Crisis alimentarias y protección de los intereses de los consumidores

SUSANA ROMERO SANZ
Profesora Titular Interina de la Universidad Rey Juan Carlos, área de Comercialización e Investigación de Mercados

MONTSERRAT PRIETO GOBERNA
Investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Las recientes crisis alimentarias que han sacudido a la Unión Europea han dejado una profunda huella en la opinión pública y abierto un profundo debate sobre la seguridad de los alimentos que consumimos. Sin embargo, aunque estas crisis se han venido sucediendo a lo largo de la historia, lo cierto es que la actual tendencia hacia la globalización de los mercados y las reiteradas informaciones publicadas sobre las últimas alertas alimentarias han contribuido a magnificar sus repercusiones y en particular, la percepción del riesgo alimentario por parte del consumidor (1). Es curioso observar como la relación beneficio/riesgo los consumidores la asumen de forma positiva respecto a los desarrollos bio-médicos y por el contrario, negativamente cuando se trata de alimentos.

El riesgo-concepto, cada vez más relevante en nuestra sociedad (2), se configura como un elemento esencial de decisión política (3) y ha de ser cuidadosamente analizado por las Administraciones competentes; y ello, sin olvidar la asunción por los particulares de buena parte de las funciones de control sobre la técnica y sus riesgos (4). Mientras que hablar de seguridad equivale a la ausencia o existencia de un umbral mínimo de riesgo que en tanto no sea superado, permite calificar a un determinado producto (5) como seguro y trasladado al ámbito que nos ocupa, la seguridad alimentaria puede definirse como "el valor máximo de riesgos consentido desde la perspectiva sanitaria e industrial, nutricional, informativa y comercial, aplicable a los ámbitos de la elaboración, conservación, distribución, venta, expedición y consumo de alimentos para el consumidor" (6).

Ahora bien, enumerar los pilares básicos de la futura legislación alimentaria europea es necesario a la vista del debate social suscitado por las sucesivas crisis alimentarias y atendiendo a la función de armonización normativa que ejerce la Unión Europea respecto a las particulares legislaciones de sus Estados miembros. Por otro lado, canalizar correctamente la información que recibe el consumidor sigue siendo el gran reto a superar para evitar en el futuro que situaciones de alarma como las vividas últimamente pongan en tela de juicio la seguridad alimentaria desde un punto de vista global.

RECIENTES ORIENTACIONES DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA

La Resolución del Parlamento Europeo de 1997 relativa al Libro Verde sobre Legislación Alimentaria (7) determina que los productos alimenticios autorizados y comercializados deben cumplir los principios de calidad, seguridad y protección preventiva de la salud. A pesar de esta

clara manifestación, lo cierto es que el Derecho Alimentario de la Comunidad Europea resulta confuso y disperso por lo que necesita ser aclarado y armonizado. Para ello, el Libro Verde se propuso alcanzar cuatro objetivos (8)

–Examinar en qué medida la legislación comunitaria (relativa a los alimentos) responde 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 productos alimenticios están logrando sus objetivos.

–Iniciar un debate público sobre nuestra legislación alimentaria con el fin de proporcionar orientaciones a la Comisión para sus iniciativas futuras en el sector de los productos alimenticios.

–Sentar las bases para que la Comisión pueda proponer medidas para unificar y simplificar de forma coherente la legislación alimentaria comunitaria, aumentar la protección de la salud pública, mejorar el funcionamiento del mercado interior y tener en cuenta la importancia creciente de la dimensión exterior y, en particular, de las políticas seguidas por nuestros socios comerciales más desarrollados, así como de las obligaciones derivadas de los acuerdos de la OMC.

Estas inquietudes del Parlamento Europeo en gran medida se plasmaron en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria (9) cuyo propósito fundamental es alcanzar y garantizar los más altos niveles de seguridad alimentaria desde un enfoque integral de la cadena alimentaria (de la granja a la mesa), con el empleo del mecanismo de análisis de los riesgos y todo ello, bajo la inspiración del principio de cautela o precaución.

La reciente Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los Principios y Requisitos Generales de la Legislación Alimentaria Europea (10) enumera entre sus objetivos fundamentales: la protección de la salud, el principio de precaución, la protección de los intereses de los consumidores, la trazabilidad y la elaboración de un sistema de responsabilidad que abarque todos los eslabones de la cadena alimentaria. A la vista de ello, vamos a analizar someramente los conceptos esenciales sobre los que se pretende sustentar la futura legislación alimentaria europea.

–EL RIESGO ALIMENTARIO

Tradicionalmente se ha venido afirmando que el concepto de riesgo tiene su origen en la decisión y actividad humana relacionada con el desarrollo tecnológico; en tanto que el peligro obedece a causas naturales. La Propuesta de Reglamento relativa a los principios y requisitos de la legislación alimentaria europea define el riesgo como "toda probabilidad de un efecto perjudicial para la salud".

Tanto el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria como la citada Propuesta de Reglamento resaltan la importancia del análisis de riesgos (determinación, gestión y comunicación de éstos) y del asesoramiento científico de calidad, transparente e independiente como instrumentos fundamentales para alcanzar una mayor seguridad alimentaria. Por otro lado, como criterio orientador en la adaptación de la legislación al progreso técnico surge el concepto de "mejores conocimientos disponibles" (11).

La importancia del control de los riesgos de la alimentación ha sido puesta de manifiesto por el Consejo Nacional de la Alimentación francés al afirmar que "el control de los riesgos de la alimentación se encuentra en el centro de la acción pública y el dispositivo de vigilancia y control de la producción y fabricación ha sido concebido para controlar esos riesgos y se apoya en el análisis científico de los riesgos biológicos, químicos y físicos" (12).

