



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
Facultad de Veterinaria



DEPARTAMENTO DE PATOLOGÍA ANIMAL,
PRODUCCIÓN ANIMAL, BROMATOLOGÍA Y
TECNOLOGÍA DE LOS ALIMENTOS

TESIS DOCTORAL

**LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA ESPAÑOLA.
DE LAS ORDENANZAS SANITARIAS A LOS
REGLAMENTOS EUROPEOS DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA**

JUANA MARÍA MANGAS ROLDÁN

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, MAYO DE 2012

ÍNDICE GENERAL

SIGLAS y ACRÓNIMOS.....	8
PRESENTACIÓN.....	10
INTRODUCCIÓN.....	12
OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS.....	19
METODOLOGÍA.....	20
FUENTES BILIOGRÁFICAS.....	26

CA P Í T U L O I

EL NACIMIENTO DE LA VETERINARIA EN LA SALUD PÚBLICA

<i>Sumario</i>	26
1.-INTRODUCCIÓN HISTÓRICO LEGISLATIVA.....	
1.1.- Ley del Servicio General de Sanidad (1855).....	30
1.2.- Instrucción General de Salud Pública (1904).....	32
1.3.- Ley de Coordinación Sanitaria (1934).....	34
1.4.- Ley de Bases de Sanidad Nacional (1944).....	34
2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL VETERINARIO INSPECTOR DE ALIMENTOS.....	36
2.1.- El almotacén y los veedores.....	36
2.2.- El ejemplo del Ayuntamiento de Madrid.....	37
3.- LOS VETERINARIOS MUNICIPALES.....	41
3.1.- Los primeros inspectores de carnes: una cuestión de sueldos.....	41
3.2.- Los veterinarios titulares.....	44
3.3.- Los inspectores municipales veterinarios.....	46
4.- LOS SUBDELEGADOS DE SANIDAD.....	49
4.1.- Creación y auge.....	49
4.2.- Decadencia y extinción.....	53
5.- LOS VETERINARIOS DE HIGIENE Y SANIDAD PECUARIA.....	57
5.1.- Los inspectores de salubridad: un cargo efímero.....	57
5.2.- La preocupación por las epizootias.....	59
5.3.- De inspector pecuario a Cuerpo Nacional Veterinario.....	60
5.4.- La reforma de Gordón Ordás.....	64

CAPÍTULO II

EL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL

<i>Sumario</i>	71
1.- INTRODUCCIÓN.....	72
2.- ANTECEDENTES NORMATIVOS.....	76
3.- ORIGEN DEL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL.....	80
4.- CONCEPTO Y ESTRUCTURA.....	84
4.1.- Concepto.....	84
4.2.- Estructura.....	84
5.- DESARROLLO DEL CAE.....	96
5.1.- Medios Normativos.....	96
5.2.- Etapas cronológicas: el impulso del Síndrome Tóxico.....	103
5.3.-La Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria (CIOA).....	106
6.- VALOR JURÍDICO Y APLICABILIDAD.....	109
7.- LEGISLACIÓN PARALELA.....	113
7.1.- El Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes.....	113
7.2.- Normas de Calidad para el Comercio Exterior.....	115
8.- REGISTRO GENERAL SANITARIO DE ALIMENTOS.....	119
9.- FICHERO COORDINADO DE INDUSTRIAS ALIMENTARIAS, AGRARIAS Y FORESTALES.....	124

CAPÍTULO III

EL MERCADO COMÚN Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE ALIMENTOS

EN LA UNIÓN EUROPEA

<i>Sumario</i>	125
1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	127
1.1.- Los primeros intentos de Unión Europea.....	127
1.2.- Los pioneros de la Unión Europea.....	127
1.3.- El Consejo de Europa.....	130
1.4.- La integración económica.....	130
1.5.- Las Comunidades Europeas.....	132
1.5.1.- <i>La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).....</i>	<i>132</i>
1.5.2.- <i>La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).....</i>	<i>133</i>

1.6.- La adhesión de España.....	136
2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.....	137
2.1.- El conflicto entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional.....	137
2.2.- Los instrumentos del Derecho comunitario.....	138
2.3. La ejecución del Derecho comunitario por parte de España.....	141
3. EL MERCADO ÚNICO Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS.....	144
3.1. El Mercado único.....	144
3.1.1 La instauración del Mercado único.....	145
3.1.2. El relanzamiento del Mercado interior en 1985.....	146
3.2. La libre circulación de mercancías.....	149
3.2.1. La supresión de las barreras técnicas: Armonización y Reconocimiento mutuo.....	151
4.- LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS...	162
4.1. La armonización en el sector alimentario.....	162
4.2. El reconocimiento mutuo en el sector alimentario.....	165
4.3. Opciones para proteger la salud de los consumidores.....	166
5.- LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA....	169
5.1. Consideraciones generales.....	169
5.2. Estrategia reglamentaria general.....	170
5.3. ¿Estrategia reglamentaria horizontal o vertical?.....	171
5.4. La propuesta de reforma de la Comisión.....	173

CAPÍTULO IV

EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

<i>Sumario</i>	176
1.- EL GATT Y LA OMC.....	178
1.1.- El GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.....	178
1.2.- La OMC: Organización Mundial de Comercio.....	181
2.- LAS NORMAS SANITARIAS DE LA OMC.....	184
2.1. El Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).....	186
2.1.1 Antecedentes.....	186
2.1.2. Objetivos básicos.....	186
2.1.3. Definiciones.....	187
2.1.4. Principios para aplicar las medidas sanitarias y fitosanitarias.....	188
2.2. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).....	192
2.2.1. Definiciones.....	192
2.2.2. Excepciones.....	193
2.2.3. Armonización y equivalencia.....	193

2.2.4. Código de buena conducta.....	193
2.3. ¿Qué Acuerdo se aplica a los alimentos?.....	194
3.- EL CODEX ALIMENTARIUS: UNA GLOBALIZACIÓN JURÍDICA.....	196
3.1. Origen.....	196
3.2. La Comisión del <i>Codex Alimentarius</i> (CCA).....	199
3.3. El <i>Codex Alimentarius</i>	203
3.4. El <i>Codex</i> y el Comercio Internacional de Alimentos.....	205
4.- CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS.....	207
4.1. Objetivo.....	207
4.2. Ámbito de aplicación.....	207
4.3. Principios generales.....	208
4.4. Aplicación.....	208
4.5. Competencia de aplicación.....	209

CAPÍTULO V

LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR: UNA PRIORIDAD NORMATIVA

<i>Sumario</i>	211
1.- INTRODUCCION.....	213
2.- LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA UNIÓN EUROPEA...	215
3.- LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA.....	219
4.- LA SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS.....	224
4.1.- La obligación de producir o comercializar productos seguros.....	225
4.2.- La responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.....	228
5.- RESPONSABILIDAD AMINISTRATIVA DE LA EMPRESA ALIMENTARIA.....	232
5.1.- Actividad administrativa de limitación en defensa del consumidor.....	232
5.2.-Medios de la actividad de limitación.....	233
6.- LA REGULACIÓN DE LAS INFRACCIONES SANITARIAS RELATIVAS A LOS ALIMENTOS	241
6.1.- Normativa estatal.....	241
6.2.- Normativa autonómica.....	243
6.3.- Normativa reglamentaria.....	243
7.- LAS SANCIONES.....	246
7.1.- Multa.....	246
7.2.- Cierre del establecimiento.....	247

7.3.- Decomiso.....	248
8.- LA INSPECCIÓN Y EL CONTROL OFICIAL.....	250
8.1.- La inspección.....	250
8.2.- El control oficial.....	258

CAPÍTULO VI

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

<i>Sumario</i>	262
1.- LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	264
1.1.- Concepto.....	264
1.2.- La salud de los consumidores y la seguridad alimentaria.....	265
2.- ANTECEDENTES DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA.....	266
2.1.- La crisis de las vacas locas.....	266
2.2.- Las primeras consultas: Libro Verde sobre los Principios Generales de la Legislación Alimentaria en la Unión Europea.....	269
2.3.- El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria.....	272
3.- EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	279
1.- Antecedentes.....	279
2.- Contenidos más destacables.....	281
3.- Legislación alimentaria.....	282
4.- LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	284
4. 1.- La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria.....	284
4. 2.- La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición...	287
5.- EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.....	291
5.1.- Origen y definición.....	291
5.2.- Aplicación mediante el Análisis del Riesgo.....	293
5.3.- Principios generales.....	296
5.4.- El principio de precaución en la Jurisprudencia de la UE.....	296
6.- SISTEMAS DE PREVENCIÓN Y GARANTÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	300
6.1.- Autocontrol: Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC).....	300
6.2.- Trazabilidad.....	306
6. 3.- <i>The rapid alert system for food and feed</i> (RASFF).....	311
6.4.- Gestión de alertas alimentarias en España.....	315
7.- EL NUEVO PAQUETE DE HIGIENE.....	320
7.1.- Higiene de los productos alimenticios (H1).....	322
7.2.- Higiene de los productos de origen animal (H2).....	325
7.3.- Controles oficiales de los productos de origen animal	

destinados al consumo humano (H3).....	328
7.4.- Normas zoosanitarias aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humanos (H4).....	331
7.5.- Directiva 2002/41 de derogación de directivas relativas a productos de origen animal (H5).....	334
7.6.- Reglamento 882/2004 relativo a los controles oficiales en alimentos y piensos (NH).....	337
7.7.- Aplicación de los Reglamentos H1, H2 y H3.....	342
CONCLUSIONES	344
BIBLIOGRAFÍA.....	350
ANEXO NORMATIVO.....	369

SIGLAS y ACRÓNIMOS

ADNS: *Animal Disease Notification System.*
AEDA: *Association Européenne pour le Droit de l'Alimentation.*
AENOR: Asociación Española de Normalización y Certificación.
AESAN: Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
APPCC: Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico.
AUE: Acta Única Europea.
AUSBANC: Asociación de Usuarios de Servicios Financieros.
BI: Banco Internacional.
BOE: Boletín Oficial del Estado.
CAE: Código Alimentario Español.
CATICE: Centro de Asistencia Técnica e Inspección del Comercio Exterior.
CCAA: Comunidades Autónomas.
CE: Comunidad Europea.
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CEE: Comunidad Económica Europea.
CEEA o EURATOM: Comunidad Europea de Energía Atómica.
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
CIOA: Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria.
COPA: Control oficial de productos alimenticios.
D: Decreto.
DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea.
EEB: Encefalopatía Espongiforme Bovina.
EEMM: Estados Miembros.
EFSA: Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.
EUROPHYT: *European Network of Plant Health Information Systems.*
FAO: *Food and Agricultura Organization.*
FIAB: Federación española de Industrias de Alimentación y Bebidas.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FORRPA: Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrícolas.
GATT: *General Agreement on Tariff and Trade.*
HACCP: *Hazard Análisis Critical Control Point.*
ICE: Información Comercial Española.
INC: Instituto Nacional de Consumo.
INFOSAN: *International Food Safety Authorities Network.*
ISO: *International Organization for Standardization.*
IVA: Impuesto sobre el valor añadido.
L+: Listas positivas de aditivos.
LO: Ley orgánica.
LGDCU: Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
LGS: Ley General de Sanidad.
MAP: Ministerio de Administraciones Públicas.
MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
MISACO: Ministerio de Sanidad y Consumo.
MSF: Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
MUSAC: Museo de Arte Contemporáneo de Castilla y León.

NC: Norma de Calidad.
núm: Número.
OAV: Oficina Alimentaria y Veterinaria.
OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
OECE: Organización Europea de Cooperación Económica.
OIE: Organización Mundial de Sanidad Animal.
OIC: Organización Internacional de Comercio.
OM: Orden Ministerial.
OMC: Organización Mundial de Comercio.
OMS: Organización Mundial de la Salud.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
op cit: Obra citada.
OPEP: Organización de países exportadores de petróleo.
OPOCE: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
OTC: Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.
p/pp: página/páginas.
RASFF: *Rapid Alert System for Food and Feed*.
RD: Real Decreto.
RGSA: Registro General Sanitario de Alimentos.
RO: Real Orden.
RTS: Reglamentación Técnico-Sanitaria.
Rev: Revista.
SAPR: Sistema de alerta precoz y respuesta rápida frente a enfermedades transmisibles.
SCIRI: Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información.
SOIVRE: Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones.
ss: Siguietes.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
STPI: Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.
STJCE: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
t: Tomo.
TC: Tribunal Constitucional.
TPI: Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.
TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
TS: Tribunal Supremo.
TUE: Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht.
UE: Unión Europea.
VECJ: Nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob.
vol: Volumen.

PRESENTACIÓN

Esta obra se distribuye en seis capítulos temporalmente contiguos que reflejan la evolución legislativa desde las primeras disposiciones españolas sobre alimentos, hasta el actual tejido normativo europeo en el que nos vemos inmersos.

El CAP I es una dedicación especial a la profesión veterinaria y su estrecha relación con el sector alimentario, desde que en 1840 el Ayuntamiento de Madrid nombrara por primera vez a dos veterinarios como inspectores de carnes. Refleja también esta parte cómo se originó la figura del inspector, su evolución y encuadre administrativo a través de las leyes-marco sanitarias que se aplicaron en nuestro país, desde la primera Ley sobre el Servicio General de Sanidad que se promulgó durante el reinado de Isabel II de Borbón y Dos Sicilias en 1855, hasta la actual Ley General de Sanidad de 1986 aprobada durante el primer gobierno socialista.

El CAP II se inicia con la evidente vinculación entre el Derecho local y las primeras disposiciones alimentarias propiamente dichas. Efectivamente, desde la Edad Media se conocen numerosos ejemplos de Ordenanzas municipales que regulaban supuestos concretos de este sector, principalmente la represión de fraudes y adulteraciones de los alimentos que se castigaban severamente; a veces con escarnio público a modo de prevención de estos delitos. La normativa de entonces, dispersa, heterogénea y puntual, dio paso al Código Alimentario Español (CAE), primer intento de compilación y vertebración de la legislación española en esta materia. El CAE, con todas sus deficiencias, fue un referente en su época y eje del ordenamiento jurídico que conformó junto con las Reglamentaciones Técnico Sanitarias (RTS) y las Listas positivas de aditivos (L+) que lo desarrollaron. Casi durante veinte años, hasta la entrada en la Comunidad Europea, este conjunto normativo reguló el sector alimentario en su perspectiva sanitaria.

Sin duda el ingreso de España como Estado miembro de la CEE (1986) marcó una nueva etapa en la legislación española, de hecho dejó de ser española para convertirse en europea con la transposición del acervo comunitario. En el CAP III se trata inicialmente la construcción de la Unión Europea, paso obligado para entender su complejo ordenamiento jurídico. No obstante, el núcleo de esta parte lo forma el mercado único y la libre circulación de mercancías. Ciertamente, dentro ya del Derecho comunitario, la arquitectura legal que posibilitó la instauración del mercado único permitiendo el libre tránsito de las mercancías (incluyendo los alimentos) por todos los EEMM, dio paso a otra nueva etapa en la legislación europea marcada por la armonización de las legislaciones nacionales y el reconocimiento mutuo.

El CAP IV, sobre la globalización de los mercados, es un tema de intensa y necesaria actualidad. Los alimentos han cruzado las fronteras locales para ofertarse en cualquier parte del mundo. Hoy día es posible -y en muchos casos normal- preparar una paella con ingredientes procedentes de más de diez países distintos. El tránsito mundial de alimentos requiere una legislación

universalmente aceptada y respetada, con mecanismos de vigilancia y control equivalentes para proteger la salud con niveles similares en todos los países comerciales.

El Capítulo V, dedicado a la protección de la salud del consumidor, es primordial para el estudio de la legislación alimentaria, ya que ésta tiene su razón de ser en la protección de aquélla. Efectivamente, el propio Derecho alimentario nació como defensa frente a las adulteraciones y fraudes alimentarios. Por otra parte, y a los efectos que nos ocupan, este capítulo se centra en la inspección de alimentos, su importante labor como garante de la seguridad alimentaria, así como su mutación en el control, concepto más amplio y acorde con las exigencias normativas actuales.

El último capítulo, el VI, dedicado en su totalidad a la seguridad alimentaria, acomete la reforma de la normativa europea. Desde su origen en la crisis de las vacas locas ha ido tomando cuerpo una legislación preventiva e integral, que pretende abarcar todas las fases de la cadena alimentaria. Este nuevo planteamiento va mucho más allá del principio básico de protección de la salud, para convertirse en una estrategia global que se sintetiza en la conocida frase “de la granja a la mesa”, y que se apoya en tres elementos fundamentales: un nuevo marco normativo que abarca alimentos y piensos, un asesoramiento científico y un control oficial de la aplicación y cumplimiento de dicha normativa.

INTRODUCCIÓN

La supervisión y control de los poderes públicos en las actividades relacionadas con los alimentos, es uno de los más antiguos títulos de intervención administrativa que se ejercía, a partir del S. XIX, a través de una auténtica policía sanitaria de los alimentos.

La alimentación ha sido abordada a lo largo de la historia desde perspectivas bien distintas. Desde antaño se han mezclado los aspectos económicos del comercio de productos y alimentos (control de pesos y medidas), con los aspectos sanitarios (salubridad y calidad). No obstante, la inspección administrativa tuvo como primera finalidad el control del comercio y del abastecimiento, para interesarse mucho más tarde por aspectos higiénicos relativos a la salud pública.

A medida que la organización estatal tomó cuerpo y la intervención en el sector de los alimentos trascendió los estrictos intereses locales, el gobierno central, a través de la Dirección General de Salud Pública, adquirió el protagonismo que hasta el momento habían ostentado los municipios en materia de sanidad pública. El Estado, no sólo amplió sus competencias, sino que, mediante los delegados provinciales y municipales, controló las que tradicionalmente ejercían las corporaciones locales.

