



Responsabilidad administrativa de la empresa alimentaria

■ **VÍCTOR MANTECA VALDELANDE**
Doctor en Derecho

La responsabilidad en que puede incurrir una empresa dedicada al sector de la alimentación es, en principio, la misma que cualquier otra empresa dedicada a cualquier sector económico.

Pero es cierto que este sector se encuentra sometido a un grado de riesgo superior al estar relacionado con la salud de los consumidores; por eso al empresario alimentario se le exige un grado adicional de responsabilidad que garantice más protección para la salud pública.

La responsabilidad alimentaria se despliega desde un punto de vista legal en tres planos diferenciados: administrativo, civil y penal.

En cada uno de ellos existen normas que determinan una responsabilidad específica del empresario alimentario, que no se encuentra en otras actividades económicas, lo cual justifica la afirmación de que la empresa alimentaria está someti-

da a una responsabilidad específica propia de esta actividad.

En esta ocasión examinaremos la responsabilidad en plano administrativo, que es la que se deriva del incumplimiento de la normativa propiamente alimentaria y que da lugar a la sanción tipificada en la ley; para otro artículo posterior dejamos la responsabilidad civil patrimonial que reclama el particular por los perjuicios causados y la responsabilidad penal que tiene lugar cuando la empresa alimentaria haya incurrido en delitos agroalimentarios tipificados en el Código Penal.

La Administración tiene el deber de tutelar y defender la salud de los consumidores adoptando las medidas precisas, para ello el ordenamiento legal le atribuye funciones de control, inspección y vigilancia de las actividades que se llevan a cabo en el sector de la alimentación, además también ostenta una potestad san-

cionadora sobre las infracciones que se cometan a fin de salvaguardar la salud pública, los intereses de los consumidores y las exigencias de seguridad del comercio, la industria y los servicios.

Por ello la normativa administrativa en materia de alimentación regula los requisitos técnicos, económicos y sociales referidos a productos y servicios ofrecidos a los consumidores y usuarios, establece responsabilidades de empresarios y demás operadores y configura en definitiva un marco normativo dirigido a evitar indefensiones ante fraudes, abusos o negligencias.

LAS INFRACCIONES ALIMENTARIAS

El Real Decreto 1945/1983 establece un catálogo de infracciones administrativas clasificadas por grupos con un criterio funcional en infracciones sanitarias, infracciones en materia de protección al consumidor, infracciones en la calidad de

la producción agroalimentaria e infracciones relacionadas con la inspección alimentaria.

Infracciones sanitarias

El citado real decreto tipifica, en su artículo 2, el incumplimiento de los requisitos y prohibiciones de carácter sanitario como infracciones administrativas estableciendo, entre otras, las siguientes:

- Acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores o usuarios ya sea de forma dolosa o negligente. Definición de amplio contenido que mezcla, sin distinguir, las situaciones previas de creación de riesgo genérico con la realización efectiva de las conductas que causan daños o perjuicios concretos. Lo cual constituye una técnica normativa incorrecta sobre todo en el ámbito sancionador; si a esto le añadimos que también incluye en la misma definición las conductas por acción como por omisión sin hacer diferencia entre conductas dolosas (deliberadas) o simplemente negligentes (imprudentes), puede concluirse que como se ha dicho en otros ámbitos jurídicos este precepto constituye un auténtico cajón de sastre que ha permitido aplicarlo a cualquier comportamiento ampliando desmedidamente la potestad de interpretación de los agentes y autoridades sancionadores, pero ello vulnera en cierto modo el principio de legalidad que es uno de los pilares básicos del derecho sancionador.
- Incumplimiento o contravención de los requerimientos previos que en concreto formulen las autoridades sanitarias para situaciones específicas. Aquí se trata de sancionar el incumplimiento de requisitos normativos de prevención del que pudieran derivarse perjuicios para la salud pública.
- La promoción o venta para uso alimentario y la simple tenencia o utilización de aditivos o sustancias extrañas, cuya utilización no esté autorizada por la legislación que regule la elaboración del producto alimentario. Para que se pro-



duzca la infracción, en este caso no es precisa la puesta en riesgo de la salud pública ni tampoco la producción de daños o perjuicios concretos.