La recién creada Agencia Española de Seguridad Alimentaria (13) tiene como objetivo la protección de la salud pública (14) y adoptará sus decisiones previa valoración científica rigurosa con participación de todos los agentes que intervienen en la cadena alimentaria (consumidores, fabricantes, distribuidores, científicos, etc.), de forma que se convierta en el Centro Nacional de Referencia en la evaluación de los riesgos alimentarios, en su gestión y comunicación sobre todo en situaciones de emergencia. Entre las competencias de la Agencia Española se incluye la identificación de los denominados riesgos emergentes, realizando una labor de prospección para identificar nuevos riesgos y realizar un seguimiento de los mismos. Por otro lado, coordinará el sistema de redes de alerta que servirá para poner en conocimiento de la Agencia la existencia de un riesgo grave –directo o indirecto– para la salud de las personas tan pronto se tenga conocimiento del mismo (15) al objeto de actuar de la forma más rápida posible. Es un sistema presidido por el principio de confidencialidad (permite facilitar solamente los datos más relevantes para asegurar la eficacia del mercado) con base al cuál se pueden adoptar las siguientes medidas: restricción de la comercialización, retirada del mercado o recuperación de productos ya suministrados, recomendaciones a profesionales o acuerdos con ellos para prevenir o restringir la comercialización, imposición de condiciones especiales a productos y rechazo de lotes, contenedores o cargamentos. La elaboración de un Plan General de Gestión de crisis corresponderá al denominado Comité de crisis que a la vista de la información disponible determinará las estrategias a seguir cuando surjan situaciones de alarma o emergencia. Así, cuando se trata de alimentos de origen comunitario cabe adoptar medidas como la supresión de la comercialización o el establecimiento de condiciones especiales; en tanto

CUADRO Nº 1

RIESGOS ALIMENTARIOS Y PRINCIPALES FACTORES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LAS CONSUMIDORAS ESPAÑOLAS

PUNTOS NEGROS DE LA CADENA ALIMENTARIA

I.- NIVEL PRIMARIO	
USO DE HORMONAS PARA ENGORDE DEL GANADO	86,8%
USO DE ANTIBIÓTICOS EN EL GANADO	76,7%
USO DE PESTICIDAS Y HERBICIDAS	74,5%
COMPOSICIÓN Y UTILIZACIÓN DE PIENSOS	70,7%
II.- NIVEL SECUNDARIO (DISTRIBUCIÓN Y SERVICIOS)	
MANIPULACIÓN Y PREPARACIÓN DE COMIDAS	69,7%
HIGIENE DE LOS ESTABLECIMIENTOS	66,5%
HIGIENE EN LOS PROCESOS DE FABRICACIÓN	58,8%
ROTURA DE LA CADENA DEL FRÍO EN CONGELADOS	52,6%
ALMACENAJE DE PRODUCTOS	50,0%
III.- NIVEL DE AUTOCONTROL DOMÉSTICO (VALORACIÓN RIESGO BACTERIOLÓGICO)	
NO RECALENTAR RESTOS DE COMIDA	34,5%
SEPARACIÓN DE ALIMENTOS COCINADOS/CRUDOS EN FRIGORÍFICO	34,2%
LAVAR FRUTAS Y VERDURAS CON LEJÍA	18,1%
UTILIZAR EL PRODUCTO NADA MÁS DESCONGELAR	8,8%
CAMBIAR FRECUENTEMENTE LOS PAÑOS DE COCINA	6,3%
MANTENER LA CADENA DE FRÍO	4,1%
SEGUIR LAS INSTRUCCIONES DE CONSERVACIÓN	3,5%
LEER LAS FECHAS DE CADUCIDAD	2,5%
VIGILAR EL ESTADO DE LAS LATAS	2,3%
LAVADO DE MANOS PREVIO A MANIPULAR ALIMENTOS	1,6%

PRINCIPALES FACTORES DE SEGURIDAD QUE INFLUYEN EN LA COMPRA DE PRODUCTOS

I.- PRODUCTOS FRESCOS (ORDEN DECRECIENTE)	
BUENA APARIENCIA	71,6%
HIGIENE DEL ESTABLECIMIENTO	64,4%
CONFIANZA DEL ESTABLECIMIENTO	49,5%
PRECIO	35,0%
NO UTILIZACIÓN DE CONSERVANTES Y COLORANTES	22,2%
MARCA CONOCIDA	18,3%
ETIQUETADO COMPLETO	16,3%
CATEGORÍA COMERCIAL EXTRA	10,3%
ENVASADO DEL PRODUCTO	10,1%
II.- PRODUCTOS ENVASADOS (ORDEN DECRECIENTE).	
MARCA CONOCIDA	57,5%
ENVASADO DEL PRODUCTO	44,6%
ETIQUETADO COMPLETO	42,8%
PRECIO	36,5%
NO UTILIZACIÓN DE CONSERVANTES NI COLORANTES	34,8%
HIGIENE DEL ESTABLECIMIENTO	22,3%
BUENA APARIENCIA	22,2%
CONFIANZA DEL ESTABLECIMIENTO	20,9%
CATEGORÍA COMERCIAL EXTRA	12,6%
NS/NC	1,0%

FUENTE:- Informe sobre "Las españolas y la seguridad alimentaria", Confederación Española de Amas de Casa y Consumidores e Instituto Nacional de Consumo, Madrid, septiembre 2000.

que si son alimentos importados de terceros países puede adoptarse la suspensión de las importaciones de dicho país e incluso del país tercero en tránsito y/o el establecimiento de condiciones especiales para ese alimento. Por su parte, en la Unión Europea está abierto el debate sobre la creación de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria –que se prevé esté empezando a funcionar a principios de 2002 (16)– y cuya principal misión será proporcionar a la Comunidad un asesoramiento científico y técnico independiente, gestionando el sistema de alerta rápida y desempeñando un papel decisivo en situaciones de crisis, al tiempo que cooperará activamente con las Agencias u organismos similares de todos los Estados miembros.