Lógicamente la intervención del Estado en materia de higiene conllevó el desarrollo de una legislación específica para sustentar la estructura administrativo-sanitaria que se iba creando. Junto con la especialización de la legislación llegó también la de los inspectores encargados de comprobar su cumplimiento. En este contexto fue abriéndose camino el veterinario higienista, como figura clave en la inspección de alimentos. Esta labor se reguló y consolidó en el RD de 22 de diciembre de 1908, por el que se establecen las disposiciones para evitar el fraude de las sustancias alimenticias. Gracias a esta normativa los veterinarios se convirtieron oficialmente en los auténticos inspectores de alimentos de origen animal.

Durante la primera mitad del S XX, el citado RD de 1908 junto con el Reglamento General de Mataderos (1918) y la Instrucción técnica para la calificación de los alimentos (1920), conformaban un primer marco legislativo alimentario mínimamente sistematizado. Lo cierto es que antes de estas disposiciones no existió un cuerpo normativo específico y coherente, los alimentos se regulaban generalmente a través de Reales Órdenes que abordaban de forma concreta y aislada alimentos puntuales o temas relacionados con los mismos, pero nunca desde una política planificada de prevención y represión de los fraudes alimentarios.

A partir de los años cincuenta comenzó a modernizarse nuestra legislación, gracias a los trabajos desarrollados por dos organizaciones de carácter supranacional: la OMS y la FAO. Esta labor dio lugar, como consecuencia práctica e inmediata, a que un gran número de Estados

abordase la confección o perfeccionamiento de los Códigos Alimentarios Nacionales.

En España se creó, en 1960, una Subcomisión de Expertos encargados de redactar un proyecto de Código Alimentario Español. Siete años más tarde fue aprobado mediante Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, el texto de dicho Código, estructuralmente correcto, que vino a sistematizar todas las normas alimentarias dispersas que existían en nuestro ordenamiento hasta esa fecha. Sin embargo, a pesar de las expectativas creadas, su valor fue más académico que legislativo. Tardó demasiado tiempo en entrar en vigor y aún más en ser una entidad completa, pues requería de un desarrollo posterior mediante la aprobación de las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias y las Normas de Calidad. Le faltó la potencia y el rango de una Ley alimentaria que contemplara la inspección, obligación de los particulares, la tipificación de las infracciones y sanciones, los aspectos procesales, el reparto de competencias, la investigación, etc.

Con el ingreso de España en la CEE (1986) se abrió una nueva etapa de cambios en la legislación alimentaria española, forzada por el sometimiento de todo nuestro ordenamiento jurídico a un sistema supranacional. Comenzó la era de la transposición del acervo europeo, mientras que la producción normativa propia quedó relegada ante la primacía del derecho comunitario. En aproximadamente tres años (del 92 al 94) se incorporó prácticamente el grueso de las 16 Directivas verticales que regulaban los alimentos de origen animal (carnes frescas, leche, ovoproductos, pesca y acuicultura, aves de corral, caza, etc.) así como una Directiva horizontal, la 93/43/CEE, sobre higiene de los productos alimenticios, de gran trascendencia para la seguridad alimentaria.

Así pues, fue la coexistencia entre diferentes disposiciones verticales para categorías de productos y horizontales para requisitos comunes a todos ellos, el sistema normativo que reguló la higiene alimentaria durante la década de los 90 en nuestro país, al igual que en el resto de los miembros de la Comunidad.

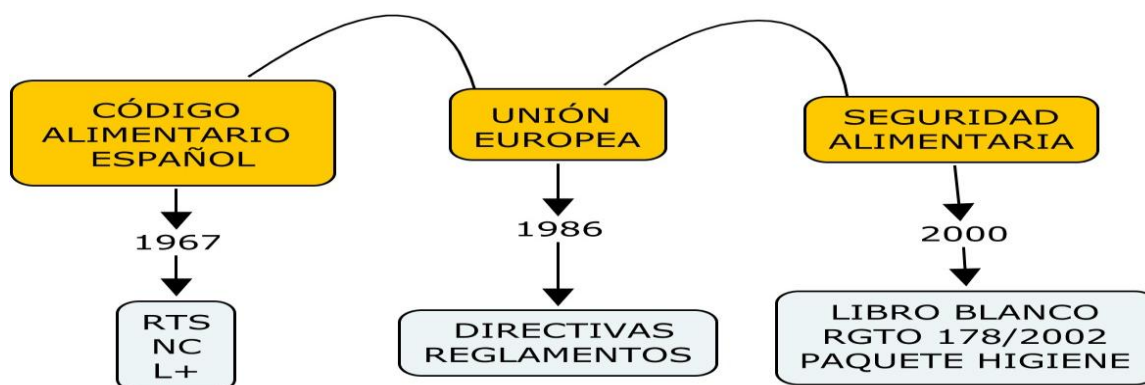
Durante este periodo el acontecimiento más importante en la UE fue la instauración del Mercado único a partir del 1 de enero de 1993, permitiendo la libre circulación de mercancías en toda la Comunidad. Para conseguir este objetivo fue necesaria la supresión de barreras técnicas mediante la aproximación de las legislaciones nacionales, a través de un procedimiento conocido como *armonización*. Como consecuencia se generó una intensa actividad reglamentaria adoptándose en la década de los 70, en el ámbito alimentario, un centenar aproximado de directivas que pueden llamarse "armonizadoras": cacao y chocolate (73/59/CEE); miel (74/409/CEE); confituras, jaleas y mermeladas (79/693/CEE); café y achicoria (77/436/CEE); zumos de frutas y néctares (75/726/CEE); azúcares destinados al consumo humano (73/437/CEE), etc.

Sin embargo, este enfoque legislativo, dada la enormidad de la tarea que suponía, resultó un fracaso y hubo que buscar otra vía para acelerar la

eliminación de las trabas. En realidad la instauración del Mercado único no podía conseguirse con el tradicional método de armonización; por eso, el Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior (1985), introdujo una combinación del principio de reconocimiento mutuo (llamado también de desreglamentación) con un *nuevo enfoque* de la armonización de carácter más horizontal, aplicable a un sector o familia de productos. Con este procedimiento se establecen unos requisitos esenciales de seguridad comunes al sector o gama de productos regulados por esa Directiva.

A esta segunda etapa pertenecen Directivas horizontales tan importantes como la del control oficial de productos alimenticios (89/397/CEE); etiquetado (89/359/CEE); aditivos alimentarios (89/107/CEE); productos dietéticos (89/398/CEE); seguridad general de los productos (92/59/CEE); higiene general (93/43/CEE), así como verticales aplicables a las categorías de productos alimenticios de origen animal ya citadas: carnes frescas (91/497/CEE); pescado (91/493/CEE); moluscos bivalvos vivos (91/492/CEE); carne de conejo doméstico y caza de granja (91/495/CEE); caza silvestre (92/45/CEE), etc.

Hoy día, con la seguridad alimentaria y su nuevo marco regulador, la práctica totalidad de estas Directivas están derogadas.



Además del nivel nacional y europeo, no podemos olvidar que la regulación alimentaria tiene también una dimensión internacional. No cabe duda de que la globalización es una característica propia de la actual industria, así como el uso de sofisticadas tecnologías de producción, elaboración y transformación de alimentos.

La legislación, como los mercados, también se internacionaliza. El tránsito de mercancías entre los países se rige por normas jurídicas o Acuerdos establecidos entre los miembros de la propia organización mercantil. La mayor organización comercial del mundo, la OMC, tiene dos Acuerdos específicos que protegen la salud: uno sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y otro sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

La aplicación de estos Acuerdos se basa en la armonización y en la equivalencia. En el caso de la *armonización* las medidas a adoptar son normas, directrices o recomendaciones internacionalmente aceptadas. Aquí es donde cobran protagonismo los organismos no gubernamentales mundialmente reconocidos como referentes en cuestión de alimentos (*CODEX ALIMENTARIUS*), en sanidad animal (OIE), o sanidad vegetal (CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN FITOSANITARIA). En cambio, cuando el principio que se aplica para adoptar una medida de protección es la *equivalencia* entra en juego el análisis del riesgo, un método científico que pretende objetivar el riesgo y actuar en consecuencia. Podríamos decir que la legislación se culturiza, pues es la ciencia la que determina su aplicación.

Ciertamente, la globalización del comercio, la complejidad de la cadena alimentaria y de la propia agroindustria, actualmente tan alejada de los tradicionales sistemas de producción y comercialización, han introducido nuevos aspectos que antes no existían, o no eran significativos en este sector: patógenos emergentes, alergénicos, contaminantes ambientales o residuos de biocidas, son algunos de los riesgos asociados a la tecnificación e industrialización. Las crisis pasadas como la de las vacas locas en la UE, el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) o la gripe aviar, aún latente en algunos países, van dejando huella y socavando la confianza del consumidor en las instituciones sanitarias.

La crisis de las vacas locas fue sin duda el máximo exponente de una crisis alimentaria de grandes proporciones sanitarias y mediáticas. Supuso un punto de inflexión, un antes y un después en la legislación alimentaria europea. De hecho, puede afirmarse que la reacción de las instituciones europeas frente a este grave problema, dio origen al actual marco normativo que regula los alimentos, cuya columna central la constituye el Reglamento 178/2002, de 28 de enero, *por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, más conocido como el Reglamento de seguridad alimentaria, el cual sostiene a su vez cuatro reglamentos troncales (de higiene general, de higiene de los alimentos de origen animal, de control oficial de productos de origen animal y control oficial de piensos) cuyo desarrollo, complementación y modificaciones posteriores conforman un nuevo contexto legislativo abundante y complejo, a pesar de que siempre se ha perseguido la simplificación normativa.

En la era de la seguridad alimentaria en la que nos vemos inmersos, cobran especial atención los riesgos de las agroindustrias producidos como consecuencia del desarrollo tecnológico. Estos riesgos se evalúan por la ciencia y no con relación a una normativa que se puede cumplir escrupulosamente y, aún así, no impedir la manifestación de un daño para la salud pese a que las normas no se han vulnerado. Esto conlleva un cambio trascendental en la clásica intervención administrativa, desde el enfoque exclusivamente sanitario a la gestión de los riesgos desde una perspectiva global. Hasta hace poco más de 20 años la contravención de la normativa es perfectamente accesible al conocimiento medio del funcionario o el

responsable de la Administración, la detección de un riesgo tecnológico requiere ordinariamente de un conocimiento experto.

Al igual que la Administración, las empresas alimentarias también han evolucionado obligadas por la responsabilidad que tienen de poner en el mercado alimentos seguros. Para ello necesitan implantar sistemas que garanticen la inocuidad de sus productos. Entre estos sistemas de autocontrol destaca por su aceptación y proyección internacional el denominado APPCC Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HAZARD en inglés).

Tradicionalmente el control de los alimentos se hacía mediante la inspección oficial de las instalaciones y el análisis de los productos finales. La ineficacia de estos procedimientos y la propia evolución industrial basada en la prevención y reducción de riesgos a lo largo de todo el proceso productivo, ha dado origen a un nuevo enfoque en el aseguramiento de la higiene e inocuidad alimentaria. El APPCC representa la conversión de los antiguos sistemas reactivos a los actuales preventivos. Fue la Directiva 91/493/CEE sobre la producción y puesta en el mercado de los productos pesqueros, el primer texto normativo comunitario que contempló este sistema. Dos años más tarde, la Directiva 93/43/CEE relativa a la higiene de los productos alimenticios, lo estableció de forma general con carácter obligatorio.

A los servicios oficiales de control, por su parte, les corresponde verificar su aplicación y buen funcionamiento.

Todos estos cambios nos han conducido a la actual etapa de la seguridad alimentaria, cuya noción presupone la existencia de una legislación que atienda globalmente a la producción primaria de productos agropecuarios, y a la producción industrial de alimentos transformados destinados tanto al consumo humano como al animal.

La seguridad alimentaria descansa sobre todo en el desarrollo y aplicación de un cuerpo legislativo amplio y minucioso. Para hacerla efectiva los poderes públicos desempeñan un papel protagonista en la elaboración y control del cumplimiento de una legislación específica, orientada a velar por la salud de los consumidores garantizando una oferta de alimentos sanos.

De este modo, cualquier sistema nacional (o internacional) de higiene alimentaria ha de operar forzosamente dentro de un marco dispositivo que establezca los ámbitos de actuación, el reparto de responsabilidades, las obligaciones de los agroempresarios, los derechos de los consumidores, los mecanismos de intervención administrativa, etc. En nuestro país nunca se aprobó una ley estatal de alimentos, en su defecto adoptamos la reforma normativa de la comunidad europea.

A nivel comunitario no cabe duda de que la disposición creadora del nuevo derecho alimentario es el Reglamento (CE) 178/2002. De él emanan los principios y requisitos que debe cumplir la legislación alimentaria para el logro del más importante de sus objetivos: asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores con relación a los alimentos.

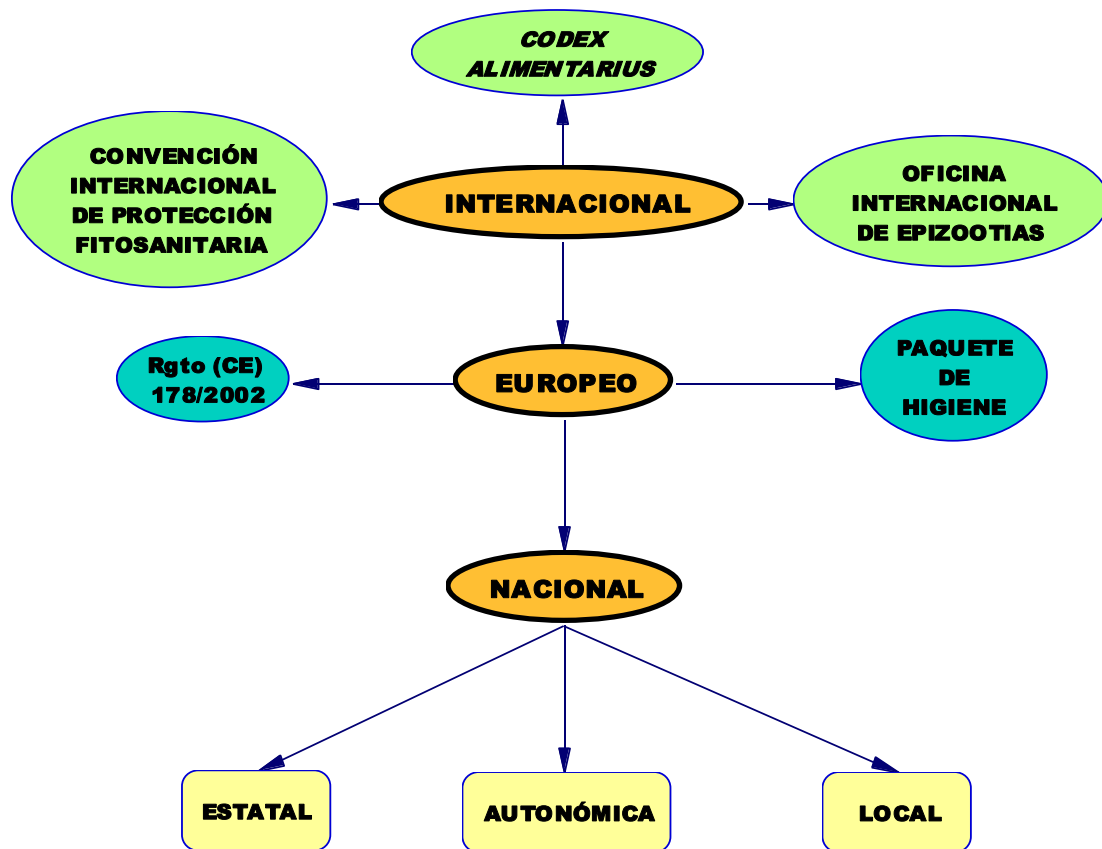
Se caracteriza la actual legislación alimentaria por su ámbito integrador (abarca toda la cadena alimentaria); por su base científica independiente; por el reparto de responsabilidades (empresarios-administración-consumidor) y por crear controles oficiales para asegurar el cumplimiento de sus normas, así como disponer de un plan o estrategia para afrontar las alertas alimentarias y contener los riesgos.

En términos generales la estructura legal vigente está bien concebida, con un enfoque integrador de toda la cadena alimentaria y el objetivo claro de proteger la salud; sin embargo es una legislación joven, aún en desarrollo que tiene que afrontar los retos tecnológicos y la enorme presión de los mercados. Aún está por ver la integración de nuestras exigencias en la política internacional de comercio, así como la aplicación efectiva y uniforme de los principios en nuestro propio territorio y la solidez para enfrentarnos a las crisis alimentarias como la radioactividad en Japón o, más recientemente, la intoxicación por *E. coli* en Alemania, que nuevamente ha puesto en entredicho el sistema de protección alimentario europeo.

Finalmente, cabe concluir que con este trabajo hemos realizado un recorrido historiográfico de la legislación alimentaria española, desde su aparición oficial en las recopilaciones normativas históricas (ordenanza y fueros, pragmáticas y reales decretos) hasta un nuevo modelo legislativo y de intervención administrativa que requiere, en el ámbito nacional, la integración de todas las administraciones competentes (estatal, autonómica y local) y, fuera de nuestras fronteras, la integración en un supraordenamiento comunitario e internacional.

El desdoblamiento en tantos niveles necesita por fuerza de coordinación transversal para la cual no tenemos mucha experiencia, porque tradicionalmente nuestro derecho alimentario ha ido dando respuesta a los problemas desde una perspectiva sectorial, tutelada muy de cerca por la administración.