- La inducción a confusión al consumidor sobre las verdades características sanitarias o nutricionales de un producto alimentario a través de su presentación, sancionando las actividades que registren estas conductas en la elaboración, suministro y venta de los productos alimentarios.
- La preparación, distribución, suministro o venta de alimentos que contengan gérmenes, sustancias químicas o radiactivas, toxinas o parásitos capaces de producir o transmitir enfermedades al ser humano, equiparándose a éstas las actividades que excedan los límites y tolerancias establecidos por la normativa.
- El desvío para consumo humano de productos no aptos para ello o que estén destinados a otros usos.
- Cualquier incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones así como la falta de precauciones o diligencia exigible cuando se produzca un riesgo grave y directo para la salud de los consumidores. Se trata de un tipo genérico cuya utilización re-

quiere el uso de otro específico para configurar adecuadamente la infracción.

Infracciones en materia de protección al consumidor

Se incluyen en esta clase de infracciones las conductas que suponen alteración, adulteración o fraude en bienes o servicios susceptibles del consumo humano.

- Las conductas de elaboración, distribución, suministro o venta en los siguientes casos:
 - Cuando se haya adicionado o sustraído cualquier sustancia o elemento del producto para variar su composición, estructura, peso o volumen con fines fraudulentos.
 - La adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento del producto, con el objeto de corregir defectos o encubrir una inferior calidad a la establecida reglamentariamente.
 - Cuando la composición o calidad del producto alimenticio no se ajuste a las disposiciones vigentes o difiera de la declarada y registrada.
- El fraude en cuanto al origen, calidad, composición, cantidad, peso o medida de cualquier clase de bienes o servicios destinados al consumo público o



CUADRO Nº 1

NORMATIVA LEGAL BÁSICA ESPAÑOLA SOBRE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA ALIMENTARIA

- LEY 26/1984, GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.
- LEY 22/1994, DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR PRODUCTOS DEFECTUOSOS.
- REAL DECRETO 1945/1983, SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DE LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA.
- REAL DECRETO 44/1996, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL CONSUMIDOR.
- LEY 14/1986, GENERAL DE SANIDAD.

- su presentación mediante determinados envases, etiquetas, información o publicidad que induzcan a engaño o confusión al consumidor. También cuando se oculte la verdadera naturaleza del producto o del servicio que se ofrece.
- La venta al público de bienes o prestación de servicios a precios o márgenes comerciales superiores a los máximos legalmente establecidos.
 - Ocultación de una parte del precio mediante rebajas en cantidad o calidad o formas de pago no manifiestas.
 - Transacciones en que se imponga al consumidor la compra injustificada de una cantidad mínima o de productos no solicitados.

- La intervención en el mercado de nuevos intermediarios que originen aumentos no autorizados de los precios.
- Acaparamientos o detracciones injustificados de productos cuando causen perjuicio a los consumidores.
- La no extensión de facturas cuando sea preceptivo y lo solicite el consumidor.
- Infracciones en materia de normalización, documentación y condiciones de renta o suministro, entre ellas pueden citarse:
 - Incumplimientos de normas sobre apertura de establecimientos.
 - Incumplimiento de normas sobre elaboración, comercialización.
 - Incumplimiento de normas sobre

marcado, etiquetado y envasado así como sobre publicidad.

- Incumplimientos sobre uso de marchamos, troqueles y contramarcas.
- Incumplimiento de normativas y ordenanzas de ventas.
- Incumplimientos en materia de seguridad.

