

Dificultades en la evolución de la seguridad alimentaria

Leticia Bourges

Investigadora del Centro Europeo de Derecho rural

Begoña Gonzalez Acebes
Profesora Contratado Doctor
Universidad de Valladolid

Esther Muñoz Espada
Catedrática de Derecho civil
Universidad de Valladolid

RESUMEN: La seguridad alimentaria como concepto se presenta con un carácter amplio e interdisciplinar, razón por la cual adolece de una gran imprecisión en su definición. Este es quizá una de las principales dificultades con que se encuentra el legislador español quién en su última intervención ha establecido un derecho a la seguridad alimentaria, referido especialmente a su aspecto sanitario así como numerosos mecanismos de control de los alimentos, sin haber llegado por esta vía a garantizar suficientemente el reto que el reconocimiento de este derecho supone. Una adecuada protección de la Seguridad alimentaria precisa reconocer su naturaleza trasversal e implica moverse en un ámbito de complementariedades, incorporando a su concepto los nuevos postulados de la bioeconomía, particularmente el uso sostenible de los recursos renovables, la protección del medio ambiente, su implicación con las políticas comunes agrarias y pesqueras, la política marítima integrada y las políticas de medio ambiente, industria, empleo, energética y sanitaria, e incluso una adecuado reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial que existe en torno a la agricultura y la alimentación.

ABSTRACT: Food security, as a concept is presented with a broad and interdisciplinary, character, reason by which suffers from a great imprecision in the definition. This is perhaps one of the main difficulties with which the Spanish legislator is who in his latest speech has established a right to food security, referred especially to their health aspect as well as numerous mechanisms of control of food, without having reached in this way to ensure enough the challenge posed by the recognition of this right. Adequate protection of food security needs to recognize its transversal nature and involves moving in a field of complementarities, incorporating their concept the new tenets of bio, particularly the sustainable use of renewable resources, fishing and agricultural protection of the environment, his involvement with the common policies, the integrated maritime policy and environment policyindustry, energy and health, employment and even a proper recognition of the intangible cultural heritage that exists around the food and agriculture.

PALABRAS CLAVES: Seguridad alimentaria, Calidad de los alimentos, Análisis del riesgo, Higiene alimentaria, Etiquetado, Bioeconomía, Medio ambiente.

KEY WORDS: Food security, Food quality, analysis of risk, Food hygiene, Labelling, Bioeconomy, Environment.

SUMARIO: I. Indefiniciones de la noción en español de “Seguridad Alimentaria”. II. Seguridad alimentaria a nivel comunitario. III. Seguridad alimentaria en España. 1. La Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición.- IV. Perspectivas a integrar respecto a la seguridad alimentaria..1. La bioeconomía.- 2. El valor de la tradición y de las expresiones culturales. V. Consideraciones finales.

I. INDEFINICIONES DE LA NOCIÓN EN ESPAÑOL DE “SEGURIDAD ALIMENTARIA”

La seguridad alimentaria tiene un significado ambiguo en español. Puede referirse a la seguridad alimentaria (*food security*) en términos cuantitativos y corresponder a la noción política de seguridad alimentaria establecida en orden internacional. Como así también puede hacer referencia a la seguridad alimentaria (*food safety*) en términos sanitarios, por lo cual se la llama también calidad sanitaria o seguridad sanitaria de los alimentos.

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas (*food security*) tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”¹. Se trata aquí de una noción política que implica un *carrefour* de problemáticas que exigen una acción decidida y global desde los ámbitos de decisión política. Esta noción ha dado lugar a otras nociones más jurídicas como la soberanía alimentaria y al derecho a la alimentación adecuada².

Esta definición ha sido comúnmente aceptada y pone de manifiesto los elementos constitutivos de la seguridad alimentaria que incluyen las características básicas de los alimentos:

b) **Acceso a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Esta característica exige una acción positiva del Estado y también negativa. En la dimensión positiva, entran una cantidad innumerable de variables, la mayoría correspondientes a políticas económicas y comerciales del Estado en cuestión, pues la obligación positiva ordinaria del Estado es meter al individuo en condiciones de ejercer sus derechos, comprendiendo las condiciones físicas y económicas. Se trata fundamentalmente de facilitar y extender las condiciones de acceso y

¹ Plan de acción de la Cumbre mundial de la alimentación, 1996, www.fao.org

² La Declaración universal de derechos del hombre (resolución 27 1 (III) del 0 de diciembre de 1948, estableció el derecho a un nivel de vida adecuado, del cual derivara luego el derecho a la alimentación adecuada. Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales del 16 de diciembre de 1966, art. 11 menciona la alimentación adecuada. Luego, el Comentario general n°12 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales adoptado en 1999 hizo una interpretación auténtica del derecho a la alimentación adecuada.

substituirse en caso de necesidad. En la dimensión negativa, es necesario que el Estado respete el acceso existente y no ejecute ni acciones ni políticas ni cometa omisiones que puedan afectar el acceso existente³.

a) **Disponibilidad** de alimentos: la disponibilidad de los alimentos contribuye a concretar el acceso a ellos. Los alimentos deben existir en cantidades suficientes, se trata de una posibilidad física que exige un aprovisionamiento regular y durable. Esta característica se relaciona con la satisfacción de las necesidades diarias de una persona de acuerdo a las distintas etapas de su vida, su género y su actividad y con ciertas políticas del Estado. En términos generales, no se exige que exista autosuficiencia sino regularidad en los aprovisionamientos, a lo cual contribuyen las políticas agrarias así como las políticas comerciales y las acciones en caso de urgencias.

Si la población tiene posibilidades de acceder a alimentos que son disponibles, éstos deben responder a su vez a los criterios de **seguridad sanitaria** y de **aceptabilidad** por parte del individuo. El alimento debe ser sano, para lo cual la acción reglamentaria se ha multiplicado en los últimos decenios siguiendo los dictámenes de la ciencia para establecer los umbrales de tolerancia de ciertas substancias. En última instancia, el alimento disponible en el mercado debe ser aceptado por el consumidor, lo que implica la intervención de diversos criterios de orden subjetivo y, en particular, culturales.

Las iniciativas internacionales sobre el tema han tenido origen en la demanda de los países en vías de desarrollo y el objetivo de acentuar el comercio. Sin embargo, las últimas décadas han visto el reclamo de la soberanía alimentaria y de la autonomía en la determinación de las políticas agrarias.

La **seguridad sanitaria** (*food safety*) de los alimentos no ha recibido un concepto único a nivel internacional. Sin embargo, tanto la definición de seguridad alimentaria (*food security*) así como el derecho a la alimentación adecuado ponen el producto en el centro de la cuestión. Este, como dice la definición de seguridad alimentaria, debe ser sano y nutritivo. La seguridad sanitaria de los productos hace referencia a la primera característica, que los franceses han llamado también calidad umbral (*qualité seuil*) la cual permite la comercialización del producto. Sin cumplir los requisitos sanitarios mínimos un producto no puede ser introducido en el mercado, son los requisitos que determinan su existencia mercantil. Se trata de un producto que sea adecuado al consumo oral, es decir que no constituya ningún riesgo para la salud del consumidor. Vale la salvedad, que existen ciertos grupos de consumidores que pueden tener características propias que los ponen potencialmente a riesgo frente a ciertos alimentos, lo cual no significa que

³ BOURGES, L., *La distinction du produit agricole et du produit agroalimentaire dans la dynamique du droit rural*, Thèse, Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p. 570 et s.: para un análisis más profundo sobre las nociones de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación adecuada y la alimentación en ese marco.

el alimento no sea sano. Para preservar esta categoría de consumidores a riesgo individual se han establecido estrictas reglas de etiquetado.

Esta aclaración del concepto es necesaria para llegar, en su evolución, hasta el análisis de la ley de Seguridad alimentaria 17/2011, donde se plantea como objetivo principal el reconocimiento y la protección efectiva del derecho a la seguridad alimentaria. En este mismo sentido, recientemente, en marzo de 2013, en nuestro país, se ha aprobado el Libro Blanco de la Nutrición donde se pone de manifiesto que la misión de la seguridad alimentaria ha sido adecuar los productos alimenticios y sus procesos de elaboración a un marco de referencia exigente con la protección de la salud de los ciudadanos.