También se aborda la creación y funcionamiento de las instituciones ligadas a la aplicación, elaboración o asesoramiento normativo, desde nuestra histórica Dirección General de Salud Pública, a la actual Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, sin olvidar los organismos internacionales referentes en estas materia como el *Codex Alimentarius*, la Oficina Internacional de Epizootías, o la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Estas entidades juegan un papel fundamental como referentes científicos, foros consultivos y de asesoramiento técnico para la toma de decisiones políticas, o la producción normativa.



Con el análisis de la evolución legislativa, del papel de las instituciones y autoridades implicadas, de las crisis alimentarias y la gestión de los riesgos, de la integración europea y la dimensión internacional, queremos dar respuesta a dos preguntas inherentes a la propia legislación alimentaria:

1.- ¿Protege la salud del consumidor?

2.- ¿Tenemos un sistema normativo eficaz y válido para prevenir y controlar los peligros sobre la salud, asociados a la producción y comercialización de alimentos?

OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

1.- OBJETIVOS GENERALES

1.1.- Estudio de la génesis y desarrollo de la veterinaria en la salud pública.

1.2.- Contribución al estudio historiográfico de la legislación alimentaria española, tomando como punto de partida la Ley de Sanidad de 1855.

1.3.- Recopilación y reseña de la legislación alimentaria europea, desde nuestro ingreso en la CE (1986) hasta el actual marco dispositivo.

1.4.- Estudio de las instituciones nacionales y supranacionales que intervienen en la seguridad alimentaria.

1.5.- Caracterización de los medios administrativos que protegen al consumidor de alimentos.

1.6.- Confección de un exhaustivo índice normativo.

2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1.- Análisis pormenorizado de la legislación alimentaria, en su vertiente protectora de la salud del consumidor.

2.2.- Examen del actual sistema de prevención y control de alimentos. Propuesta de cuestiones a mejorar y perspectivas de futuro.

METODOLOGÍA

La realización de este trabajo se basa esencialmente en la recopilación, estudio y comparación de las disposiciones legislativas relativas a los alimentos, desde el momento en el que el veterinario asume las funciones de inspección de los mismos hasta nuestros días.

Para el primer capítulo que trata la evolución histórica del modelo sanitario español desde la perspectiva veterinaria, se han utilizado como principales fuentes, legados antiguos del Derecho español como Las Siete Partidas de Alfonso X, el Sabio (1252-1284), La Novísima Recopilación de las Leyes de España (1806) o los Fueros y Ordenanzas locales que expresan sin lugar a dudas la preocupación del legislador por la represión y castigo del fraude alimentario.

Para conocer los modelos sanitarios que se instauraron en las distintas épocas fue muy útil el estudio de las Leyes de Sanidad, puesto que reflejan la ideología de los gobernantes y las prioridades de la política sanitaria en el momento que se redactaban, desde el terror a las epidemias que causaron estragos en la primera mitad del siglo XIX, hasta la férrea centralización del régimen franquista. En este caso las fuentes preferentes de consulta han sido la Gaceta, el Diccionario de la Administración Española de Martínez Alcubilla (5ª ed. 1892-1894) y la colección Legislativa de España: los Decretos del Rey D. Fernando VII y de su esposa, Doña María Cristina de Borbón dos Sicilias, Regente del Reino durante la minoría de edad de su hija Isabel II, períodos comprendidos entre 1814 a 1937.

Para el segundo capítulo ha sido clave la consulta del Código Alimentario Español (1ª, 2ª y 3ª ed.) y las disposiciones para su desarrollo. El BOE y el Diccionario de legislación Aranzadi, han sido de las principales fuentes de información.

El tercer capítulo, dedicado básicamente a la legislación alimentaria de la UE, tiene sus fuentes principales en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, fuentes originarias de todo el derecho que de ella proviene, en la rigurosa consulta del DOCE, tanto para la búsqueda de nuevas disposiciones, como para la comprobación de la exactitud de otras citadas en versiones no oficiales (fechas, números de boletín, articulado, etc.). En este caso también ha sido de gran utilidad los textos interpretativos y divulgativos de las instituciones europeas, así como el *sof law* integrado por actos o disposiciones no vinculantes pero con cierta eficacia jurídica, ya que deben tenerse en cuenta en el marco de la interpretación de otras disposiciones del Derecho comunitario. En general, todas las manifestaciones del *sof law*: recomendaciones, dictámenes, guías orientativas, comunicaciones, etc. han sido prácticamente indispensables para desentrañar la maraña normativa europea.

En el Capítulo IV se hace más patente aún el uso del *sof law* en su vertiente autorreguladora, ya que la OMC es un organismo internacional que

funciona con sus propias reglas, en este caso Acuerdos elaborados y aceptados por los miembros de dicha organización. Sin entrar en el debate jurídico sobre su carácter vinculante o no, lo cierto es que la *self regulation* es un fenómeno característico de las organizaciones internacionales como medio eficaz para conseguir consenso u obligaciones de sus miembros, que con otros medios legales no conseguiría. Ciertamente funcionan con Acuerdos y Códigos de conducta como el caso de la OMC, o con recomendaciones y normas (ALINORM) como en el *Codex Alimentarius*, que voluntariamente aceptan sus miembros.

La protección del consumidor en España tiene su marco normativo en la Ley 26/1984 General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (integrada junto con otras leyes complementarias en el Texto Refundido del Real Decreto –Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre). Aunque esta ley recoge seis derechos básicos, nos interesa principalmente el de la protección de la salud y su conexión legal con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, ya que ambas sustentan todo el desarrollo normativo que regula una de las funciones más importantes del veterinario y que mayor repercusión tiene en los consumidores: la inspección de alimentos. El capítulo V de este trabajo se centra principalmente en el estudio del entramado administrativo que protege la salud del consumidor desde la perspectiva alimentaria.

El capítulo VI está dedicado al nuevo marco legal de la seguridad alimentaria: el denominado paquete de higiene, compuesto por cuatro reglamentos y dos directivas. Es la última expresión normativa de una serie de acciones que las instituciones europeas pusieron en marcha a raíz de la crisis de las vacas locas. Podría decirse que con el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria (2002) se esbozan las líneas maestras de la nueva política en esta materia, articulada en torno a dos principios esenciales: la protección de la salud y el enfoque global e integrado de toda la cadena alimentaria, representado en la célebre máxima *de la granja a la mesa*.

Las consultas del Libro Verde sobre los Principios Generales de la Seguridad Alimentaria (1997) y el citado Libro Blanco (2002), culminaron en la adopción del Reglamento 178/2002 por el que *se establecen los principios y requisitos de la seguridad alimentaria, se crea la Autoridad europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procesos relativos a la seguridad alimentaria*. Este reglamento es sin duda la columna vertebral de toda la normativa europea sobre esta materia. Es la base donde se asienta el paquete de higiene que va diversificándose en grandes sectores (higiene general, alimentos de origen animal, piensos y control oficial). Aunque la idea original era unificar y simplificar la legislación europea sobre este tema, lo cierto es que hasta el momento se han aprobado más de cuarenta disposiciones que complementan, modifican o desarrollan el paquete de higiene, cayendo nuevamente en el fenómeno de la superabundancia normativa que caracterizó los años 80.

En definitiva, la combinación de fuentes impresas (publicaciones oficiales, actas de congresos, libros y revistas especializadas, etc.) y electrónicas (bases de datos legislativas, web oficiales, archivos

informatizados, etc.), nos ha permitido desarrollar una perspectiva dinámica y transversal, que refleja la evolución de la normativa alimentaria de los últimos dos siglos y primera década del actual.

Finalmente, cabe aclarar que se ha intentado en todo momento describir un panorama general de la legislación alimentaria, con el fin de obtener un análisis global. Este sistema no permite profundizar, dada la amplitud de la materia, en cuestiones de excesivo detalle, ni abordar las peculiaridades de los reglamentos específicos del sector, pese a que muchos de ellos, sobre todo los históricos, son de un enorme interés técnico y académico.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Bibliotecas, Museos y Archivos Históricos

- Biblioteca Pública del Estado en Las Palmas de G.C.
- Biblioteca “José Franchy y Roca” de la Consejería de Economía y Hacienda. Gobierno de Canarias.
- Biblioteca de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Biblioteca virtual de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
<http://bvrajyl.inside.es>
- Biblioteca virtual “Miguel de Cervantes”.
<http://www.cervantesvirtual.com>
- Unisía. Red de Bibliotecas de las Universidades Españolas.
<http://biblio.universia.es>
- Archivo General de la Administración (AGA).
- Archivo Histórico Provincial de Las Palmas “Joaquín Blanco”.
- Museo Canario: Fondos documentales.
- Representación de la Comisión Europea en España. Servicios de información y comunicación.
- Centro Europeo del Consumidor (en Madrid).
- Centro de Documentación Europea de la ULPGC.

Colecciones legislativas

1.- Legislación Histórica de España

- Las Siete Partidas del Sabio Rey Alfonso X. Año 1555.
- Novísima Recopilación de las Leyes de España. Dividida en XII libros. Mandada formar por el Señor D. Carlos IV. Año 1805.
- Colección de Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz (1810-1813). Tomos II y IV.

2.- Colección legislativa de España

- Decretos del Rey D. Fernando VII, o séase, colección de Reales Resoluciones respectivas a los años 1814, 1815, 1816 y 1817, compiladas por D. Fermín Martín Balmaceda. Madrid: imprenta real, 1819.
- Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII, y Reales Ordenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal y Consejos de S.M. compiladas por Don José María de la Nieva. Madrid: imprenta real, 1824-1834. Esta colección contiene los Decretos, Reales Órdenes, Reglamentos Generales y Resoluciones expedidos desde el 1 de enero de 1824 hasta el final de diciembre de 1833. A partir del t. 17 (consultado para la búsqueda de la Instrucción de los Subdelegados de Fomento) que

coincide con al muerte del Rey D. Fernando VII, la colección se denomina Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa, refiriéndose a Doña María Cristina de Borbón dos Sicilias, Regente del Reino durante la minoría de edad de su hija Isabel II.

- Decretos de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II, dados en su Real Nombre por su Augusta Madre la Reina Gobernadora, y Reales Ordenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal Compilados por D. José María de la Nieva. Madrid: Imprenta real, (1835-1837).

3.- Colección histórica (Gazeta)

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/gazeta.php

4.- Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramarina, 5ª edición, Madrid 1894, de Martínez Alcubilla.

5.- El consultor Jurídico del Veterinario. Enciclopedia legislativa veterinaria, de Frumencio Sánchez Hernando, Ernesto de la Rocha García e Ildefonso de la Rocha García.

6.- Diccionario de Legislación Aranzadi (1ª ed. 1951), recoge todas las disposiciones promulgadas desde 1950.

Bases de datos legislativas

- BOE
<http://www.boe.es/>
- DOUE. Serie L
http://publications.europa.eu/official/index_es.htm
- Aranzadi:
Bases de datos de Legislación y de Jurisprudencia.
- EurLex
<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>
- CELEX
http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm
- PRELEX
<http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>
- IBERLEX
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/iberlex.php
- TESAURO
<http://www.mcu.es/archivos/consultas/consultaTesauro.jsp>

Bases de datos bibliográficas

- SCADPlus: Base de datos bibliográfica y legislativa de la UE
<http://europa.eu/scadplus/>
- ECLAS
<http://europa.eu.int/eclas/>
- RAPID
<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/midday.htm>
- IDEA
<http://europa.eu.int/idea/index.htm>
- Dialnet
<http://dialnet.unirioja.es/>
- Books-Google Libros
<http://books.google.es/books>
- CIDOC
http://aplicaciones.consumo-inc.es/cidoc/consultas/Consulta_Documental/busquedaBD.aspx

Capítulo I

EL NACIMIENTO DE LA VETERINARIA EN LA SALUD PÚBLICA

Sumario

1.- INTRODUCCIÓN HISTÓRICO-LEGISLATIVA.

- 1.1.- Ley sobre el Servicio General de Sanidad (1855).
- 1.2.- Instrucción General de Sanidad Pública (1904).
- 1.3.- Ley de Coordinación Sanitaria (1934).
- 1.4.- Ley de Bases de Sanidad Nacional (1944).

2.- ANTECEDENTES DEL VETERINARIO INSPECTOR DE ALIMENTOS.

- 2.1.- El almotacén y los veedores.
- 2.2.- El ejemplo del Ayuntamiento de Madrid.

3.- LOS VETERINARIOS MUNICIPALES.

- 3.1.- Los primeros Inspectores de Carnes, una cuestión de sueldos.
- 3.2.- Los Veterinarios Titulares.
- 3.3.- Los Inspectores Veterinarios municipales.

4.- LOS SUBDELEGADOS DE SANIDAD.

- 4.1.- Creación y auge.
- 4.2.- Decadencia y extinción.

5.- LOS INSPECTORES DE HIGIENE Y SANIDAD PECUARIA.

- 5.1.- Los Inspectores de Salubridad: un cargo efímero.
- 5.2.- La preocupación por las epizootias.
- 5.3.- De Inspector Pecuario a Cuerpo Nacional Veterinario.

1.- INTRODUCCIÓN HISTÓRICO-LEGISLATIVA

Estando a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad, deberán velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase (...) y remover todo lo que en el pueblo, o en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados¹.

Históricamente los Ayuntamientos han sido los primeros interventores en el ámbito sanitario, ante la ausencia de una organización administrativa general y de una legislación adecuada. Efectivamente, correspondía a los municipios la sanidad pública y, particularmente, la salubridad de los alimentos y bebidas. La primera razón para intervenir hay que buscarla en el desmedido afán de lucro de quienes comerciaban con productos alimenticios y los adulteraban o mezclaban con otros de peor calidad para obtener mayor beneficio, sin reparar en el daño que causaban a la salud².



En este sentido existen numerosos precedentes legales dedicados a la represión y castigo del fraude, como por ejemplo en **Las Siete Partidas de Alfonso X, el Sabio³**: *Otrosí decimos que engaño hacen los que venden vino u olio o cera o miel o las otras cosas semejantes, cuando mezclan en aquella cosa que venden alguna otra que vale menos, haciendo creer a los que compran que es limpia y buena y pura⁴.*

La **Novísima Recopilación de las Leyes de España (1806)**,⁵ dedica varias leyes al vino, pan y otros productos agrícolas, haciendo especial hincapié en la prohibición de adulterarlos o mezclarlos. Ordenanzas y Bandos regulaban en su ámbito cosas tan curiosas y dispares como la venta de cardillos, la

¹ Decreto de Cortes CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobatorio de la Instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias, art. I.

² VALENZUELA GARCÍA, F.: *Temas de Administración Local: Policía Sanitaria de los Alimentos*. Centro de estudios municipales y cooperación interprovincial de las Excmas. Diputaciones de Almería, Granada y Jaén, Granada 1981, p. 17 y ss.

³ Las Siete Partidas son uno de los legados más importantes del Derecho español. Fueron redactadas en Castilla durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), para dar cierta uniformidad jurídica al Reino. Se trata de un texto legal dividido en siete partes o libros denominados *partidas*, que abarcan el saber jurídico de la época dentro de una visión unitaria. En la ilustración portada de la primera partida. Biblioteca de la Universidad Carlos III.

⁴ Ley 8, Título 16: *De los engaños malos y buenos, y de los baratadores*, Partida Séptima: *Acusaciones y malfetrías que los hombres hacen, por las que merecen recibir pena*.

⁵ Carlos IV, en 1799, encargó a Juan Reguera Valdeomar la actualización de la Nueva Recopilación que anteriormente mandara hacer Felipe II. En 1804 se concluyó el trabajo, que fue editado en 1806 como la Novísima Recopilación de las Leyes de España. Está dividida en XII libros y se convirtió en el texto fundamental para los estudios de derecho de la época.

prohibición expresa de lavar las verduras, de vender frutas no maduras y sin la sazón debida, los castigos por la venta de pescados pasados o corrompidos, los perjuicios que causan a la salud las vasijas de cobre, de plomo y los malos vidriados de las de barro, etc.

El abastecimiento de aguas y comestibles de buena calidad era una obligación que ya venía recogida en los antiguos Fueros y Ordenanzas locales o municipales, como por ejemplo los de Cuenca, Zorita, Béjar, Teruel, Albarracín, Baeza, o Plasencia, entre otros⁶.

La costumbre y los Estatutos jurídicos de los pueblos y villas determinaban la intervención del órgano municipal en la ordenación del mercado local, así como de las lonjas, tiendas, tabernas, vendedores ambulantes, comerciantes, etc. El control se realizaba a través de unos funcionarios especiales (veedores), o también mediante la concesión de licencias de exclusividad a cambio del pago de una tasa, y de la obligación de vender productos de calidad a precios razonables.⁷

La competencia relativa al tráfico, inspección y control de la calidad sanitaria y comercial de los productos alimenticios, ha sido tradicionalmente encomendada a la Administración municipal. Así lo confirma la primera Constitución de 1812 que atribuye a los Ayuntamientos la policía de comodidad y salubridad (art. 321), la Instrucción para el Gobierno Económico-político de las provincias de 1813 y de 1823, la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, o más concretamente la de 1877, que refiere directamente la atribución municipal sobre el surtido de aguas, mercados y mataderos, entre otras muchas.

En realidad, las competencias sanitarias de los ayuntamientos eran un conjunto de funciones cuyo efectivo ejercicio no importaba ni un ápice más allá del entorno de cada pueblo, funciones por naturaleza propias de los municipios y que dudosamente podían ser ejercidas con eficacia desde otra esfera superior de la Administración⁸.