En la apreciación del riesgo alimentario, el sector de producción primaria –fundamentalmente ganadera es el eslabón de la cadena alimentaria que menos garantías ofrece a las consumidoras españolas que valoran el etiquetado como el instrumento más importante en la autogestión del riesgo, según se pone de manifiesto en el reciente informe "Las españolas y la seguridad alimentaria", basado en encuestas realizadas entre 1.152 mujeres pertenecientes a 17 comunidades autónomas (17) (cuadro nº 1).

–LA CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN O CAUTELA

El concepto de precaución aparece por primera vez en la política ambiental alemana (vorsorgeprinzip) (18) de los años 70, directamente ligado al término de in-

certidumbre. Su historia es la de un simple principio político que con el tiempo se transforma en un verdadero estándar o principio jurídico, mediante el cual se pretende garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana, animal o vegetal en aquellos casos en que los datos científicos disponibles no permitan realizar una evaluación completa del riesgo.

El Consejo de la Unión Europea, por medio de Resolución de 13 de abril de 1999, solicitó a la Comisión que elaborase unas directrices claras y eficaces para la aplicación del principio de cautela y en cumplimiento de dicho requerimiento se adoptó la Comunicación de 2 de febrero de 2000 (19). Conforme a este texto, el principio de precaución presupone: la identificación de los efectos potencialmente peligrosos que se derivan de un fenómeno, de un producto o de un proceso y una evaluación científica de los riesgos que –debido a la insuficiencia de los datos, a su carácter no concluyente o a su falta de precisión–, no permiten determinar con una certeza suficiente el riesgo en cuestión. En su aplicación deberán tenerse en cuenta los principios propios de una buena gestión de riesgos:

1. Proporcionalidad: para alcanzar el nivel de protección adecuado.

2. Discriminación: de modo que situaciones comparables no sean tratadas de diferente manera.

3. Coherencia: para que las medidas a adoptar en relación con situaciones precedentes tengan un carácter similar.

4. Análisis de las ventajas y desventajas derivadas de la acción o de la falta de acción: mediante sistemas como el análisis coste/beneficio, de la eficiencia, del impacto socio-económico, etc.

5. Mantenimiento de las medidas de precaución cuando no existan datos científicos concluyentes.

A juicio de la Comisión Europea, la decisión de recurrir a la aplicación del principio de precaución, no significa que las medidas tengan una base arbitraria o discriminatoria; si no que su aplicación estará presidida por un examen de todos los datos científicos disponibles y de una completa y objetiva evaluación de los riesgos. En la 22ª Reunión del Comité Coordinador del Codex Alimentarius para la Región Europea se realizó un debate sobre el principio de precaución que finalizó con la declaración forma de que se trata de un elemento fundamental para la seguridad alimentaria.

–LA TRAZABILIDAD

La Propuesta de Reglamento sobre los principios y requisitos de la legislación alimentaria enumera entre los objetivos de la normativa general sobre alimentos la trazabilidad, que define como "la capacidad de seguir la pista de un alimento, pienso, animal destinado a la producción de alimentos o ingrediente a través de todas las etapas de producción y distribución" y resalta su contribución a la retirada de productos cuando surjan problemas, ofreciendo al consumidor una información precisa y concreta sobre éstos. Al mismo tiempo impone a los explotadores de empresas alimentarias y piensos la obligación de identificar a las personas físicas y/o jurídicas que le han suministrado los productos incorporados en un alimento o pienso, obligándoles a crear un sistema para poner a disposición de las autoridades dichos datos. En conclusión, para la futura legislación alimentaria europea el etiquetado y la identificación correcta del producto resultan esenciales para facilitar la trazabilidad (20).

Tras el término "trazabilidad" subyace la idea de crear un mecanismo capaz de contribuir a desarrollar la protección del interés de los consumidores y más concretamente la protección de la salud, del medio ambiente y el bienestar de animales y plantas, en todas las etapas de la producción y distribución. Algunos autores (21), en atención a los sujetos implicados, establecen tres definiciones del término trazabilidad:

–Desde el punto de vista del técnico de calidad: como la aptitud para recuperar la historia, el uso, la localización de una entidad por medio de certificaciones registrales.

–Desde el punto de vista del empresario: como la aptitud para encontrar en caso de que aparezcan problemas, las distintas unidades que componen el lote sospechoso.

–Desde el punto de vista del consumidor: implicaría la posibilidad de saber de dónde viene el producto y que éste no presenta ningún problema.

Los mismos autores, Fabré y Baralan, señalan que el seguimiento centrado en la noción de lote se ejerce en tres niveles (materias primas, proceso y producto) y obedece a tres objetivos: ser instrumento para la gestión de los riesgos, facilitar la localización del origen de las materias primas empleadas y de las características de fabricación a lo largo del proceso y, en caso de existir problemas, facilitar el desarrollo de sistemas de retirada o revocación por medio del seguimiento de los lotes vendidos.

El inconveniente fundamental del seguimiento o trazabilidad reside en el incremento de los costes inherentes al mismo, ya que a medida que trabajemos con lotes de menor tamaño aumentaremos la mayor certeza en la determinación del problema en supuestos de crisis; pero en situaciones normales y cotidianas, asistiremos a un notable incremento en los costes. La conclusión es "a mayor precisión del seguimiento o trazabilidad, mayores costes". Aun siendo el empleo del LOTE (22) el medio actual más eficaz para llevar a la práctica la trazabilidad, otro inconveniente lo plantean las técnicas de mezclado (poolage) que conllevan en numerosos casos obstáculos en la determinación del lote o partida afectada.