Esta legislación nacional reciente tiene su fuente, sin dudas, en la reglamentación de la Unión europea. Si bien, la legislación comunitaria sobre dosis diarias y límites admisibles de ciertos productos alimenticios tienen larga tradición, las crisis alimentarias que surgieron a partir de los años 80 determinaron un encuadre legislativo más claro. Sin embargo, no fue hasta este siglo que la legislación alimentaria de la Unión europea comenzó a sistematizarse.

Una evolución de su marco regulatorio europeo, para ubicar luego las bases nacionales, es imprescindible a los efectos de probar la lenta marcha de una legislación que siempre se ha movido lentamente en la superación de sus niveles y que siempre se muestra necesitada de nuevas dosis de renovación⁴, sin que quepa despreciar otros métodos, que servirían para apoyar la legislación alimentaria, como lo es la convención internacional sobre patrimonio cultural inmaterial.

II. SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL COMUNITARIO

La evolución de las reglas alimentarias a nivel de la Unión europea es relativamente reciente. Hasta los años ochenta, la legislación era de carácter sectorial, fragmentaria y vertical, es decir, dictada en relación a cuestiones específicas. La materia se caracterizaba por la dicotomía salud-traba comercial. Las iniciativas de armonización eran relativamente insatisfactorias y reinaba el principio de reconocimiento mutuo⁵ para el mercado de productos alimenticios sanos.

Diversas crisis alimentarias⁶ desde la década de los ochenta pusieron de manifiesto las deficiencias y terminaron revolucionando la legislación europea. A su vez, las demandas de los

⁴ MANTECA VALDELANDE, V. “Fundamentos del Derecho alimentario (I)”, *Desarrollo rural y sostenible*, 2010, n° 4, ps. 79. COSTATO, L. “Seguridad alimentaria en la perspectiva del Derecho agroalimentario”, *Economia e diritto agroalimentare*, 2010, xv, 1, ps.179-188. VAN DER MEULEN, B. “Función del Derecho Alimentario”, *European food and feed law review*, 2010, n° 3, ps.83 y ss. GRASSI NETO, R., *Segurança alimentar*, Sao Paulo, 2013.

⁵ CJ, sentencia del 11 de julio de 1974, *Dassonville*, aff.C-8/74.

⁶ Esas crisis pusieron de manifiesto la necesidad de afrontar la materia alimentaria de manera global ; surgió entonces el principio “de la granja a la mesa” así como la trazabilidad como concepto clave que exige registrar todas las fases de

consumidores llevaron a una revisión completa de las prescripciones comunitarias en el ámbito alimentario. Así, se dio lugar a un periodo de sobreabundancia de directivas horizontales sobre etiquetado, publicidad y controles. El objetivo era establecer reglas sanitarias específicas para la producción y la introducción en el mercado de productos sanos. La sanidad de los alimentos se convirtió en un objetivo fundamental. El Tratado de Ámsterdam consolidó el interés comunitario respecto de la salud pública y de los derechos del consumidor. A partir de ese tratado, y en particular del de Lisboa, las medidas en el ámbito veterinario y fitosanitario tienen por objetivo la protección de la salud pública y forman parte de la política común de salud pública (introducida por el Tratado de Maastricht).

El Libro verde sobre los principios generales de la legislación comunitaria fue seguido del Libro blanco sobre la seguridad alimentaria y de la Comunicación de la Comisión sobre la salud del consumidor y la seguridad alimentaria (COM(97)183) y sobre el principio de precaución (COM(2000)1). Estos textos de *soft law* implicaron una nueva etapa de la legislación alimentaria y la adopción de un enfoque global integrando todas las etapas de la cadena o filiar.

Se advirtió la necesidad de definir a escala comunitaria una base común para las medidas que regulaban los alimentos en todas las fases de la cadena alimentaria: producción, transformación, transporte y distribución. Este nuevo enfoque quedó plasmado en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria. Este texto diseña una nueva concepción comunitaria de la regulación alimentaria describiendo un conjunto de acciones necesarias para completar y modernizar la legislación de la Unión Europea. A partir de este momento, la Comisión Europea identificó la seguridad alimentaria, en su acepción sanitaria, como una de sus máximas prioridades.

Con este propósito, y como actuación del Libro Blanco, se dictó la primera regulación europea que determinó el marco de la legislación alimentaria: el Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la cual constituye una innovación fundamental. Dicha autoridad está destinada a aumentar la confianza del consumidor y a substituir a los comités científicos. Ella se basa en los principios de excelencia, independencia, transparencia y exhaustividad. En caso de crisis, asiste a la Comisión y constituye un elemento clave en el proceso de análisis de riesgo. Tiene un rol consultivo a petición de la Comisión o de un Estado miembro, pero puede también actuar oficiosamente. Es fuertemente criticado que personas privadas, en particular cierto tipo de asociaciones, no estén capacitadas para activar el interés de la Autoridad.

producción, transformación y distribución de los alimentos para poder detectar rápidamente el momento del proceso en el que se haya planteado el problema.

La base jurídica del reglamento mencionado es múltiple, lo que evidencia la voluntad política de introducir disposiciones basadas en el interés común y la necesidad de que esas medidas sean compatibles con las exigencias sanitarias y las reglas de mercado, siempre en tensión. A pesar que la legislación alimentaria encuentra su sostén en la protección de la salud y del consumidor, se le reconoce al reglamento marco una naturaleza transversal.

Los principios fundamentales de la legislación alimentaria de la Unión europea son:

- debe abarcar toda la cadena alimentaria: “del campo a la mesa”
- responsabilidad de todos los actores (incluso el sector primario)
- trazabilidad
- aplicación del análisis de riesgo y del principio de precaución.
- sistema de monitoreo y alerta rápida

Tanto el reglamento como el paquete higiene (reglamentos (CE) n°852, 853, 854 y 882 del 2004, y la directiva (CE) 2002/99) indican un fortalecimiento y una unificación del poder comunitario con el fin de dictar reglas sanitarias de los productos alimentarios, sin que por el momento ello constituya una política autónoma. Son las particularidades del objeto (el alimento) y del objetivo (la seguridad sanitaria de los alimentos) de la legislación alimentaria las que hicieron tomar conciencia al legislador de la necesidad de elaborar una legislación integral, capaz de incorporar los sujetos en razón de su participación en la cadena de acciones que van desde la producción a la distribución⁷.

El objetivo de ese reglamento marco fue una cierta armonización y una simplificación de disposiciones complicadas y detallistas, instaurando una política única en materia de higiene alimentaria⁸. La construcción sistemática de la legislación alimentaria comprende el establecimiento o la revisión de reglas de seguridad alimentaria, en particular respecto de los contaminantes, los residuos admitidos, los nuevos alimentos, los aditivos e ingredientes, y diversos métodos que se utilizan a lo largo de la cadena alimentaria como la irradiación, las medidas de salvaguardia, además de un procedimiento rápido para toma de decisiones y el mejoramiento del etiquetado.

⁷ BERND MJ. VAN DER MEULEN, B. y SANHUEZA MARTÍN, A. *La estructura del Derecho alimentario europeo*, REDECO, *Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación*, 2013, n 34, ps. 3-41.

⁸ MATTERA, P., “Seguridad alimentaria (el paquete legislativo en materia de salubridad animal y vegetal”, *Revue du droit de l’union européenne*, 2013, n° 2, ps. 325-333.

Sin embargo, debe recordarse que la simplificación de reglas tiene el objetivo de asegurar un alto nivel de protección en materia de salubridad alimentaria y a su vez asegurar un buen funcionamiento del mercado interior⁹.

Evidentemente, con este enfoque se vio reforzada la obligación de información al consumidor, que se ha desarrollado ampliamente en la legislación sobre etiquetado. El reglamento (UE) 1169/2011, aplicable desde el 1 de diciembre de 2014, sobre información alimentaria facilitada al consumidor, ha fortalecido el derecho de los consumidores a la información, prohibiendo inducirlo a error. Al establecer los procedimientos para facilitar esta información, ha reconocido cierta flexibilidad suficiente para responder a los futuros avances y los nuevos requisitos de información y con el reparo de que el consumidor pueda entender la información contenida en la etiqueta¹⁰.

