en les dades científiques disponibles. Per fer-ho, és important que els científics proporcionin un assessorament tècnic altament qualificat, independent i eficient.

Aquesta independència es configura com a principi fonamental en l'actuació d'aquestes agències, doncs cal recordar que foren creades per tal de transmetre confiança al consumidor i configurar-se com a òrgan de referència en l'avaluació i la comunicació dels riscos.

Els mecanismes de l'Autoritat Europea per garantir aquesta actuació independent es troben al Reglament que la crea. Un d'aquests mecanismes és la obligació de que els membres del comitè científic i de les comissions tècniques siguin científics independents contractats mitjançant un procediment de candidatura oberta. Aquest comitè estarà compost pels presidents de les



comissions tècniques i per sis experts científics independents que no pertanyin a cap d'aquestes.

Més concretament, és l'article 37 el que estableix que els membres de la junta directiva, els del fòrum consultiu i el director executiu hauran de comprometre's a actuar amb independència. Amb aquest propòsit, faran una declaració de compromís i una declaració d'interessos en la que manifestin que no tenen cap interès que pugui perjudicar la seva independència. Aquestes declaracions s'hauran de fer anualment i per escrit.

Aquesta obligació s'estén també els membres del comitè científic i de les comissions tècniques, que hauran de fer la mateixa declaració de compromís i una declaració d'interessos.

En el cas que algun d'aquests membres tinguin un interès que es pugui considerar perjudicial per la seva independència ho haurà de declarar en la reunió corresponent.

També cal destacar que en les disposicions finals del reglament s'estableix una clàusula de revisió per la qual cada 6 anys l'Autoritat, en col·laboració amb la Comissió, encarregarà una avaluació externa independent dels seus mèrits basant-se en les directrius que determini la Junta Directiva d'acord amb la Comissió. En aquesta avaluació s'analitzaran les pràctiques de treball de l'Autoritat i la seva incidència. La Junta Directiva serà qui examinarà les conclusions de l'avaluació, i en cas que sigui necessari, recomanarà a la Comissió els canvis que s'hagin de fer en l'Autoritat. Tant l'avaluació com les recomanacions fetes en aquesta avaluació es faran públiques.

Pel que fa a la independència de l'ACSA, la llei de salut pública és menys exhaustiva al citar els mecanismes utilitzats per garantir una actuació independent. El que sí estableix és que els membres del comitè científic assessor i els experts externs han de comprometre's a actuar amb independència plena i en interès de la salut pública. A més, quan les circumstàncies ho exigeixen, es constituïran grups d'experts específics que estaran formats per experts independents d'universitats i centres de recerca.

També es garanteix la seva independència amb l'assessorament científic independent que es rep d'una xarxa d'experts. La incorporació d'aquests experts es realitza per un procés obert que es basa en la presentació i l'avaluació d'un conjunt de dades obligatòries com la informació sobre la seva identitat, titulació acadèmica, dades de contacte, experiència professional, etc.

És el pla de seguretat alimentària el que parla sobre la independència dels laboratoris oficials a Catalunya, i destaca que aquests han de tenir necessàriament una acreditació que els permeti prestar serveis com a proveïdor de resultats analítics a partir de mostres remeses pels serveis de control oficial. L'obtenció d'aquesta acreditació es porta a terme mitjançant un organisme independent que acredita els laboratoris d'acord amb els criteris establerts per la normativa.

Com es pot comprovar les dues agències comparteixen mecanismes similars per tal de garantir que la seva actuació s'adeqüi al principi d'independència. Tot i això, i com ja s'ha explicat al parlar de l'EFSA, aquests mecanismes no sempre han resultat suficients i són molt els dubtes que s'han creat envers l'actuació d'aquestes agències, sobretot entorn a l'autoritat europea com a conseqüència de la seva rellevància a nivell europeu al configurar-se com a òrgan de referència en seguretat alimentària.

Per tant, i com a conclusió d'aquesta comparació, és clar que són moltes les similituds d'aquests dos organismes. De fet, quan l'agència catalana es va crear l'any 2002 ja va ser amb l'objectiu de traslladar a Catalunya els principis europeus en matèria de seguretat alimentària i introduir el plantejament integral plantejat pel reglament 178/2002 juntament amb el procés d'anàlisi dels riscos, el principi de precaució, la transparència i la traçabilitat dels aliments des del seu origen fins el consum.

## **7. L'anàlisi del risc**

En aquest setè apartat es parla de l'anàlisi del risc, que és un dels principis que es troba explícitament reconegut a la legislació alimentària europea, concretament al reglament 178/2002.

Per tal de desenvolupar-lo, s'analitzaran les tres etapes que formen aquest procés d'anàlisi del risc i s'exposaran quines són les competències de l'ACSA en cadascuna d'elles.

És l'article 3.10 del citat reglament es defineix l'anàlisi del risc com el "procés format per tres elements interrelacionats: determinació, gestió i comunicació del risc". Seguint les definicions emprades en aquest, l'article 3.11 defineix la *determinació o avaluació del risc* com un procés de fonament científic format per quatre etapes: identificació del factor de perill, caracterització del perill, determinació de l'exposició i caracterització del risc. A partir d'aquesta informació, els poders públics poden valorar els efectes sobre la salut pública, economia, política, etc. Pel que fa a la *gestió*, l'article 3.12 la descriu com aquell procés que consisteix en sospesar alternatives polítiques en consulta de les parts interessades, tenint en compte el risc i seleccionant les opcions apropiades de prevenció i control.

Finalment, l'article 3.13 defineix la *comunicació del risc* com l'intercanvi interactiu al llarg de tot el procés d'anàlisi del risc, d'informació i opinions en relació amb tots els factors de risc que s'estableixen entre els responsables d'aquesta gestió, els consumidors, les empreses alimentàries, la comunitat científica i altres interessats. En aquest intercanvi d'informació s'inclou l'explicació dels resultats obtinguts en la determinació del risc i la motivació de les decisions que estan relacionades amb la gestió d'aquest risc.

Puntualitzar que aquesta estructura d'anàlisi del risc (avaluació, gestió i comunicació) també és

la seguida per la ja mencionada Comissió del Codex alimentarius, que en <sup>56</sup>l'informe “working principles for risk analysis for food safety for application by governments“, estableix que aquest anàlisi s'ha d'ajustar a un mètode estructurat que compregui els tres components mencionats: l'avaluació, la gestió i la comunicació dels riscos.

### 7.1. Determinació o avaluació del risc

En termes generals, la determinació del risc es pot definir com aquell estudi exhaustiu de dades i d'assessorament científic que pretén anticipar-se a l'aparició de riscos que puguin afectar de manera directa o indirecta als aliments.

Així doncs, aquesta avaluació dels riscos parteix d'una base científica i la primera tasca pels poders públics és la determinació i decisió sobre el risc que s'accepta, pel que cal el seu coneixement i valoració.

Aquesta funció és la correspon a les agències de seguretat alimentària com l'EFSA a nivell europeu, l'AECOSAN a nivell espanyol i l'ACSA a nivell català, que utilitzen sistemes de recepció i transmissió de la informació sobre els riscos i la seva evolució.

D'aquesta manera, des de l'ACSA es duen a terme accions de recopilació i classificació d'informació científica i a partir de les dades aportades per científics especialitzats s'elaboren dictàmens i informes tècnics que es posaran a disposició de la resta de participants de la cadena alimentària, i en especial, als responsables de dur a terme la gestió del risc. Per facilitar aquesta transmissió d'informació, l'agència elabora un <sup>57</sup>mapa integral de perills que poden aparèixer a la cadena alimentària i desenvolupa activitats orientades a disposar de la darrera informació en matèria científica.