Antes de que comenzase, en el siglo XIX, una preocupación real por crear y vertebrar unas mínimas estructuras de sanidad⁹, las funciones administrativo-sanitarias se ejercían del siguiente modo:

En los municipios, mediante las *Juntas municipales de Sanidad*, compuestas originariamente por el Alcalde, el párroco, el regidor y uno o más vecinos, según la extensión de la población.

⁶ LOSANA MÉNDEZ, J.: *La Sanidad en la época del descubrimiento de América*. Ed. Cátedra, Madrid 1994, p. 39.

⁷ PUMAROLA i BATLLE, M: *El control sanitario de la carne en el siglo XIX*. Libro de Actas de las VI Jornadas Nacionales de Historia de la Veterinaria, 16 y 17 de noviembre de 2001, Valencia.

⁸ MUÑOZ MACHADO, S.: *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*. Ed. Alianza, Madrid 1995, p. 18.

⁹ BANDO CASADO, H-C: *Evolución histórica de la protección de la salud en España: desde 1812 hasta la Ley General de Sanidad (1986)*, Estudios de Consumo, 1986; 8, pp. 51-60.

En las provincias, actuaban las *Juntas provinciales de Sanidad*, compuestas por el Gobernador civil, el intendente, el obispo, un individuo de la diputación, y los vecinos y facultativos que se estimaran convenientes.

La función de las Juntas era asesorar a sus respectivos jefes políticos.

Por su parte, el Estado, cuya máxima preocupación sanitaria de aquella época eran las epidemias, contaba con dos órganos centrales: el *Real Tribunal del Protomedicato* y la *Junta Suprema de Sanidad*.

A.- La pragmática para crear el **Real Tribunal del Protomedicato** data de marzo de 1477, sus funciones originarias eran el examen de los aspirantes a ejercer la medicina, su habilitación y la jurisdicción en todo lo relacionado con esta profesión. Felipe II, en 1588, encomendó a este organismo “vigilar la sanidad de los pueblos”. El Protomedicato vivió su época de mayor esplendor con Carlos III, que amplió considerablemente sus funciones, nombrando incluso a uno de sus Reales Examinadores, el doctor Masdewall, Inspector de Epidemias. Tras el reinado de este monarca el Protomedicato fue perdiendo influencia, entró en claro enfrentamiento con la Junta Suprema de Sanidad, órgano de carácter político que también tenía atribuidas amplias competencias con relación a lo sanitario. Tras diversas desapariciones y restauraciones, el Protomedicato fue definitivamente suprimido en 1822 por Fernando VII¹⁰.

B.- La **Junta Suprema de Sanidad** fue creada en 1720 por Felipe V de Borbón, mediante Real Cédula de 18 de septiembre, como rama especializada en el seno del Consejo de Castilla. Tenía encomendado el mandato específico de luchar contra una epidemia de peste que, procedente del puerto de Marsella, había irrumpido en nuestro país.¹¹ En la cédula que estableció sus funciones apareció por primera vez el término de “Salud Pública”. Tras la epidemia fue languideciendo hasta ser suprimida el 13 de agosto de 1742, reapareciendo un año más tarde. Mediante Real Decreto de 17 de marzo de 1847 se mandó extinguir definitivamente, sus funciones activas fueron encomendadas a un órgano de nueva creación que a partir de entonces jugaría un papel clave en la historia de la sanidad española: la Dirección General de Sanidad.

En realidad, antes de la promulgación de la primera Ley de Sanidad de 1855 las actividades relacionadas con la salud pública eran muy escasas, prácticamente se resumían en las luchas contra las grandes epidemias que asolaban el país. Éste era el tema que más preocupaba a las autoridades de la época, sobre todo porque el terror de las gentes ante la presencia de epidemias producía alteraciones de gran envergadura en el orden público, razón por la cual

¹⁰ SAIZ MORENO, L.: *La Sociedad Española de Higiene: un siglo al servicio de la Salud Pública*. Rev. de Sanidad e Higiene Pública, septiembre-octubre. Año LV, Madrid 1981, pp 1-28

¹¹ HERRERO ROJO, M.: *La Veterinaria en la Antigüedad. Creación del Real Tribunal del Protoalbeiterato*. Junta de Castilla y León, Valladolid, 1990, pp 18-23

la sanidad siempre estuvo vinculada históricamente al Ministerio de la Gobernación¹².

A mediados del siglo XIX esta carencia normativa y ejecutiva comenzó a cambiar: se aprobó la primera Ley General de Sanidad (1855), entró en funcionamiento la Dirección General de Sanidad y comienza, aunque tarde y un poco desfasada, la primera reestructuración de la Administración sanitaria del Estado. A partir de entonces se promulgaron otras leyes que poco a poco fueron perfeccionando el sistema hasta 1944, en que se aprobó la Ley de Bases de Sanidad Nacional, en pleno régimen franquista, ésta fue la última ley sanitaria antes de la democracia. La producción normativa durante casi un siglo fue fortaleciendo la Administración central y periférica y, sobre todo, potenciando la especialización de la Sanidad a través de los tres ramos profesionales de Medicina, Farmacia y Veterinaria.

Muy sucintamente, las leyes que configuraron el mapa sanitario español, así como la posición de los primeros veterinarios en la salud pública, fueron las siguientes:

1.1.- Ley Sobre El Servicio General de Sanidad (1855)



Isabel II de Borbón y Dos Sicilias. Madrid 1830-París 1904

Durante el reinado de Isabel II se aprobó la primera Ley española de Sanidad, de 28 de noviembre de 1855. Dice mucho en su favor el hecho de que el modelo de organización que dio a la Sanidad pública, se mantuviera básicamente intacto durante más de un siglo.

Sin embargo, su aspecto técnico-sanitario fue mucho más pobre porque, aunque era necesaria, llegó tarde y no pudo abarcar la complejidad y renovación que requería el postulado de vacunar, sanear y aislar¹³.

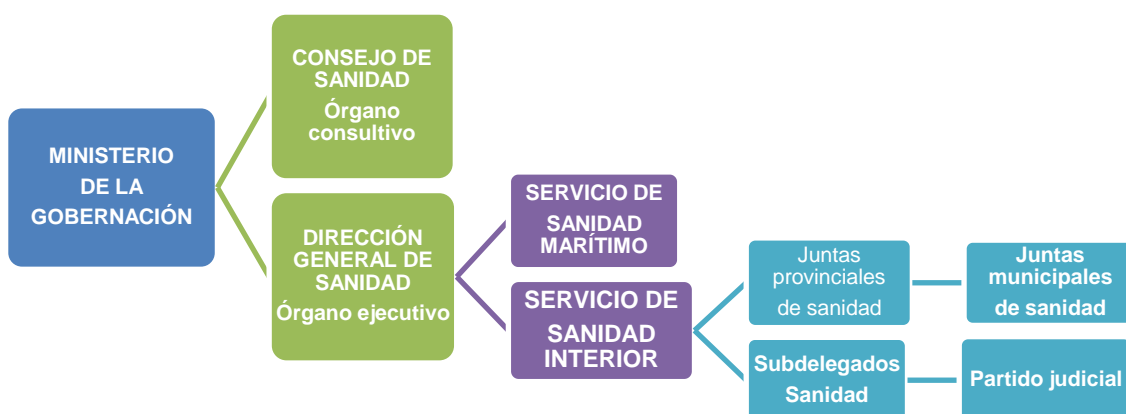
Entre sus logros destaca la consagración de la **Dirección General de Sanidad** como un órgano central, administrativo y ejecutivo, que entendería todos los asuntos relacionados con la Sanidad. Perduró 120 años, hasta la creación del Ministerio de Sanidad en 1977.

¹² Esta vinculación de la Sanidad con el Ministerio de la Gobernación no siempre fue provechosa. En palabras de Ángel Pulido, Director General de Sanidad (1901-1902) *por la vida siempre agitada y difícil que dicho Ministerio tiene, y por la índole personal y caciquil de nuestra política nacional, se puede asegurar que esta relación viene siendo una de las causas principales de que la Sanidad no se haya visto considerada ni goce de un estado floreciente.* GARCÍA GUERRA, D. y ÁLVAREZ ANTUÑA, V.: *Regeneracionismo y Salud Pública. El binomio de Ángel Pulido al frente de la Dirección General de Sanidad (1901-1902).* Rev. DYNAMIS Acta Hispánica ad Medicinae Scientiarumque Illustrandam. Vol. 14, Granada 1994, pp. 23-41.

¹³ RICO ABELLO, C.: *Historia de la Sanidad Española (1900-1925)*, ed. Giménez, S.A., Madrid 1969, p. 5.

Organizó la Sanidad Interior (Cap. XI) mediante las **Juntas de Sanidad**: una provincial, que asesoraba al Gobernador civil que ejercía la presidencia; otra municipal, en *los pueblos que excedan de 1000 almas*, presidida por el Alcalde. En ambas debía haber un veterinario.

En este sencillo esquema lo más destacable es la organización sanitaria comarcal a través de la figura de los **Subdelegados**, cargos creados en las



tres ramas sanitarias: Medicina, Farmacia y Veterinaria, que operaban en cada partido judicial¹⁴. Ésta fue la primera organización periférica de la sanidad española.

Aparece también la figura de un veterinario, concretamente un catedrático del Colegio Veterinario, en el Consejo de Sanidad, órgano consultivo dependiente directamente del Ministerio, que solía reunirse principalmente en los casos de contagio o epidemia.

Pero lo que más llama la atención es el lugar tan destacado que ocupa la Sanidad Marítima, casi monográfico, dedicándole nada menos que seis capítulos (IV al X) de los diecinueve que tenía la ley, posiblemente en el afán de evitar la entrada de enfermedades a través de los barcos infectados. No olvidemos que esta ley se publicó en plena epidemia de cólera.

En cada puerto habilitado se creó una **Dirección especial de Sanidad marítima**, al frente había un Director médico que dependía del Gobernador civil de su respectiva provincia. La Sanidad exterior funcionaba básicamente mediante la expedición de *patentes* expedidas por el Director médico de visita de naves. Las patentes¹⁵ eran un documento público que se unificó en todo los puertos de Península e islas adyacentes. Había dos clases:

¹⁴ Distrito o territorio de una jurisdicción o administración, que tiene por cabeza un pueblo principal.

¹⁵ La patente, o documentación del barco, servía para justificar el curso y la cronología del viaje, identificando los puertos donde había recalado con anterioridad y el origen geográfico de lo transportado, lo que, confrontado con las noticias en poder de las autoridades locales acerca del estado de salud de los distintos lugares, justificaba la procedencia o no de la autorización de desembarco. En *La Salud Pública en España. De la Edad Media al S.XXI*, de Rodríguez Ocaña E y Martínez Navarro F. Escuela Andaluza de Salud Pública, pg. 23.

Núm. 27 GRATIS.

LA JUNTA PROVINCIAL DE SANIDAD
DEL PUERTO DE LA M. I. N. Y L. CIUDAD DE PALMA CAPITAL DE
LA PROVINCIA DE LAS ISLAS BALEARES.

CERTIFICA: Que en la indicada ciudad y en toda la isla se disfruta por la gracia de Dios de la mas perfecta salud, y que no se reciben buques, géneros, ropas, ni efectos procedentes de puntos invadidos por el contagio, ni de sospechosos, guardándose la mayor escrupulosidad en el cumplimiento de todas las medidas sanitarias, al tenor de las leyes, instrucciones y circulares expedidas al efecto; y que el buque abajo expresado sale de este puerto con destino á *Alger*

Nombre del capitán. <i>Alfonso Pons</i>	PASAJEROS. <i>Alfonso Pons</i>
Clase del buque. <i>Alfonso Pons</i>	
Nombre del mismo. <i>Alfonso Pons</i>	
Número de toneladas. <i>Alfonso Pons</i>	
Tripulación en todos. <i>Alfonso Pons</i>	
Cargo. <i>Alfonso Pons</i>	
Bandera. <i>Alfonso Pons</i>	

Por tanto, y para que conste se espide la presente en Palma á 26 de *Agosto* de 1867

El Presidente. *P. C. E. E. T. J.* El Capitán del Puerto. *Juan Marshall* El Sindico. *Alfonso Pons*

Impr. de Gelabert.—1866.

1.-limpia cuando no reine enfermedad alguna importable o sospechosa,

2.- y sucia en los demás casos (art. 48).

En los casos de patente sucia, y aún limpia si el buque no reunía condiciones higiénicas, se desembarcan y “expurgan”¹⁶ (exposición al aire y al sol de los géneros susceptibles de transmitir el contagio) las mercancías, ropa de la tripulación, pieles, plumas, lana, seda y algodón, trapos, papeles y animales vivos.

Después el barco se ventilaba abriendo las escotillas y se fumigaba.

2. 2.- Instrucción General de Sanidad Pública (1904)

Ya a comienzos de la nueva centuria, era evidente que la Sanidad heredada del siglo anterior estaba pendiente de importantes reformas; sin embargo, todos los intentos por aprobar una nueva Ley de Sanidad que sustituyese a la promulgada por Isabel II en 1855, fueron inútiles. Los vaivenes de la política propios de la Restauración impidieron llevar a puerto los proyectos de Ley de Sanidad de 1882, 1894 y 1908¹⁷.

El tema quedó pendiente para el nuevo siglo donde encontró solución en forma de Instrucción Sanitaria, aprobada con rango Decreto.

Resulta interesante destacar, desde el punto de vista jurídico, el hecho de que la ansiada reforma se materializara en forma de Decreto, porque su inferior rango le impedía técnicamente modificar o derogar una Ley superior como era la de Sanidad de 1855. Tuvieron que coexistir las dos porque no hubo otra manera de abrir paso al cambio y a la modernización de finales de s. XIX, que ya disfrutaban países más desarrollados de nuestro entorno europeo¹⁸.

¹⁶ Cap. IX “De los expurgos”. Ley sobre el Servicio General de Sanidad (1855). Los expurgos importunaban el comercio gravando sus costes en tiempo y en dinero. Una solución fue la construcción de lazaretos marítimos, esto es, fondeaderos apartados, fácilmente vigilables, donde derivar aquellos barcos contra los que se decretara su incomunicación cuarentenaria antes de poder acceder a su destino. Durante ese tiempo su mercancía debía estar sometida a expurgo y saneamiento y separada su tripulación de la población local.

¹⁷ GARCÍA GUERRA, D. y ÁLVAREZ ANTUÑA, V.: *Regeneracionismo y Salud Pública. El binomio de Ángel Pulido al frente de la Dirección General de Sanidad (1901-1902)*. Revista DYNAMIS (1994), vol. 14. p. 37

¹⁸ BARONA VILAR, C.: *Las políticas de la salud. La sanidad valenciana entre 1855 y 1936*. Valencia. Universitat de Valencia 2006, p.19.

Con Antonio Maura como Ministro de la Gobernación se aprobó, mediante Decreto¹⁹, la primera reforma sanitaria en medio siglo con el título de **Instrucción General de Sanidad**.

Duró 40 años y su modelo organizativo fue similar a la Ley anterior, aunque con una mayor especialización de las estructuras sanitarias.

Suprimió la Dirección General de Sanidad, pasando sus funciones y facultades a dos Inspectores Generales de Sanidad: uno interior y otro exterior, ambos a las órdenes directas del Ministro de la Gobernación²⁰.

En las provincias y municipios había respectivamente un Inspector provincial y otro municipal, conectados jerárquicamente, ambos médicos y máxima autoridad sanitaria en su respectiva demarcación.



Continúan los Subdelegados al frente de sus partidos o distritos judiciales, pero en clara decadencia frente a la figura del Inspector provincial de Sanidad, que con el tiempo se consolidaría como el único delegado del poder central y verdadero representante de la Sanidad en las provincias.

Se mantuvieron las Juntas de Sanidad, aunque en el caso de las provinciales se amplió considerablemente el número de vocales que las componían (pasando de 10 a 17) y su carrera profesional (ahora había un arquitecto, un delegado de Hacienda, un catedrático de Química, un abogado, etc.).

¹⁹ Decreto de 12 de enero de 1904. En la Gaceta de 22 y 23 de enero se publicó el texto definitivo de la Instrucción General de Sanidad Pública. Pero un año antes, en julio de 1903, había sido aprobada de forma provisional mediante Real Decreto de 14 de julio.

²⁰ La separación de las ramas interior y exterior de la Sanidad fue un evidente foco de problemas para la coordinación de las actuaciones públicas. Por eso, esta medida tuvo una vida efímera, en 1916 se refundieron ambas Inspecciones en una sola Inspección General de Sanidad del Reino. Tampoco duró mucho, a los seis años de vida se estableció en su lugar la Dirección General de Sanidad, que así vuelve nuevamente a la escena de la Administración española. MUCHOZ MACHADO, S.: *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, ed. Alianza, Madrid 1995, p. 53.

Otro aspecto importante de la Instrucción fue la regulación de los *Laboratorios de Higiene* (art. 100). Todas las capitales de provincia debían tener un Laboratorio de Higiene y un Instituto de Vacunación. Los laboratorios podían ser de análisis de sustancias y productos, de bacteriología y de producción de sueros, vacunas e inoculaciones preventivas.

Además de los provinciales, los municipios debían sostener laboratorios municipales para prestar, como mínimo, los servicios de desinfección y reconocimiento de aguas, sustancias alimenticias adulteradas y productos patológicos.

3.- Ley de Coordinación Sanitaria (1934)

Más conocida como **Ley de Mancomunidades Sanitarias**²¹, porque reguló este singular régimen basado en la creación de un organismo administrativo denominado *Mancomunidad de Municipios de la provincia*, al cual pertenecían de forma obligatoria todos los municipios comprendidos en dicha demarcación territorial.