La estrategia de la UE es consolidar una normativa exhaustiva sobre la seguridad de alimentos y sobre la higiene alimentaria, asegurar que el asesoramiento científico sólido sea base de las decisiones y exista una aplicación efectiva y un control¹¹.

III. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ESPAÑA

La relación existente entre el consumo de alimentos y la aparición de enfermedades puede remontarse al siglo XIII¹² con la regulación de los mataderos públicos para encontrar las primeras normas tendentes a impedir las adulteraciones de los alimentos. Particularmente, a finales del siglo XV, encontramos reglamentaciones sobre qué partes de los animales se pueden vender, en qué forma y en qué sitios; reglamentaciones para los molineros imponiendo medidas higiénicas (que no haya cerdos en los molinos) así como el control de pesos y medidas en el transporte¹³.

⁹ MATTERA, P., “Salud y Derechos de los consumidores. El nuevo enfoque de la Comisión Europea sobre los OGM”, *Revue de droit de l’Union européenne*, 2010, n 3, ps.625 y ss.. RODRÍGUEZ LÓPEZ, B. “El cuidado debido. Organismos genéticamente modificados y principio de precaución”, *DILEMATA*, 2013, n° 11, ps. 61-81. CARRETERO GARCÍA, A., “Prevención de riesgos y reparación de daños por organismos modificados genéticamente en el Derecho español y comunitario”, *Revista arazandi de derecho patrimonial*, 2013, n° 30, ps. 131-167.

¹⁰ CELMA ALONSO, P., La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea, *Revista de derecho de la Unión Europea*, n° 26, 2014, ps. 191-224.

¹¹ GARCÍA MONTORO, L., “Seguridad de productos y vigilancia del mercado en la Unión Europea”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n° 8, 2013. CARRETERO GARCÍA, A., “La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la Unión Europea”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n° 8, 2013.

¹² Una panorámica muy interesante de esta evolución desde los inicios de la humanidad puede verse en AMARO LÓPEZ, M.A. “Higiene, Inspección y control de los alimentos. Historia, presente y futuro”, en <http://www.uco.es/organiza/departamentos/bromatologia>.

¹³ GOMEZ DÍAZ, D. y GÓMEZ DÍAZ, M.J. “Control y fraude de los alimentos: un viaje por la ciudad de Almería. 1788-1940”, p. 40.

Desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX podemos ya hablar en España de auténticas normas de policía sanitaria de los alimentos¹⁴. Sin embargo, el primer auténtico Código Alimentario lo encontramos en la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, dónde quedaron reguladas la inspección de carnes, ganando, frutas, verduras y demás subsistencias.

También fue considerado un auténtico Código Alimentario el Real Decreto de 17 de septiembre de 1920, que aprobó las condiciones técnicas que han de servir de base para la calificación de los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas relacionadas con la alimentación.

El primer intento de poner al día las técnicas de intervención pública en los problemas de salud de la colectividad¹⁵ lo constituyó el proyecto de Código Sanitario de 1822, cuya aprobación frustraron en su momento las disputas acerca de la exactitud científica de los medios técnicos de actuación en que pretendía apoyarse.

Elaborado por Francisco Fabra en colaboración con la Academia Médica Matritense, estaba basado en una visión global de los problemas de salud y constituyó el primer intento de establecer mecanismos de atención primaria, vigilancia de epidemias y prevención, de conformidad con el espíritu de la Constitución de Cádiz que otorgaba a los ayuntamientos funciones de policía de salubridad.

Con este fracaso de la que hubiera sido la primera ley sanitaria, la consolidación de un órgano ejecutivo bien dotado y flexible, acomodado en cuanto a su organización a las nuevas técnicas de administración que tratan de abrirse camino en España en los primeros años de la pasada centuria, tiene que esperar hasta la aprobación de la Ley de 28 de noviembre de 1855, que consagra la Dirección General de Sanidad, creada muy pocos años antes.

Esta Ley instituyó los Jurados Médicos Provinciales de Calificación, que tenían por objeto prevenir, amonestar y calificar las faltas que cometieran los profesionales en el ejercicio de sus facultades, así como regularizar sus honorarios, reprimir los abusos y establecer una severa moral médica.

Tanto la Ley de 1855 como la Instrucción General de 12 de enero de 1904, se preocuparon de reglamentar, siquiera embrionariamente, el ejercicio profesional de lo que denominaron el arte de

¹⁴ Así podemos citar los Decretos de 23 de junio de 1813 y de 3 de febrero de 1823, y las Leyes Municipales de 20 de agosto de 1870 así como la Orgánica Municipal de 2 de octubre de 1877. Vid. ampliamente RODRÍGUEZ PONT, M. *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007.

¹⁵ Aunque desde la Edad Media se conoce la existencia de las Juntas Locales de Sanidad (Juntas del Morbo, o morberría), se trataba de órganos no permanentes, formados por varios de los regidores del municipio y algún médico, cuya función era luchar contra las epidemias. El carácter de estas primeras Juntas era más de policía sanitaria (orden público) que de salud pública (saneamiento), vid. BELTRÁN MOYA, J.L. *Historia de las epidemias en España y sus colonias (1348–1919)*, La Esfera de los libros, Madrid, 2006.

curar con el establecimiento de un registro de profesionales que pusieron a cargo de los Subdelegados de Sanidad.

La primera intervención legislativa se llevó a cabo por la Ley de 10 de marzo de 1939, por la que se creó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Este organismo surgió ante la situación de desabastecimiento producida por la Guerra Civil, así como el por el estado de abandono y destrucción de los medios de producción de productos alimenticios. A través de él se organiza la política intervencionista del Estado para hacer frente a la situación de crisis.

Sin embargo, la primera disposición normativa que consolidó las competencias estatales en materia de sanidad alimentaria fue la Ley de Bases de la Sanidad nacional de 25 de noviembre de 1944. Se recoge aquí el término higiene alimentaria estableciéndose que corresponde a la Dirección General de Sanidad la reglamentación de cuanto se refiere a la higiene bromatológica, así como la definición de las características sanitarias que deban reunir los alimentos y bebidas; la determinación del mínimo de condiciones que deben tener aquéllos para considerarse como tales y fijar también la de los utensilios relacionados con la preparación y envase de los mismos; fijación del mínimo de condiciones higiénicas de locales, fábricas y almacenes destinados a la elaboración, manipulación, envase, almacenamiento, transporte y venta de los productos alimenticios, condimentos y sus derivados.

Esta misma norma, en su Base 24 recogía la sanidad municipal entre cuyos fines principales figuraba el de proporcionar aguas potables de pureza bacteriológica garantizada; poner un buen servicio de vigilancia y examen de alimentos y bebidas y mantener los servicios de inspección de fábricas de embutidos, salazones, comercio de alimentos en general, confiterías, panaderías, lecherías, etc.

A partir de los años sesenta los objetivos de abastecimiento habían sido sustituidos por un nuevo objetivo: la calidad de los alimentos, pudiendo señalarse éste el momento en el que se produce el paso de una política de abastecimientos a una política comercial¹⁶. De esta manera surgen los primeros esbozos de la política de calidad alimentaria.

Además, las recomendaciones de la FAO y la OMS se cristalizaron en España en la Orden de 29 de marzo de 1960 por la que se creó la Subcomisión de Expertos dentro de la Comisión Interministerial Técnico-sanitaria, cuyo propósito fue redactar un Código Alimentario español, lo que se consiguió mediante Decreto de 21 de septiembre de 1967 si bien no entró en vigor hasta el 9 de agosto de 1974.

¹⁶ RODRÍGUEZ FONT, M. *Op. cit.*, p. 44.

La Constitución Española de 1978 reconoce, en su artículo 43, el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

Según la doctrina mayoritaria¹⁷, las materias en las que se encuadra la intervención pública sobre alimentos por razones de salud son la sanidad, la defensa del consumidor y el orden público.