Aquest mapa de perills constitueix un instrument de suport a la identificació dels perills que són més comuns i més perillosos en els aliments i contribueix a ajudar als operadors econòmics a implantar el seu sistema d'autocontrol. Els perills que s'hi descriuen també comprenen bacteris, al·lèrgens, virus, etc., i s'inclou informació sobre la freqüència en la que apareixen en els aliments.

Durant l'avaluació s'ha de destacar el paper del Comitè Científic Assessor en Seguretat Alimentària, que és l'òrgan que assessora sobre els aspectes tècnics i científics.

El comitè científic és un òrgan format per un màxim de setze persones, expertes i de reconegut

---

<sup>56</sup> Codex Alimentarius Commission (2007). “working principles for risk analysis for food safety for application by governments”. Roma, FAO.

<sup>57</sup> El mapa de perills ha estat elaborat juntament amb la Universitat Autònoma de Barcelona per tal d'oferir informació sobre els perills que poden estar presents en les diferents etapes de la cadena alimentària i augmentar el coneixement i la sensibilització dels operadors econòmics.

prestigi en seguretat alimentària, de les universitats catalanes i dels centres de recerca de gestió del risc. A més, també supervisa i impulsa els estudis científics, emet dictàmens sobre l'efectivitat dels procediments que han d'aplicar les empreses alimentàries per reduir riscos fins a nivells acceptables, assessora els òrgans de gestió del risc, etc.

També s'ha de destacar l'assessorament científic i independent proporcionat pel grup d'experts que es crea quan és necessària la seva intervenció per tal de donar suport a les tasques d'avaluació fetes pel Comitè Científic. Aquests grups estan formats per experts independents d'universitats i centres de recerca, i la seva tasca es basa en la revisió de la informació i de les darreres dades científiques centrades en una àrea concreta i específica.

Apart d'aquest grup d'experts també s'ha creat una xarxa d'experts científics externs als quals l'ACSA pot recórrer quan necessiti la seva opinió en casos concrets i més especialitzats. Aquesta xarxa d'experts externs permet millorar la qualitat científica dels informes i garanteix un major assessorament en casos de demandes de treball que són molt especialitzades i necessiten una resposta ràpida i eficaç.

Dins d'aquesta determinació del risc, cal analitzar les etapes en les que es desenvolupa. La primera és la identificació del factor de perill, i consisteix en “determinar els agents biològics, químics o físics que poden ser “font de perill” i causar efectes nocius per la salut i estar presents en un determinat aliment o grup d'aliments”. Descobrir amb exactitud l'origen d'aquesta font de perill no sempre és possible, doncs hi ha casos en els que el coneixement científic no és suficient o bé es dubte entre diverses causes de naturalesa molt semblant. En tot cas, aquesta determinació de l'origen del perill és essencial per la seva eliminació, doncs és la fase en la qual es recopila tota la informació disponible que servirà com a marc de referència per la posterior avaluació.

La segona fase en l'avaluació del risc és la caracterització del factor de perill, que consisteix en “l'avaluació qualitativa o quantitativa dels efectes per la salut de la presència de l'agent (biològic, químic o físic) als aliments per tal de determinar la naturalesa i gravetat dels efectes adversos associats amb aquest agent”. En aquesta etapa es té en compte informació tant relativa al perill (la seva naturalesa, la dosis infectiva, etc.) com a l'ésser humà (temps transcorregut des de la ingesta fins l'aparició dels símptomes, factors genètics, característiques individuals, etc.).

La tercer fase consisteix en la determinació de l'exposició a l'agent ja identificat. Aquesta consisteix en “l'avaluació qualitativa i/o quantitativa de la ingestió probable d'agents biològics, químics i físic a través dels aliments, això com de les exposicions que deriven d'altres fonts”. El principal objectiu és determinar la dosi i la freqüència amb la qual la població afectada ingereix aquest agent, i d'aquesta manera avaluar la probabilitat d'exposició i les seves vies de transmissió.

La última fase consisteix en la caracterització del risc, en la qual “s'estima qualitativa i/o

quantitativament la probabilitat de que es produeixi un efecte nociu i de la seva gravetat per la salut d'una determinada població". Per fer-ho, es tenen en compte les incerteses inherents, la probabilitat, la freqüència i la gravetat dels potencials efectes adversos que poden incidir en la salut de les persones o en el medi ambient.

D'aquesta manera, la determinació del risc consisteix en diferents fases en les quals s'elaboraren informes i s'avaluen uns determinats riscos en funció de la perjudicialitat que poden comportar per a la salut de les persones. Aquests informes es duen a terme gràcies als estudis sobre la perillositat i l'acceptació d'aquesta perillositat en funció de la perjudicialitat que pot comportar per a la salut dels consumidors, i són possibles gràcies a les sessions periòdiques de treball de l'ACSA amb experts per analitzar els riscos que comporten determinats productes i la decisió de si aquests es poden o no autoritzar.

El passat any 2016 es va publicar la memòria anual sobre seguretat alimentària a Catalunya del 2014, i en aquesta consten tots els projectes científics que tenen el suport de l'ACSA i també els expedients de sol·licitud d'informació i dictàmens fets per l'agència durant el 2014. Per exemple, el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació va fer-li una <sup>58</sup>consulta sobre la utilització d'àcids orgànics en preparat carnis i sobre la utilització de llavors de cànnabis per a l'ús alimentari, entre d'altres. Igualment, l'ACSA també rep consultes d'altres organismes com l'ASPCAT, l'Agència de Salut pública de Barcelona, centres de recerca i universitats, i anualment publica una <sup>59</sup>memòria de l'any anterior sobre les alertes rebudes a Catalunya. En aquesta memòria l'agència distingeix entre les notificacions sobre productes alimentaris i les divideix en quatre nivells: les alertes per situacions de risc greu immediat que requereixen vigilància o actuació, les informacions d'un risc que no requereixen cap actuació immediata, el rebuig de productes alimentaris als quals s'ha negat la lliure circulació a la Unió Europea i els "diversos" que és on s'engloba la gestió d'aquelles notificacions que no corresponen a cap altre nivell.

A partir d'aquesta memòria anual es realitzen estadístiques mostrant el nombre d'alertes rebudes i la seva procedència. A tall d'exemple, l'any 2013 Catalunya va gestionar 118 expedients dels quals 73 eren alertes, 41 eren expedients informatius i 4 eren expedients diversos. La majoria dels productes procedien de la Unió Europea i només el 16'1% de països tercers.

Així doncs, una vegada autoritzat el risc que es permet, s'incorpora al Pla de Seguretat Alimentària amb la finalitat d'informar als consumidors i per tal d'intercanviar informació dins

---

<sup>58</sup> Memòria anual sobre seguretat alimentària a Catalunya (2014). ACSA. Taula 125. Pg 151.

<sup>59</sup> Xarxa d'alertes alimentàries a Catalunya (2013). ACSA. Pg 24.

d'un <sup>60</sup>marc general de referència amb els diferents operadors en l'àmbit de l'alimentació.

Cal puntualitzar que bona part d'aquesta avaluació dels riscos la duen a terme organismes internacional com l'OMS, doncs tenen més recursos per fer-ho.

A nivell europeu també cal mencionar la importància dels laboratoris de referència en aquesta primera fase d'avaluació dels riscos. Segons l'article 32 del Reglament 882/2004, sobre els controls oficials efectuats per garantir la verificació del compliment de la legislació en matèria de pinsos i aliments, els laboratoris de referència de la Unió Europea tenen la funció de proporcionar mètodes d'actuació, de coordinar l'aplicació d'aquests mètodes, d'organitzar cursos de formació, proporcionar a la comissió assistència científica i tècnica i col·laborar amb laboratoris de tercers països.