El seguimiento (trazabilidad) adquiere una gran relevancia cuando se trata de productos que están sujetos al comercio entre distintos países. A medida que las barreras aduaneras se difuminan, aumenta la importancia de los controles y de la trazabilidad. Por ello, la propuesta de reglamento sobre los principios y requisitos de la legislación alimentaria resalta la necesidad de fomentar la coordinación de las labores de normalización, la importancia de la celebración de acuerdos sobre la equivalencia de medidas respecto a los alimentos y piensos, y por último, el desarrollo de normas técnicas internacionales para contribuir a la seguridad de los intercambios de productos alimenticios. En definitiva, la trazabilidad razonablemente aplicada contribuye a aumentar el nivel de implicación y control por parte de los sujetos integrados en la cadena alimentaria (suministrador, fabricante, distribuidor) así como, un mayor desarrollo de sus labores de vigilancia.

–LA RESPONSABILIDAD EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Todo alimento debe cumplir cinco principios fundamentales: ser sano, inocuo, nutritivo, adecuado para el uso propuesto y con una denominación acorde con sus especificaciones definitorias, (23) de manera que permitan alcanzar la denominada seguridad alimentaria (24). La legislación española (25) entiende por producto seguro, aquél que en condiciones normales de utilización no presente riesgo alguno o únicamente los riesgos mínimos, –dentro del respeto de un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de las personas- y a la vista de los siguientes elementos: características del producto, presentación y categorías de consumidores.

Los implicados en la cadena de comercialización tienen como obligación la puesta en el mercado de productos seguros y la de informar a los consumidores sobre los riesgos que pudieran plantear los productos que comercializan. Las Autoridades competentes (en el caso de productos alimenticios, el Ministerio de Sanidad y Consumo) podrán adoptar entre otras las siguientes medidas:

–Organizar controles adecuados.

–Exigir información a los partícipes en la cadena de comercialización.

CUADRO Nº 4

LEGISLACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA SOBRE ETIQUETADO Y PUBLICIDAD

LEGISLACIÓN EUROPEA

DIRECTIVA 2000/13/CE SOBRE ETIQUETADO, PRESENTACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS (DOCE L 109 , DE 6 DE MAYO DE 2000).

DIRECTIVA 94/54/CE SOBRE LA INDICACIÓN, EN EL ETIQUETADO DE DETERMINADOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS, DE OTRAS MENCIONES OBLIGATORIAS DISTINTAS DE LAS PREVISTAS EN LA DIRECTIVA 79/112/CEE (DOCE L 300, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1994).

LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

REAL DECRETO 1334/1999. NORMA GENERAL DE ETIQUETADO, PRESENTACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS (BOE Nº 202, DE 24 DE AGOSTO DE 1999).

REAL DECRETO 930/1992, POR EL QUE SE APRUEBA LA NORMA DE ETIQUETADO SOBRE PROPIEDADES NUTRITIVAS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS (BOE Nº 187, DE 5 DE AGOSTO DE 1992).

REAL DECRETO 1907/1996 SOBRE PUBLICIDAD COMERCIAL DE PRODUCTOS, ACTIVIDADES O SERVICIOS CON PRETENDIDA FINALIDAD SANITARIA (BOE Nº 189, DE 6 DE AGOSTO DE 1996).

–Recoger muestras del producto para realizar los correspondientes análisis.

–Imponer condiciones previas a la comercialización.

–Informar a los afectados sobre los riesgos.

–Prohibir temporalmente el suministro de un producto o lote.

–Prohibir la comercialización de un producto o lote.

–Organizar eficientemente la retirada de un producto del mercado e incluso adoptar las medidas oportunas para proceder a su destrucción.

Todas estas medidas han de estar presididas por la confidencialidad en el manejo de la información que las partes interesadas facilitan a las autoridades competentes.

La Directiva 85/374/CEE ha sido el primer instrumento encargado de contemplar la responsabilidad civil del productor, de proteger a las víctimas y de promover la seguridad de los productos en el ámbito del mercado interior y todo ello, conforme a un reparto equitativo de los riesgos inherentes a la producción moderna. Partiendo de la base de que el riesgo cero no existe y en vista de la aparición de nuevos riesgos, es preciso contar con un sistema óptimo de indemnización a las víctimas. La experiencia alcanzada en la aplicación de la Directiva 85/374/CEE ha servido de punto de partida para evaluar la actual situación de la responsabilidad civil en el ámbito de la Unión Europea y ese es objeto del Libro Verde sobre la Responsabilidad Civil de los productos defectuosos (26). En particular, dicho documento resalta las siguiente líneas básicas de la responsabilidad civil del productor:

–Responsabilidad objetiva del productor a favor de la víctima (no es necesario demostrar la existencia de culpa).

–La carga de la prueba se impone al perjudicado que deberá demostrar el daño, el defecto y el nexo causal entre ambos.

–Responsabilidad solidaria de todos los operadores de la cadena de producción en favor de la víctima para compensar el daño.

–Exoneración de responsabilidad del productor en los siguientes supuestos:

–Que se demuestre que no puso en circulación el producto.

–Que sea probable que el defecto causante del daño no existía en el momento en que el productor puso el producto en circulación.

–Que en el ámbito de su actividad profesional no fabricó ni distribuyó el producto.