En materia de sanidad e higiene, las CCAA podrán asumir competencias según establece el art. 148.1.21, especialmente en relación con los alimentos. No obstante, deberá respetarse lo relativo a sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad que son competencia exclusiva del Estado según establece el art. 149.1.16 CE.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dio respuesta y desarrollo a estas previsiones de la Constitución y, en particular, por lo que respecta a la seguridad alimentaria, estableció en su artículo 18, como una de las actuaciones sanitarias del sistema de salud, encomendada a las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y los órganos competentes en cada caso, el desarrollo del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas¹⁸.

Veinticinco años después se han ido produciendo importantes cambios normativos y organizativos que han dado lugar a un nuevo concepto de la seguridad alimentaria, con el fin de consolidar la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios que consumen. En ningún momento anterior de la historia los ciudadanos han demandado a las autoridades administrativas su intervención en la gestión de riesgos de forma tan intensa como en la actualidad. La globalización, en cuanto supone la existencia de un mercado a escala mundial, los movimientos migratorios, los cambios en los hábitos de los consumidores, han determinado la modificación del concepto de seguridad alimentaria²⁰.

1. Análisis de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

¹⁷ RODRÍGUEZ FONT, M. *Op. cit.*, p. 51.

¹⁸ ANNUNZIATA, A., MISSO, R., VECCHIO, R., “Alimentos funcionales: aspectos normativos y nuevas oportunidades de mercado”, *Economia e diritto agroalimentare*, 2010, xv, 1, ps. 57-76. RUSSO, L. “La seguridad de los productos tecnológicos”, *Rivista di diritto alimentare*, 2010, n° 1, ps.3-10.

¹⁹ GARCÍA MONTORO, L. ,“Seguridad alimentaria: impacto del nuevo Real Decreto 176/2013, de 8 de marzo que deroga determinadas reglamentaciones técnico-sanitarias y normas de calidad referidas a productos alimenticios”, *Revista CESCO de Derecho de consumo*, 2013, n° 6, ps. 234-243.

²⁰ RODRÍGUEZ FUENTES, V., “Seguridad alimentaria en España y en la UE”, *European Food and Feed Law Review*, 2010, n° 5, pp.204-215.

La aprobación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, ha supuesto la creación de un nuevo marco normativo en España en esta materia, en desarrollo del Derecho de la Unión Europea.

Su aprobación coincidió con la crisis de seguridad alimentaria originada en Alemania por la bacteria *Escherichia-coli*, que ha afectado gravemente a varios países de la Unión Europea, a la salud de sus ciudadanos y, económicamente, a algunos sectores de producción, en particular a los agricultores españoles²¹.

La Ley parte de la articulación de un sistema basado en la descentralización política, derivada de la organización territorial del Estado que establece la Constitución de 1978, y en la primacía del Derecho Comunitario respecto de los ordenamientos nacionales, que exige el respeto de la normativa comunitaria sobre la materia, en la que juega un papel fundamental el citado Reglamento 178/2002. La Ley pretende garantizar la seguridad en toda la cadena alimentaria “desde la granja hasta la mesa”, siguiendo el lema europeo, como gráficamente establece su Exposición de Motivos. En dicha Exposición de Motivos, y en línea con la legislación alimentaria europea, se reconoce la importancia de que todas las disposiciones y actuaciones en materia de seguridad alimentaria deberán estar fundamentadas en el conocimiento científico, a fin de evitar la arbitrariedad de los poderes públicos. Para ello, se destaca que es necesario que se establezcan mecanismos eficientes de coordinación y de colaboración entre todas las administraciones públicas con competencias en materia de investigación científica para que las decisiones que se adopten en materia de seguridad alimentaria se apoyen, siempre que sea posible, en el mejor y más actualizado conocimiento científico disponible.

La nueva Ley establece cauces de apoyo y cooperación científico-técnicas para llevar a cabo la evaluación del riesgo, y hace referencia a uno de los elementos que más afectan a la seguridad alimentaria, como es la aparición de los riesgos emergentes. En este sentido tienen una especial importancia entre los instrumentos que diseña la nueva legislación, el establecimiento de Planes Estratégicos de control, con sus correspondientes auditorías, el perfeccionamiento de un Sistema de Información como instrumento de coordinación e intercambio de datos entre entidades profesionales, investigadores y administraciones, y la formación, como elemento fundamental para el buen funcionamiento del sistema. El Capítulo V de la Ley española atribuye al Comité Científico de la Agencia española de Seguridad Alimentaria y Nutrición importantes competencias en materia de evaluación de riesgos, así como en relación con la detección de riesgos emergentes, en conexión con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

²¹ GALLAGHER, M., THOMAS, I. “Fraude alimentario La adulteración deliberada y descripción incorrecta de productos alimenticios”, *European Food and Feed Law Review*, 2010, nº 6, ps. 347-353.

Todos estos instrumentos contribuyen a reforzar el nivel técnico y la eficacia de los controles establecidos. Los avances tecnológicos en la producción y elaboración de alimentos van unidos a mayores riesgos derivados de su transporte y distribución en un mundo globalizado. En este contexto resulta fundamental el intercambio de datos entre profesionales, investigadores y administraciones, que permitan facilitar los conocimientos más avanzados en la materia, a través de un sistema de información homogéneo en materia de seguridad alimentaria, así como la creación de una Red Española de Laboratorios de Control Oficial de Seguridad Alimentaria, que reforzará la vigilancia en todo lo relacionado con los alimentos. Nunca hasta la actualidad se ha tenido un conocimiento tan avanzado de la relación existente entre alimentación y salud, ni se han generado tantas situaciones de incertidumbre científica, ni se ha requerido por parte de la ciudadanía una intervención administrativa tan importante para garantizar la gestión de los riesgos.

¿Pero estos mecanismos que introduce la Ley 17/2011, de 5 de julio han permitido afrontar, con mayores garantías, el reto de la seguridad alimentaria?

El legislador español establece en la ley un derecho a la seguridad alimentaria, y por su enunciado se entiende que se refiere exclusivamente al aspecto sanitario. La seguridad sanitaria de los alimentos es una preocupación que se plasma en reglas que buscan asegurar la calidad sanitaria de los alimentos, y por ello la doctrina la denominó calidad umbral. Si bien, como se concibe a nivel europeo, está prohibido poner en el mercado productos no aptos al consumo, de esta manera el consumidor, supuestamente, sólo tiene acceso a alimentos sanos, al menos éste es el objetivo de toda reglamentación alimentaria. En otras palabras, el producto alimenticio, alimentario o alimento, para ser introducido en el mercado debe ser sano (calidad umbral), sin esta característica, no puede (aunque el riesgo cero no existe) entrar en el mercado y por tanto no existe. Por ello, es redundante considerar un derecho a un producto sano; en realidad, el producto debe ser sano. La característica de sanidad del producto genera solo obligaciones para el agente de la cadena alimentaria, que es responsable frente al perjuicio o al incumplimiento de ciertas obligaciones.

Por ello, los derechos del consumidor se refieren a otros aspectos de los alimentos sanos. Entre esos derechos, la información es esencial por diversas razones, no solo para responder a las objeciones subjetivas, sino también para responder a características fisiológicas del individuo (alergias, trastornos, intolerancias, etc.).

El reconocimiento de ese derecho parece redundante, pues su defensa estará apoyado en la violación de una obligación del agente económico o de otro derecho como el de información.

Luego, el legislador español se alinea con el resto de legislaciones alimentarias. Del reconocimiento de este derecho se deriva el establecimiento de normas en materia de seguridad alimentaria como aspecto fundamental de la salud pública, en orden a asegurar un nivel elevado

de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, así como establecer las bases para fomentar hábitos saludables, que permitan luchar contra la obesidad. Se tendrán en cuenta todas las etapas de la producción, transformación y distribución.

Son fines específicos de esta ley:

a) El establecimiento de instrumentos que contribuyan a generar un alto nivel de seguridad de los alimentos y los piensos y la contribución a la prevención de los riesgos para la salud humana derivados del consumo de alimentos.

b) La fijación de las bases para la planificación, coordinación y desarrollo de las estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad²².

c) El establecimiento de los medios que propicien la colaboración y coordinación de las administraciones públicas competentes en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

d) La regulación de los procedimientos para la evaluación, la gestión y comunicación de los riesgos alimentarios, así como la regulación de procedimientos de actuación en supuestos de crisis o de emergencias”²³.