D'acord amb l'article 33 del citat reglament, els Estats Membres designaran un o varis laboratoris nacionals de referència (LNL) per cada laboratori comunitari. Aquests laboratoris nacionals col·laboraran i es coordinaran estretament amb els laboratoris comunitaris i seran els competents per facilitar assistència científica i tècnica a l'autoritat competent.

Així, per exemple, el laboratori comunitària de referència per la llei i els productes làctics és un laboratori Francès, mentre que el laboratori de referència per l'anàlisi i l'assaig de la zoonosis és als Països Baixos. A <sup>61</sup>Espanya, hi ha el laboratori comunitària de referència pel seguiment de les biotoxines marines, situat a Vigo.

A Catalunya, els corresponents laboratoris oficials estan regulats pel Decret 43/2012, dels laboratoris de salut ambiental i alimentària de control oficial. Igual que a Espanya, a nivell autonòmic també existeix una xarxa de laboratoris de salut pública, que actualment estan adscrits a l'Agència de Salut Pública de Catalunya, i que realitzen controls analítics oficials dels aliments, les aigües i els elements mediambientals relacionats amb la protecció de la salut.

## 7.2. Gestió del risc

La segona fase és la gestió d'aquest risc per tal d'exercir-ne un control i adoptar les mesures necessàries per la seva reducció. D'acord amb el Reglament comunitari 178/2002, "la gestió del risc és definida com el procés que consisteix en valorar les alternatives polítiques en consulta amb

---

<sup>60</sup> La finalitat del Pla de Seguretat Alimentària és ser un marc de referència al que s'han de subjectar tots els operadors del sector alimentari envers els productes, degut a que conté quins riscos en seguretat alimentària presents en els aliments estan autoritzats o no per ser utilitzats en la seva elaboració.

<sup>61</sup> La llei 17/2011 de seguretat alimentària i nutrició va crear la "Red de Laboratorios de Seguridad Alimentaria" (RELSA). Aquesta xarxa està integrada pels laboratoris relacionats amb la seguretat alimentària a nivell europeu, estatal i local, juntament amb els laboratoris privats designats per l'Administració per participar en el control oficial i el compliment de les exigències del Reglament 882/2004.

les parts interessades, tenint en compte la determinació del risc i altres factors pertinents, i si és necessari seleccionant les opcions adequades de prevenció i control”.

En aquest gestió del risc, també coneguda com *risk management*, s'utilitza un nou enfocament que està dirigit a la reducció de danys mitjançant l'eliminació anticipada o minoració de riscos.

Respecte l'ACSA, l'article 40.2 de la Llei de Salut Pública del 2009 ja estableix que l'agència recolza la coordinació i la planificació de la gestió del risc. Al ser una àrea especialitzada de l'Agència de Salut Pública, l'ACSA exerceix el rol d'actor principal en l'avaluació i la comunicació dels riscos, mentre que exerceix un paper secundari en la gestió.

El pla de seguretat alimentari estableix que aquesta gestió del risc és un dels components clau del procés de l'anàlisi del risc, i que es caracteritza per la seva complexitat i pel gran volum d'activitats que la integren. A més, el pla descriu tots els principals interventors en la cadena alimentària i separa les diferents activitats en les que pot ser necessari intervenir per gestionar el risc sorgit.

En primer lloc descriu els possibles riscos que es poden originar a partir del medi ambient. Aquest medi és una possible font de perills pels productes de la cadena alimentària, doncs és on apareixen contaminants orgànics, microorganismes, etc. i la gestió d'aquests problemes és de les més complicades perquè són el resultat d'emissions que han estat produïdes durant dècades per una activitat humana poc controlada i amb poc sentit de la sostenibilitat. En aquest sentit, les mesures que es prenen tenen l'objectiu de minimitzar les emissions de residus al medi, vigilar els nivells d'immissió de contaminants, autoritzar activitats amb repercussió mediambiental, etc.

També descriu la línia d'intervenció a seguir en les primeres etapes de la cadena alimentària, en l'anomenada fase primària, i en les fases de transformació i distribució. En aquestes fases, l'ACSA és l'encarregada d'autoritzar i ordenar activitats per implementar programes de vigilància i control o d'informació i sensibilització, de fomentar i controlar l'ús de bones pràctiques en producció i alimentació, etc. En les següents fases, com la fase de comerç minorista i restauració, intervenen un gran nombre d'empreses que dispersen el producte i fan més difícil la seva vigilància i control. Per aquest motiu, es segueix vetllant i fomentant les pràctiques correctes i es controla el compliment de les condicions d'higiene en els processos d'autocontrol mitjançant les inspeccions periòdiques. Per últim, en la fase de consum ja no és possible controlar que es compleixin totes les mesures adequades pel productes, pel que és clau que anteriorment s'hagin realitzat activitats d'informació, sensibilització i formació de pràctiques correctes.

En relació a aquestes fases, cal destacar la importància del Reglament 852/2004 relatiu a la higiene dels productes alimentaris. Aquest reglament conté un conjunt de normes i principis comuns, requisits estructurals, operatius i higiènics pels establiments, els procediments per l'autorització d'establiment, els requisits d'emmagatzematge i el transport i marcat sanitari.

Igual que la resta de textos legals presentats a partir de l'any 2000, la publicació del citat reglament respon a la necessitat d'un plantejament integral per garantir la seguretat alimentària des del lloc de producció primària fins a la seva comercialització o exportació. És per aquest motiu que el reglament 852/2002 s'aplica les empreses alimentàries i amb l'objectiu de que tots els operadors de la cadena alimentària es comprometin a aplicar les mesures corresponents.

Totes aquestes activitats són necessàries en quant la seguretat alimentària és el resultat de diversos factors: s'han d'establir unes normes mínimes en matèria d'higiene, s'han d'implantar controls oficials per <sup>62</sup>comprovar el compliment de les normes per part dels operadors de l'empresa alimentària, i aquests operadors han de posar en marxa programes i procediments de seguretat alimentària.

En totes aquestes activitats és molt important una bona xarxa d'informació i d'alerta alimentària, que és la que permetrà una resposta ràpida. En el cas que sigui necessària qualsevol mena d'actuació per haver-se activat una alerta alimentària, l'operativa de gestió correspon a la Subdirecció de Protecció de la Salut de l'APSCAT mentre que l'ACSA s'ocuparà de les actuacions addicionals en avaluació i/o comunicació del risc.

Així doncs, la gestió del risc és aquell procés en el qual l'autoritat competent identifica, selecciona i implementa la política més adequada per disminuir riscos per la salut humana i el medi ambient. Per fer-ho, parteix de les dades proporcionades a partir de la determinació del risc i dels estudis fet per comparar els costos econòmics, la seva efectivitat, etc.

Una vegada s'ha pres la mesura corresponent, que pot consistir en prohibir el producte, imposar límits de seguretat, etc., aquesta s'aplica i es segueix el seu compliment mitjançant controls oficials com les inspeccions.

En aquest context cal destacar el Sistema Coordinat d'Intercanvi Ràpid d'Informació (SCIRI), que és el sistema de localització d'aliments que no compleixen els requisits de seguretat i per tant poden comportar un risc pels consumidors. El SCIRI és un sistema dissenyat en forma de xarxa que permet dur a terme la vigilància i la gestió de totes les alarmes i incidències que sorgeixin. És una xarxa establerta a escala espanyola i està en contacte permanent amb el RASFF, que és la xarxa que gestiona les alarmes alimentaris a nivell europeu.