–Que el supuesto defecto tiene su origen en las normas declaradas obligatorias por los poderes públicos.

–Que a la vista de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento de la puesta a disposición del producto en el mercado no era posible descubrir los defectos (son los denominados "riesgos de desarrollo").

–Que el defecto sea imputable al diseño del producto al que se ha incorporado una parte; de modo que el fabricante de esta parte carece de responsabilidad.

–Es una responsabilidad limitada en el tiempo (la acción prescribe en tres años).

–Es una responsabilidad limitada desde el punto de vista económico.

–Es una responsabilidad que no puede suprimirse por la voluntad de las partes.

–No se impone al productor la obligación de asegurarse.

La Directiva 85/374/CEE fue modificada por la Directiva 99/34/CE para incluir a los productores de materias primas agrícolas, ganaderas y pesqueras como posibles responsables de la seguridad alimentaria, de modo que deben responder también de los daños que sus productos ocasionen a los consumidores (27).

La Propuesta de Reglamento sobre los principios y requisitos de la legislación alimentaria europea subraya que la responsabilidad civil se regirá por la Directiva 85/374/CE del Consejo y con carácter general hace responsable a los explotadores de las empresas alimentarias y de piensos de la seguridad de los productos que ponen en el mercado en todas las etapas de producción y distribución. Al mismo tiempo, les obliga a poner en práctica sistemas de control y verificación del cumplimiento de estas obligaciones.

Finalmente señalar a modo de ejemplo que en Estados Unidos (28) las reclamaciones sobre contaminaciones alimentarias en el 95% de los casos se resuelven por acuerdos extrajudiciales, que en muy pocas ocasiones los demandantes consiguen compensaciones económicas de los fabricantes (de 175 casos resueltos durante el período 1988-97, sólo un 31,4%) y que la indemnización media recibida no supera los 25.000 dólares.

PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES

–SEGURIDAD ALIMENTARIA E INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR

Para mantener un buen nivel de seguridad alimentaria es necesaria contar con una legislación muy estricta y pormenorizada, mantener exhaustivos controles oficiales tanto en España como en la Unión Europea; y disponer de una colaboración intersectorial e interterritorial, que se obtiene mediante la Comision Interministerial de Ordenación Alimentaria (CIOA) –que realiza la coordinación entre la Administración, la industria alimentaria y las Asociaciones de Consumidores– y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que asegura la coordinación sanitaria entre Ministerio de Sanidad y Consumo y las Consejerías de Sanidad de las Comunidades Autónomas.

Son factores que se cumplen en España y en la Unión Europea y que permiten, por tanto, tener un buen nivel de seguridad alimentaria. Pero también es fundamental cuidar la manera de informar sobre determinados temas ya sean de ciencia o de salud (30), a la vista de la sensibilidad de los consumidores con respecto a estas materias. Un ejemplo lo tenemos en la información sobre seguridad alimentaria y sus posibles riesgos a la salud. Y es en estos casos, cuando se debería valorar cuidadosamente el daño que pueden causar a la opinión pública (y a los mercados interesados), las informaciones que no se ajusten del todo a la realidad.

Como opina Dr. C. Barros (31) es imprescindible llegar a estudiar y proponer, a nivel nacional, europeo o mundial, la redacción de un Código o conjunto de Reglas de Buenas Prácticas para una correcta elaboración y difusión de la información científica relacionada con la alimentación y nutrición y no provocar susto, confusión, miedo y falta de seguridad por defectos de formación y/o control.

También es fundamental el papel de las Asociaciones de Consumidores (32) cuyo objetivo no es sólo defender a sus asociados y tramitar sus quejas y reclamaciones; sino, además, informar al ciudadano a través de publicaciones y cursos que afectan de manera especial a asuntos clave como la alimentación, la vivienda o los servicios básicos. Por ejemplo, en el informe “Las españolas y la seguridad alimentaria” (33). comentado anteriormente, quedan reflejadas algunas deficiencias en cuanto a la información que reciben los consumidores: a modo de ejemplo, sólo el 5% de las consumidoras consideran suficiente la información sobre alimentos transgénicos, ocho de cada diez reclaman más información sobre la toxicidad de los aditivos, y el 51% de las españolas denuncia que las alegaciones saludables de los alimentos son “sólo un truco para vender”.

Por otra parte, el estudio realizado por el Instituto Nacional del Consumo sobre "Las tendencias del consumo y del consumidor en el siglo XXI" (34) destaca que la responsabilidad de la Administración va a venir determinada por una mayor exigencia de su control sobre la calidad de los productos y la información y la educación que deben transmitir al consumidor.

En general, se prevé que el papel llevado a cabo por las organizaciones de consumidores se irá consolidando como instrumento cada vez más útil para la defensa de los intereses de los consumidores.

–EL ETIQUETADO COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD

Los consumidores ven en las etiquetas uno de los medios para proporcionar toda la información que creen necesaria previa a la compra. Así lo demuestra el referido estudio sobre seguridad alimentaria (35), según el cuál seis de cada diez españolas consulta habitualmente las etiquetas de los alimentos envasados, siendo las fechas de caducidad junto con la lista de ingredientes y las instrucciones de conservación, los datos más observados. Sin embargo, el 92% de las españolas señala como principal requisito de seguridad, una mayor información sobre los productos en el etiquetado.

Esto no quiere decir que las españolas entiendan o interpreten adecuadamente las etiquetas pues, en un 84,4% de los casos se lamentan del lenguaje empleado que a su juicio, debería estar más adaptado al consumidor medio. Es más, el 15,3% considera que es demasiado científico y complicado de entender.