La crisis originada en Alemania por la bacteria *Escherichia-coli* ha demostrado las deficiencias de los procedimientos y sistema de alerta en materia de seguridad alimentaria de la Unión Europea, así como la existencia de lagunas en relación con las posibles responsabilidades en que pueden incurrir en este ámbito los diversos sujetos intervinientes, instituciones comunitarias, nacionales, operadores económicos e incluso, los propios consumidores.

El sistema de alerta contemplado ha generado graves daños patrimoniales para los operadores económicos, lo que exige un debate sobre esta cuestión.

Se critica²⁴ la definición de seguridad alimentaria que ofrece el art. 1 de la Ley 2011 en la que se alude al derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un

²² Vid. Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su estatuto.

²³ PALMA FERNÁNDEZ, J.L., “Chatarra normativa y Derecho alimentario: el caso de las reglamentaciones técnico sanitarias”, *Diario La Ley*, nº 8157, 2013. LLORENTE CACHORRO, J., “Aspectos relevantes sobre Seguridad Alimentaria en la nueva Ley 10/2010 de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León”, *Información Veterinaria*, nº 1, 2011, ps. 33-35. La Ley concreta, además de una ordenación territorial en materia de salud pública más eficaz y eficiente, el reparto de responsabilidades, los mecanismos de intervención, los sistemas de coordinación, las redes de vigilancia, la red de laboratorios y las funciones de los profesionales sanitarios. Incorpora igualmente, la creación de comités de coordinación y científicos en materia de seguridad alimentaria, así como la formación de gabinetes de crisis en caso de producirse estas situaciones. En resumen, una ley comprometida con nuestra sociedad, exigente con los poderes públicos, integradora e innovadora al concebir la salud pública como un servicio público de amplia dimensión, complejo y de carácter transversal a todo el sistema.

alimento sin aludir al derecho a no sufrir una lesión o merma en la salud derivada del consumo de alimentos o el derecho a que la salud no sea expuesta a un riesgo inadmisibles. El derecho de información no basta, generando además la duda de si este derecho a conocer ampararía la petición de un ciudadano a ser informado de las bases científicas que se tienen para efectuar ciertas afirmaciones sobre el riesgo o inocuidad de un alimento o componente. En caso afirmativo, ¿podría también ejercerse frente a las Administraciones públicas?

El art. 8 de la Ley de Seguridad Alimentaria tampoco hace referencia a los alimentos nocivos y a los no aptos para el consumo y sorprendentemente incluye como novedad la mención a la “sensibilidad particular de una categoría de consumidores” lo cual ya es un criterio expresamente recogido en el art. 14.4 del Reglamento comunitario 178/2002²⁵

En relación a los retos o cuestiones sin adecuada respuesta: a pesar de que la LBRL, en su DT 2ª dispone que los municipios ostentan cuantas competencias de ejecución no estén conferidas por la normativa sectorial en materia de protección de la salubridad pública a otras administraciones públicas; lo cierto es que la mayoría de los municipios carecen de personal específico para estas tareas de control, y en muchos casos, tampoco tienen desarrolladas Ordenanzas que regulen las actividades de su competencia por lo cual a menudo se registran situaciones de desprotección de los consumidores que no son asumidas por ninguna administración²⁶.

Si bien la normativa actual aún vigente en materia de etiquetado resulta de utilidad para el consumidor, resulta confusa en algunos puntos, en especial en lo que se refiere a la atribución de cualidades especiales de algunos alimentos, y a la mención o no de sustancias o productos que pudieran causar alergias o intolerancias. A fin de proteger al consumidor, proporcionándole la información necesaria para que él mismo decida sobre la adquisición de los productos que mejor se adapten a sus necesidades dietéticas individuales, el Reglamento 1169/2011 supone un paso hacia adelante y deja la puerta abierta para progresar en la disponibilidad de la información en función de los avances tecnológicos. Esta norma asegura también al productor en cuanto que si la normativa es clara, concisa u concreta éste será menos vulnerable en lo que se refiere a demandas de responsabilidad por daño²⁷.

²⁴ IZQUIERDO CARRASCO, M. “La Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad alimentaria y nutrición: de cómo el afán de innovar y crear pretendidos nuevos derechos nubla al legislador”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 30, 2012, pp.3.

²⁵ IZQUIERDO CARRASCO, M. “Op. cit”, p. 6.

²⁶ FERRER, J.M., “Nueva Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición: un nuevo enfoque en la legislación agroalimentaria”, *Forum calidad*, nº 22, nº 215, 2010, ps. 38-42.

²⁷ LORENZO-REGO, I. “La información alimentaria obligatoria en el Derecho de Daños por productos: Comentarios a la reciente normativa europea”, *Práctica de Derecho de Daños*, nº 108, Sección Estudios, Septiembre 2012, p. 1. AMARILLA MATEU, N., “La publicidad y la promoción de hábitos alimentarios saludables en la ley de seguridad alimentaria y nutrición”, *Actualidad Administrativa*, Nº 5, Sección A Fondo, mayo 2013, ed. La Ley; análisis centrado en la regulación de la publicidad por parte de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, y en su interacción con el

La amenaza que en la actualidad acecha a nuestra sanidad no procede ya del precario nivel nutricional, sino más bien de todo lo contrario. Como en otros países desarrollados, los problemas proceden ahora del cambio en los hábitos alimentarios y de sus consecuencias (sobrepeso, obesidad, hipertensión, etc.), así como de las secuelas del alcoholismo y el consumo de drogas, factores, todos ellos, relacionados con los más elevados niveles de renta y que, unidos al envejecimiento demográfico y a la inmigración, explican la progresiva expansión del gasto sanitario durante las últimas décadas, prefigurando un problemático futuro para el SNS²⁸.

Por otro lado, al estudiar la legislación europea, nos encontramos con una situación ambivalente: por una parte, una moratoria de facto, normas y reglamentos que en virtud del principio de precaución establecen trabas a la comercialización de alimentos de OMG y, por otro lado, numerosas autorizaciones de comercialización para alimentos y piensos modificados genéticamente y también una nueva autorización para cultivo de OMG. Así, vemos que se le abre espacio –de forma gradual– a estos productos en nuestros mercados como consecuencia de las fuertes presiones que las transnacionales agroalimentarias realizan a través de la OMC, sin que esté resuelto el problema de fondo, que es la inocuidad de estas especies²⁹.

IV. PERSPECTIVAS A INTEGRAR RESPECTO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La evolución de la Seguridad Alimentaria exige, sin dejar de lado su configuración inicial en la que predominaba la preocupación por un acceso universal a los alimentos y sus condiciones de salubridad, la integración en su concepto de nuevos aspectos como la adecuada protección del medio ambiente, el respecto a las políticas europeas agrícolas y marítimas, así como el respeto a los valores naturales, universales y tradicionales que surgen en torno a la agricultura y la alimentación.

Veámoslo:

1. La bioeconomía

Reglamento CE 1924/2006, sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, y con la libre circulación de productos dentro de la Unión Europea. MARTÍNEZ-ZAPORTA ARÉCHAGA, E., “Codex alimentarius, seguridad alimentaria y etiquetado de alimentos”, *Derecho y salud*, vol. 21, nº 1, 2011, ps. 61-73. GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “¿Resultan comprensibles para los consumidores las declaraciones relativas a la salud que, en virtud del Reglamento (UE) nº 1924/2006, pueden figurar en las etiquetas de los alimentos?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 8, 2013. Del mismo autor, *Le nouveau règlement sur l'étiquetage des aliments au sein de l'UE*, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n 2, 2013, pp. 267-284. “La nueva regulación del etiquetado de los alimentos en la UE: ¿estamos preparados para el día "D", el 13 de diciembre de 2014?”, *Unión Europea Aranzadi*, 4, 2013, ps. 37-55. ARBELOA, E., “La información alimentaria: responsabilidad compartida”, *DERECOM*, 2013, nº 12, ps. 105-112.