A nivell europeu, són els experts dels diferents grups de treball de la Comissió els que han de sospesar les alternatives polítiques tenint en compte els resultats obtinguts en la determinació del risc i assegurar que les mesures que es prenguin siguin les oportunes per garantir el nivell elevat

---

<sup>62</sup> En relació al compliment de les normes per part de les empreses trobem el Reglament 822/2004. Aquest reglament estableix que els controls oficials compliran una sèrie de criteris operatius que garanteixin la seva imparcialitat i eficàcia, i que es duran a terme per mitjà de tècniques apropiades.



de protecció de la salut que es consideri adequat a l'Estat. Per tal de que això sigui possible és necessari un diàleg permanent entre els responsables d'avaluar el risc i els gestors d'aquest.

Així, tot i que la fase de la gestió és totalment independent i autònoma de la determinació del risc, aquestes dues no es poden desvincular l'una de l'altre sinó que la seva estreta col·laboració és la que permet que les decisions es prenguin tenint en compte les dades aportades amb una base científica. D'acord amb <sup>63</sup>Marta Franch aquesta separació entre les dues fases pretén evitar les decisions arbitràries dels gestors del risc o la ocultació de dades científiques evidents.

Igualment, també cal tenir en compte altres variables apart dels resultats de la determinació del risc i s'ha de ponderar els seus beneficis i inconvenients, els efectes socioeconòmics, els impactes ambientals, etc. Així, els gestors del risc han d'escollir la millor alternativa tenint en compte consideracions institucionals, econòmiques, polítiques i socials.

Per tant, el gestor del risc compta amb informació i dades amb una base científica, però gaudeix d'un marge de maniobra a l'hora de prendre la seva decisió ja que actua amb autonomia respecte els resultats científics.

Vist en termes general què s'inclou dins aquesta fase de gestió, cal puntualitzar que més enllà de les funcions de control i reglamentació que exerceixen els poders públics, actualment són els subjectes privats que formen la indústria alimentària els que duen a terme autèntiques funcions en aquesta gestió del risc.

Aquests subjectes privats compten amb procediments d'autocontrol que els permeten garantir la salubritat dels aliments que comercialitzen, i amb paraules de Mariola Rodríguez <sup>64</sup>“l'autocontrol dels particulars és, en definitiva, una manifestació de la seva autoregulació privada”.

Aquest fet és així perquè la capacitat d'actuar de l'administració ha quedat àmpliament superada per la tècnica i els riscos que han aparegut, i s'ha fet visible la necessitat de traslladar cap als particulars algunes funcions de supervisió i de control. Segons <sup>65</sup>Esteve Pardo aquesta tendència privatitzadora es pretén justificar en la creixent complexitat de la tècnica i la correlativa incapacitat de l'Administració per controlar-la.

D'aquesta manera totes les actuacions que es duen a terme en la gestió del risc, ja sigui pels poders públics o pels subjectes privats, estan destinades i permeten evitar i reduir els riscos a partir de la

---

<sup>63</sup> Franch Saguier, M. (2002). La Seguridad alimentaria: las agencias de Seguridad alimentaria. *Revista de Administración Pública*.

<sup>64</sup> Rodríguez Font, M. (2007). *Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria*. Madrid: M. Pons. Pg 188.

<sup>65</sup> Esteve Pardo, J. (1999) *Técnica, riesgo y Derecho*, Barcelona: Ariel.

l'elecció de les mesures més adients.

### 7.3. Comunicació del risc

La tercera fase de l'anàlisi del risc és la comunicació d'aquest, que segons el Reglament 178/2002 consisteix en "l'intercanvi interactiu, al llarg de tot el procés d'anàlisi de risc, d'informació i opinions en relació amb els factors de perill i els riscos, els factors relacionats amb el risc i les percepcions del risc, que s'estableixen entre els responsables de la determinació i els responsables de la gestió del risc, els consumidors, les empreses alimentàries i de pinsos, la comunitat científica i altres parts interessades; en aquest intercanvi està inclosa l'explicació dels resultats de la determinació del risc i la motivació de les decisions relacionades amb la gestió del risc".

Així doncs, aquesta comunicació del risc és la que permet oferir informació significativa i precisa en termes clars i comprensibles. Aquesta informació és fonamental en la societat industrialitzada en la que vivim, doncs tot i que els aliments són més segurs i saludables que mai, els consumidors cada vegada tenen més inseguretats envers la seva qualitat i procedència.

Respecte l'ACSA, el pla de seguretat alimentària exposa quines són línies de treball seguides per tal de procedir a aquesta comunicació. En primer lloc, l'agència estableix sistemes per facilitar la comunicació i la coordinació amb tots els participants de la cadena alimentària mitjançant grups de treball on es procedeix a un intercanvi permanent d'opinions i coneixements. També posa a disposició serveis d'informació i resposta a consultes fetes pels consumidors i realitza actuacions de divulgació a partir de la seva pàgina web, material imprès, jornades, etc.

A nivell europeu, i com a conseqüència de les darreres crisis alimentàries, la comunicació ha adquirit una gran importància pels responsables de seguretat alimentària, i actualment l'intercanvi d'informació que es genera entre els diferents participants de la cadena alimentària s'ha convertit en l'element clau de la política de la seguretat alimentària.

Aquest rol fonamental que ha adquirit la comunicació en els darrers anys ha vingut acompanyat d'un canvi en la transmissió de la informació, doncs durant molts anys una vegada s'havia avaluat i gestionat el risc, aquest es comunicava principalment en termes qualitius. Més endavant, i gràcies a la disponibilitat d'informació quantitativa relacionada amb els riscos en la població, la comunicació ja ha procedit a realitzar-se en termes tant qualitius com quantitius. Aquest fet provoca que actualment hi hagi molta més informació disponible respecte tots els informes sobre l'avaluació dels riscos, les alarmes alimentàries i la seva gestió.

La comunicació del risc també contribueix a crear una única percepció del risc, fet que no sempre

és fàcil com a conseqüència de l'augment de xarxes socials que <sup>66</sup>“han modificat radicalment el model clàssic lineal i unidireccional de l'emissor al receptor”.

En aquest context, el rol que tenen els mitjans de comunicació és fonamental i així es demostra en el seguiment que fan de totes les <sup>67</sup>crisis i alertes alimentàries que apareixen.

Un dels exemples més clars d'aquest seguiment és el que es va iniciar el 1996 amb la denominada crisi de <sup>68</sup>“les vaques boges” o EBB i que encara va augmentar més quan va tornar aparèixer a Espanya durant el 2000-2001. De fet, aquesta és una de les crisis que més va contribuir a que el consumidor desconfies dels productes càrnics i que va posar de manifest el fet que <sup>69</sup>“els mitjans de comunicació en massa contribueixen a augmentar els temors més que a disminuir-los”.

D'acord amb <sup>70</sup>Julia Navas, el problema que va plantejar la crisi de l'EBB (encefalopatia espongiforme bovina) és que aquesta crisi deixa de ser un tema exclusivament científic per convertir-se també en un tema públic i polític en el quals els mitjans de comunicació es van convertir en “vehicles dels discursos” que provenien de diferents àmbits.

Arran d'aquest augment de desconfiança per part de la ciutadania, la Unió Europa va encapçalar un conjunt de mesures com el llibre blanc dirigides a convertir la seguretat alimentària en una qüestió prioritària. Entre aquestes mesures també cal emfatitzar el ja mencionat principi de precaució, establint que aquest prevaldrà en els casos de dubte científic amb l'objectiu de garantir un elevat grau de protecció en tots els casos en els que la informació científica sigui insuficient.

A nivell català, també cal destacar el gran impacte mediàtic de l'any 2013 que es va originar per la detecció de carn de cavall en aliments etiquetats com a carn d'origen boví. Aquest frau alimentari va generar una gran indignació entre els consumidors catalans i va fer que sorgissin moltes preguntes respecte els mecanismes de control al llarg de la cadena alimentària.

