

# Aspectos legislativos generales de las políticas de seguridad alimentaria

Carmen D. Medina

Departamento  
de Enfermería  
Universidad de  
Las Palmas de Gran  
Canaria

## Resumen

Las distintas crisis alimentarias producidas en los últimos años en el entorno europeo han venido a poner de manifiesto la ineficacia de la legislación existente para prevenir, o al menos paliar adecuadamente las consecuencias negativas para la salud de dichas crisis. El antecedente tal vez más recordado en España hasta fechas cercanas fue el del aceite de colza, pero las vacas locas volvieron a recrear el temor de los consumidores respecto a la seguridad de los alimentos. En el presente trabajo se pretende poner de manifiesto los problemas que plantea la existencia de una legislación profusa y dispersa en materia de nutrición, especialmente en el ámbito europeo. El objetivo que se persigue es analizar las bases establecidas en el recientemente publicado Reglamento 178/2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria; pero también se pretende señalar el marco jurídico general que en materia de protección de consumidores fue establecido en nuestro País a través de la Ley General de Consumidores y Usuarios de 1984.

**Palabras clave:** Seguridad alimentaria. Legislación. Regulación

## Summary

In recent years various food crises have occurred in Europe. Such crises have highlighted the inefficiency of the existing legislations to prevent, or at least alleviate, their negative effects on health. In Spain, the Colza's oil case is still today the most notorious crisis in the food sector. After that, the mad cow disease outbreak led Spanish consumers to fear about the quality and health risks linked to certain food products. This paper's aim is to highlight the problems generated by a profuse and scattered legislation to regulate the food sector, especially within the European Union. This is achieved by analysing the established grounds set by the recently published normative 178/2002. This normative indicates the general principles and requirements of the food control legislation, and creates the "European Food Safety Authority". The general frame in consumer protection established in Spain by the "Ley General de Consumidores y Usuarios de 1984" (General Law of Consumers and Users in 1984) will also be studied.

**Key words:** Food safety. Legislation. Regulation. Food policy

## Introducción

El conjunto de disposiciones que conforman la llamada legislación alimentaria surge como consecuencia de la necesidad de dotar de un marco jurídico adecuado a las llamadas políticas nutricionales, que son el conjunto de medidas adoptadas en un país, una región o en el ámbito local con el fin de identificar los problemas nutricionales y establecer las formas más adecuadas prevenirlos<sup>1</sup>.

Las políticas nutricionales integran medidas de diversa índole que alcanzan desde las que afectan a la higiene y seguridad de los alimentos, hasta las estrategias de educación nutricional y son adoptadas por decisión gubernamental para garantizar el acceso de la población a una alimentación sana y adecuada<sup>2</sup>.

Las políticas nutricionales de un país deberían estar integradas en un único documento, sin embargo, son muy pocos los países del entorno europeo que cumplen este ideal (Noruega, Finlandia y Malta destacan en este sentido). En el caso de España, como en otros países, las políticas nutricionales son competencia de diversos ministerios, especialmente de los de Agricultura y Pesca y Sanidad y Consumo, los cuales no siempre están adecuadamente coordinados, lo que origina, entre otros problemas, que se produzcan tal cantidad de normas jurídicas para regular esta materia que, en todo caso, hace difícil tener una idea de conjunto de las que están vigentes en cada momento.

Entre esa multiplicidad de normas jurídicas, interesa destacar de manera especial aquellas que tienen que ver con la seguridad de los alimentos. En las últimas décadas se ha producido una mejora notable de la salud de los ciudadanos europeos en general, y las

Correspondencia:  
Carmen Delia Medina  
Castellano  
Facultad de Ciencias  
de la Salud  
Av. Marítima del Sur, s/n  
35016 Las Palmas  
de Gran Canaria  
E-mail:  
cmedina@denf.ulpgc.es

causas para ello hay que encontrarlas, entre otras, en la mejora de la alimentación, que, a su vez, ha sido propiciada por una mayor flexibilidad en el comercio transfronterizo y en el desarrollo de nuevos alimentos enriquecidos industrialmente o modificados genéticamente.

Pero junto a estas indudables ventajas, la apertura de fronteras y el desarrollo de nuevas tecnologías alimentarias, lleva aparejado un notable incremento del riesgo de ingerir alimentos perjudiciales para la salud. Junto a ello, la priorización de los intereses económicos sobre los sanitarios, hace recomendable, cuando menos, conocer las bases legislativas en las que se apoyan las medidas generales de seguridad alimentaria que existen tanto en nuestro país como en el ámbito europeo.

