

Derecho alimentario. Análisis de la seguridad alimentaria, especial referencia en el ámbito penal

Silvia Vivó Cabo

*Juez sustituta adscrita al Tribunal Superior de Justicia
de la Comunidad Valenciana*

EXTRACTO

El Derecho alimentario es una disciplina jurídica relativamente joven, aunque las normas alimentarias sean tan antiguas como la humanidad misma. Esta rama del Derecho estudia las normas jurídicas y principios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos. La seguridad alimentaria es un aspecto principal en la economía actual. Su concepto es amplio e interdisciplinar, razón por la cual adolece de una gran imprecisión en su definición. Esta es una de las principales dificultades con que se encuentra el legislador español, quien en su última intervención ha establecido un derecho a la seguridad alimentaria, referido especialmente a su aspecto sanitario así como a 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. En el ámbito del derecho penal, el sector de la alimentación está tardando en tomar conciencia sobre la importancia de contar con un plan de prevención y detección de delitos, o lo que es lo mismo, un plan de *compliance*.

Palabras clave: derecho alimentario; seguridad alimentaria; calidad de los alimentos; análisis del riesgo; cultura de cumplimiento; responsabilidad penal.

Food law. Analysis of food security, special reference in the criminal field

Silvia Vivó Cabo

ABSTRACT

Food law is a relatively young legal discipline, although food standards are as old as humanity itself. This branch of law studies legal norms and principles in order to guarantee food safety and food quality. Food security is a major aspect of the current economy. Its concept is broad and interdisciplinary, which is why it suffers from a great imprecision in its definition. This is one of the main difficulties faced by the Spanish legislator, who in his last intervention has established a right to food security, referring in particular to its health aspect as well as to numerous food control mechanisms, without having arrived this way to sufficiently guarantee the challenge that the recognition of this right implies. In the area of criminal law, the food sector is slow to become aware of the importance of having a crime prevention and detection plan, or what is the same, a compliance plan.

Keywords: food law; food security; food quality; risk analysis; culture of compliance; criminal liability.

- I. Introducción
 - II. Derecho a la alimentación
 - III. Seguridad alimentaria. Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición
 - IV. La responsabilidad penal en las empresas de alimentación
- Referencias bibliográficas

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho alimentario es una rama de la ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas y principios cuya finalidad sea garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos¹. Es la rama del Derecho sanitario que regula la industria alimentaria, surgida como defensa contra las adulteraciones y fraudes alimentarios.

Su área de acción se extiende desde la producción hasta el consumo de los alimentos. Con el tiempo ha ido aumentando su radio de acción a la regulación de la protección del consumidor ante la aparición de nuevos riesgos, como son: la regulación de los organismos genéticamente manipulados, de los alimentos de producción ecológica y de la aplicación de la biotecnología en la alimentación. El objetivo primordial de estas normativas es mantener, dentro de los límites aceptables de la higiene y seguridad, tanto la producción como la comercialización de los alimentos.

La seguridad alimentaria es un aspecto principal en la economía actual. Este concepto viene reflejado en nuestra Constitución como uno de los principios rectores de la política económica y social española. En concreto, en su artículo 51, se manifiesta expresamente que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos».

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 el 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»². Se trata aquí de una noción política que implica un *carrefour* de problemáticas que exigen una acción

¹ Recuerda Girela, M. A. (dir.). (2011). *Tratado de Derecho alimentario* (p. 47). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi. En 1975, Gerard definió el Derecho alimentario como «el conjunto de normas relativas a los alimentos para regular actividades específicas, como la producción, el procesado, y la venta de alimentos» (Gerard, A. [1975]. *An outline of Food Law _Structure, Principles, Main Provisions.* FAO). Hoy comprendemos que no se puede garantizar la seguridad alimentaria sin una perspectiva integral y transversal de la misma que preste atención a todo lo que de forma directa o indirecta pueda afectar a la seguridad alimentaria (Recuerda Girela, M. A. [2006]. *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos. Régimen jurídico-administrativo* (p. 22). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi).

² *Plan de acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación*, 1996. En <www.fao.org>.

decidida y global desde los ámbitos de decisión política. Esta noción ha dado lugar a otras nociones más jurídicas como la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada.

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:

- a) 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 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 existente.
- b) 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, estos deben responder a su vez a criterios de seguridad sanitaria y de aceptabilidad por parte del individuo.

II. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Derecho a la alimentación es una rama del Derecho relativamente reciente, aunque en la historia existen numerosos ejemplos de intervención de las autoridades con el objeto de proteger a los ciudadanos en materia de alimentación e higiene. Y consiste en la posibilidad de acceder de manera regular a una alimentación sana, saludable y adecuada a las condiciones naturales y las tradiciones culturales, así como a los medios necesarios para producirla.

El Derecho alimentario es una parte de la ciencia del Derecho. La legislación que recae sobre los alimentos puede perseguir diversas finalidades como proteger la salud de los consumidores, evitar los fraudes, garantizar la salud y el bienestar de los animales, proteger el medio ambiente, controlar la innovación, incentivar el consumo de determinados alimentos, proteger la libertad religiosa, recaudar impuestos, defender espacios económicos, o incluso mantener determinadas situaciones so-

ciales. De entre todas esas posibles finalidades, la legislación alimentaria se centra en garantizar la seguridad de los consumidores y la calidad de los alimentos. No sería acertado hacer de los alimentos el objeto de la legislación alimentaria porque hay elementos diferentes de estos que también inciden sobre la seguridad alimentaria.

Por otro lado, la regulación de la seguridad alimentaria no depende exclusivamente de normas jurídicas, sino también de principios que conforman el ordenamiento jurídico de la seguridad alimentaria. A veces se utiliza el término legislación alimentaria como sinónimo de Derecho alimentario, pero cualquier jurista sabe que el Derecho no es simplemente un conjunto de normas, y que, aunque no puede concebirse el Derecho sin las normas, está incompleto un planteamiento que lo presente integrado solo por un conjunto de ellas, ignorando que ha de verse acompañado de otros elementos, como los principios, no menos jurídicos³.

El derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ratificado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así, el artículo 10 de la Constitución Española establece que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derechos a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que «los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...]. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; y b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan».

³ Ollero, A. (2007). *El Derecho en teoría* (p. 98). Thomson-Aranzadi.

La protección de los derechos humanos a través de la constitución es la forma más efectiva de protección jurídica ya que esta se considera ley fundamental del país, lo que implica que todas las leyes internas deben ajustarse a sus disposiciones y que, en caso de conflicto, prevalecen las normas constitucionales.

Si examinamos el artículo 43 de nuestra Constitución Española, conforme al cual «1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. 3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio», podemos observar que no hay un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación, como base de cualquier principio de salud, porque se sobreentiende que el Estado garantiza que los niños y niñas de este país, que sus gentes, no llegarán a pasar hambre por el simple hecho de vivir en un país desarrollado y con un nivel de bienestar suficiente.

De manera que aunque no se reconozca el derecho a la alimentación de forma explícita en la parte sustantiva de la Constitución ni en los principios rectores de las políticas del Estado, cabe la posibilidad de que se entienda implícitamente reconocido a partir de una interpretación amplia de otros derechos humanos reconocidos, como podrían ser el derecho a la vida, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente, el derecho a los medios necesarios para vivir dignamente, etc.

La experiencia de otros países ha demostrado que se puede exigir a los gobiernos garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de conformidad con las disposiciones constitucionales que reconocen otros derechos humanos, pero esto dependerá de la interpretación jurídica que se haga de la Constitución y de los derechos humanos en ella recogidos.

En definitiva, la entrada en vigor de la Constitución Española materializó la posibilidad de intervención de los poderes públicos en materia sanitaria, reflejando que dicha intervención podía operarse desde distintos flancos: a) se otorgó rango constitucional a la necesidad de protección de la salud de los consumidores y usuarios; b) se estableció la obligación de los poderes públicos de establecer la organización y tutela de la sanidad pública. De este modo, las tradicionales políticas de abastos y subsistencias en materia de alimentos en los que se habría centrado la intervención pública en materia de comercio interior dejaban paso a otros fines u objetivos, entre los que figuran el sistema de libre mercado de alimentos y la seguridad alimentaria.

La Constitución establece que los poderes públicos garantizan la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Por su parte, el artículo 43 impone a los poderes públicos la obligación directa de proteger la salud, mediante la organización y tutela de la sanidad pública y el establecimiento de medidas preventivas y prestaciones de servicios necesarios. Por ello, la garantía de la seguridad alimentaria está apoyada en ambos preceptos constitucionales.