En realidad no fue una Ley sanitaria propiamente dicha, sino financiera. Su propósito era obligar a los municipios a mancomunarse para afrontar los gastos de los servicios sanitarios.

Ésa era su única responsabilidad: pagar, ya que la administración y gestión técnica de dichos servicios era ejercida por el Estado, más concretamente por el Inspector provincial de Sanidad, responsable de todos los servicios sanitarios en la provincia, del personal técnico y subalterno, así como de los Institutos provinciales de Higiene.

Las Mancomunidades fueron suprimidas en 1967, mediante Decreto de 19 de agosto²².

1.4.- Ley de Bases de Sanidad Nacional (1944)

En pleno régimen franquista, siendo Ministro de la Gobernación Blas Pérez González, y Director General de Sanidad José Alberto Palanca Martínez-Fortún, se aprobó esta Ley²³ que tuvo una vigencia de más de cuarenta años, hasta la actual reforma sanitaria emprendida por el gobierno socialista, con Ernest Lluch Martín como Ministro de Sanidad y Consumo.

Desde el punto de vista técnico, esta nueva ley logró ponerse al nivel de los conocimientos y avances científicos de la época. Pero desde el punto de vista de la organización de los servicios sanitarios, no supuso ningún gran

²¹ Ley de 11 de julio de 1934. Gaceta del 15.

²² BOE de 15 de septiembre. Junto con las Mancomunidades también se suprimieron los Institutos provinciales de Sanidad.

²³ Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional. BOE núm. 331, de 26.11.1944.

avance, ni aportó innovaciones radicales, sino que incorporó en su parte más esencial el sistema heredado del siglo anterior²⁴.

Esta Ley devolvió las competencias sanitarias al Ministerio de la Gobernación²⁵, y articuló la sanidad alrededor de la decimonónica Dirección General de Sanidad, cuyas funciones fueron ampliadas y perfeccionadas.

Todos los servicios sanitarios se dividieron en seis grandes grupos: Servicios Generales, Inspección de Centros y Servicios, Luchas sanitarias, Servicios farmacéuticos, **Sanidad Veterinaria** y Servicios especiales

Desde el primero se dirigía la sanidad periférica: provincial, comarcal y municipal, así como las Mancomunidades.

Por su parte, la Sanidad Veterinaria, a través de un *Inspector General*²⁶,



tenía a su cargo los Servicios de Puertos y Fronteras, Alimentación de origen animal y Zoonosis transmisibles. Se continuaba el escalafón con el *Inspector provincial de Sanidad Veterinaria* (perteneciente al Cuerpo Nacional) y el *Inspector municipal de Veterinaria* (perteneciente al Cuerpo de Veterinarios Titulares).

Un año más tarde, las funciones encomendadas a la Sanidad veterinaria fueron concretada por la Orden de 29 de mayo²⁷, que abordó específicamente

²⁴ MUCHOZ MACHADO, S.: *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*. Ed. Alianza, Madrid 1995, p. 74.

²⁵ Mediante Decreto de 25 de diciembre de 1933, habían pasado a depender del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión. Gaceta del 26.

²⁶ El primer Inspector General de Sanidad Veterinaria fue D. Salvador E. Martí Guell, funcionario del Cuerpo Nacional Veterinario. Orden de 25 de mayo de 1945, BOE núm. 153, de 2 de junio.

²⁷ BOE de 2 de junio de 1945.

la inspección alimentaria en mataderos y mercados, así como las funciones de la policía sanitaria contra las zoonosis transmisibles al hombre.

2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL VETERINARIO INSPECTOR DE ALIMENTOS

2.1.- El almotacén y los veedores

El antecedente histórico del veedor es el *al-muhtasib*, *almotacén*, *mostaçaf*, o *zabazoque* (jefe del zoco) inspector o juez de mercado. Esta figura fue creada en tiempos de los omeyas, dependían del *Cadí* (administrador de justicia), y sus actividades venían reguladas por los Tratados de *Hisbas*²⁸.



Mercado de Atarazanas, Málaga

Estaban al frente del zoco y se encargaban de velar por su correcto funcionamiento. Sus atribuciones eran muy numerosas: controlar la calidad, pesos y medidas, fijar los precios, la tarifa de las alcabalas (% que se cobra sobre los productos vendidos en el mercado) y los portazgos o derecho de entrada de las mercancías en la ciudad.

Asignaban el emplazamiento de los gremios y los puestos, controlaban la limpieza, imponían sanciones y retiraban los productos defectuosos.

Para desempeñar las múltiples funciones de control y vigilancia del zoco, el almotacén podía nombrar ayudantes y alamines para los gremios (de *amín*, hombre bueno que estaba al frente de los gremios o categorías de oficios)²⁹.

El oficio del almotacén se mantuvo durante la Reconquista junto con sus competencias y obligaciones, que variaban según los Fueros o privilegios de las ciudades. Por ejemplo, en Murcia (Privilegio de Alfonso X (1272), el almotacén verificaba el buen estado de los alimentos que se vendían al público, vigilaba la medida justa de los pesos, establecía el horario de los comercios y cortaba la presencia en el mercado de gentes indeseables, rufianes y vagabundos. En Valencia, también por Real Privilegio de Jaime I (1257), se instituyó el cargo de *mustasaf* con un cometido muy extenso y variado, desde

²⁸ Son dos Tratados o libros sobre las ordenanzas del zoco que compilaban la normativa alimentaria andalusí: el de *Ibn Abdún* (fines S. XI/inicio S. XII) y el de *Al-Saqafí* (S. XIII). Sus disposiciones estaban relacionadas con la venta de carne, cereales, frutos secos, pan, pescado, leche, huevos, aceite, requesón, vinagre y aceitunas, entre otros; explicitaban los castigos por contravenir estas normas, regulaban la actividad de los gremios y establecían las reglas del almotacenazgo. TERESA DE CASTRO *La organización del comercio alimentario en el Reino de Granada y Castilla bajo medievales: ¿una deuda con Al-Andalus?*. Anuario de Estudios Medievales. Barcelona, 2001

²⁹ *El Legado Andalusi*. Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía a través de la Fundación El Legado Andalusi. Granada, 2001, pp 843-865

la limpieza y reparación de sumideros y cloacas, al castigo de las falsificaciones o adulteraciones de todos los menestrales y vendedores, los fraudes de los taberneros, la policía de las calles no consintiendo suciedad como el estiércol, penaba fuertemente la venta de carnes mortecinas, putrefactas o averiadas y vigilaba las mancebías y burdeles. En 1339 Pedro IV concede a Barcelona el oficio de *almotazaf*, y lo hace según funcionaba el de Valencia³⁰.

Históricamente es difícil precisar la sustitución del almotacén por el veedor, aunque con la consolidación de la Reconquista y la primacía del cristianismo era frecuente ver la figura del veedor en las Ordenanzas de gobierno municipal, Fueros³¹ y Estatutos locales; e incluso, en las disposiciones de los Reales Consejos como el de Castilla, que en 1620 publicó una orden regulando la inspección de alimentos en la que se hacía especial mención a los veedores de mercados³².

Aunque no se puede determinar su origen exacto, sí que se puede documentar ampliamente el nombramiento por parte de los municipios de veedores o revisores de víveres. También está confirmado que los veedores se nombraban del personal de los gremios de matanceros, carniceros, trieros, abastecedores, cortantes, etc.

En cuanto a la confianza que merecían estas figuras, se observa que por muy buenos que fueran sus deseos de acierto, éstos nunca pueden suplir la falta de conocimientos patológicos sin los cuales no se pueden juzgar ni distinguir los efectos de las enfermedades que afectan a los animales, y la que las carnes y otros alimentos sospechosos pueden producir a las personas que los usan. En realidad los veedores eran hombres prácticos carentes de documentación científica, que ejercían su misión con cuatro rutinas aprendidas en los mataderos y majadas³³.

Pese a todo, los servicios de inspección de alimentos seguían confiados a los veedores hasta la primera mitad del siglo XIX, cuando el Ayuntamiento de Madrid hizo una solicitud que cambiaría el curso de los acontecimientos.

2.2.- El ejemplo del Ayuntamiento de Madrid

La Sala de Alcaldes de Madrid, que intervenía directamente en todas las cuestiones de abastos, buscando soluciones para evitar *la venta de carnes*

³⁰ LOSADA MÉNDEZ, J. *La sanidad en la época del descubrimiento de América*, ed. Cátedra, S.A., Madrid 1994, pp 38-50.

³¹ Por ejemplo el FUERO LIV de las CORTES DE MONZÓN-ZARAGOZA, 1528. *De los veedores y examinadores de mercancías: Se ordena a los juristas, jurados y oficiales de las ciudades y villas que constituyan el oficio de veedor de las mercancías, dentro y fuera del reino de Aragón, para evitar los fraudes comerciales.*

³² SAIZ MORENO, L.: *La Sociedad Española de Higiene: un siglo al servicio de la Salud Pública*. Rev. de Sanidad e Higiene Pública, septiembre-octubre. Año LV, Madrid 1981, p 15.

³³ SANZ EGAÑA, C: *Historia de la Veterinaria Española*. Espasa-Calpe, SA, Madrid 1941, pp. 376-377.

mortecinas e infectadas que tantos males acarrea a la salud pública, se dirigió en consulta a la Escuela de Veterinaria en oficio de 14 de agosto de 1802.

El 31 de ese mes el Director de la Escuela de Veterinaria, D. Segismundo Malats, y D. Pedro Gutiérrez Bueno, profesor de Química del Real Colegio de Médicos, emiten un pormenorizado informe respecto a dos asuntos sanitarios preocupantes por aquellas fechas: la rabia y la inspección de carnes, en el que aconsejan que para evitar la venta de carnes mortecinas, infectadas o muertas de enfermedades contagiosas, se ha de

*Nombrar uno o dos sujetos instruidos en enfermedades que comúnmente padece el ganado vacuno, lanar y de cerda y que tuviesen un conocimiento exacto de todos los puntos constituyentes de estos cuerpos, que se logra por medio de estudios que se dan en la Real Academia de Veterinaria...*³⁴

Este lucido informe, de gran valor histórico, no surtió los efectos deseados. Sería el tesón y la constancia de ilustres veterinarios de la época los que lograrán -tres décadas más tarde- el objetivo que no consiguió el famoso informe.

Efectivamente la historia comienza el 18 de octubre de 1836 cuando D. Valentín Montoya y Azúa, veterinario madrileño, solicitó una plaza de revisor de carnes vacante en el matadero municipal de Madrid; no obtuvo respuesta a su petición. Insistió el 27 de mayo de 1837, acompañado esta vez por otro veterinario don Manuel de la Vega: *se sirva conferirnos las plazas de reconocedores de las reses destinadas al abasto y de las carnes que se consumieran en la capital*; ambas solicitudes fueron nuevamente denegadas al entender la Comisión de Policía Urbana que *no había motivo alguno para hacer variaciones en el Ramo de la Inspección de Carnes*.

Ese mismo año también presentaron sus solicitudes los veterinarios Guillermo Sampedro Cancela, Antonio Santos y Jacinto Mínguez. En estos escritos los veterinarios, al solicitar la plaza de revisor de carnes, alegan razones de competencia y mejores méritos científicos que los veedores prácticos.

Pese a tan justas razones, todas las instancias fueron contestadas negativamente en virtud del informe que sobre este asunto elaboraron los veedores del Matadero, los cuales argumentaban en defensa de su oficio *que la población no estaría más asegurada, en cuanto a la salubridad de las carnes, desempeñando el oficio de revisor profesores veterinarios, porque esta facultad no solamente no es necesaria para desempeñarla, sino hasta inútil e insuficiente al respecto*³⁵.

³⁴ CUBILLO DE LA PUENTE, R.: Apuntes Históricas sobre las Inspección Sanitaria de los Alimentos". Ponencia en el curso *Los alimentos y la Veterinaria*, celebrado en León, 3-30 de abril de 1998. Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, 1999, p 33.

³⁵ SAIZ MORENO, L. Y PEREZ GARCIA, J.M.: *Contribución al conocimiento historiográfico de los Servicios Veterinarios de la Salud Pública en España (1800-1950)*. Madrid 1987, pp. 59-60.

En 1840, un brote de glosopeda en la ganadería vacuna de los pueblos de la Sierra de Guadarrama alarmó a las autoridades madrileñas, y consiguió por fin impulsar el relevo de los veedores por profesionales veterinarios.

Como respuesta a esta emergencia, el Ayuntamiento acordó el 10 de marzo de ese año nombrar a don Antonio Santos, catedrático de la Escuela de Veterinaria, y a don Francisco Huertas, veterinario encargado de las mulas del Servicio de Limpieza, para que a las órdenes del regidor municipal don José M^a Caballero (también veterinario), reconocieran las reses en la capital y en los pueblos respectivamente.

Ambos veterinarios acudían a diario, a las cinco de la mañana, a las Casas-Mataderos para reconocer primero las reses y después las carnes destinadas al consumo, labor que fue muy bien acogida por el público y las autoridades³⁶.

El 15 de abril de 1840, un informe favorable de la Comisión municipal de la Policía Urbana del Ayuntamiento de Madrid, reconoció los derechos profesionales de los veterinarios contratados, nombrándoles "*peritos reconocedores en servicio de mataderos*". Diez días más tarde el Ayuntamiento acordó abonar a cada uno de los veterinarios cuarenta reales diarios.

El 27 de julio, otro informe de la citada Comisión, propone ampliar el reconocimiento tanto a la carne, como a los pescados de diferentes clases que se exponen a la venta pública.

También existían en el Ayuntamiento de Madrid funcionarios denominados *veedores de leches*. Fue precisamente en el momento de tratar la provisión de una vacante de esta categoría cuando la Comisión Municipal de Policía Urbana, el 18 de marzo de 1842, teniendo en cuenta la excelente actuación de los citados veterinarios, acordó extender a la leche y productos lácteos sus actuaciones inspectoras, ampliando para ello la plantilla.

Este acuerdo se hizo efectivo en sesión municipal de 24 de agosto de 1842, cuando se decide nombrar seis profesores veterinarios más: tres en clase de efectivos y los tres restantes en la categoría de supernumerarios sin sueldo pero con opción a las vacantes. Estos nuevos veterinarios se destinaron a los servicios de Mercados; mientras que los dos más antiguos seguían en el reconocimiento de las Casas-Mataderos. En este mismo acto también se decidió consignar un Reglamento que ordenara las funciones de estos nuevos puestos públicos.

Tal como se acordara, el Ayuntamiento de Madrid aprobó, el 14 de diciembre de 1842, el ***Reglamento sobre la organización administrativa de la Inspección Veterinaria***, obra del veterinario y regidor municipal Valentín de Montoya. Fue la primera disposición que organizó la Inspección Veterinaria³⁷.

³⁶ SANZ EGAÑA, C.: *Historia de la Veterinaria Española*. Espasa-Calpe, SA, Madrid 1941, p. 61.

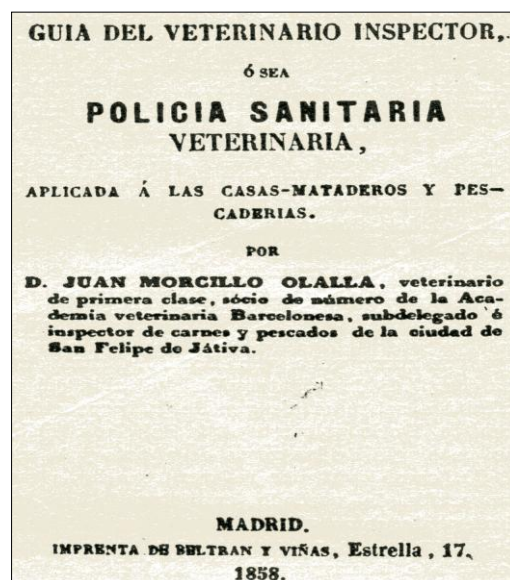
³⁷ SANZ EGAÑA, C.: *Evolución de la Inspección de Carnes*. Discurso leído en la Sociedad Española de Higiene, el 3 de marzo de 1931. Revista de Higiene y Sanidad Veterinaria 81931), nº 4.

El ejemplo de la villa de Madrid cundió por otras poblaciones que progresivamente fueron nombrando veterinarios revisores de alimentos. Fue esta iniciativa municipal el origen del reconocimiento social de la labor desempeñada por inspector veterinario, como garantía de salud pública. Sin embargo, Estado no vio la necesidad de nombrar estos veterinarios en todo el territorio nacional hasta 1859, casi veinte años después de que lo hiciera el Ayuntamiento de Madrid.

Sin embargo, había un serio inconveniente que ya entonces denunció el ilustre veterinario D. Juan Morcillo y Olalla³⁸: *y es que pese a que la Veterinaria había entrado en el concierto del progreso y al veterinario se le consideraba el único con aptitud suficiente para desempeñar el cargo de inspector de carnes, las Escuelas, sin tener en cuenta el nuevo destino que se le daba al veterinario, se olvidaron de dar al alumno la instrucción indispensable en el ramo de Higiene pública.*

Esta deficiencia se tradujo para Morcillo en la necesidad apremiante de hacer un estudio teórico-práctico de cuanto tenía relación con los mataderos e inspección de carnes.

Fiel a su propósito, publicó la *Guía del Veterinario Inspector, o sea, Policía Sanitaria Veterinaria aplicada a las casas mataderos y pescaderías*, en 1858, en Játiva (Valencia), donde ejercía como inspector de canes y pescados. El éxito de esta obra hizo que se agotara rápidamente la primera edición; el autor realizó dos ediciones más, en 1864 y 1882, ampliadas y mejoradas con la experiencia de treinta años de ejercicio. Durante medio siglo su obra se convirtió en el libro de cabecera y guía de los veterinarios municipales³⁹.