Indiscutiblemente el papel del etiquetado resulta esencial en el ámbito de la seguridad alimentaria (lote, trazabilidad …) y también tiene una muy relevante función en el campo de la protección al consumidor.

En el año 2000 se promulga una normativa europea donde se establece la información imprescindible que debe figurar en el etiquetado de los alimentos. En el caso de España aún no está del todo adaptada a la legislación europea, pero si podemos establecer los contenidos y aspectos más relevantes de la normativa en la materia, vigente desde 1999, incluyendo legislación específica sobre el etiquetado de algunos grupos de alimentos.

La información a reflejar en le etiquetado debe ser clara y veraz. Es obligatorio que aparezca el nombre del producto, el nombre y domicilio del fabricante, envasador o vendedor y además, para la gran mayoría de los productos deberá mencionarse también:

–La lista de ingredientes en orden decreciente, es decir, de mayor a menor cantidad.

–La cantidad neta expresada en unidad de volumen (litro, centilitro...) para los líquidos y en unidades de peso (gramos, kilogramos...) para el resto de los productos. La letra "e" que aparece en determinados envases (por ejemplo en una botella de leche) significa que el contenido de ese producto (peso o volumen) ha sido especialmente controlado.

–La fecha de consumo preferente o la de caducidad debe figurar en los productos que sean muy perecederos (yogures, leche...) indicando el plazo hasta el cual el fabricante garantiza todas las características del producto. Transcurrido ese tiempo está prohibida su venta. Hay dos maneras de expresarlo: "*Consúmase preferentemente antes del...*" y "*Consúmase preferentemente antes de finales de...*"

–El lote de fabricación viene expresado con la letra "L" junto a un número, el cuál permite una vez se haya detectado algún riesgo, su retirada de forma rápida.

–CAMPAÑA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores de la Comisión Europea, consciente de la preocupación que existe en torno a la seguridad alimentaria (sobre todo por parte de los consumidores), ha lanzado recientemente una Campaña de Seguridad Alimentaria (37), con un presupuesto aproximado de 4,1 millones de euros (682 millones de pesetas) en los quince Estados miembros, con el objetivo de informar y educar

a los ciudadanos sobre la importancia de la seguridad e higiene de los alimentos. Es la tercera ocasión, desde 1998, en que la Comisión Europea promueve una campaña de estas características en el ámbito de toda la Unión Europea.

En esta ocasión "Pon de tu parte" ha sido el slogan escogido para la campaña educativa en España, liderada por el Consorcio de Información al Consumidor, formado por la industria alimentaria –representada por la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB) y las principales asociaciones de consumidores: CEACCU, UCE y UNAE–. Los objetivos principales han sido:

1. Propiciar hábitos de consumo responsable por parte de los ciudadanos.

2. Concienciar a todos los eslabones de la cadena (productores, industriales, distribuidores, detallistas y consumidores) que la seguridad alimentaria es una responsabilidad compartida.

3. Promover un diálogo permanente entre todos los miembros de esa cadena.

Además, la campaña ha contado con otro slogan de apoyo "Infórmate y exige" con el fin de incitar a los consumidores a ser más exigentes y ejercer su derecho a la información sobre los alimentos resaltando en este sentido, la importancia de las etiquetas y su contenido.

CONCLUSIONES

La seguridad se configura hoy como una de las principales preocupaciones en materia alimentaria y arbitrar los mecanismos para su puesta en práctica implica modificar y perfeccionar las legislaciones de los distintos países. Al mismo tiempo,

cada vez resulta más trascendente fomentar la coordinación internacional a la vista de la creciente globalización de los mercados, tal y como se ha puesto de manifiesto en la Apertura de la 48ª Sesión de la Reunión del Codex Alimentarius (Génova, 2 al 7 de junio de 2000).

Pero todo ello, no debe hacernos olvidar que el replanteamiento de la política de seguridad alimentaria deberá, a nuestro juicio, tener en cuenta entre otros los siguientes aspectos:

•Es preciso fomentar una mayor armonización de la legislación alimentaria al objeto de poder alcanzar un mayor nivel de seguridad en esta materia, al tiempo que deberán homogeneizarse los criterios y requisitos aplicables al comercio de alimentos entre los distintos países.

•Las consecuencias de la aplicación del principio de precaución deberán sopesarse cuidadosamente antes de su puesta en práctica, evitando fomentar la innecesaria alarma y miedo en los consumidores con las negativas repercusiones que implican para los mercados.

•La Unión Europea deberá intentar determinar los mecanismos a aplicar en materia de trazabilidad (ej: métodos de análisis, etc) al objeto de que los criterios sean los mismos entre los distintos Estados miembro.

•La confianza de los consumidores sobre materia de seguridad alimentaria sólo se recuperará con la eficacia en la aplicación de los sistemas de control y con información objetiva.

•Las Administraciones Públicas, las organizaciones de consumidores, diferentes ONG,s, e incluso, determinados sectores de productores y distribuidores, tienen un papel relevante para mejorar la información y la formación del consumidor.

•El etiquetado debe proporcionar la información que el consumidor necesita para elegir.

•Las informaciones de la etiqueta no deben confundir al consumidor. Se impone el rigor sobre los datos facilitados. ●

SUSANA ROMERO SANZ

Profesora Titular Interina de la Universidad Rey Juan Carlos, área de Comercialización e Investigación de Mercados.

MONTSERRAT PRIETO GOBERNA

Investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña.

BIBLIOGRAFÍA

BARROS, Carlos: "Los productos alimenticios y la información al consumidor en nuestros días". ALIMENTARIA, Revista de Tecnología e Higiene de los alimentos, Madrid, Marzo 2001, número extraordinario.