Es cierto que la Constitución no ha previsto el apartado «la alimentación» como objeto de competencia estatal o de las comunidades autónomas.

No obstante, el texto constitucional recoge cierto número de materias en conexión con la alimentación: por ejemplo el artículo 148 atribuye a las comunidades autónomas materias relacionadas como agricultura, ganadería, medio ambiente, marisqueo, acuicultura, ferias interiores, sanidad e higiene o pesca en aguas interiores. Y el artículo 149 atribuye a la competencia estatal materias conexas como planificación general de la economía, sanidad exterior, bases de coordinación general de la sanidad o pesca marítima, entre otros.

De todos modos hay que tener en cuenta que las materias en las que se encuadra la intervención pública sobre alimentación por razones de salud son las siguientes: a) sanidad, b) defensa del consumidor y c) orden público.

El Tribunal Constitucional ha atribuido competencias al Estado en materia de alimentación, a través de una interpretación jurisprudencial abierta de los elementos que componen la noción jurídica de orden público, a saber: tranquilidad, seguridad y salubridad.

Las comunidades autónomas, por su parte, tienen la competencia en materia de sanidad e higiene salvo en el ámbito exterior y labores de la sanidad general, que es de competencia estatal.

Por otra parte, las comunidades autónomas pueden asumir todas las competencias en esta materia, siempre que se tenga en cuenta el carácter de legislación básica de ciertas leyes estatales, como la Ley 14/1986, General de Sanidad, o el texto refundido de 2007 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Por ello, en materia de alimentación, le corresponde al Estado dictar las bases y coordinación, mientras que corresponde a las comunidades autónomas la normativa de desarrollo y ejecución, y a los ayuntamientos participar en la ejecución.

III. SEGURIDAD ALIMENTARIA. LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

La relación existente entre el consumo de alimentos y la aparición de enfermedades puede remontarse al siglo XIII⁴, 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

⁴ 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/nutybro/docencia/higiene/documentos/historia%20web.pdf>>.

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 transporte⁵.

Desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX podemos ya hablar en España de auténticas normas de política sanitaria de los alimentos⁶. Sin embargo, el primer auténtico código alimentario lo encontramos en la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, donde quedó regulada la inspección de carnes, ganado, 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, 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 colectividad lo constituyó el proyecto de Código Sanitario de 1822, cuya aprobación se frustró en su momento por las disputas acerca de la exactitud científica de los medios técnicos de actuación en que pretendía apoyarse. Este código, inspirado en la Constitución de Cádiz de 1812 y basado en una visión global de los problemas de salud, constituyó el primer intento de establecer mecanismos de atención primaria, vigilancia de epidemias y prevención.

Tras este fracaso de lo que hubiera sido la primera ley sanitaria, hubo que esperar hasta la aprobación de la Ley de 28 de noviembre de 1855, que consagró la Dirección General de Sanidad. Esta ley instituyó los Jurados Médicos Provinciales de Calificación, cuyo objeto era 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.

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. Recoge el término higiene alimentaria y se establece 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 aquellos 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 servi-

⁵ Gómez Díaz, S. y Gómez Díaz, M. J. (2003). Control y fraude de los alimentos: Un viaje por la ciudad de Almería. 1788-1940. En Martínez López, J. M., *Historia de la Alimentación rural y tradicional: recetario de Almería* (p. 40). Instituto de Estudios Almerienses.

⁶ 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 Font, M. (2007). *Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

cio 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 este como el momento en el que se produce el paso de una política de abastecimientos a una política comercial⁷. 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.

Posteriormente, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dio respuesta y desarrollo a las previsiones contenidas en la Constitución Española relativas a la materia, concretamente en los artículos 43, 148.1.21 y 149.1.16, 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 sanitarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas⁸.

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. La globalización, en cuanto que supone la existencia de un mercado a escala mundial, los movimientos migratorios que, los cambios en los hábitos de los consumidores han determinado la modificación del concepto de seguridad alimentaria⁹.

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

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

⁷ Rodríguez Font, M. *Régimen jurídico de la (...), op. cit.*, p. 44.

⁸ García Montoro, L. (2013). 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*, 6, 234-243.

⁹ Rodríguez Fuentes, V. (2010). Seguridad alimentaria en España y en la UE. *European Food and Feed Law Review*, 5, 204-215.

comunitaria sobre la materia. La ley pretende garantizar la seguridad en toda la cadena alimentaria, tal y como se indica en la exposición de motivos, que en línea con la legislación alimentaria europea, 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-técnica 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 riesgos emergentes. De ahí la importancia de los nuevos 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.