## Marco jurídico de la protección al consumidor en España. Antecedentes

La Constitución española reconoce el derecho a la protección de la salud para todos los ciudadanos, y establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la seguridad y proteger la salud y los legítimos intereses de los consumidores. Estos dos objetivos van a constituirse en la base de la legislación en materia de seguridad y calidad de los alimentos en nuestro país.

Sin embargo, no se debe caer en el error de considerar que hasta la entrada en vigor de la Constitución no existía ningún tipo de regulación en materia de higiene y seguridad de los alimentos. Por el contrario, el Código Alimentario Español<sup>3</sup>, pieza principal de la legislación en materia alimentaria en España hasta fechas recientes, data de 1967, teniendo como objetivo recoger las normas que, en cada caso, se estimasen idóneas para la protección de los consumidores de sustancias alimentarias. Sin embargo, habrá que esperar algunos años para contar con un marco legislativo general en esta materia, marco que viene conformado por la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, la cual tiene como objetivo regular la producción y comercialización de los alimentos en todas sus fases y aspectos.

## La Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios

La Ley 26/84, de 19 de julio, para la Defensa de Consumidores y Usuarios se promulgó con la finali-

dad de informar y formar a los consumidores, hacerles tomar conciencia de sus derechos en cuanto tales y facultarles para el ejercicio de los mismos. Los derechos básicos que se recogen en esta Ley son los siguientes:

- Derecho a la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad.
- Derecho a la protección de sus intereses económicos y sociales.
- Derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios sufridos.
- Derecho a recibir una información correcta sobre los diferentes productos o servicios, su adecuado uso, consumo o disfrute.
- Derecho a audiencia y consulta en representación de sus intereses, y a la debida protección jurídica.

Lo que pretende garantizar la Ley, o al menos evitar, es que los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores entrañen riesgos para su salud y seguridad. Para ello se establecen una serie de prohibiciones en materia de alimentos como son:

1. La prohibición de usar cualquier aditivo que no figure expresamente citado en el listado de los mismos que ha sido autorizado y publicado por el Ministerio de Sanidad
2. La prohibición de venta a domicilio de bebidas y alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores en establecimientos autorizados, es decir, no se prohíbe que nos lleven la compra del supermercado a casa, lo que se prohíbe es la venta ambulante de productos destinados al consumo humano con fines alimentarios -justamente el incumplimiento de esta prescripción fue la que causó el desastre del aceite de Colza. Solo se permiten aquellas ventas ambulantes que tradicionalmente hayan sido practicadas en determinadas zonas del territorio -por ejemplo la venta ambulante de pescado en ciertas localidades-.
3. La prohibición de venta o suministro de alimentos envasados, cuando no conste en los mismos el número del Registro General Sanitario de Alimentos.
4. La prohibición de importar artículos que no cumplan lo establecido en esta Ley y otras disposiciones que la desarrollen.

En todo caso, la Ley para la Defensa de los Consumidores pretendía que la regulación que en materia

alimentaria se dictara en nuestro país cumpliera unos mínimos que evitaran una interpretación abusiva, fraudulenta, o dudosa de las normas exigibles por parte de los productores, comerciantes, transportistas; en definitiva, por todos aquellos que intervienen en la puesta a disposición del usuario de los productos alimentarios.

## Marco legislativo europeo. Antecedentes

La entrada de España en la CEE, provocó un importante impacto en todo nuestro ordenamiento jurídico interno, impacto al que no fue ajeno el Derecho Alimentario. Uno de los principales cambios vino condicionado por el principio de libre circulación de mercancías, básico para el funcionamiento del Mercado Común, cuestión que, ya desde los primeros tiempos de la Comunidad, planteó graves cuestiones en el ámbito de los productos alimentarios, ya que estos no reunían las mismas características que otras mercancías, de manera que no se podía dejar su regulación enteramente en manos de las empresas productoras o transformadoras sobre la base de los acuerdos que se establecieran entre ellas, ya que un control insuficiente o irregular en este ámbito podía crear riesgos importantes para la seguridad de los consumidores.