³⁸ JUAN MORCILLO Y OLALLA: Montealegre del Castillo (Albacete) 1828- Játiva (Valencia) 1908. Veterinario de 1ª clase, inspector de carnes y pescados y Subdelegado de veterinaria. Aunque publicó numerosas obras en distintos ramos de la veterinaria, destaca históricamente por ser el creador de la inspección veterinaria.

³⁹ SANZ EGAÑA C Y RUÍZ MARTINEZ C: *Juan Morcillo y Olalla (1828-1908). Semblanzas Veterinarias II*. Consejo General de Colegio Veterinarios, Madrid 1978, pp 49-84.

3.- LOS VETERINARIOS MUNICIPALES

3.1.- Los primeros inspectores de carnes: una cuestión de sueldos

Hasta 1859 los municipios, con carácter facultativo, podían nombrar veterinarios para el cargo de revisor de alimentos, imitando la iniciativa del Ayuntamiento de Madrid que tan buenos resultados le dio. Pero esta facultad se convirtió en obligación gracias a la **Real Orden de 24 de febrero de 1859**, que dispuso lo siguiente:

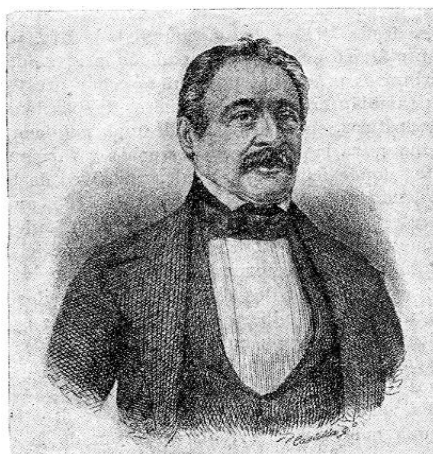
Art. 2º.- Habrá en todos los mataderos un inspector de carnes nombrado entre los profesores veterinarios, eligiendo los de más categoría, y un delegado del Ayuntamiento.

Fue la primera normativa estatal, con aplicación general a todo el territorio nacional que reconocía al veterinario como único profesional facultado para desempeñar la inspección de carnes.

Esta importante disposición tuvo su origen en un escrito que tres Subdelegados de Sanidad veterinaria de Gerona (Cassá, Mensa y Colls), dirigieron al Gobernador Civil de la provincia en 1858, solicitando que se establecieran con carácter obligatorio los servicios de inspección veterinaria en todos los pueblos donde se sacrificaban reses para el consumo humano.

Este expediente llegó al Consejo Nacional de Sanidad, del que formaba parte otro ilustre veterinario, Nicolás Casas de Mendoza, quien aprovechó la ocasión para proponer la aprobación de la citada Real Orden.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación de esta RO sufriría un retraso considerable debido a cuestiones pecuniarias, y a la reticencia de los Ayuntamientos a desembolsar los gastos correspondientes a la contratación de los nuevos facultativos.



Nicolás Casas de Mendoza
Madrid 1801-1872

Nuevamente, la Real Orden de 10 de noviembre de 1863 insiste en la obligatoriedad municipal de nombrar a los inspectores de carnes tal como se ordenaba en la de 1859.

Pero a pesar del apremiante recordatorio, los municipios siguieron indiferentes a su cumplimiento amparándose en el vacío legal de ambas disposiciones sobre los honorarios de estos nuevos facultativos.

Una vez más sería Nicolás Casas de Mendoza quien realizaría las oportunas gestiones para poner fin a esta situación. El 19 de enero de 1864

elevó un escrito al Director General de Beneficencia y Sanidad para que aprobara las tarifas correspondientes a los trabajos de estos inspectores. El 17 de marzo de ese año se aprobó por Real Orden los sueldos que, con cargo al erario municipal, debían satisfacerse a favor de los inspectores municipales veterinarios.

Aún así, nuevamente serían acontecimientos dramáticos los que precipitaron el curso de la historia. De un parte los trabajos de Virchow (1862), base de la investigación microscópica de las carnes; de otra, las epidemias de triquinosis, verdadero acicate que obligó a las autoridades sanitarias a mostrar una mayor preocupación por la higiene de las carnes.

Efectivamente, los sucesivos brotes de esta parasitosis en Villar del Arzobispo (Valencia) en 1876; en Loza de Estepa (Sevilla) 1878; en Málaga 1883 y en Los Dolores, 1887, localidad cercana a Cartagena (Murcia) donde la epidemia se cobró 25 vidas humanas, hicieron cundir la alarma social.

Frente a esta situación, la Administración, siguiendo su costumbre, dictó enérgicas disposiciones que apremiaban a los Alcaldes a cumplir escrupulosamente la legislación, puesto que eran ellos los que nombraban a los inspectores veterinarios. La omisión de este deber les hacía responsables de que pudieran aparecer nuevos focos de triquinosis.

- Por Real Orden de 18 de julio de 1878 se disponía el más exacto cumplimiento del reconocimiento de las carnes de cerdo, utilizando el microscopio (que no existía en la mayoría de los municipios), con el fin de evitar que se vendiera carne triquinada y, al mismo tiempo, también se ordenaba que no se vendiera carne “leprosa” (con cisticercosis) en tabla baja, como era costumbre en algunas poblaciones.
- Más enérgica aún fue la Real Orden de 9 de octubre de 1883 (Gaceta del 10), *no consintiendo que la matanza y demás operaciones de elaboración se verifiquen sin que preceda el oportuno reconocimiento de las reses y demás componentes de fabricación por el inspector de carnes de la localidad. Prohibiendo además la matanza de reses, especialmente animales de cerda destinadas al consumo, en los pueblos en que el Ayuntamiento no tuviese para el servicio de inspección de carnes los instrumentos que la ciencia aconseja como necesarios.* Se intentaba con esta medida forzar a los Ayuntamientos para que adquirieran microscopios o, al menos, triquinoscopios.
- Esta preocupación se hizo extensiva a las Aduanas, mediante Real Orden de 11 de diciembre de 1883 (Gaceta del 23), se creaba en las Aduanas fronterizas un *servicio especial de inspectores de carnes muertas, grasa, embutidos y ganados, encomendándolo a un veterinario o albéitar, prefiriendo siempre los de mayor categoría entre los que solicitan dicho cargo.*

- Tampoco se libró la industria chacinera, la Real Orden de 21 de octubre de 1887 (Gaceta del 23) ordenaba a los inspectores de carnes que visitaran, por lo menos, en la época en que esté autorizada la fabricación de embutidos, los grandes establecimientos destinados a esta industria, así como las casas donde se elaboren estos productos a pequeña escala, *para reconocer y examinar microscópicamente los embutidos, las carnes y grasa que existan*. También revisarán estos productos expuestos a la venta en las tiendas.

Evidentemente, ante tanto apremio normativo la mayoría de los Ayuntamientos cubrieron las plazas de inspectores veterinarios⁴⁰. Pero sin duda, la disposición estrella de aquella época fue la **Real Orden de 4 de enero de 1887** (Gaceta del 5), que si bien mencionaba las carnes triquinosas y gangrenosas, su texto se generalizaba a cuanto tenía relación con la higiene de la alimentación. Por su enorme interés reproducimos parte de su texto dispositivo:

Art. 1.- *Que se encarezca a los gobernadores civiles de las provincias, que dediquen su preferente atención a cuanto se relaciona con la higiene de los alimentos, no excusando en ningún caso la apatía o abandono de los Ayuntamientos, y previendo a éstos que, sin contemplación de ningún género, precedan a penar gubernativamente todas las adulteraciones y venta de artículos de consumo que, aunque no resulten nocivos para la salud, sean o puedan ser causa de fraude (...).*

Art. 2.- *Cuando por su mal estado, o por la adulteración los géneros puedan ocasionar daño a la salud, procederán desde luego, con acuerdo a las Juntas locales de Sanidad y previo reconocimiento a la destrucción de los artículos, entregando inmediatamente a los Tribunales a los autores del delito (...).*

Art. 4.- *Los Alcaldes reunirán de inmediatamente a las Juntas locales de Sanidad para que informen respecto a las mediadas especiales que conviene tomas en cada localidad, dadas sus circunstancias, productos especiales, sofisticaciones y adulteraciones más arraigadas y perjudiciales a la salud y a la riqueza pública. En vista de estos informes, las Autoridades locales tomarán disposiciones encaminadas a cortar los abusos, dando cuenta al Gobernador de la provincia.*

Art. 5.- *Los Gobernadores excitarán el celo de los Ayuntamientos par que establezcan laboratorios químicos municipales donde puedan analizarse todos los artículos dedicados al consumo y comprobar su bondad o las adulteraciones que contengan, así como para que en los*

⁴⁰ SAIZ MORENO, L. Y PEREZ GARCIA, J.M.: *Contribución al conocimiento historiográfico de los Servicios Veterinarios de la Salud Pública en España (1800-1950)*. Madrid 1987, p. 94 .

pueblos donde hay Médico, Farmacéutico o Veterinario se someta al examen microscópico la carnes de cerdo.

Cuando se publicó esta Real Orden, era Ministro de la Gobernación (1886-1887) el gran canario Fernando León y Castillo.

Fue la primera vez que se afrontó un problema sanitario desde una perspectiva general, todo un logro si tenemos en cuenta que por entonces era costumbre de la Administración reaccionar puntualmente ante los problemas que iban surgiendo.



F. León y Castillo
Telde, G. Canaria 1842-Biarritz

3.2.- Los veterinarios titulares

A principios del siglo XX, siendo Ministro de la Gobernación Antonio Maura, se aprobó mediante Decreto, la **Instrucción General de Sanidad (1904)**⁴¹.

Esta Instrucción, sin desarticular los Servicios establecidos medio siglo antes, perfiló una mayor especialización de los órganos sanitarios periféricos e inició una estructuración territorial de la sanidad que prácticamente se mantuvo hasta la etapa constitucional actual⁴².

Configuró el cuerpo funcional de los Inspectores provinciales de Sanidad, auténticas delegaciones de la Administración central en las provincias y consagró las profesiones sanitarias de Medicina, Farmacia y Veterinaria. Gracias a esta Instrucción se aprobaron los Reglamentos para el régimen interior de los Cuerpos profesionales citados: Medicina en 1904, Farmacia en 1905 y Veterinaria en 1906, este último bajo la denominación de **Reglamento del Cuerpo de Veterinarios Titulares de España**⁴³.

Según su art. 24, constituían dicho Cuerpo *los Facultativos encargados permanentemente de la inspección y examen de sustancias alimenticias en los mataderos y mercados públicos y privados, fábricas de toda clase de embutidos, fieltos, pescaderías y demás establecimientos análogos en los municipios, según los contratos celebrados o que se celebren con los Ayuntamientos.*

Una forma de ingreso en este Cuerpo era precisamente estar prestando servicios en municipios que tenían organizada la inspección de acuerdo con la

⁴¹ Gaceta de 22 y 23 de enero de 1904.

⁴² *Inspección Veterinaria. Guía de actuaciones básicas de los Servicios Veterinarios.* Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid 1986, p. 14.

⁴³ Real Decreto de 22 de marzo de 1906. Gaceta del 27.

ya referida Real Orden de 24 de Febrero de 1859. Así, aquellos primeros veterinarios municipales nombrados para la inspección de carnes y alimentos, se integraron automáticamente en el Cuerpo de los Veterinarios Titulares.

Otro importante logro del Reglamento fue la regulación de los nuevos concursos y contratos con los municipios, estableciendo un procedimiento legal que recortaba considerablemente las facultades de los Alcaldes para nombrar a los veterinarios.

Efectivamente, el propio Reglamento creó el *Patronato del Cuerpo de Veterinarios Titulares de España*, órgano que representaba oficialmente a dicho cuerpo. Su misión era defender los intereses colectivos e individuales del Cuerpo de Veterinarios Titulares, siendo de su competencia la elevación a los poderes públicos de las quejas, denuncias y reclamaciones razonables de índole profesional que formularan sus miembros.

Cuando en un municipio había una vacante de Veterinario Titular, el Alcalde debía al mismo tiempo comunicarlo al Patronato y anunciarlo en el Boletín Oficial de la provincia. El Patronato a su vez difundía ampliamente la convocatoria, a través de la Gaceta, los Boletines oficiales o periódicos profesionales, para que los miembros de este Cuerpo, bien en activo o en calidad de aspirantes, con el debido título de aptitud, pudieran optar a ella.

Una vez finalizado el concurso, a los treinta días, el Alcalde remitía al Patronato la lista de los veterinarios que se habían presentado al mismo; a los ocho días el patronato certificaba que los aspirantes pertenecían al Cuerpo de Veterinarios Titulares, ya que sin esta condición no podían optar a la plaza municipal. El Alcalde elegía libremente a un individuo de esta lista certificada.

El procedimiento era tan riguroso que su no cumplimiento conllevaba la anulación inmediata del acuerdo por parte del Gobernador, el cual además apercibía al Ayuntamiento para que nombrara un concursante con aptitud legal declarada por el Patronato.

El Cuerpo de Veterinarios Titulares se mantuvo hasta 1931, fecha en la que se unificaron todos los servicios veterinarios de los Ayuntamientos en la figura del Inspector Municipal Veterinario.

3.3.- Los Inspectores Municipales Veterinarios

Con el tiempo los Servicios Veterinarios de los Ayuntamientos fueron creciendo en cantidad y complejidad, obligados por la legislación sanitaria que ensanchaba cada vez más las competencias municipales creando nuevas funciones y puestos. Era una consecuencia inevitable del poder central que asumía el control de la Sanidad, debilitando la autonomía de la que históricamente disfrutaban los gobiernos locales.

En la práctica, el Estado legislaba creando obligaciones que no siempre los Ayuntamientos cumplían con la diligencia requerida, alegando en la mayoría de los casos falta de recursos económicos.

Un claro ejemplo de esta situación afectó a los titulares poniendo en evidencia el difícil equilibrio entre los cargos municipales y los estatales: en 1914, la nueva Ley de Epizootias⁴⁴ obligaba a todos los municipios con más de 2000 habitantes a contar con un Inspector municipal de Higiene y Sanidad Pecuaria, funcionarios de nueva creación, cuyo sueldo (no inferior a 365 Ptas. anuales) salía de las mermadas arcas municipales. Ante esta situación, muchos Ayuntamientos, para ahorrarse el gasto de mantener a más de un veterinario, optaron bien por suprimir plazas de titulares, o bien porque éstos ejercieran, -además de las propias- las nuevas funciones que obligaba la Ley de Epizootias.

Tantos fueron los desmanes, que al año de publicarse la referida Ley el Ministerio de Fomento, que por entonces tenía las competencias pecuarias, tuvo que aprobar una Real Orden⁴⁵ aclarando enérgicamente la situación:

Se consideran como cargos y funciones nuevas las de Inspector municipal de Higiene y Sanidad Pecuaria por no tener relación alguna la nueva misión y obligaciones que impone la Ley de Epizootias con las exigidas por las anteriores disposiciones (...).

Aún más complicó la situación el Reglamento de Sanidad municipal⁴⁶ que amplió considerablemente las competencias de "Policía de sustancias alimenticias", forzando a los Ayuntamientos a sostener unos Servicios veterinarios cada vez más complejos y más caros, junto con laboratorios municipales para el análisis de toda clase de alimentos y bebidas.

Con el tiempo, el crecimiento y desarrollo de la sanidad estatal forzaba inevitablemente el ensanchamiento de la periférica, de modo que los Ayuntamientos, quisieran o no, tenían que ampliar sus competencias y por supuesto los funcionarios que las desempeñaban.

⁴⁴ Ley de Epizootias de 18 de diciembre de 1914. Gaceta del 19.

⁴⁵ Real Orden de 30 de septiembre de 1915. Gaceta de 14 de octubre.

⁴⁶ Real Decreto de 9 de febrero de 1925. Gaceta del 17.

Finalmente, en 1931, mediante Decreto de 20 de noviembre⁴⁷ todos estos funcionarios se unificaron en una sola figura:

*Todos los servicios veterinarios que vienen obligados a sostener los Municipios, tanto de Higiene Pecuaria como de Sanidad Veterinaria, así como los de inspección domiciliaria de cerdos y los que de fomento pecuario, labor social y abastos se les confíen, quedarán unificados en el **Inspector Municipal Veterinario**.*

Cuatro años más tarde, gracias a la Ley de Coordinación Sanitaria o Ley de Mancomunidades de Municipios, se promulgó el **Reglamento de Inspectores Municipales Veterinarios**⁴⁸, que constituía este Cuerpo y determinaba los derechos, deberes y funciones de sus miembros.

En realidad, este Cuerpo estaba formado por todos los veterinarios que desempeñaban en propiedad el cargo de Veterinario titular, Inspector de carnes, Inspector de higiene y sanidad pecuaria, o Inspector municipal.

En agosto de ese mismo año se aprobó el primer programa para las oposiciones a estas plazas⁴⁹.

Sus funciones eran:

1. La dirección del Matadero municipal.
2. La inspección sanitaria de las reses de cerda, en los casos que el ayuntamiento autorizara el sacrificio domiciliario para consumo familiar.
3. Inspección de carnicerías, triperías, casquerías, pescaderías, etc.; así como la calidad y salubridad de los productos que se expenden en dichos establecimientos, mercados y puestos callejeros; verificar la inspección higiénica de aves y caza, y expedir los certificados para la venta y circulación de todos estos productos.
4. La vigilancia higiénica del suministro de leche.
5. Informar a las demás Autoridades sanitarias locales de la aparición y desarrollo de zoonosis transmisibles al hombre.
6. Desempeñar los servicios de higiene y sanidad pecuaria que encomendaba la Ley de Epizootias.
7. Cumplir el servicio sanitario zootécnico de su competencia en las paradas de sementales.
8. Efectuar los reconocimientos y trabajos relativos al registro e información comercial pecuaria.
9. Formar parte de las Juntas locales y provinciales de Fomento pecuario.
10. Realizar los trabajos estadísticos e informativos que les encomendaba la Dirección General de Ganadería.