²⁸ Libro Blanco sobre Sistema Sanitario Español. Coord Francisco J. Rubia Vila, 2011, p. 51.

²⁹ BACHMANN FUENTES, R.I., “Normas de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea: presumiendo la inocuidad de los organismos modificados genéticamente”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 4 de febrero de 2013.

Las reglas de la seguridad alimentaria (*food safety*) se insertan en un contexto evolutivo que se inspira en la idea de bioeconomía, que implica procurar un ambiente más sano y asumir acciones a favor del medio ambiente que se armonizan con las previsiones que procuran asegurar una producción de alimentos más sana y de acuerdo con la protección medioambiental. Por otro lado, la protección de las tradiciones, sobre todo las relaciones con la producción agraria y agroalimentaria determina que las reglas sanitarias tengan en cuenta estos aspectos por su importancia económica y social.

La normativa que confluye sobre la mejora de la seguridad alimentaria (*food security*) se debe ir desarrollando conforme a los principios enmarcados en el nuevo concepto de la bioeconomía. La Estrategia de bioeconomía pretende “mejorar la base de conocimientos y fomentar la innovación a fin de incrementar la productividad garantizando al mismo tiempo el uso sostenible de los recursos y reduciendo la presión sobre el medio ambiente”. En esta línea, la comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, COM(2012) 60 final, bajo la estrategia *La innovación al servicio del crecimiento sostenible*, sugiere un nuevo modelo de desarrollo desde un enfoque interdisciplinar, insertado en un marco internacional, que integre las actividades económicas en los sistemas naturales, una economía inscrita al servicio de la racionalidad instrumental. La idea exige una sociedad más competitiva, con una mayor eficiencia de la utilización de los recursos, y todo ello desde un enfoque integral.

El respeto de la seguridad alimentaria implica la conciliación con el uso sostenible de los recursos renovables con fines industriales, asegurando al mismo tiempo la protección del medio ambiente mediante políticas a largo plazo. Implica, como se advierte en el citado documento europeo, la complementariedad con otros ámbitos políticos, instrumentos y fuentes de financiación que comparten y abordan los mismos objetivos, tales como las políticas comunes agrícola y pesquera (PAC y PPC), la Política Marítima Integrada (PMI), y las políticas de medio ambiente, industria, empleo, energética y sanitaria. Así, su campo parece infinito.

Como un nuevo impulso de transformación de la economía europea se debe atender a las interdependencias existentes entre los retos y buscar la complementariedad entre las políticas, así se presenta “la preocupación por el potencial impacto sobre la seguridad alimentaria de la creciente demanda de recursos biológicos renovables por parte de otros sectores, por el uso de los recursos naturales escasos y por el medio ambiente en Europa y terceros países”. “Abordar estas cuestiones pluridimensionales requiere un planteamiento estratégico y global que implica diferentes políticas. Es necesaria una interacción ... para promover la coherencia entre las políticas, reducir las duplicidades y mejorar la celeridad y el alcance de la innovación”. “La bioeconomía proporciona una base útil para este enfoque, ya que abarca la producción de recursos

biológicos renovables y la conversión de estos recursos y los flujos de residuos en productos con valor añadido, como alimentos, piensos, bioproductos y bioenergía”.

La seguridad alimentaria tiene, así, una naturaleza transversal e implica moverse en un ámbito de complementariedades, lo que exige abordarla globalmente y de manera interrelacionada con la escasez de los recursos naturales, la dependencia de los recursos fósiles y el cambio climático, al mismo tiempo que se pretende un crecimiento económico sostenible.

En este sentido, la garantía de la seguridad alimentaria implica conjugar competitividad económica y ecología, preservando los recursos naturales a través de prácticas de producción sostenible. La cuestión es que esto se corresponda con la realidad económica de las explotaciones agrarias.

El desarrollo de las estructuras agrarias a favor de la producción alimentaria constituye una finalidad esencial, con influencia en la política de conservación del paisaje rural³⁰, de lucha contra la pérdida de la biodiversidad y de atenuación del cambio climático, en aras del dinamismo del territorio y el saneamiento a largo plazo de la economía. Así, pues, son ejes la sostenibilidad, la competitividad y la innovación, que se materializan principalmente sobre la agricultura y la alimentación; una agricultura de la UE que debe explotar en estos momentos su potencial de productividad como contribución a la estrategia Europea 2020. En todo caso, nada que no estuviera ya previsto en el TFUE.

La capacidad de Europa para garantizar la seguridad alimentaria (en su sentido de *food safety*), la calidad de los alimentos, una nutrición sana, la salud y bienestar animal, la sanidad vegetal, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente constituye a largo plazo un importante reto, que ahora se añade al conjunto de nuevos alimentos donde se debe seguir la pauta de la innovación responsable³¹, sobre lo que se entiende, por ejemplo, una correcta gestión del agua³².

Las exigencias europeas se han adaptado alineándose a estándares internacionales que no siempre son más exigentes, y justamente ese nivel de exigencia es criticado a nivel mundial, sobre todo por los países en desarrollo.

³⁰ JORDANA BUTTICAZ DE POZAS, J., “*La industria alimentaria y el desarrollo rural*”, *Agrónomos*, 2010, nº 40, ps. 4-13.

³¹ Con respecto a los OMG, la clonación y la nanotecnología, lo que se conoce en conjunto como “nuevos alimentos”, la Comisión Europea sigue la pauta de la innovación responsable, que ofrece a los ciudadanos de la UE las mejores garantías de seguridad y el más fuerte impulso al crecimiento económico. En efecto, como señala RODRÍGUEZ LLAMAS, S. (2002). Régimen de responsabilidad civil por productos defectuosos, 2ª ed., Pamplona: Aranzadi, “los avances en la investigación y la innovación industrial no deben desarrollarse a costa de otros derechos tan importantes como la integridad física o los intereses económicos de los particulares. No se quiere decir con ello que se deba coartar el progreso y desarrollo de un país, pero, en todo caso, los riesgos que de tales fenómenos derivan no deberían imputarse a los perjudicados».

³² FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., “Marco normativo y técnicas de intervención en materia de ahorro y uso eficiente del agua”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 2010, nº 17, ps. 15-39.

Los instrumentos jurídicos para el impulso de la competitividad del sector agrícola y del desarrollo rural dejan clara la evolución de una estrategia actual vinculada a la seguridad alimentaria, al medio ambiente, la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático (estas si son problemáticas que se han planteado a nivel mundial y refuerzan la justificación de las exigencias), que se ofrece como recurso preferente para el fortalecimiento de la agricultura y el desarrollo rural, hasta el punto de que las cuestiones medioambientales, con importantes repercusiones sobre la calidad agroalimentaria, están en el centro de las prioridades financieras; así, cada vez se asocian en mayor medida las ayudas y subvenciones a la consecución de los objetivos medioambientales, con un progresivo abandono de las medias de apoyo a las rentas y de la mayor parte de las medidas de mercado. En todo caso, la actual estrategia es el fruto del cumplimiento de los compromisos internacionales y del desenvolvimiento de la multifuncionalidad de la Agenda 2000, que se establece como criterio de la propuesta negociadora de la UE en la Ronda del Milenio, con alusión a los aspectos socio-estructurales o aspectos no productivos de la agricultura, como las funciones medioambientales, el equilibrio territorial, el desarrollo rural, la pluriactividad de los agricultores.

Así pues, seguridad alimentaria, medio ambiente y equilibrio territorial están íntimamente interrelacionados; los distintos objetivos deben, entonces, alcanzarse a través de políticas fuertes que tengan en cuenta la multifuncionalidad y busquen asegurar la sostenibilidad de las distintas actividades, respetando el cumplimiento de los compromisos medioambientales y de desarrollo rural.