Infracciones en la calidad agroalimentaria

En este grupo se incluyen las siguientes infracciones:

- Falta de presentación de certificado oficial de la empresa, instalación o del producto ante la Administración, cuando sea legalmente obligatorio. También la presentación sin los requisitos legales.
- Distribución de propaganda sin autorización o cuando no se ajuste a los requisitos normativamente establecidos.
- Falta de comunicación de cambio de titularidad o arrendamiento.
- Paralización de actividad agroalimentaria sin comunicarlo a la Administración.
- Incumplimiento de instrucciones de la Administración en materia de actividad económica.
- Elaboración, distribución y venta del producto sin autorización oficial.
- Tenencia o venta de productos a granel sin autorización o con envases ilegales.
- Plantación o cultivo sin autorización legal.
- Actividad industrial agroalimentaria no registrada oficialmente.
- Actuación que tienda a eludir la normativa.
- Elaboración agroalimentaria mediante procesos no autorizados y adición o sustracción fraudulenta de sustancias que modifiquen la composición del producto.
- Uso de nombres o indicaciones falsos o que induzcan a confusión en etiquetas, envases o publicidad.
- Falsificación de productos y venta de productos falsificados.
- Aportación de datos falsos en materia de ayudas o beneficios de cualquier índole.





- En general toda infracción que, con propósito de lucro, tienda a eludir la efectividad de las normas y medidas de vigilancia o intervención establecidas por la Administración.

Infracciones relacionadas con la inspección alimentaria

La actuación de los agentes de inspección agroalimentaria se encuentra amparada por la ley y en el desempeño de su actividad tienen el carácter de agentes de la autoridad, por ello los inspeccionados están legal y especialmente obligados por el deber de colaboración con la inspección siempre que les sea solicitado por los agentes. Esta es la razón por la que la normativa sancionadora establece estas infracciones:

- Negativa o resistencia a suministrar datos o información requerida por los agentes o autoridades competentes en procedimientos de inspección o para información, vigilancia e inspección en materia de inspección agroalimentaria o el suministro en estos casos de informaciones inexactas o documentación falsa.

- Resistencia, coacción, amenaza o cualquier otra forma de presión a los funcionarios encargados de la vigilancia así como la tentativa de realizar tales actos.
- Coacciones, amenazas o presión a organizaciones de consumidores que hayan entablado o pretendan entablar cualquier clase de acción legal, denuncia o participación en procedimientos ya iniciados relativos al incumplimiento legal, así como la tentativa.
- Manipulación, traslado o disposición de materias intervenidas por la Administración, evitando que las medidas de prevención adoptadas por la autoridad en ejercicio de las funciones de vigilancia e inspección queden de hecho vacías de contenido al haber dispuesto el sujeto infractor de la mercancía pese a su intervención cautelar.

Gravedad de las infracciones

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves de acuerdo con el criterio cuantitativo relativo a la importancia y el reproche de la conducta contravenidora cometida por el infractor.

Infracciones leves:

- Cuando la transgresión es de escasa entidad y se aprecia simple negligencia.
- Simples irregularidades sin trascendencia directa.
- Cuando se subsanen los defectos detectados por la autoridad.
- Cuando no proceda la calificación de grave o muy grave.

Infracciones graves:

- Conductas concurrentes con infracciones graves de carácter sanitario.
- Acciones consumadas de forma consciente y deliberada o por falta de control o precaución debidos.
- Circunstancias que califican la gravedad:
 - Predominio del infractor en un sector del mercado.
 - Cuantía del beneficio obtenido.
 - Alarma social generada.
 - Generalización de la infracción.
 - Negativa reiterada a facilitar información o prestar colaboración a la inspección.

Reincidencia de infracciones leves en los tres últimos meses.

Infracciones muy graves:

- Conductas concurrentes con infracciones muy graves de carácter sanitario.
- Acciones consumadas conscientes y deliberadas o por falta de control o precaución debidas.
- Circunstancias que califican el grado de muy grave:
 - Creación de situaciones de desabastecimiento en un sector o zona.
 - Aplicación de precios o márgenes muy superiores a los autorizados.
 - Cuando la mayor parte de los precios de una empresa excedan de los límites legales.
 - Negativa absoluta a facilitar información o prestar colaboración
 - Reincidencia en infracciones graves en los últimos cinco años que no sean consecuencia de reincidencia de infracciones leves.