⁴⁷ Decreto de 20 de noviembre de 1931. Gaceta del 21.

⁴⁸ Decreto de 14 de junio de 1935. Gaceta del 19.

⁴⁹ Orden de 10 de agosto de 1935. Gaceta del 30.

El Reglamento originario sufrió varias modificaciones o aclaraciones puntuales de algunos preceptos, e incluso dos intentos de nueva redacción⁵⁰, pero mantuvo su vigencia regulando todos los servicios veterinarios municipales hasta la aprobación de la Ley de Bases de Sanidad Nacional⁵¹, ya en plena Dictadura.

⁵⁰ Orden de 21 de marzo de 1942 (BOE de 25 de marzo) y Orden de 24 de enero de 1946. BOE de 3 de febrero.

4.- LOS SUBDELEGADOS DE SANIDAD

4.1.- Creación y auge

Los Subdelegados de Sanidad tienen su antecedente histórico en la figura de los "*Subdelegados de Fomento*". El punto de partida fue la creación de la **Secretaría del Despacho de Estado del Fomento General del Reino**, mediante Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 (Gaceta del 6)⁵², de la Reina Gobernadora Dña. María Cristina de Borbón dos Sicilias, viuda de Fernando VII, madre de Isabel II y Regente durante su minoría de edad. EL objetivo de este nuevo Ministerio era *concentrar la acción administrativa y dar un impulso vigoroso y uniforme a todos los ramos de la riqueza pública*.

Cuatro días después de publicarse el decreto de creación, se promulgó otro para dotarlo de contenido *dando la forma y atribuciones que ha de tener la Secretaría del Despacho de Estado del Fomento general del Reino*, que entendería, entre numerosísimos asuntos, los relacionados con el *ramo de la sanidad, lazaretos, baños y aguas minerales*⁵³.

Esta Secretaría no dio apenas señales de existencia hasta que se hizo cargo de ella D. Javier de Burgos, poco antes de morir Fernando VII, mediante Real Decreto de 21 de octubre de 1833⁵⁴. Burgos pensaba que la ingente tarea de llevar a cabo la prosperidad y la dicha a los pueblos, exigía una Administración centralizada y uniforme que en su actuación llegara rápida y simultáneamente a los más lejanos confines del Reino. Para conseguirlo era necesaria una nueva división del territorio y situar a la cabeza de las nuevas circunscripciones un agente único en contacto directo con las necesidades locales. Había, pues, que modificar la propia Administración provincial⁵⁵.

Para llevar a cabo sus planes, Burgos propuso a la Reina el establecimiento de esas autoridades administrativas con el nombre de Subdelegados Principales de Fomento; y así quedó decidido mediante Real Decreto de 23 de octubre de 1833⁵⁶. Un mes más tarde, el 30 de noviembre, se

⁵² Decretos del Rey nuestro Señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta esposa: Reales órdenes, Resoluciones y Reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal y consejo de S.M. desde 1º de enero hasta fin de diciembre de 1932. Por Don José María de la Nieva (Madrid 1933) Tomo 17, p. 237-38.

⁵³ Real Decreto de 9 de noviembre de 1832. Colección Legislativa de España. Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII, y de la Reina su Augusta esposa: Reales órdenes, Resoluciones y Reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal y consejo de S.M. desde 1º de enero hasta fin de diciembre de 1932. Don José María de la Nieva (comp) t. 17. Año 1833. p. 244.

⁵⁴ Gaceta del 22.

⁵⁵ PÉREZ DE LA CANAL, MA.: *La creación de los Subdelegados de fomento y los primeros nombramientos*. Anuario de Historia del Derecho Español. Tomo LXVII, Volumen II, (1997), nº 67. ejemplar dedicado a: En memoria de Francisco Tomás y Valiente, p. 1077.

⁵⁶ Gaceta del 24.

aprobó finalmente la Instrucción que debía guiar a estos nuevos empleados públicos⁵⁷.

Sus funciones se circunscribían territorialmente a sus provincias, y competencialmente a las exclusivas atribuciones del Ministerio de Fomento. Fue por este mandato por el que los asuntos relativos a la Salud Pública pasaron a depender casi exclusivamente de los Subdelegados de Fomento. El capítulo V de la citada Instrucción se refiere a los cuidados que con respecto a la Salud Pública debían adoptar los subdelegados:

(art. 29) La Sanidad excitará la solicitud paternal de la Administración, que, desde luego, trabajará para reunir los datos precisos para que las precauciones destinadas a impedir la propagación de enfermedades contagiosas surtan su efecto sin perjuicio de otros intereses.

Desgraciadamente este primer intento de organización periférica de la sanidad se vio seriamente comprometido, cuando aquel mismo año apareció en España una enfermedad epidémica nueva y de graves consecuencias: el cólera.

Esta epidemia puso de manifiesto la deplorable situación sanitaria del país y la necesidad de una Ley de Sanidad Pública, por lo que inmediatamente se inició el camino de la reforma. El 14 de agosto de 1834 el Ministro del Interior presentó a las cortes una memoria donde detallaba las medidas adoptadas para combatir la epidemia. Poco después diversos procuradores presentaron a la Reina Gobernadora una petición cuyo contenido denota hasta qué punto la situación era desastrosa⁵⁸:

La completa paralización del comercio interior, el aniquilamiento de la riqueza y prosperidad pública, la situación horrorosa de los pueblos infectados, la especie de anarquía producida por las contradicciones que dan lugar frecuentemente a que cada autoridad se crea con facultades para adoptar disposiciones tan poco propias a contener el mal como perniciosas a los intereses más caros de la Nación, en fin el olvido de los sentimientos más comunes de humanidad y caridad cristiana (...)

En razón a tal estado de cosas los procuradores terminaban pidiendo que el Gobierno enviara lo antes posible una Ley de Sanidad a las Cortes.

Sin embargo, pasada la epidemia, el espíritu renovador cayó en el olvido; incluso una Real Orden de 27 de marzo de 1834 vino a suprimir la

⁵⁷ Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que ha de haber en las Provincias, é instrucción que acompaña y deberán aquéllos observar. Gaceta del 3 de diciembre. La Instrucción está publicada en los números de la Gaceta del 5 al 12 de diciembre.

⁵⁸ MUCHOZ MACHADO, S.: *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*. Ed. Alianza, Madrid 1995. p 34.

mayoría de la Juntas Locales de Sanidad traspasando sus funciones a los Subdelegados de Fomento, convirtiéndose éstos en los únicos y verdaderos responsables de la salud pública⁵⁹.

Pese al apremio del cólera, no hubo ninguna variación importante en el ramo de la Sanidad durante más de diez años hasta que en 1847, como consecuencia de la tendencia centralizadora y la necesidad latente de reformas, se iniciaron importantes cambios⁶⁰ que sentarían las bases de un primer “sistema” sanitario español:

1. Se extingue la Junta Suprema de Sanidad, órgano arcaico creado en 1720 que asesoraba al Gobierno en esta materia.
2. Sus funciones consultivas pasan al **Consejo de Sanidad del Reino**.
3. Se crea una Dirección ejecutiva que integra y rige todas las competencias sanitarias del país: la **Dirección General de Sanidad**.

Estos dos últimos órganos de nueva creación se insertan en el Ministerio de la Gobernación, que desde entonces -salvo breves interrupciones temporales- asume la dirección política de la Sanidad durante más de un siglo y medio. En realidad la idea es antigua, ya que las epidemias, asunto sanitario que más importaba en aquella época, se trataban como alteraciones de gran envergadura en el orden público, lo cual justificaba históricamente la intervención del Ministerio de la Gobernación.

A raíz de esta reforma se inicia el perfeccionamiento administrativo de la sanidad. En 1848 se promulga el **Reglamento de los Subdelegados de Sanidad**⁶¹, agentes de nueva creación que apoyarán con mayor eficacia las acciones sanitarias del Estado en las demarcaciones territoriales inferiores.

(art. 1) Para vigilar y reclamar el cumplimiento de las leyes, ordenanzas, decretos, reglamentos, instrucciones y órdenes superiores relativas a todos los ramos de la Sanidad en que también está comprendido el ejercicio de las profesiones médicas, el de la farmacia, el de la veterinaria (...), se establecerán en las provincias, delegados especiales del Gobierno, que se titularán Subdelegados de Sanidad.

⁵⁹ Las Juntas municipales de sanidad asesoraban al Alcalde, sobre todo cuando aparecían epidemias en el pueblo. El Gobierno no sólo no aprobó una Ley de Sanidad, sino que su medida más reactiva fue suprimir estas Juntas, que eran las que verdaderamente organizaban las luchas contra las epidemias, recortando así drásticamente la histórica autonomía municipal frente a estos problemas.

⁶⁰ Esta reforma fue llevada a cabo por el RD de 17 de marzo de 1847, suprimiendo la Junta Suprema de Sanidad del Reino, las actuales de provincias y municipales, y creando una Dirección y Consejo de Sanidad y nuevas Juntas subalternas. C. L., t. 40, p283

⁶¹ Reglamento para las Subdelegaciones de sanidad interior del Reino, aprobado por S. M. en 24 de julio de 1848. C. L. t 44, p. 259.

(art. 2) En cada uno de los partidos judiciales, (...) habrá tres subdelegados de Sanidad, de los cuales uno será profesor de medicina o cirugía, otro de farmacia y el tercero de veterinaria.

Los Subdelegados eran nombrados y separados por el Gobernador civil de la provincia. Su cargo era honorífico, pero computable en el expediente como mérito profesional. Aunque no percibían remuneración oficial, podían disfrutar de las dos terceras partes de las multas o penas pecuniarias que se impusieran, gubernativa o judicialmente, por cualquier infracción o falta que denunciaran.

Cada Subdelegado, según su ramo profesional, tenía encomendada una serie de funciones. A los de Veterinaria les competía la persecución del intrusismo, el registro de los títulos profesionales de veterinarios, albéitares, herradores, castradores y *demás personas que ejerzan en todo o parte la Veterinaria*; la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sanitarias, la preparación de las estadísticas de los censos ganaderos, enfermedades del ganado, zoonosis, reconocimientos en espectáculos taurinos, etc.

Para acreditarse en el ejercicio de las funciones de su cargo, ostentaban un distintivo consistente en una medalla circular de oro, de 15 mm de diámetro, con las armas de España en el anverso y el título del cargo en el reverso. La medalla se colocaba pendiente del ojal del frac o la levita mediante una cinta de color amarillo para la profesión de Medicina, morado para Farmacia y amarilla con lista negra en ambos lados para Veterinaria⁶²

Los Subdelegados de Sanidad vivieron su mejor etapa a partir de la promulgación de la esperada Ley de de Sanidad de 1855, con ella comienza realmente la especialización y profesionalización sanitaria. Esta Ley consagró la figura de los subdelegados formando un cuerpo técnico que, dependiente de la Dirección General de Sanidad y de los Gobernadores civiles en cada provincia, se constituyó como la primera organización periférica de la sanidad⁶³.

Posteriormente, dos afortunados fallos judiciales consolidaron el prestigio y auge de este cuerpo:

1.- Sucedió en 1883, a raíz de un recurso de alzada presentado por D. Carlos Mallaina, Subdelegado de Farmacia en el partido de Briviesca (Burgos), contra la providencia del gobernador de Burgos de separarle de su cargo.

Por Real Orden⁶⁴ fue de nuevo restituido, disponiéndose que en lo sucesivo no podría darse esta circunstancia sin expediente gubernativo que demostrara la culpabilidad, negligencia o abandono en el desempeño de su cometido, previa audiencia del interesado y de la Junta provincial de Sanidad.

⁶² Real Orden de 4 de junio de 1881. Gaceta del 4 de junio.

⁶³ MARTINEZ NAVARRO, F.; ANTÓ, J.M.; CASTELLANOS, P.L.; GILI, M.; MARSET, P. y NAVARRO, V.: Salud Pública. MacGraw-Hill Interamericanan SAV, Madrid 1997, p. 28.

⁶⁴ Real Orden de 13 de febrero de 1883. Gaceta del 18.

Gracias a esta sentencia se resta poder a las amplias facultades de los Gobernadores civiles para elegir o destituir a los subdelegados. Es un paso importante si tenemos en cuenta que en aquella época estos cargos estaban muy vinculados al poder político, lo que inevitablemente conduce a falta de independencia en el ejercicio de sus funciones.

2.- Otra sentencia, de enorme interés para la rama Veterinaria, estableció el reparto de tareas entre las distintas profesiones sanitarias. Fue el Subdelegado de Veterinaria de Córdoba quien elevó una queja al Real Consejo de Sanidad, pidiendo que se revocara un acuerdo del Ayuntamiento por el que se nombraba a dos médicos para practicar el reconocimiento de las sustancias alimenticias, que se vendían en los mercados públicos. El Consejo emitió el siguiente dictamen:

Que el reconocimiento de los animales de sangre caliente así como de sus embutidos y conservas, debe seguirse practicando únicamente por los veterinarios⁶⁵.

4.2.- Decadencia y extinción

Aunque es difícil precisar cuándo comenzó el declive de este prestigioso cuerpo, sí que es más que probable situar su punto de partida en el año 1904, a raíz de la promulgación de la **Instrucción General de Sanidad Pública**⁶⁶.

La cuestión era que esta nueva disposición que reformó la organización sanitaria del Reino, respetó las Subdelegaciones de Sanidad sin introducir ninguna mejora sustancial a lo dispuesto en la primera Ley de Sanidad de 1855. Es decir, deliberadamente quedaron obsoletos. Pero la clave de su decadencia fue el *Inspector Provincial de Sanidad e Higiene Pública*, creado por la Instrucción como verdadera y única autoridad sanitaria en la provincia, a la que todos los demás, dentro de su demarcación territorial, le debían obediencia.

Con el tiempo, estos inspectores provinciales se fueron consolidando, ganando respeto y privilegios como auténticos representantes que eran de la sanidad en las provincias.

Por su parte, los subdelegados no estuvieron a la altura, de hecho, Ángel Pulido, Director General de Sanidad, ya reconocía la ineficacia de esta institución. Según su experiencia *(...) los llamamos y no nos respondieron, esperamos sus estudios y no llegaron, anhelamos su celo y nos faltó casi siempre, inquirimos sus iniciativas y no las hemos encontrado*⁶⁷.

Aún así, antes de su extinción oficial hubo ciertas reformas que beneficiaron la imagen de este Cuerpo:

⁶⁵ Real Orden de 28 de febrero de 1883. Gaceta de 7 de marzo.

⁶⁶ Decreto de 12 de enero de 1904. Gaceta del 22 y 23 de febrero.

⁶⁷ MOLERO MESA, J e JIMÉNEZ LUCENA, I: *Salud y burocracia en España. Los Cuerpos de Sanidad Nacional (1855-1951)*. Revista Española de Salud Pública 2000; 74; pp. 45-79

- 1.- En 1925 se impuso la oposición como la única forma de provisión de vacantes de Subdelegados. Esto les equiparaba, en la forma de acceder al puesto, con los Inspectores provinciales de Sanidad; ganando así independencia para ejercer su trabajo (anteriormente eran nombrados por los Gobernadores Civiles).
- 2.- En 1928 se les reconoció como autoridad sanitaria⁶⁸ en sus respectivos distritos o partidos judiciales, asignándoles un carné específico para su identificación con forma de cartera.

Largo: 14 centímetros.

<p style="text-align: center;">MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN</p> <p style="text-align: center;">SANIDAD DE DISTRITO JUDICIAL.</p> <div style="text-align: center; border: 1px solid black; width: 60px; margin: 10px auto; padding: 2px;"> <p>Fotografía del interesado,</p> </div> <p style="text-align: center;">(Firma del interesado.)</p> <p>Registrado con el núm. en la Inspección de mi cargo. El INSPECTOR PROVINCIAL DE SANIDAD,</p>	<p>D., titu- lar de esta cartera, desempeña el car- go de Subdelegado de del partido judicial de en esta provincia, para el que fué nóminado en El GOBERNADOR CIVIL,</p> <p>Los Agentes de la Autoridad guar- darán al titular de esta cartera las consideraciones que el cargo lleva consigo y el debido respeto de la Au- toridad sanitaria que representa.</p>
--	--

Anchos: 10 centímetros.

- 3.- Por Real Orden de 5 de febrero de 1931, se aprobó un nuevo **Reglamento del Cuerpo de Subdelegados de Sanidad del Reino**⁶⁹, más acorde con las nuevas directrices sanitarias de la época.

Para empezar, cambió el antiguo sistema de ingreso en el Cuerpo por designación política a oposición restringida, entre los que poseían el título de Oficial Sanitario, Diplomado en Sanidad o Inspector municipal de Sanidad en las tres especialidades. De esta forma, favoreció la cualificación y preparación de los nuevos Subdelegados. Además, como la figura del Inspector provincial de Sanidad iba creciendo en protagonismo y competencias, tuvo la precaución de circunscribir las funciones de los Subdelegados a sus demarcaciones territoriales:

Al frente de estas demarcaciones sanitarias continuarán los actuales Subdelegados de Sanidad, y los que en lo sucesivo se designen con arreglo a las disposiciones del presente Reglamento. Los Subdelegados de Medicina ostentarán, además, el carácter de inspectores de Sanidad de su distrito, correspondiéndoles la Jefatura y dirección de todos los servicios sanitarios de su demarcación con dependencia directa del Inspector Provincial de Sanidad.