2. El valor de la tradición y de las expresiones culturales

Estos mismos fines están presentes, como valores a promover a nivel internacional, en la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 2003, en cuanto en la agricultura está el origen de las tradiciones locales y de la identidad social, valores de dicho Convenio como catalizador y control de los procesos de mundialización y de transformación social. Este Convenio tiene sus propias particularidades y sus propios medios jurídicos, con especiales repercusiones, a través de la lista del patrimonio inmaterial, en el apoyo a la agricultura, a las políticas medioambientales, y al desarrollo rural, por lo que debe valorarse al menos su complementariedad. Así mismo, la importancia de los elementos locales defendidos en dicho Convenio está reconocida en el mencionado documento europeo sobre una Bioeconomía para Europa, citado como documento COM(2012) 60 final.

Una variedad de instrumentos, por tanto, concurren a través de su específico régimen jurídico, con sus especialidades y con sus particulares objetivos, debiendo valorarse su complementariedad o su diferente metodología.

El Convenio de la Unesco, firmado en París el 17 de octubre de 2003, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, se destaca como un instrumento internacional cooperador al fortalecimiento de la agricultura, la alimentación y el desarrollo rural. Ciertamente su régimen no tiene la debida coercitividad, pero no es un instrumento insignificante.

El Convenio de la Unesco para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial tiene en cuenta finalidades desde el punto de vista netamente social del mantenimiento y de la protección de valores naturales, universales y tradicionales; aunque inevitablemente tendrán una trascendencia económica, lo que no está en la mentalidad de la Convención, pero será su efecto indirecto en cuanto se promocionará la actividad relacionada con el bien que se haya hecho objeto de protección a través de su inclusión en la Lista Unesco. Como no podría ser de otro modo, “el patrimonio cultural inmaterial” definido en sus manifestaciones como usos sociales, expresiones o rituales, conocimientos relacionados con la naturaleza y técnicas artesanales tradicionales aluden a la agricultura y a la alimentación. En la Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial se incluye la dieta mediterránea, la gastronomía francesa o la cocina tradicional mexicana; como, de otro lado, a ello se suman ritos o costumbres que redundan en el respeto del medio ambiente, del paisaje y de la biodiversidad, por ello se incluye la feria invernal anual y el mercado de ganado en Sint-Lievens-Houtem de valor eminentemente agrícola, los Krakelingen y el Tonnekensbrand en Geraardsbergen, el Naadam o el angklung indonesio, y el mismo valor de protección al medio ambiente cabe advertir con la inclusión del arte de la cetrería. Podría decirse que el 95% de los elementos que están incluidos en la Lista representativa están relacionados con la protección de ecosistemas, con la limitación de la deforestación, conservación de especies arbóreas y respeto al medio ambiente. Mientras que el concepto alimentario es tenido en cuenta en término de conservación de la tradición y de los valores que ella representa, lo que tiene una trascendencia y rentabilidad social y económica. De otro lado, la Convención también se revela como un instrumento especialmente apto para la defensa de la continuidad de los pueblos indígenas y de su patrimonio, del que se beneficia toda la humanidad, lo que incide una vez más sobre la protección del medio ambiente.

Su contribución al reconocimiento de ciertos valores tradicionales agroalimentarios se realiza a nivel general y específico, a través de la incorporación a su lista representativa de la Unesco.

De ello derivan, a su vez, importantes consecuencias económicas. Aunque la finalidad de la Convención sea el reconocimiento de las tradiciones o el respeto a los usos de las comunidades relacionados con la naturaleza o con determinadas técnicas, es decir, su finalidad sea una protección de valores en sí mismos considerados, como cuestión de interés general o expresión de un interés colectivo, la forma en la que se materializa su salvaguardia tiene una importante trascendencia económica; revelándose, así, la Convención como un sistema complementario o

como un instrumento cooperador y coadyuvante, aunque resulte un instrumento más político que jurídico.

Las repercusiones económicas de esta Convención Unesco sobre la agricultura y el desarrollo rural se verifican en la forma de protección de los bienes declarados como protegidos, pues consiste en la conservación, promoción, puesta en valor, transmisión y revitalización de ese bien, pudiendo entenderse revitalización como sinónimo de restablecimiento.

Por su especial consideración y por sus repercusiones para la colectividad y la sociedad, repercusiones no solamente a nivel local o nacional, sino global, estos bienes reciben la calificación de patrimonio, patrimonio en el sentido de herencia cultural –intangible cultural heritage-. Siendo sólo objeto específico de la Convención de 2003 la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, correspondiendo a otros convenios internacionales la tutela de sus manifestaciones concretas, aunque los bienes inmateriales pueden estar asociados a bienes declarados patrimonio mundial con la Convención del patrimonio mundial.

Cada Estado Parte intentará por todos los medios oportunos: asegurar el reconocimiento, el respeto y la valorización del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad, en particular mediante: programas educativos, de sensibilización y de difusión de información dirigidos al público, y en especial a los jóvenes; programas educativos y de formación específicos en las comunidades y grupos interesados; actividades de fortalecimiento de capacidades en materia de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, y especialmente de gestión y de investigación científica; y medios no formales de transmisión del saber; mantener al público informado de las amenazas que pesan sobre ese patrimonio y de las actividades realizadas en cumplimiento de la presente Convención; promover la educación sobre la protección de espacios naturales y lugares importantes para la memoria colectiva, cuya existencia es indispensable para que el patrimonio cultural inmaterial pueda expresarse -art. 14 de dicho Convenio-.

Es valorable en la Convención su compatibilidad con otros instrumentos internacionales, además de su complementariedad, en cuanto ninguna disposición de la presente Convención podrá ser interpretada de tal manera que “afecte los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual o a la utilización de los recursos biológicos y ecológicos de los que sean parte”, con lo que se concibe en este sentido como un instrumento suplementario; como de igual modo, de manera expresa se presta a la cooperación con otras instituciones internacionales (así declarado en su art. 19), lo que está previsto ampliamente a través de la formulación de sus objetivos, sus respectivas formas y requisitos para la prestación de esta asistencia.

La transcendencia económica derivada de la Convención, ya mencionada, surge, en efecto, de la promoción de las actividades relacionadas con bienes especialmente de carácter agrario o rural tradicional; generan una rentabilidad económica que no está presente en la Convención de un

modo directo, puesto que su finalidad es el imperativo ético de la diversidad cultural; pero en las Directrices Operativas de la Convención no se obvia las actividades comerciales relacionadas con el patrimonio inmaterial, en buena parte las relacionadas con lo agroalimentario, pues, de un lado, debe reconocerse la implementación que significa la protección o la defensa de los valores de la Convención respecto de las propias denominaciones de origen, con su respectiva rentabilidad económica, como respecto de las actividades comerciales que se derivan del tráfico de bienes y servicios culturales relacionados con estos elementos, lo que coadyuva a la mayor concienciación de la importancia de ese patrimonio.

A su vez, estas actividades pueden protegerse mediante la aplicación de los derechos de propiedad intelectual, respecto de lo cual la inscripción de un elemento en la Lista Unesco no implica automáticamente el reconocimiento de derechos de propiedad intelectual sobre el elemento inscrito, ni la Convención resuelve los conflictos que puedan surgir sobre ello; siendo distintas las condiciones y el régimen jurídico para la protección de este patrimonio por vía de la Convención que por otros organismos internacionales, como el Organismo mundial de la propiedad intelectual (OMPI), o a través de las reglas relativas del ADPIC sobre la propiedad intelectual en el sistema comercial multilateral. El régimen jurídico, pues, del Convenio para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial es un sistema complementario; ya advertido en la Recomendación para la salvaguardia de la cultura tradicional popular de 1989, puesto que la cultura tradicional y popular es una manifestación de la creatividad intelectual, personal o colectiva.

No obstante, las consecuencias comerciales de la Convención no pueden afectar a la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, es decir las prácticas sociales y económicas tienen que desenvolverse en el mismo ámbito de respecto que está valorando la propia Convención; por tanto, se deberá evitar el uso comercial indebido, buscando un equilibrio adecuado entre los intereses de la parte comercial, la administración pública y los agentes culturales, sin que se distorsione el significado del patrimonio cultural inmaterial ni su finalidad para la comunidad; pero no se establece un marco concreto de sanciones efectivas para el caso de contravención.