BARROS, Carlos.: "La información alimentaria del consumidor en relación con su seguridad". Alimentaria. Revista de Tecnología e Higiene de los alimentos. (págs. 72-73) Marzo, 2001.

BECK, Ulrick: "De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de estructura social e ilustración ecológica". Revista de Occcidente nº 150, Madrid 1993.

BUZBY, J.C y otros: "Product Liability and Microbial Foodborne Illness". Agricultural Economic Report nº 799, Food and Rural Economics Division, Economic Research Service, U.S Department of Agriculture, Washington, April 2001.

CEACCU: informe sobre "Las españolas y la seguridad alimentaria". Confederación española de organizaciones de amas de casa, consumidores y usuarios. Madrid. Septiembre 2000.

COMISION EUROPEA: " Campaña sobre seguridad alimentaria" impulsada por la Comisión Europea y editada por el Consorcio de Información al consumidor, promotor de la campaña en España. Noviembre 2000-mayo 2001.

CONSEJO NACIONAL FRANCÉS DE LA ALIMENTACIÓN: Dictamen de 1 de abril de 1999, sobre "El lugar que ocupa la ciencia y otras consideraciones en las decisiones nacionales e internacionales en materia de política de alimentación". Revista de Estudios sobre Consumo nº 50, Instituto Nacional de Consumo, Madrid 1999.

CHATEAURAYNAUD, F y TORNY, D: "Aprendizaje colectivo y vigilancia". Revista Mundo Científico nº 222/2001, pág. 86 y ss.

ESTEVE PARDO, José: "Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental". Editorial ARIEL, Colección Ariel Derecho, Barcelona 1999.

FABRE, Jean-Michel y Baralon, Philippe: "¿Controlar desde el campo hasta la mesa?". Revista Mundo Científico, nº 222-2001.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L: "Primeros resultados del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria: modificación de la Directiva 85/374/CEE (responsabilidad objetiva)". Revista Estudios sobre Consumo nº 45/1998. Instituto Nacional de Consumo, Madrid 1998.

GONZÁLEZ VAQUE, LUIS "¿Hacia un nuevo régimen para las alegaciones relativas a la salud en el etiquetado de los productos alimentarios? Revista de Derecho Agrario y Alimentario. (págs. 63-72) Enero-junio 1999

GUTIÉRREZ DURAN, M. CONCEPCIÓN "Etiquetado de los alimentos". Calidad de vida: Revista del área de Sanidad y Consumo. (págs. 24-27) Enero-febrero 2000

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel: "La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico administrativo y protección de los consumidores". Editorial Marcial Pons, Madrid 2000.

LANDERO, M. Antonia: "La defensa de los consumidores en España. Asociaciones y arbitraje de consumo". Distribución y Consumo. (págs. 125-135). Diciembre 1999-enero 2000

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, MARÍA "Función social de las asociaciones de consumidores". Distribución y Consumo (págs. 132-134), junio-julio 1998.

VON MOLTKE, K: "The Vorsorgeprinzip in West German Environmental Policy",.12th Report of The Royal Commission on Environmental Pollution", HMSO, Londres 1988.

SITIOS DE INTERÉS EN INTERNET

http://www.seguridadalimentaria.com (Campaña de educación sobre seguridad alimentaria)

http://www.msc.es (Ministerio de Sanidad y Consumo)

http://www.mapya.es (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)

http://www.consumo-inc.es (Instituto Nacional de Consumo)

http://www.fiab.es (Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas)

http://www.ceaccu.org (Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios)

http://www.uce.org (Unión de Consumidores de España)

http://www.aecoc.es (Asociación Española de Codificación Comercial)

NOTAS

(1) SENAUER, B (1992): "Consumer food safety concerns". Cereal Foods World, 37, 298-303. En este estudio se pone de manifiesto que los escándalos ligados a un alimento en particular no tienen un efecto adverso sobre la percepción del consumidor, sobre la venta y el consumo de ese producto en concreto; si no que por el contrario, su principal efecto negativo se refiere a la cadena de distribución y en concreto afecta a la industria alimentaria.

(2) BECK, Ulrick: "De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica". Revista de Occidente nº 150, 1993.

(3) ESTEVE PARDO, Pardo, José: "Técnica, Riesgo y Derecho: Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental", Editorial Ariel Derecho, Barcelona 1999, pág.28.

(4) ESTEVE PARDO, José: op. Cit., pág. 23. Acertadamente expone el autor la necesidad que tiene la Administración de adaptarse a los nuevos avances científicos y tecnológicos.

(5) Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la Seguridad General de los Productos (DOCE L 228 de 11/8/1992). La Ley española de Industria de 1992, artículo 9.1 dice: "la seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente".

(6) BARROS, C.: "Los productos alimenticios y la información al consumidor en nuestros días". Alimentaria, Rev. de Tecnología e Higiene de los Alimentos, Marzo 2001, número extraordinario.

(7) Resolución sobre el Libro Verde de la Comisión sobre Legislación Alimentaria (COM (97)0176 - C4-0213/97).

(8) GONZÁLEZ VÁZQUE, L.: "Primeros resultados del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria: modificación e la Directiva 85/374/CEE (responsabilidad objetiva)". Revista Estudios sobre Consumo nº 45, Instituto Nacional de Consumo, Madrid 1998.

(9) Resolución del Parlamento relativa al Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria (COM (1999)719 - C5-0136/2000 - 2000/2082 (COS)).

(10) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria COM (2000) 0716 publicado el 27/3/2001. Actualmente se encuentra pendiente de la adopción de la Posición Común por parte del Consejo.

(11) El concepto "mejores conocimientos disponibles" resulta todavía ambiguo y carente de unanimidad doctrinal y jurisprudencial, buena prueba de ello la tenemos en la regulación de los organismos modificados genéticamente (OGM).