SUJETOS RESPONSABLES

Es responsable de las infracciones la persona física o jurídica que haya participado en los actos calificados legalmente como infracción. La participación del sujeto responsable puede ser: directa o indirecta (esta extensión de la responsabilidad se justifica por la salvaguarda especial de la salud pública en el sector agroalimentario por comparación con otros sectores económicos).

Cuando la infracción sea cometida por personas jurídicas o entidades, serán responsables las personas físicas que formen los órganos rectores o directivos, así como los técnicos y encargados del control o de la producción. Esta responsabilidad administrativa por infracción es independiente de la responsabilidad civil o penal que puede exigirse a los interesados. Un infractor no puede ser sancionado dos veces por los mismos hechos.

SANCIONES

Pueden ser sanciones principales y sanciones accesorias. Las sanciones principales, legalmente previstas para las conductas infractoras, consisten fundamentalmente en multa cuya cuantía varía según la gravedad de la infracción:

- Sanciones leves, hasta 601,01 euros.
- Sanciones graves, hasta 1.525,30 euros.
- Sanciones muy graves, hasta 60.101,21 euros.

Pueden rebasar esta última cantidad hasta alcanzar 10 veces el valor de los productos objeto de la infracción.

Dentro de cada grado, la cuantía de la sanción se gradúa conforme a los siguientes criterios:

- El volumen de ventas del infractor.
- La cuantía del beneficio ilícito obtenido.
- El efecto perjudicial que la infracción haya producido.
- La voluntariedad y la negligencia (el dolo y la culpa).
- La reincidencia del infractor.

En cuanto a las sanciones accesorias, la Administración puede imponer el decomiso de la mercancía que pueda entrañar



riesgo para el consumo público, y el órgano sancionador debe determinar destino final que deba darse a la mercancía decomisada, siendo obligatoriamente destruida si su utilización o consumo entrañara peligro para la salud.

En casos de infracciones muy graves puede imponerse cierre temporal de la empresa o establecimiento, por un período máximo de hasta cinco años. Hay que aclarar que el cierre de instalaciones por falta de permiso o autorización es una medida que no tiene carácter de sanción. También se prevé la cancelación o suspensión total o parcial de ayudas y subvenciones incluso desgravaciones fiscales que hubiese solicitado o tuviese reconocidas el infractor, y la inhabilitación en estos casos de infracción muy grave para contratar con la Administración durante el plazo máximo de cinco años.

PRESCRIPCIÓN, CADUCIDAD Y PROCEDIMIENTO

Las infracciones tienen un plazo de prescripción de cinco años desde el día en que se cometió la infracción, si durante ese tiempo la Administración no hubiera

llevado a cabo ninguna actividad contra el infractor. El plazo se interrumpe en el momento en que se inicie un procedimiento sancionador contra el presunto infractor.

En el procedimiento sancionador en materia agroalimentaria es de aplicación lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993.

El desarrollo del procedimiento sancionador administrativo en esta materia parte de una denuncia de la comisión de posibles infracciones, de los agentes encargados de la vigilancia de cualquier fase de la cadena de producción o comercialización agroalimentaria.

Recibida la notificación, la Administración la examina y, según proceda, la archiva o nombra instructor para instrucción del procedimiento e incoará el correspondiente expediente administrativo. El acuerdo de inicio se comunica al interesado para que alegue lo que considere oportuno. Recibidas las alegaciones, el instructor del expediente llevará a efecto la práctica de la prueba (declarativa, testifical, documental y pericial).

Concluida la fase de prueba el instructor redactará una propuesta de resolución en que se describirán los hechos que se consideren probados, su calificación jurídica, determinándose la infracción y proponiéndose sanción.

Las resoluciones dictadas pueden ser objeto de recurso judicial contencioso administrativo. De todos modos hay muchas otras cuestiones dentro de la regulación procedimental de interés tanto para la defensa y tutela de la empresa de producción o distribución alimentaria que haya sido denunciada como para los consumidores y sus organizaciones afectados por un fraude o irregularidad, que en otro trabajo habrá ocasión de examinar. ■

VÍCTOR MANTECA VALDELANDE
Doctor en Derecho