De la Convención se derivan beneficios económicos generales para toda la comunidad, pero en especial para determinadas zonas locales o regionales, con repercusiones en el ámbito rural y agroalimentario a través de la promoción de determinados productos, a los que se contribuye aportando un valor añadido.

En consecuencia, la Convención es otro instrumento para el fortalecimiento de la economía local y un factor de cohesión social, así se reconoce en el párr. 116 de las Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobadas por la Asamblea General de los Estados Partes de la Convención en su segunda reunión

de París de 16 de junio de 2008, enmendadas en su tercera reunión de París de 22 de junio de 2010.

La finalidad intrínseca de la Convención es la salvaguarda de la tradición o la interacción con la naturaleza, para mantener viva la herencia cultural, conservando su valor y su función. Directamente tiene una repercusión sobre el respeto al territorio, a la diversidad y al medio ambiente, e indirectamente tiene una rentabilidad económica sobre todos los elementos que promueve.

Este recurso a la tradición está, por tanto, especialmente vinculado a la alimentación, a la agricultura y al medio rural.

A esta influencia de la Convención se añade que su actividad se hace más eficiente desde el punto que aborda la difusión de prácticas ejemplares y modelos elaborados en el marco de una cooperación internacional. La tradición representa la forma principal de patrimonio cultural e implica una contribución importante al progreso económico y social.

Ello es así, puesto que la Convención promueve el reconocimiento de habilidades, competencias, expresiones o conocimientos tradicionales de los que se pretende facilitar su transmisión a las futuras generaciones, que tienen un especial significado por su interacción con la naturaleza, por formar parte de la idiosincrasia o de la historia de una determinada comunidad, con un sentido particular de la identidad que justifica la necesidad de su continuidad, de lo que se siente beneficiada toda la comunidad en general. Pero ciertamente, para salvaguardar determinadas tradiciones puede surgir algún problema en relación a las importaciones, planteando si podría considerarse medida de protección cultural su aplicación a ellas, con posibilidades de restricciones comerciales a la importación de bienes y servicios culturales, a los que ya se han referido determinadas autoridades políticas diferenciando protección y proteccionismo; lo que ha llevado a la doctrina a no excluir la existencia de conflictos entre cultura y comercio y a plantearse la jerarquía entre ambos conceptos. Poco ayuda en esto la interpretación que se pudiera hacer del art. 20 de la Convención sobre La diversidad de expresiones culturales de 2005, dada su ambigüedad³³.

³³ KURIN, R., "Safeguarding Intangible Cultural Heritage in the 2003 UNESCO Convention: A Critical Appraisal", *Museum International*, 56, 2004, No. 1-2, ps. 66-77; NAFZIGER, J., "Cultural heritage law: the international regime", in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (dir.), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, 2008, ps. 145-247; STAMATOUDI, I., "The Protection of Intangible Property by Means of the UNESCO Convention on the Safeguarding of Intangible Heritage and Intellectual Property Law", *RHDI*, 57, 2004, No. 1, ps. 149-162; Stovel, Herb. *The World Heritage Convention and the Convention for Intangible Cultural Heritage: Implications for Protection of Living Heritage at Local Level*, p. 129-135, in: *Utaki in Okinawa and Sacred Spaces in Asia: Community Development and Cultural Heritage*, Okinawa International Forum 2004, published by the Japanese Foundation, Tokyo, 2004. SRINIVAS, B., "The UNESCO Convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage", in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (dir.), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, 2008, ps. 529-557.

Las manifestaciones del patrimonio cultural intangible o inmaterial se perciben, así, con una función distinta y, por tanto, se pueden identificar nuevos tipos de bienes merecedores de esta calificación dependiendo de la evolución de las valoraciones sociales³⁴. Así ocurre con todo lo que colabore a una debida sostenibilidad³⁵.

Diversos instrumentos se benefician de una recíproca influencia y complementariedad. La Convención se presenta como un instrumento defensor de los valores más tradiciones y más actuales también, en cuanto promueve el valor del mantenimiento de la biodiversidad, la protección del medio ambiente; valores que a través de diversos instrumentos, es decir, por diferentes vías, se están beneficiando de una protección especial. No obstante³⁶, la Convención no se dirige directamente a la protección de la naturaleza y no podría clasificarse entre los tratados relativos al medio ambiente. El objetivo de la Convención es proteger la creatividad humana y la diversidad cultural y, en consecuencia, las diferentes maneras por las que el hombre es capaz de comprender, interpretar, inventar, crear y recrear un cierto contexto”. Sin embargo, como el mismo autor reconoce, el ámbito de la Convención está en su inmensa mayoría compuesto de elementos naturales. Y estos elementos naturales contribuyen a potenciar el valor de los productos, representan un componente agregado, vinculado a un origen determinado, que le dan su peculiar cuota cultural tradicional con una importante trascendencia económica³⁷.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El avance de la influencia del reavivamiento de las cuestiones ambientales, la protección del medio ambiente y de la biodiversidad, la emergencia de problemáticas que se tiñen de una fuerte consciencia social, entre las cuales podemos mencionar el desarrollo sostenible, la protección de los derechos de pueblos autóctonos y de las tradiciones, el comercio equitativo y otras cuestiones

³⁴ SOLA, A. “Quelques réflexions à propos de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel”, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, 2008, ps. 488 y ss., señala la dificultad, a causa de la diversidad de elementos que pueden entenderse protegidos por la Convención, de dar a través de ella una protección adecuada, que se adapte a las necesidades de todas las formas posibles.

³⁵ FERCHICHI, W., “La Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel”, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (dir.), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, 2008, ps. 455-486; ZAGATO, L., “La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile”, *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco, Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, a cura di L. Zagato, Padova, 2008, ps. 27-70, también destaca como punto central la dimensión política del patrimonio cultural.

³⁶ Como insiste Scovazzi SCOVAZZI, T., *La notion de patrimoine culturel de l'humanité dans les instruments internationaux*, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (dir.), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, 2008; “La definizione di patrimonio culturale intangibile”, *Nuove forme di valorizzazione e promozione delle aree rurali italiane-Il sistema UNESCO*, a cura di G. Golinelli, M. Montella, S. Barile, e P.L. Petrillo, Padova, 2011; “La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel”, B. Vukas and T.M. Susic (eds.), *International Law: New Actors, New Concepts—Continuing, Dilemmas; Liber Amicorum Bozidar Bakotic*, Leiden, 2010, ps. 301-317; TOSHIYUKI, K., “The Basic Principles of the Convention for Safeguarding of Intangible Heritage: A Comparative Analysis with the Convention for Protection of World Natural and Cultural Heritage and Japanese Law”, en www.jpf.go.jp/e/culture/news/0412/img/pdf/report05.pdf.

³⁷ BOURGES, L.-MUÑIZ, E., “La tradición en los productos agroalimentarios: su valor multifuncional en la estrategia europea e internacional”, *Homenaje a C. Vattier Fuenzalida, Aranzadi*, Navarra, 2013, ps. 171 y ss..

éticas ha dado lugar a incorporar estos conceptos a la idea de seguridad alimentaria en su sentido de food safety, y la realización de ellos es determinante para la calidad del producto requerida por el consumidor o mercado. La demanda de información sobre la vida del producto aumenta constantemente, sea que se base en la difusión masiva de noticias y de estrategias comerciales como en la experiencia personal de cada sujeto. Consecuentemente, la noción y las problemáticas entorno a la seguridad alimentaria se han multiplicado alrededor de su objeto, el producto alimentario, y la ambigüedad de la noción en español puede ser reivindicada positivamente. La legislación sobre la seguridad alimentaria, en cuanto referida al producto alimentario, abarca un espectro cada vez más amplio, que queda lejos de limitarse a la calidad sanitaria del producto en cuestión. El análisis de la seguridad alimentaria, por tanto, exige un enfoque bipolar, que tenga en cuenta los intereses especiales de protección de la salud, del medio ambiente, de la bioseguridad y biodiversidad y, por otro lado, los intereses económicos, derechos de propiedad intelectual, circulación de mercaderías y desarrollo industrial. En la actualidad, cada una de estas áreas está por desarrollar e implementar adecuadamente en una integración e interconexión transversal.