(12) Consejo Nal. de la Alimentación francés: op. Cit.

(13) Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (BOE nº 161 de 6 de julio 2001. La Agencia se configura como un organismo público de carácter autónomo, adscrito al Mº de Sanidad y Consumo, cuyo régimen jurídico se desarrollará mediante el correspondiente estatuto. Sus órganos principales son: Consejo de Administración, Comisión Institucional, Consejo Consultivo, Comité Científico y Director Ejecutivo.

(14) Protección de la salud pública que se fundamenta en obtener la seguridad, la calidad nutricional y la promoción de la salud pública de los alimentos destinados al consumo humano.

(15) La Ley 11/2001 encomienda a la Agencia de Seguridad Alimentaria la coordinación del funcionamiento de la red de alerta entre los distintos organismos existentes en el Estado y su integración tanto a nivel comunitario e como internacional.

(16). http://europa.eu.int/comn/chat/fischler-byrne/index_es.htm. Está página contiene el debate abierto sobre "La calidad de los alimentos en Europa", celebrado el día 6 de junio de 2001 con los Comisarios de Sanidad y Protección del Consumidor, y de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca.

(17) CEACCU: Informe sobre "Las españolas y la seguridad alimentaria", 4-20 Septiembre 2000.

(18) VON MOLTKE, K: "The Vorsorgeprinzip in West German Environmental Policy", 12th Report of the Royal Commission on Environmental Pollution", HMSO, Londres 1988.

(19) Comunicación de la Comisión de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso de precaución (COM (2000) 1 final).

(20) CHATEAURAYNAUD, F. y TORNY, D.: "Aprendizaje colectivo y vigilancia". Revista Mundo Científico nº 222/2001, pág. 86 y ss. Ambos autores manifiestan que el término trazabilidad comienza a cobrar importancia a partir de 1996 con la aparición de las enfermedades debidas a priones (EEB).

(21) FABRE, J.M y BARALAN, P: "¿Controlar desde el campo hasta la mesa?". Mundo científico nº 222/2001, pág. 62 y ss.

(22) Según la Directiva 89/396/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989, relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio (DOCE l 186 DE 30/6/1989) por LOTE se entiende el conjunto de unidades de venta de un producto alimenticio, producido, fabricado o envasado en circunstancias prácticamente idénticas.

(23) BARROS, C.: "Los productos alimenticios y la información al consumidor en nuestros días". ALIMENTARIA, Revista de Tecnología e Higiene de los alimentos. Marzo 2001, número extraordinario.

(24) El Dr. Carlos Barros la define como el valor máximo de riesgos consentido desde las perspectivas sanitaria e industrial (inocuidad, alterabilidad), nutricional, informativa (idoneidad, autenticidad, cumplimiento de las especificaciones reglamentarias o recomendadas) y comercial, aplicable a los ámbitos de la elaboración, conservación, distribución, venta, expedición y consumo de alimentos para el colectivo consumidor definido por especificaciones globales o para los colectivos vulnerables en su caso. Alimentaria, marzo 2001, número extraordinario.

(25) Real Decreto nº 44/1996, de19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor (BOE nº 46, de 22 de febrero de 1996), art. 2. Este Real Decreto incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la seguridad general de los productos (DOCE L 228 de 11/8/1992).

(26) Libro Verde de la Comisión sobre Responsabilidad civil de productos defectuosos, COM (1999) 396 final, Bruselas 28/7/1999.

(27) En España la Ley 22/1994, de 6 de marzo de 1994, incorporo a nuestro derecho interno el contenido de la Directiva 85/374/CE.

(28) BUZBY, J.C y otros: "Product liability and Microbial Foodborne Illness". Agricultural Economic Report nº 799, April 2001, Food and Rural Economincs Division, Economic Research Service, U.S Department of Agriculture, Washington, April 2001.

(29) Ministerio de Sanidad y Consumo. "Controles sanitarios de la carne en España" Jesús Martín Ruiz (Jefe del área de Veterinaria de Salud Pública). Mayo 2001. Artículo recogido en la dirección electrónica: http://www.seguridadalimentaria.com/

(30) "Código de conducta / directrices para las informaciones sobre ciencia y salud". Alimentaria, Revista de Tecnología e Higiene de los alimentos. Marzo, 2001.N° extraordinario.

(31) BARROS,C.: "La información alimentaria del consumidor en relación con su seguridad". Alimentaria. Revista de Tecnología e Higiene de los alimentos. Marzo, 2001.

(32) LANDERO, M. Antonia: "La defensa de los Consumidores en España. Asociaciones y arbitraje de consumo". Distribución y Consumo. Diciembre 1999-enero 2000 (págs. 125-135). En este artículo se hace una extensa exposición de las diferentes Asociaciones de Consumidores así como, la función de cada una de ellas entre otras cuestiones.

(33) CEACCU. Septiembre 2000.

(34) "Las tendencias del consumo y del consumidor en el siglo XXI" es un estudio realizado por el Instituto Nacional del Consumo, está basado en 1200 entrevistas realizadas en el ámbito nacional a personas entre 18 y 65 años y en municipios mayores de 25.000 habitantes. Además, se han realizado 20 entrevistas en profundidad o expertos.

(35) "Las españolas y la seguridad alimentaria" CEACCU. Septiembre 2000.

(36) Directiva 2000/13/CE sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DOCE L 109, de 6 de mayo de 2000

(37) Campaña sobre seguridad alimentaria impulsada por la Comisión Europea y editada por el Consorcio de Información al Consumidor, promotor de la campaña en España.