Para paliar estas dificultades, y con el objetivo de propiciar un acercamiento legislativo entre los distintos países de la CEE, el Consejo de Europa adoptó, ya en 1969, un programa general de eliminación de trabas técnicas en los intercambios, lo que motivó una intensa actividad reglamentaria, la mayor parte de las cuales hacen referencia a aditivos, etiquetados, objetos y materiales destinados a estar en contacto con los alimentos, etc. Sólo una pequeña parte de esta normativa estaba dirigida a la definición y normalización de las características de los productos, lo que propició un relativo fracaso de esta actividad legislativa.

Para paliar esta situación se acudió a otra estrategia denominada "acercamiento represivo", consistente en aplicar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo elaborada en torno a los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE<sup>4,5</sup>, y que venía a considerar que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debía ser, en principio, admitido en el territorio de otro Estado miembro, salvo en los supuestos de motivos reconocidos como lícitos en el artículo 36 del Tratado (protección de la salud pública, etc.), o por otras exigencias, tales

como la protección de los consumidores, y siempre que las restricciones nacionales así reconocidas como lícitas en su principio no estuvieran desproporcionadas en relación con la exigencia de protección invocada.

Más adelante, el Consejo de Europa consideró que la armonización legislativa tradicional, una vez que entró en vigor el Acta Única<sup>6</sup>, debería limitarse a la definición de las exigencias esenciales de seguridad a las que deberían responder los productos puestos en el mercado para circular libremente dentro de la Comunidad, exigencias que se centraban en la protección de la salud pública y en la información al consumidor<sup>7</sup>.

En la actualidad nuevas realidades introducen nuevos conceptos como el de riesgo, en el que confluyen elementos jurídicos, técnicos, económicos y sociales, y que genera una legislación que persigue garantizar inocuidad, salubridad y aptitud para el consumo humano. Cambia también el enfoque tradicional de la información, pasándose de unos datos mínimos y obligatorios, a unos requerimientos de información que abarcan múltiples aspectos -información ambiental, métodos de producción, etc.-.

Asimismo, aunque al día de hoy es posible afirmar que la mayoría de las legislaciones nacionales sobre productos alimenticios se encuentra armonizada en el ámbito europeo, y dado que esa armonización se ha producido a costa de generar un gran número de disposiciones normativas, de forma fragmentada y dispersa, se ha generado una gran dificultad para su adaptación y renovación de acuerdo a las nuevas realidades. Este hecho se ha puesto de manifiesto con el ya mencionado mal de las vacas locas, el cual vino a poner en tela de juicio la capacidad de la legislación europea vigente para lograr el objetivo de mantener un elevado nivel de salud de la población.

Por ello, el 12 de enero de 2000, la Comisión Europea propuso en su Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria<sup>8</sup> la creación de la Autoridad Alimentaria Europea y la fijación de procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, así como los criterios en los que debe asentarse la legislación europea en este ámbito en los años venideros, los cuales, a su vez, tomarán apoyo de lo establecido en el Libro Verde sobre la legislación alimentaria<sup>9</sup>, que tenía entre otros, los siguientes objetivos:

- Examinar en qué medida la legislación vigente respondía a las necesidades y expectativas de los consumidores, productores, fabricantes y comerciantes.
- Estudiar de qué forma las medidas destinadas a incrementar la independencia, la objetividad, la

equivalencia y la eficacia de los sistemas de control e inspección de los productos alimenticios estaba logrando sus objetivos.

- Iniciar un debate público sobre la legislación alimentaria europea con el fin de proporcionar orientaciones a la Comisión para sus iniciativas legislativas futuras.

Finalmente, el pasado mes de enero ve la luz el Reglamento 178/2002 de 28 de enero por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, el cual es obligatorio y directamente aplicable en cada Estado miembro de la Comunidad Europea.

El Reglamento comienza exponiendo las razones de su desarrollo, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

1. La importancia de asegurar un adecuado nivel de seguridad para la salud humana de los alimentos que circulan libremente en la CE.
2. La necesidad de adoptar medidas destinadas a garantizar que no se comercializarán alimentos que no sean seguros.
3. La importancia de considerar todos los aspectos que inciden en la seguridad de los alimentos, incluidos los modos de producción de los piensos animales.
4. La necesidad de adoptar criterios uniformes a la hora de establecer limitaciones a la libre circulación de alimentos (especialmente a la hora de hacer uso del llamado principio de cautela).