Per tal de mostrar el gran seguiment que es va fer de la notícia, la universitat Pompeu Fabra ha realitzat un treball encarregat pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació per tal d'analitzar el tractament rebut pels diferents mitjans de comunicació a Catalunya. En aquets

---

<sup>66</sup> Farré, j., Gonzalo, J., Lores, M., Lozano, N. and Prades, J. (2012). Comunicación de riesgo y Seguridad alimentari en la era 2.0. El profesional de la información. Vol. 21 (4). Pg 381.

<sup>67</sup> En aquest context, el concepte de crisi alimentària fa referència a la situació creada a partir d'una desconfiança generalitzada envers la cadena alimentària o la innocuïtat d'algun producte de la que fan ressò els mitjans de comunicació.

<sup>68</sup> Aquesta malaltia es va descobrir per primera vegada al Regne Unit a mitjans dels anys vuitanta i partir del 1986 es van detectar els primers animals malalts víctimes d'alteracions en el seu sistema nerviós que modificaven el seu comportament i precipitaven la seva mort. Uns anys més tard es va concloure que l'agent que havia causat la malaltia als animals també podria ser infecció per l'ésser humà.

<sup>69</sup> Contreras Hernández, J. (2005). Modernidad alimentaria: entre la sobreabundancia y la inseguridad. Cultura y seguridad alimentaria. Pg 61.

<sup>70</sup> Navas, Julia (2010). El experto alimentario y los medios de comunicación: las crisis alimentarias en España (EEB 2001) frente a la tranquilidad alimentaria (2007). Pg 49-64.

treball es mostra com els mitjans van aprofitar aquest frau alimentari per fer-ne un gran ressò i obrir nous debats respecte l'etiquetatge del producte o la informació disponible pel consumidor. A tall d'exemple, La Vanguardia va aprofitar l'oportunitat per publicar un ampli reportatge sobre l'etiquetat dels aliments sota el títol: "Ens en podem fiar?"

En el treball també s'explica com des d'un primer moment la premsa va establir una complicitat amb l'Administració al transmetre missatges tranquil·litzadors emesos per la Comissió Europea en els quals es descartava que el consum de carn de cavall pogués comportar riscos per la salut. En paral·lel, però, els mitjans de comunicació també van adoptar una actitud crítica i de denúncia enfront el frau i la necessitat de reforçar els sistemes de control de la cadena alimentària. Així ho feia El País al publicar "Més que un frau", on explicava com aquest impacte havia suposat una irregularitat en el sistema de control dels productes i posava de manifest la vulnerabilitat del sistema alimentari.

També m'ha semblat interessant recorre a l'informe SAM, conegut com a informe de la seguretat alimentària als mitjans de comunicació. Aquest informe es va iniciar l'any 2007 i està impulsat per l'ACSA i l'observatori de la Comunicació Científica de la UPF, i el seu objectiu és analitzar la informació que arriba a la ciutadania sobre seguretat alimentària a través de la premsa escrita.

El fonament d'aquest anàlisi és que els mitjans de comunicació contribueixen a crear, modificar i reforçar actituds envers els aliments i els hàbits alimentaris, i que els canvis de conducta alimentària del consumidor es produeixen quasi exclusivament en funció del tractament fet de la crisi pels mitjans de comunicació.

He escollit l'informe SAM de l'any 2011 perquè analitza la que va ser la "crisi dels cogombres", que va conseqüència d'una mala política de comunicació i que demostra la importància d'una bona estratègia de comunicació davant les situacions d'alerta.

La crisi del cogombre fou de les més cobertes mediàticament l'any 2011 a Espanya i va iniciar-se per la presumpta implicació del cogombre en un brot greu de la bactèria E. coli a Alemanya. De fet, tot i que aquesta presumpta implicació va resultar ser falsa, la crisi va comportar grans repercussions econòmiques al sector hortícola i d'arbres fruiters a Espanya, i també un canvi d'hàbits de consum.

D'aquesta manera, un error de gestió en la comunicació per part de les autoritats alemanyes i les institucions europees va provocar que els mitjans de comunicació difonguessin ràpidament una falsa alerta sense esperar a rebre proves concloents.

Totes aquestes crisis, algunes d'elles molt recents, han provocat que la confiança dels consumidors envers els mecanismes de control i regulació dels poders públics disminueixin

considerablement i segueixi existint una constant situació de preocupació i desconfiança. De fet, així ho demostra l'actual situació de preocupació envers a l'oli de palma. Aquest oli, tot i tenir un origen vegetal, conté quasi un 50% de grasses saturades i és el més utilitzat arreu del món.

El debat envers a aquest producte, que <sup>71</sup>ja té uns anys de recorregut, es va reprendre quan el passat 2016 l'EFSA va publicar el resultat d'un estudi que demostra el potencial cancerigen d'un dels components d'aquest oli (concretament el glycidol).

Arran d'aquest estudi i de la preocupació creixent demostrada pels consumidors, algunes cadenes de supermercats d'arreu d'Europa han decidit iniciar un boicot a tots els productes que estiguin elaborats amb l'oli de palma.

Tot i que els resultats de l'estudi són molt clars, un any més tard la Comissió Europea encara no ha pres cap mesura al respecte i almenys per ara, no es planteja la possibilitat d'una prohibició.

Aquests fets posen clarament de manifest que hi ha moltes mancances en la comunicació dels riscos alimentaris i evidència com totes les mesures preses a nivell europeu no han sigut suficients per evitar que es seguissin produint crisis alimentàries i moments de pànic entre els consumidors. Segons <sup>72</sup>Ana Carretero, aquesta situació ha fet augmentar la sensació de que els esforços legislatius estan més dirigits a assegurar la lliure circulació de productes i a protegir els interessos econòmics de la indústria alimentària que a garantir la qualitat i seguretat d'aquests productes.

Entre aquestes mesures cal destacar la creació de les agències de seguretat alimentària, que com ja s'ha explicat foren establertes per ser el centre de referència en la comunicació dels riscos. Aquests fets, però, ens porten a plantejar si realment la creació d'aquestes agències ha servit per oferir una millor comunicació i per transmetre una informació clara i verídica, doncs no sembla que la preocupació que envolta els aliments hagi disminuït arran de l'establiment de l'Autoritat Europea.

## **8. Principi de precaució**

En aquest vuitè apartat es desenvolupa el principi de precaució, que com ja s'ha comentat és un dels principis que integren l'actual legislació alimentària europea.

Segons <sup>73</sup>César Cierco l'interès d'aquest principi rau en que ja són moltes les decisions públiques

---

<sup>71</sup> L'any 2011 es va publicar el Reglament 1169/2011, sobre la informació alimentària facilitada al consumidor, que des del desembre del 2014 obliga a que figuri la designació d'oli vegetal o grasses vegetals en tots els productes, juntament amb indicacions de l'origen específic.

<sup>72</sup> Carretero García, A. Algunas consideraciones sobre el principio de precaución como instrumento de protección de la salud de los consumidores en el ámbito alimentario. Centro de Estudios de Consumo.

<sup>73</sup> Cierco Seira, C. (2005). El principio de precaución. *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre*. Pg 17-63.

que s'han pres tenint com a base jurídica la invocació del principi de precaució. En aquestes ocasions, les autoritats competents no van dubtar en activar i posar en marxa una sèrie de mesures dirigides a protegir la salut pública, tot i que en aquell moment l'explicació del risc creat, les seves causes i efectes seguien essent una incertesa.