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 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.

En la ley se establece un derecho a la seguridad sanitaria, 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. 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, solo tiene acceso a alimentos sanos, al menos este es el objetivo de toda reglamentación alimentaria. De manera que para que el alimento pueda ser introducido en el mercado, debe ser sano, pues sin esta característica no puede entrar en el mercado y, por tanto, no existe. 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, tales como alergias, trastornos, intolerancias, etc.

Del reconocimiento de ese 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.

De manera que los fines específicos de la ley son:

- 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 fomentan la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad.
- 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, gestión y comunicación de los riesgos alimentarios, así como la regulación de procedimientos de actuación en supuestos de crisis o de emergencias¹⁰.

Podemos concluir respecto a la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición que:

- a) Atiende de una manera primordial al principio de prevención y precaución, estableciendo los requisitos que habrán de reunir para considerarse seguros los alimentos y los piensos que se pongan en el mercado, fijando como ineludible el que los operadores económicos no podrán poner en el mercado productos que no sean seguros.
- b) Regula los mecanismos de control de la Administración, tanto en las fronteras en los procesos de importación y exportación de alimentos y pienso como a efectos de coordinación y cooperación efectiva entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, con obligaciones informativas, estableciendo un principio de responsabilidad por la acción u omisión en el desempeño de las actividades de las Administraciones en la materia, cuando de las mismas se derive un perjuicio económico para el país, fundamentalmente en nuestras relaciones con la Unión Europea.
- c) Se aborda el papel de la formación en materia de seguridad alimentaria y nutrición, atendiendo a su condición de pilar básico para alcanzar dicha seguridad.

¹⁰ Palma Fernández, J. L. (2013). Chatarra normativa y Derecho alimentario: El caso de las reglamentaciones técnico-sanitarias. *Diario La Ley*, 8.157.

- d) Se establece 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.
- e) Se incorporan los hábitos de alimentación saludables y se prevé la creación de un observatorio de la nutrición y el estudio de la obesidad, que realizará análisis periódicos de la situación nutricional de la población y de las cifras de obesidad en España. En este ámbito, y con respecto a la alimentación en los colegios, establece que los menús habrán de responder a un correcto equilibrio nutricional.
- f) Se prohíbe cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sobrepeso u obesidad, y con respecto al ámbito publicitario se regula la publicidad de alimentos destinados a menores de 15 años y se prohíbe la aportación de testimonios de profesionales o científicos, reales o ficticios, o de pacientes reales o supuestos como medio de inducción al consumo en la publicidad de alimentos.

IV. LA RESPONSABILIDAD PENAL EN LAS EMPRESAS DE ALIMENTACIÓN

El sector de la alimentación está tardando en tomar conciencia sobre la importancia de contar con un plan de prevención y detección de delitos, o lo que es lo mismo, un plan de *compliance*. Y ello a pesar de tratarse de un sector que debe gestionar correctamente y de forma constante el peligro microbiológico de los alimentos que fabrica, elabora y distribuye, y que deben ser seguros para el consumidor. Por eso resulta preocupante la escasa diligencia con la que el sector está asumiendo esta responsabilidad, tal vez por desconocimiento sobre las implicaciones de la comisión de posibles delitos en su seno.

En el ámbito del Derecho penal empresarial, cuando nos referimos a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, destaca la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que modificó el Código Penal. El legislador español ha optado por un modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas caracterizado por un *numerus clausus*, es decir, que no todo delito susceptible de ser cometido por las personas físicas puede ser imputado a las empresas y otros entes colectivos, sino exclusiva y precisamente por un grupo concreto de ellos.

Los delitos que puedan cometer las empresas alimentarias son los delitos contrarios a la salud pública, siendo el bien jurídico protegido la seguridad colectiva a la que hace mención el título XVII del Código Penal. La inclusión de estos delitos en el Código Penal también viene motivada por la Constitución Española de 1978, cuyo artículo 43 reconoce «el derecho a la protección de la salud», siendo competencia de los poderes públicos «organizar y tutelar la salud pública».