Otras muchas razones justifican el desarrollo de esta norma, pero las señaladas nos permiten tener una idea general del punto de partida del Reglamento, el cual dedica el segundo de sus artículos a definir lo que se entiende por alimento y por piensos a los efectos de la propia norma, ya que estos dos elementos serán objeto de su regulación:

*Se entenderá por alimento o producto alimenticio cualquier sustancia o producto destinado a ser ingerido por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto se han sido transformado entera o parcialmente, como si no.*

Seguidamente se nos indica que queda incluido dentro del concepto: bebidas, goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. Igualmente se nos indica que no se incluye en el concepto de alimento: los piensos, los animales vivos, las plantas antes de la cosecha, los medicamentos, los cosméticos, el tabaco, las

sustancias estupefacientes y los residuos y contaminantes.

Por su parte, los piensos se definen como *cualquier sustancia o producto, incluidos los aditivos, destinados a la alimentación por vía oral de los animales.*

En el capítulo II del Reglamento se establecen los objetivos y principios generales de la legislación alimentaria. Entre los primeros se encuentran los siguientes:

- Lograr un elevado nivel de protección de la vida y la salud de las personas.
- Proteger los intereses de los consumidores.
- Lograr la libre circulación en la Comunidad de alimentos y piensos fabricados y comercializados.

El objetivo de procurar la protección de la vida y salud de las personas obliga a establecer el llamado principio de cautela, en virtud del cual cuando, tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que se produzcan efectos nocivos para la salud por el consumo de un determinado producto, pero siga existiendo incertidumbre científica sobre la certeza de dicho riesgo, se podrán adoptar medidas provisionales destinadas a proteger a los usuarios y consumidores, a la espera de disponer de información científica adicional que permita una determinación del riesgo más completa.

Por lo que se refiere a los principios generales que han de contemplarse en la formulación de toda la legislación alimentaria, el Reglamento se refiere exclusivamente al principio de transparencia, que se desenvuelve en dos momentos:

- Consulta pública, que implica que en el proceso de elaboración, evaluación y revisión de la legislación alimentaria se procederá a consultar a los consumidores, bien directamente, bien a través de órganos representativos, excepto cuando no sea posible por la urgencia del asunto.
- Información al público, que supone que cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento o un pienso puede representar un riesgo para la salud de las personas y de los animales, las autoridades, atendiendo a las circunstancias adoptarán las medidas adecuadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo y de las medidas que se vayan a adoptar para prevenirlo o paliarlo.

En cuanto a los requisitos generales que ha de cumplir la legislación alimentaria en todos los Estados miembros, se establecen los siguientes:

## 1. En materia de alimentos:

- No se comercializarán alimentos que no sean seguros, para lo cual se tendrá en cuenta:
  - a. Las condiciones normales de uso del alimento por los consumidores y en cada fase de la producción, transformación y distribución
  - b. La información ofrecida al consumidor, incluida la figura de la etiqueta.
- Se considerará que un alimento no es seguro cuando sea nocivo para la salud o no sea apto para el consumo humano
- A la hora de determinar si un alimento no es apto para el consumo humano se tendrá en cuenta si el alimento resulta inaceptable para el consumo humano, de acuerdo con el uso al que está destinado, por estar contaminado por una materia extraña o de otra forma, o estar putrefacto, deteriorado o descompuesto.

A la hora de determinar si un alimento es nocivo se tendrá en cuenta:

- a. Sus efectos inmediatos y a corto y largo plazo, no solo para la salud de la persona que la consume, sino también para sus descendientes
- b. Los posibles efectos tóxicos acumulativos
- c. La sensibilidad particular a ese producto de una categoría específica de consumidores, cuando el alimento está destinado a ella (por ejemplo, productos destinados a la alimentación infantil).

## 2. En materia de piensos:

- El pienso que cumpla las disposiciones comunitarias específicas por las que se rige la inocuidad de los piensos se considerará seguro, pero solo respecto de los aspectos que cubren esas disposiciones.
- Dado que la declaración de inocuidad no es general, sino específica se establece la posibilidad de que un pienso que cumpla con las disposiciones específicas que le sean aplicables pueda ver restringida su comercialización e incluso ser retirado del mercado si existen motivos fundados para sospechar que el pienso no es seguro.
- No se comercializarán ni se darán a ningún animal destinado a la producción de alimentos piensos que no sean seguros.
- Se considerará que un pienso no es seguro cuando:
  - a. Tenga un efecto perjudicial para la salud humana o de los animales.