El principi de precaució procedeix de la política mediambiental alemanya (Vorsorgeprinzip), on la protecció del medi ambient s'ha convertit en una prioritat política des de finals dels anys seixanta. Així, Alemanya <sup>74</sup>“inventa el principi de precaució com element guia en l'elaboració de la política mediambiental en els anys setanta, estant convençuts de que no tant sols es reduïrien els riscos, sinó que també s'anticiparien a aquests prevenint-los”.

Aquest principi es va incorporar al Dret Internacional a través de diferents tractats relatius a la protecció del medi ambient. Entre aquests tractats, destaca la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient de 1992, que establia que “ per tal de protegir el medi ambient, els Estats han d'aplicar àmpliament el criteri de precaució conforme a les seves capacitats. Quan hi hagi perill de dany greu o irreversible, la falta de certesa científica absoluta no ha d'utilitzar-se com a raó per retardar l'adopció de mesures eficaces en funció dels costos per impedir la degradació del medi ambient”.

A nivell europeu el principi de precaució adquireix rang legal a partir de l'article 130 del tractat de Maastricht, tot i que molts Estats Membres ja l'havien incorporat o acceptat en les seves legislacions a partir de la Conferència sobre el Medi Ambient del 1992. Aquest article 130 senyala que la política Europea en l'àmbit del medi ambient tindrà com objectiu aconseguir un nivell de protecció elevada i es basarà, entre d'altres, en els principis de cautela i acció preventiva. A més, també estableix que la protecció de la salut de les persones es troba entre els objectius de la política mediambiental, pel que se'n fa una definició expansiva que dona peu a que el principi s'estengui a altres àmbits d'actuació relacionats amb la salut pública.

Per tant, tot i que té el seus orígens en el Dret Mediambiental, la incidència d'aquest principi ràpidament es va estendre cap a altres sectors amb la finalitat de protegir la salut pública en el seu sentit més ampli.

Pel que fa a la seva definició, aquesta es va enriquir i ampliar a partir de la jurisprudència del Tribunal de Justícia Europeu, i la seva invocació té un gran importància a la ja mencionada crisi de les “vaques boges”. La magnitud de la situació i la gran incertesa que rodejava aquesta crisi va comportar que la Comissió Europea es veies obligada a moure's per un terreny d'incertesa i a

---

<sup>74</sup> Aguilar, S. Jordan A.J. (2003) Principio de precaución, políticas públicas y riesgo. *Política y Sociedad*. Vol 40 (3). Pg 70.

recolzar-se amb el principi de precaució a l'hora de prendre determinades mesures d'emergència.

Un litigi on s'invoca aquest principi és la sentència "National Farmers Union", on l'any 1996 la High Cour of Justice planteja una qüestió prejudicial al Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea sobre la validesa de l'article 1 de la decisió 96/239/CE de la Comissió.

Aquesta qüestió prejudicial es planteja en el marc d'un litigi en el que l'associació "National Farmers Union" impugnava determinats actes adoptats pel Ministeri d'agricultura, pesca i alimentació britànic i que havien estat dictats en base a la citada decisió.

La decisió sobre la que es va plantejar la qüestió prejudicial permetia adoptar mesures d'emergència a la Comissió per tal de garantir una major eficàcia contra la malaltia de "les vaques boges". Una d'aquestes mesures era la <sup>75</sup>prohibició de que el Regne Unit exportés determinats productes càrnics a la resta d'Estats Membres o països tercers.

La qüestió prejudicial plantejada al TJUE versava sobre la competència de la Comissió per adoptar la citada decisió, per considerar que al adoptar-la la Comissió estava cometent en una desviació de poder i una violació del principi de proporcionalitat.

El TJUE va resoldre que les mesures adoptades per la comissió eren apropiades i no es tractava d'una desviació de poder, doncs la nova informació sobre la malaltia significava una nova percepció del perill al saber que també podia afectar a la salut humana.

Per tal de d'analitzar si es violava el principi de proporcionalitat, el TJUE va citar explícitament el principi de precaució. Així, va considerar que no s'havia vulnerat el principi de proporcionalitat ja que donada la gravetat del perill i la urgència, la Comissió podria adoptar les mesures de protecció sense esperar a que es demostrés plenament la realitat i gravetat dels riscos. Per tant, i considerant la gran incertesa científica dels riscos, la Comissió havia reaccionat de manera apropiada al establir, de manera transitòria, la prohibició d'exportar determinats productes canics.

Amb tot, el TJUE va establir que després d'examinar la qüestió prejudicial no s'havia revelat cap element que pogués afectar a la validesa de l'article 1 de la citada Decisió.

També cal destacar la sentència del Regne Unit contra la Comissió, on es planteja una qüestió prejudicial sobre la mateixa Decisió 96/239/CE de la Comissió i el Regne Unit en demana l'anul·lació o subsidiàriament, l'eliminació de l'article 1 que és el que permet l'adopció de mesures d'urgència.

Tots els arguments del Regne Unit són desestimats, i igual que en la sentència de "National

---

<sup>75</sup> Cal destacar que aquesta prohibició es va prendre després de valorar un informe que establia que aquesta malaltia també es podia transmetre a l'home.

Farmers Union”, el TJUE confirma la prohibició aprovada per la comissió respecte l’exportació de carn de boví justificant que <sup>76</sup>“quan hi ha incertesa respecte l’existència o l’abast dels riscos per la salut pública, les institucions han de prendre mesures de protecció sense necessitat d’esperar a que la realitat i la gravetat dels riscos sigui completament evident”.

Amb aquesta resolucions el TJUE defineix per primera vegada el principi de precaució i el trasllada a l’àmbit alimentari, tot demostrant que pot ser utilitzat per garantir un elevat nivell de protecció en aquells interessos relacionats amb la salut pública.

D’acord amb <sup>77</sup>Ana Carretero, al llarg dels anys noranta la Unió Europea es va valdre d’aquest principi per justificar les restriccions comercials respecte la importació d’aliments genèticament modificats i carn bovina tractada amb hormones que provenien dels Estats Units. Aquest fet inicia un conflicte entre les dues potències, doncs els Estats units segueixen un plantejament diferent al d’Europa respecte les situacions d’incertesa científica, i escullen no intervenir en aquestes situacions de dubte sobre els efectes d’un producte fins que la ciència no estigui en un grau per donar respostes certes.

Així, mentre que Europa imposa un major control públic i un enduriment de la legislació, als Estats Units <sup>78</sup>“confien amb els potencials beneficis de la nova tecnologia i les seves expectatives econòmiques prevalen sobre consideracions de rigor regulatiu i ingerència de les autoritats en el mercat”.

Aquest fet comporta que el principi de precaució també tingui un fort component polític que provoca que s’hagi convertit en un element de conflicte a nivell internacional donat el posicionament diferent que han seguit les potències.

Arran d’aquests desacords amb els Estats Units i desbordats per les conseqüències imprevistes de la utilització d’aquest principi, els països membres de la Unió van demanar a la comissió l’elaboració d’un comunicat en el que es desenvolupes de forma clara i precisa el significat del principi de precaució.

Així, el 2000 es redacta el comunicat de la Comissió sobre el recurs al principi de precaució, que a partir de l’evolució jurisprudencial neix amb l’objectiu d’establir les directrius per la seva aplicació i evitar que se’n faci un ús injustificat com a forma encoberta de proteccionisme. A més, amb la publicació del llibre blanc i el reglament 178/2002, el principi de precaució es converteix

---

<sup>76</sup> Sentencia Regne Unit-Comissió, de 5 de maig del 1998. Fonament jurídic 99.

<sup>77</sup> Carretero García, A. Algunas consideraciones sobre el principio de precaución como instrumento de protección de la salud de los consumidores en el ámbito alimentario. *Centro de Estudios de Consumo*. Pg 6.