El catálogo de delitos que puede cometer una empresa del sector alimentario es muy amplio. Los artículos 363 a 366 del Código Penal recogen las conductas delictivas que, en el marco de la defensa de la salud pública, se relacionan con la manipulación y distribución de alimentos: se trata de delitos que, en todos los supuestos, ponen en peligro la salud pública colectiva mediante el recurso a la técnica del delito de peligro abstracto, al no exigirse en ninguna de las conductas la existencia de un riesgo específico de consumo por parte de los consumidores, sino que es suficiente con generar las

condiciones de riego en los propios alimentos, sin que sea necesario que los mismos se hayan puesto a disposición de las partes¹¹. Por ejemplo, ofrecer en el mercado productos alimentarios omitiendo o alterando los requisitos establecidos por las leyes sobre la caducidad o composición del producto, adulterar alimentos o bebidas mediante sustancias o aditivos u otros agentes susceptibles de causar daños a la salud pública, administrar a los animales sustancias no permitidas que generan riesgo para la salud o en dosis superiores o para fines distintos a los autorizados, sacrificar animales mediante sustancias no permitidas para el consumo humano o despachar al consumo público productos de los animales sin respetar los periodos de espera.

La responsabilidad de las personas jurídicas tiene un efecto preventivo al estimular a los que ejercen funciones directivas para aplicar sistemas y llevar a cabo actuaciones en el mercado que sean respetuosas con la legislación jurídico-penal. Obviamente, las sanciones penales aplicables a las empresas implican mayores niveles de protección de las eventuales víctimas.

Para la organización y gestión de riesgos penales, las empresas (personas jurídicas) alimentarias deberían contar con el llamado órgano de cumplimiento penal. Efectivamente, a partir de 2015, el Código Penal estableció la necesidad de que la persona jurídica, para quedar exenta de responsabilidad, cuente con un órgano que supervise, vigile y controle el modelo de gestión de delitos.

El objetivo del plan de prevención y detección de delitos es muy concreto: evitar que la empresa pueda ser responsable penal por los delitos que puedan cometerse en ella por parte de empleados, administradores o terceros y que, en este caso, pueden afectar a los consumidores. Y, en este sentido, el riesgo principal que la industria agroalimentaria debe evitar es el relacionado con la comisión de delitos de salud pública respecto a los productos que fabrica, comercializa o distribuye.

Referencias bibliográficas

- Amaro López, M. A. *Higiene, Inspección y control de los alimentos. Historia, presente y futuro*. En <<http://www.uco.es/nutybro/docencia/higiene/documentos/historia%20web.pdf>>.
- García Montoro, L. (2013). 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*, 6, 234-243.
- Gómez Díaz, S. y Gómez Díaz, M. J. (2003). Control y fraude de los alimentos: Un viaje por la ciudad de Almería. 1788-1940. En Martínez López, J. M., *Historia de la Alimentación rural y tradicional: receta-rio de Almería* (p. 40). Instituto de Estudios Almerienses.
- González Vaque, L. (2017). Reflexiones y dudas sobre la responsabilidad penal de las empresas agroalimentarias. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 7.

¹¹ Ruiz Rodríguez, L. R. (2016). La reforma penal de los delitos contra la salud pública como respuesta a las innovaciones científicas y tecnológicas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-19, 19-20.

- López, L. *La responsabilidad penal de la empresa alimentaria*. En <<https://www.lexainia.com/blog/articulos/responsabilidad-penal-empresa-alimentaria>>.
- Ollero, A. (2007). *El Derecho en teoría* (p. 98). Navarra: Thomson-Aranzadi.
- Palma Fernández, J. L. (2013). Chatarra normativa y Derecho alimentario: el caso de las reglamentaciones técnico-sanitarias. *Diario La Ley*, 8157.
- Plan de acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación* (1996). En <www.fao.org>.
- Rodríguez Font, M. (2007). *Régimen Jurídico de la seguridad alimentaria*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Rodríguez Fuentes, V. (2010). Seguridad alimentaria en España y en la UE. *European Food and Feed Law Review*, 5, 204-215.
- Recuerda Girela, M. A. (2006). *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos. Régimen jurídico-administrativo* (p. 22). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Ruiz Rodríguez, L. R. (2016). La reforma penal de los delitos contra la salud pública como respuesta a las innovaciones científicas y tecnológicas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-19, 19-20.
- Tornero, E. *La importancia del compliance en las empresas de alimentación*. En <www.elderecho.com>.