- b. Haga que el alimento obtenido a partir de animales destinados a la producción de alimentos no sea seguro para el consumo humano.

Finalmente, se contempla también como requisito de seguridad un correcto etiquetado, de tal manera que la información que se ofrece al consumidor sobre los alimentos a través de las etiquetas o por cualquier otro medio de presentación del producto, no induzca a error al consumidor.

Para finalizar, señalar que, como se indicó, el Reglamento objeto de nuestro estudio también crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, siguiendo las recomendaciones y principios establecidos en los Libros Blanco y Verde de la CE, ya mencionados. La finalidad de la misma es facilitar *asesoramiento científico y apoyo científico y técnico de cara a la labor legislativa y política de la Comunidad en todos aquellos ámbitos que, directa o indirectamente, influyen en la seguridad de los alimentos y los piensos*.

En definitiva, el cometido de la Autoridad es cooperar en la armonización de toda la legislación que en materia de alimentos pueda emanar de la CE y de los Estados miembros, estableciendo de un modo científico, unas bases mínimas que permitan garantizar la seguridad de los consumidores europeos, al margen de los intereses económicos de los países, si es que ello es posible.

## Conclusiones

Creo que lo que hasta ahora hemos estado viendo nos permite obtener algunas conclusiones de carácter general:

1. Existe una abundantísima y dispersa legislación en materia de alimentos. Desde mi experiencia opino que es uno de los temas concretos a los que más espacio han dedicado los legisladores a partir de la década de los sesenta.
2. Con relación a lo anterior, parece una explicación plausible de esta incontinencia legislativa, la importancia que la adecuada producción y manipulación de los alimentos y productos alimentarios tiene para la salud humana.
3. En esta materia, se ha puesto especial atención a la protección de la salud en dos sentidos, o ámbitos: de una parte, evitar la propagación de enfermedades infecto-contagiosas, de otra, evitar la aparición de determinadas patologías re-

lacionadas con la ingestión de productos tóxicos incorporados a los propios alimentos o por contaminación producida a través de sus envases y envoltorios.

4. Garantías en materia de información a los consumidores. Desde el propio Código, hasta la Ley de Consumidores y Usuarios, se plantea una fuerte exigencia a los fabricantes, distribuidores, envasadores, etc., de información a los usuarios. Una cuestión en la que se incide especialmente es la de información proporcionada a través de los rótulos y etiquetas de los productos, los cuales deben contener datos específicos, ciertos y que no induzcan a error.
5. A pesar de toda esta profusa legislación, es posible apreciar que en determinados niveles del proceso de producción, manipulación o distribución de estos productos, no se ha alcanzado un nivel óptimo de control.
6. Probablemente, la solución y el control de ciertos desmanes no se encuentra en una mayor producción legislativa, sino que es más una cuestión de cultura empresarial y comercial, lo cual solo puede encontrar un abordaje correcto desde la formación y la información.

## Bibliografía

1. Bengoa JM. Definitions, scope and instruments of a food and nutrition policy. Papers presented at the second Asia Congress of nutrition. WHO, Geneva. Cit. En: Helsing E. *Políticas nutricionales*. En: Serra Majem LI, Aranceta J, Mataix J (eds). *Nutrición y Salud Pública. Métodos, bases científicas y aplicaciones* (1ª edic). Barcelona: Masson, 1995;311-7.
2. González Briones E, Merino Merino B (coord.) *Nutrición saludable y prevención de los trastornos alimentarios* (1ª edic). Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo- Ministerio de Cultura y Deporte - Ministerio del Interior, 2000;92 y ss.
3. Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre.
4. Tratado CEE (1957). BOE de 1 de enero de 1986. Modificado por el Tratado de Ámsterdam (1997), ratificado por España por la Ley Orgánica 9/1998 de 16 de Diciembre. BOE de 17 de diciembre.
5. Tratado de Ámsterdam (1997), ratificado por España por la Ley Orgánica 9/1998 de 16 de Diciembre. BOE de 17 de diciembre.
6. Acta Única Europea. DOL 169 de 29 de junio de 1987.
7. Comunicación 89/C271/03.
8. COM (99) 719 final.
9. COM (97) 176 final.