<sup>78</sup> Aguilar, S. Jordan A.J. (2003) Principio de precaución, políticas públicas y riesgo. *Política y Sociedad*. Vol 40 (3). Pg 79.



en un dels principis generals en la seguretat alimentària europea.

Aquesta comunicació del 2000 exposa que el principi es troba integrat en l'estructura de l'anàlisi del risc, i que comprèn l'avaluació, la gestió i la comunicació del risc. En tot cas, el seu ús es dóna principalment en la gestió del risc i pressuposa que s'han identificat els efectes potencialment perillosos derivats d'un producte o d'un procés, i que l'avaluació científica disponible no permet determinar el risc existent amb certesa suficient o aquesta és poc conclouent.

Per tant, la incertesa científica és la condició que dóna pas a l'aplicació del principi de precaució, que es distingeix del de prevenció perquè en aquest el risc sí que es pot demostrar. D'aquesta manera, el seu ús no queda limitat al medi ambient, sinó que s'aplica a la protecció de la salut pública i s'utilitza en una societat on no existeix el risc zero per tal de minimitzar els potencials efectes nocius que s'han provocat a partir del desenvolupament industrial.

Pel que fa a la decisió d'invocar-lo, és necessari que s'hagin avaluat les dades científiques disponibles, que es segueixi donant aquesta situació d'informació científica insuficient i que hi hagi indicis de que els possibles efectes sobre el medi ambient i la salut humana, animal o vegetal puguin ser potencialment perillosos i incompatibles amb el nivell de risc "acceptable" per la societat que ha de suportar-lo. Per tant, la seva invocació ha de tenir una justificació basada en aquests tres paràmetres i no pot ser en cap cas arbitrària.

Si resulta que és necessària l'aplicació del principi, les mesures que s'adopten han de ser pertinents, proporcionals al nivell de protecció que s'hagi escollit, no poden ser discriminatòries i s'han de basar en l'examen dels possibles beneficis i costos de l'acció o la falta d'acció. Per tal de dur a terme aquest examen dels costos, s'ha de tenir en compte que la jurisprudència del tribunal de justícia de la Unió Europea defensa que "la protecció de la salut té prioritat sobre es consideracions econòmiques".

És important també que aquestes mesures es preguin amb un caràcter provisional o transitori per tal d'evitar que s'instal·lin de manera perpetua a l'ordenament jurídic. El fonament d'aquesta provisionalitat és que la invocació del principi respon a una situació d'incertesa, i quan els dubtes científics siguin més clars, les mesures adoptades s'haurà de tornar a revisar.

Tanmateix, destacar que la legislació comunitària no preveu un <sup>79</sup>sistema d'autorització prèvia per la comercialització dels productes, excepte en aquells casos que s'apliquen regles especials

---

<sup>79</sup> Donada la falta d'aquest procediment d'autorització prèvia, la comunicació de la Comissió estableix que en ocasions es pot adoptar una mesura de protecció específica que comporta la càrrega de prova cap al productor, fabricant o importador, tot i que aquesta possibilitat s'haurà d'examinar en cada cas.

per tractar-se de medicaments, plaguicides o additius alimentaris. Així, en la majoria dels casos és el consumidor o les associacions qui demostra el risc que existeix en un determinat producte ja comercialitzat o en el procediment que elaborar-lo.

Després de veure com el principi de precaució s'estén també a la normativa alimentària, cal destacar que després de ser invocat en la sentència "National Farmers" va ser també invocat en un bon nombre de sentències, fins a convertir-se actualment en un principi general establert en la legislació europea i utilitzat per les institucions comunitàries a l'hora de fer front a situacions amb riscos incerts, cada vegada més nombrosos en aquesta "societat del risc" en la que ens trobem.

A nivell estatal, la Llei 11/2001 que crea l'Agència Espanyola de Seguretat Alimentària també establí que aquest organisme adoptarà les seves decisions "d'acord amb la protecció de la salut, l'interès públic i el principi de precaució". De la mateixa manera ho fa la llei de Salut pública catalana, que considera el principi de precaució com un dels pilars bàsics de la política alimentària.

## **9. Conclusions**

Ja a la introducció es menciona el gir de 180° que dona la legislació Europea arran de les crisis alimentàries sorgides als anys noranta, i és en aquest moment quan la Comissió decideix renovar-se i publicar el llibre blanc de seguretat alimentària i el reglament 178/2002.

La publicació d'aquestes normes suposa un avanç important en l'harmonització i unificació de les legislacions nacionals en matèria de riscos alimentaris, i és evident que es presenten en un moment en el qual la seguretat alimentària necessitava un nou plantejament.

Tot i això, la seguretat dels aliments segueix essent una de les majors preocupacions del consumidor i els darrers episodis crítics posen de manifest que encara hi ha molt per fer per tal de garantir una elevada protecció de la salut pública.

De fet, un dels problemes més importants als que han de fer front els poders públics és la inseguretat subjectiva que hi ha entre els consumidors europeus. Aquesta inseguretat es tradueix en un constant sentiment de desconfiança que no abandona a la ciutadania, tot i les constants modificacions en la legislació europea.

Aquest sentiment de desconfiança sovint està justificat, doncs en els darrers anys han seguit apareixent un bon nombre d'episodis crítics relacionats amb els aliments. El darrer d'aquests episodis s'està vivint aquest any 2017 amb l'oli de palma, que tot i ésser consumit des de fa molts anys, ha despertat en els últims anys una preocupació cada vegada més gran.

Aquesta situació evidència que són moltes les mancances que hi ha en la comunicació

d'informació relacionada amb els riscos alimentaris per part de l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària, que és l'organisme competent per transmetre informació clara i precisa sobre tots els possibles riscos.

És aquesta falta d'informació precisa la que fa aparèixer una sensació de por i incertesa envers determinats productes alimentaris i la que fa que la seguretat dels aliments es converteixi cada vegada més en un tema mediàtic.

A aquesta falta d'informació precisa s'hi suma la falta d'independència que s'ha demostrat a l'EFSA. És també aquesta falta d'independència la que fa pensar que els poders públics tenen més interessos en garantir una obertura dels mercats i en vetllar pels interessos de la indústria alimentària que en protegir la salut pública.

Tenint en compte que la innocuïtat i la seguretat dels aliments són fonamentals per la salut de les persones, és molt important garantir la independència de les comissions i els membres de les agències de seguretat alimentària, doncs és essencial que els dictàmens emesos estiguin basats estrictament en una base científica i no hi influeixin els interessos creixents que giren al voltant de la indústria agroalimentària.

Per tant, en aquesta societat en la que no és possible parlar de risc zero i on globalització ja és un fenomen imparable, és molt important garantir que les funcions de l'Autoritat Europea i les corresponents agències estatals seran dutes a terme amb l'única finalitat de garantir la innocuïtat i salubritat de tots els aliments comercialitzats.

## 10. Bibliografía

Aguilar, S. Jordan A.J. (2003) Principio de precaución, políticas públicas y riesgo. *Política y Sociedad*. Vol. 40 (3). Pg 61-79

Carrasco Hernández. N. (2008). La cultura en la seguridad alimentaria: expresiones, usos y desafíos para la investigación y la intervención. *Cultura y Seguridad alimentaria*. Pg 46.

Carretero García, A. Algunas consideraciones sobre el principio de precaución como instrumento de protección de la salud de los consumidores en el ámbito alimentario. *Centro de Estudios de Consumo*.

Carrillo Donaire, J.A. Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos. *Revista de Administración Pública*. Madrid. Vol. 178. Pg 92.

CEO. (2013) Unhappy meal. The European Food Safety Authority's Independence problem.

Cierco Seira, C. (2005). El principio de precaución. *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre*. Pg 17-63.

Codex Alimentarius Commission (2007). "working principles for risk analysis for food safety for application by governments". Roma: FAO.

Codex alimentarius. (2005). Roma: FAO.

Comisión Europea. La investigación de la UE da prioridad absoluta a la seguridad alimentaria. (2000). *European Food Safety Authority*. Pg 3-10.

Conejo Díaz. J.A. (2004) La nueva seguridad Alimentaria: una realidad ineludible. *Real Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*. Anales. Vol. 17 (1).

Contreras Hernández, J. (2005). Modernidad alimentaria: entre la sobreabundancia y la inseguridad. *Cultura y seguridad alimentaria*. Pg 61

Darnaculleta Gardella, M.M. Esteve Pardo, J. Indra Speicher, G. (Directores), "Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización", Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Sao Paulo, 2015.

Esteve Pardo, J. (1999) Técnica, riesgo y Derecho. Barcelona: Ariel.

Esteve Pardo, J. (2015). Lecciones de derecho administrativo. Madrid: Marcial Pons.

Farré, J. Gonzalo, J.J. Lores, M. Lozano, N. y Prades, J. (2012). Comunicación de riesgo y Seguridad alimentaria en la era 2.0. *El profesional de la información*. Vol. 21 (4).

- Figueroa Pedraza, D (2003). Gobiernos y seguridad alimentaria. *Rev. Costarric salud pública*. Vol. 12 (22). Pg 42-52.
- Flandrin, J.L (1996). *Histoire de l'alimentation*. Montanari ediciones.
- Franch Sagner, M. (2002). La Seguridad alimentaria: las agencias de Seguridad alimentaria.. *Revista de Administración Pública*.
- Generalitat de Catalunya (2015). La comunicación del fraude de la carne de caballo. Análisis de los medios de comunicación, redes y comunicación corporativa.
- Gerard, A. (1975). *Elementos del derecho de la alimentación*. Roma: FAO.
- González Vaqué, L. (2015). *Lecciones de derecho alimentario 2015-2016*. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.
- Jonas, H. (1995). *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.
- López Gonzalez, J.I. (2010). *Lecciones de derecho alimentario*, Sevilla: Hispalex.
- Manteca Valdelande, V. (2008). El concepto legal de riesgo en la alimentación. *Distribución y consumo*. Pg 78.
- Meléndez Torres, J.A. (Coord) (2008). *Cultura y seguridad alimentaria: enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*. *Estudios Sociales*.
- Menéndez Rexach, A (director) (2015). *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*. Madrid: Marcial Pons.
- Naciones Unidas y CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*.
- Navas López, J (2010). El experto alimentario y los medios de comunicación: las crisis alimentarias en España (EEB 2001) frente a la tranquilidad alimentaria. Pg 18.
- Parejo Alfonso, L. (2008). *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad..* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pinstrup-Andersen, p. (2009). *Food security: definition and measurement*. Springer.
- Recuerda Girela, M. (2006). *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos*. Cizur menor, Navarra: Thomson Aranzadi.
- Recuerda Girela, M. (2014). Los principios generales del derecho alimentario europeo. *Revista de derecho de la Unión Europea*. Pg 167-190.

Recuerda Girela, M. (director) (2011). Tratado de derecho alimentario. Cizur Menor, Navarra: Thomson Aranzadi.

Robert, P. (2006). Seguridad objetiva y subjetiva. *Revista catalana de seguretat pública*.

Rodríguez Font, M. (2007). Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria. Madrid: Marcial Pons.

Toledo Martín, A. (2013). Las Medidas provisionales en el derecho alimentario y la responsabilidad patrimonial de la administración por su adopción. Madrid: Thomson Aranzadi.

Tornos Mas, J. (coord.). Grandes establecimientos Comerciales. Su ordenación e implantación, Madrid: Tecnos.

Ugland, T., Veggeland, F. (2006). Experiments in food safety policy integration in the European Union. Vol. 44 (3). Pg 607-24.

Verano Cañaveras, D., Santos Hernández, J.J. (2012). Presente y futuro de la seguridad alimentaria en restauración colectiva. Madrid: AENOR ediciones.

#### Recursos electrònics

Memòria anual sobre seguretat alimentària a Catalunya (2013). Pàgina web <[http://acsa.gencat.cat/ca/eines\\_i\\_recursos/publicacions/memories-de-la-situacio-de-la-seguretat-alimentaria/memoria-sobre-la-situacio-de-la-seguretat-alimentaria/memoria-anual-sobre-la-situacio-de-la-seguretat-alimentaria-a-Catalunya-2013/](http://acsa.gencat.cat/ca/eines_i_recursos/publicacions/memories-de-la-situacio-de-la-seguretat-alimentaria/memoria-sobre-la-situacio-de-la-seguretat-alimentaria/memoria-anual-sobre-la-situacio-de-la-seguretat-alimentaria-a-Catalunya-2013/)> [Última consulta: 27/03/2017]

Xarxa d'alertes alimentàries a Catalunya (2013). Pàgina web <[http://salutweb.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_tematics/per\\_perfiles/empreses\\_i\\_establiments/empreses\\_i\\_professionals\\_de\\_lambit\\_alimentari/documentos\\_tecnics\\_salut\\_alimentaria/documentos/xarxa\\_alerts\\_alimen\\_memo13.pdf](http://salutweb.gencat.cat/web/.content/home/ambits_tematics/per_perfiles/empreses_i_establiments/empreses_i_professionals_de_lambit_alimentari/documentos_tecnics_salut_alimentaria/documentos/xarxa_alerts_alimen_memo13.pdf)> [Última consulta: 26/03/2017]

Pla de seguretat alimentari de Catalunya (2017-2021) Pàgina web <<http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/Pla-de-seguretat-alimentaria-de-Catalunya-2017-2021-00001>> [Última consulta: 20/03/2017]

Informe SAM (2011). La seguretat alimentària als mitjans de comunicació. Pàgina web <[http://acsa.gencat.cat/ca/eines\\_i\\_recursos/publicacions/serie\\_seguretat\\_alimentaria\\_als\\_mitjans/informe-sobre-la-seguretat-alimentaria-als-mitjans-de-comunicacio/informe-pilot-sam-2011/](http://acsa.gencat.cat/ca/eines_i_recursos/publicacions/serie_seguretat_alimentaria_als_mitjans/informe-sobre-la-seguretat-alimentaria-als-mitjans-de-comunicacio/informe-pilot-sam-2011/)> [Última consulta: 28/03/2017]

CEO (2013) Unhappy meal. The European Food Safety Authority's Independence problema. Pàgina web. <https://corporateeurope.org/efsa/2013/10/unhappy-meal-European-food-safety->

authoritys-independence-problem [Última consulta: 5/04/2017]

## Legislació

Reglament (CE) N° 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de Gener de 2002, pel que s'estableixen els principis i requisits generals de la legislació alimentària, es crea l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària i es fixen els procediments relatius a la seguretat alimentària.

Reglament (CE) N° 882/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'Abril del 2004, sobre els controls oficials efectuats per garantir la verificació del compliment de la legislació en matèria de pisos i aliments i la normativa sobre salut animal i benestar dels animals.

Llei 18/2009, de 22 octubre, de salut pública, Catalunya.

Llei 20/2002, de 5 Juliol, de Seguretat Alimentària de Catalunya.

Llei orgànica 6/2006, de 19 de Juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

Llei 17/2011, de 5 de Juliol, de seguretat Alimentària i nutrició.

Llei 14/1986, de 25 d'Abril, General de Sanitat.

Llei 33/2011, de 4 d'Octubre, General de Salut Pública

Constitució Espanyola, 1978

## Vídeo

*Agència Catalana de Seguretat Alimentària.* (2009). [video] Generalitat de Catalunya: Departament de salut.