⁶⁸ Real Orden de 16 de noviembre de 1928. Gaceta del 21.

⁶⁹ Gaceta de 11 de febrero de 1931.

El art. 7º, fijó las funciones generales de los Subdelegados de Sanidad:

- La vigilancia del ejercicio regular de las profesiones sanitarias, proponiendo al Inspector Provincial de Sanidad, las sanciones correspondientes a las infracciones que observen.
- Llevar registros, libros, listas, estados y relaciones necesarias para la buena marcha y organización y desenvolvimiento de las actividades profesionales.
- La vigilancia de las disposiciones oficiales que regulan la función profesional.
- Evacuar cuantos informes les sean oficialmente solicitados por las autoridades sanitarias y presentar la Memoria anual de su gestión.
- Desempeñar comisiones o encargos que les sean encomendados en la relación con su labor profesional respectiva.
- Fomentar los principios de higiene y sanidad pública en actos de propaganda, enseñanza y divulgación.
- Establecer lazos de unión y relacionarse con las personas y entidades que puedan contribuir a la mejor realización de estos fines.

En el art. 12 se recogían las funciones específicas de los Subdelegados de Veterinaria en los distritos rurales:

- Vigilar el cumplimiento de los servicios de Sanidad Veterinaria en los ayuntamientos de su distrito.
- Proponer al Inspector provincial de Sanidad, aquellas medidas que consideren necesarias en los casos de zoonosis transmisibles al hombre.
- Cuidar de que los albergues urbanos de animales, mataderos, establecimientos de industria animal, etc., se acomoden a las disposiciones sanitarias vigentes.
- Establecer relaciones con todos los inspectores municipales de Sanidad Veterinaria de su demarcación y con los ayuntamientos de su distrito, para el mejor cumplimiento de sus obligaciones sanitarias. Todo lo concerniente al servicio veterinario de los espectáculos taurinos.

Pese a la apariencia de impulso y actualización de este Cuerpo, las cosas no sólo no mejoraron, sino que empeoraron hasta la ironía, ya que en el mismo año que se aprobó el Reglamento de las Subdelegaciones, se ordenó su extinción.

También es cierto que 1931 fue el año en que la organización de la Sanidad Veterinaria sufrió su más profunda reforma, obra de Gordón Ordás. En mayo se había creado dentro del Ministerio de Fomento la *Dirección General*

de Ganadería e Industrias Pecuarias, con el fin de asumir todos los asuntos relacionados con los animales y sus productos. El Decreto que reguló orgánicamente la citada Dirección de Ganadería⁷⁰ para hacerla operativa, dispuso en su Sección IV “Personal y Servicios” lo siguiente:

Los Subdelegados de Veterinaria se declaran cuerpo a extinguir –no cubriéndose, por lo tanto, ninguna de las vacantes que se hayan producido o se produzcan-, en lo sucesivo practicarán exclusivamente los servicios que se relacionan con espectáculos taurinos, en dependencia técnica y administrativa de las Inspecciones provinciales Veterinarias y, de la Dirección General de Ganadería, (...).

Comenzó así la extinción oficial de los Subdelegados de Veterinaria, era inevitable. Este Decreto sólo vino a reflejar una realidad más que evidente: la decadencia de un Cuerpo anticuado, anclado en el siglo XIX frente al protagonismo y prestigio de los Inspectores provinciales y municipales, que se crearon y desarrollaron en consonancia con los nuevos escenarios político-sanitarios.

Dos años más tarde le tocaría el turno a Medicina y Farmacia, en 1933⁷¹ se extinguieron las Subdelegaciones de estos ramos. Con ellos desapareció la primera estructura periférica de la Sanidad española.

⁷⁰ Decreto de 7 de diciembre de 1931. Gaceta del 8.

⁷¹ Decreto de 3 de septiembre de 1933. Gaceta del 6.

5.- LOS VETERINARIOS DE HIGIENE Y SANIDAD PECUARIA

5.1.- Los Inspectores de Salubridad: un cargo efímero

La aparición de los Inspectores de Higiene y Sanidad Pecuaria estuvo íntimamente ligada a la necesidad de aplicar unas medidas sanitarias que evitasen la propagación de las enfermedades infectocontagiosas, que por entonces hacían estragos en el ganado, se transmitían a las personas y mermaban en definitiva la riqueza ganadera del país.

De hecho su origen se remonta a 1899, gracias a una instancia elevada al Ministerio de la Gobernación por D. Salvador Aguado y D. Paulino Abad, donde denunciaban la aparición frecuente de casos de carbunco y pústula maligna, así como la venta de reses muertas por enfermedades transmisibles al hombre (carbuncosas y tuberculosas), cuyas carnes se ofrecían en establecimientos públicos para el consumo humano, siendo consecuencia de ello el fallecimiento de numerosas personas. Por tanto, solicitaban que la inspección de ganados se hiciera de forma constante, bajo una dirección provincial superior a fin de evitar las situaciones descritas, garantizando la salud pública y la pecuaria.

Tan razonable petición, fue contestada positivamente en los siguientes términos:

(...) se cree en la provincia una plaza de Inspector Veterinario de Salubridad y otra de Subinspector, ambas honoríficas, a las inmediatas órdenes de los Gobernadores civiles, a fin de que, auxiliados para cuanto pueda afectar al interés general de la salud por los Subdelegados de Veterinaria y de los Inspectores de carnes de los mataderos, cuiden del exacto cumplimiento de dichas disposiciones y propongan al Gobernador de la provincia cuanto juzguen oportuno⁷².

En la práctica estos nombramientos recayeron en los Subdelegados, que ya formaban parte de las Juntas Provinciales de Sanidad, e intervenían en todas las actividades veterinarias de la provincia⁷³.

Al respecto hay una Real Orden que en su exposición de motivos arroja cierta luz sobre el destino de estos cargos.

Se trataba de una instancia presentada por Mateo Arciniega, solicitando que los Inspectores Veterinarios de Salubridad nombrados con arreglo a la citada Real Orden de 1 de febrero de 1899, siguieran en posesión de sus cargos y derechos, y que se les reconociera como tales Inspectores por no

⁷² Real Orden de 1 de febrero de 1899. (Gaceta del 2).

⁷³ CORDERO DEL CAMPILLO, M: *Semblanzas Veterinarias II*. p. 128.

existir causa para su destitución. D. Mateo estaba preocupado porque la nueva Instrucción General de Sanidad de 1904, ni reconocía estas plazas, ni hacía mención alguna sobre su destino.

Contesta a esta solicitud el Gobernador civil de la provincia de Álava, donde el recurrente tenía su plaza, en los siguientes términos:

Considerando que la organización sanitaria vigente, desde la Instrucción general de Sanidad, no comprende el cargo de Inspector Veterinario a que se refiere la Real Orden de 1 de febrero de 1899, correspondiendo sus atribuciones a los nuevos Inspectores provinciales (...)

Considerando que mientras un nombramiento se otorga puede el servicio de Veterinaria ser desempeñado por el Subdelegado de la capital, que viene ejerciéndolo con celo e inteligencia, (...)⁷⁴

Efectivamente, la situación legal era cuanto menos contradictoria:

- A.- De una parte, la Real Orden de 1 de febrero de 1899 ordena la creación de un puesto de Inspector provincial de Salubridad en cada provincia, para el control de las zoonosis.
- B.- De otra parte, la nueva Instrucción General de Sanidad Pública de 1904 no hace mención alguna a estos inspectores de salubridad, creados cinco años antes. El hecho de que no aparecieran en la primera normativa sanitaria del país, no podía significar sino que deliberadamente habían sido extinguidos a poco de nacer.
- C.- Pero el remate final fue “perpetrado” por el Reglamento de Policía Sanitaria de los animales domésticos, también aprobado en 1904 y que definitivamente no sólo no se acuerda de los salubristas, sino que crea un puesto nuevo: el *Inspector Veterinario provincial*, con todas las facultades para el control de las epizootias. Éstos sí que fueron los verdaderos precursores de los Inspectores de Higiene y Sanidad Pecuaria.

En concordancia con lo anterior, parece lo más probable que en aquellas provincias donde no se nombraron Inspectores de Salubridad, sus competencias pasaran a los Subdelegados (con el consiguiente ahorro económico); y donde fueron nombrados, se sustituyeran por los Inspectores provinciales de Veterinaria conforme al Reglamento de Policía Sanitaria, evitando de esta forma la duplicidad de puestos.

⁷⁴ Real Orden de 1 de agosto de 1906. Gaceta del 4.

5.2.- La preocupación por las epizootias

Aunque se habían promulgado diversas disposiciones puntuales sobre el control de epizootias⁷⁵, fue a principios del siglo XX cuando la preocupación generalizada por la sanidad pecuaria comenzó a dar sus frutos legislativos.

Así por ejemplo, en 1901, mediante Real Orden de 14 de mayo se dictaron normas encaminadas a evitar la difusión de las enfermedades contagiosas de los animales⁷⁶ ante la aparición de una epizootia de peste bovina. Ese mismo año, en julio, se dictan, por primera vez, instrucciones concretas ante la aparición de epizootias entre el ganado militar.

En el Primer Congreso Ganadero celebrado en Madrid en 1904, el coronel veterinario D. Eusebio Molina Serrano, propone un esquema organizativo que implica al Ministerio de Fomento –donde estaba Agricultura–, su red periférica y los municipios, en lo que llamará *Cuerpo de Inspectores Veterinarios del Servicio de Policía Sanitaria Pecuaria*.



Dalmacio García Izcara
Mira (Cuenca) 1859-Madrid

En el mismo Congreso, el catedrático de Cirugía de la Escuela de Veterinaria de Madrid, D. Dalmacio García Izcara, propone las bases para un proyecto de organización del Servicio Zootécnico-Sanitario Nacional, para el fomento y conservación de la ganadería española, proponiendo una organización similar a la expuesta por Molina Serrano, y la creación de un *Cuerpo de Inspectores Zootécnico-Sanitarios*.

El mismo foro será escenario de la ponencia de D. Mateo Arciniega Añastro⁷⁷, preocupado por la organización y legislación de mataderos que venían rigiéndose por la Real Orden de 24 de febrero de 1859, que había quedado obsoleta. D. Mateo consideraba que debía incrementarse la calidad de la alimentación pública a partir de la mejora de la producción animal, y proponía la creación de un *Cuerpo de Inspectores de Carnes*.

El Gobierno, sensible a las sugerencias de los veterinarios, aprobó, por Real Orden de 3 de julio de 1904, el **Reglamento de Policía Sanitaria de los animales domésticos**⁷⁸. Fue la primera disposición que abordó el control de epizootias de forma global, ordenada y minuciosa, así como la base normativa de las futuras leyes sobre epizootias.

⁷⁵ Próximas a esta fecha fueron, en 1885 una disposición para evitar la extensión y agravación de las enfermedades contagiosas en el ganado, o en 1894 normas para el caso de que en Portugal existiera alguna epizootia.

⁷⁶ Gaceta de 25 de mayo de 1901.

⁷⁷ Vitoria-Gasteiz, 1860 – Idem, 1943.

⁷⁸ Gaceta de 12 de diciembre de 1904.

Fueron ponentes del Reglamento, que mereció la gratitud oficial por Real Orden de 20 de diciembre de 1904, García Izcara y el Marqués de la Frontera⁷⁹; la parte científica, las nociones de patología, profilaxis y otras propias de la Veterinaria, son autoría de García Izcara.

Esta disposición fue muy criticada por ciertos sectores sanitarios de la época, porque no había una Ley de Epidemias y resultaba mortificante que la preocupación legislativa por la protección sanitaria del animal se anticipase a la de las personas. Además, para su elaboración, en del Ministerio de Fomento, no se contó con la intervención y colaboración de los Inspectores de Sanidad del otro Ministerio interesado, el de la Gobernación, tratándose de una normativa que tanto afectaba a la epidemiología (triquinosis, brucelosis, rabia, etc.)⁸⁰.

Pese a todo, en lo que respecta al veterinario, el Reglamento de Policía Sanitaria fue extraordinariamente interesante y beneficioso. Organizó la Sanidad Veterinaria interior (Personal, Servicios provinciales y Subdelegados) y exterior (Estaciones y Lazaretos de costas y fronteras, Aduanas y Estadística). Potenció la Sección de epidemias y epizootias del Real Consejo de Sanidad. Y, sobre todo, hizo un exhaustivo y detallado reparto de las competencias pecuarias entre el personal veterinario de la época, ordenándoles trabajos que en la mayoría de los casos ya venían desarrollando:

- 1.- El Subdelegado de Veterinaria
- 2.- El Veterinario municipal
- 3.- El Inspector Veterinario de puertos y fronteras.

Superior a todos ellos, crea al **Inspector Veterinario provincial**, máxima autoridad en la provincia, e interlocutor directo del Gobernador civil y del Inspector de Sanidad Interior en el Ministerio de la Gobernación.

No obstante, a pesar de estar perfilada la figura del Veterinario pecuario provincial, todavía vendrían más cambios que la concretaron y matizaron hasta formar un cuerpo organizado con estructura administrativa propia.

5.3.- De Inspector pecuario al Cuerpo Nacional Veterinario

En la II Asamblea Nacional Veterinaria, celebrada en mayo de 1907 en Madrid, bajo la Presidencia de García Izcara, se acordó proponer la creación del Servicio de Higiene Pecuaria.

En octubre de 1907, el entonces Ministro de Fomento, Augusto González Besada, con el apoyo del Director general de Agricultura, Ganadería y Montes, Luis Marichalar, vizconde de Eza y del Presidente y Secretario de la

⁷⁹ Francisco Marín y de San Martín, (Palma de Mallorca, - Aranjuez (Madrid), 1885.

⁸⁰ RICO-AVELLO C.: *Historia de la Sanidad Española*. Ed. Jiménez, S.A. Madrid 1969, p. 127.

Asociación General de Ganaderos del Reino, duque de Bailén⁸¹ y marqués de la Frontera, procede a una reorganización de la Dirección general de Agricultura, dentro del Ministerio de Fomento.

El motivo era asumir, entre otras, las competencias de higiene y sanidad pecuarias (anteriormente insertas en el Ministerio de la Gobernación) y crear el Cuerpo de Inspectores de Higiene Pecuaria y Sanidad Veterinaria.

La verdad es que el Real Decreto⁸² que dispuso la nueva organización de los Servicios de Agricultura y Ganadería causó un gran revuelo, aunque era lógico que todos los servicios pecuarios dependieran de la Dirección de Agricultura, lo cierto es que lo referente a la higiene y policía sanitaria siempre habían estado a cargo del Ministerio de la Gobernación. El “robo” de estas competencias fue en general muy mal acogido e interpretado como un atentado flagrante contra la omnipresente autoridad sanitaria que representaba el Ministerio de la Gobernación. Con el tiempo este resentimiento pasaría factura.

Entre los numerosos impedimentos para llevar a cabo la reforma, citaremos los promovidos por un grupo de ocho subdelegados de Veterinaria de Madrid, que interpusieron un recurso contra el Real Decreto de referencia por considerar que el recién creado Cuerpo mermaba sus competencias y que, además, de existir, debía depender del Ministerio de Gobernación y no del de Fomento. Los recurrentes contaron con el apoyo del prócer de la Veterinaria madrileña y político madrileño, Simón Sánchez González (1835-1909)⁸³, parte de la prensa profesional y algunas organizaciones de veterinarios, que viendo amenazadas sus prerrogativas y estatus, pretendieron mediante la polémica y las querellas judiciales impedir el nacimiento de los que serían conocidos como los “*Pecuarios*”.

Los últimos intentos en contra fueron promovidos por los médicos, que mantenían la creencia de que todo lo relativo a la Sanidad era de su exclusiva competencia.

Finalmente triunfaron las tesis reformistas y:

1. Se organiza la Dirección General de Agricultura y Ganadería en dos Servicios: de Agricultura y de Ganadería.
2. Ganadería se divide a su vez en dos Negociados: uno de mejora pecuaria, información, asociación y propaganda; y otro, de *higiene y policía sanitaria*, transporte y venta de ganado.

⁸¹ Eduardo Carondelet Donado, (Madrid, 1820 – Idem, 1882); Senador por Ciudad Real 1876-1877 y por derecho propio, 1877-1882.

⁸² Real Decreto de 25 de octubre de 1907. Gaceta del 31.

⁸³ SANCHEZ DE LOLLANO, J y otros: *Simón Sánchez González 1835-1909, prócer de la veterinaria madrileña*. Comunicación en el XI Congreso de Historia de la Veterinaria, Murcia, 2005.

3. Para llevar a cabo los servicios de higiene y policía pecuaria, se crea la Inspección de Higiene pecuaria, con un Inspector Jefe, 49 Inspectores provinciales y 15 de puertos y fronteras⁸⁴.

Entre las funciones de los inspectores provinciales estaba el estudio de las enfermedades más comunes del ganado de la provincia, su descripción y medios para prevenirlas y curarlas, evacuar las consultas que les hicieran los ganaderos y asociaciones, y redactar anualmente una memoria de dicho trabajo. Debían residir en la capital de provincial y tenían su oficina en la Estación pecuaria, o en su defecto, en la sección agronómica.

Su sueldo estaba entre las 2.500 y las 6000 Ptas. anuales, su cargo era incompatible con cualquier otro destino y con el ejercicio de la profesión. Tanto los Subdelegados de Sanidad Veterinaria, como los inspectores municipales de Sanidad y los veterinarios municipales, estaban obligados a prestarles colaboración en todo lo referente a la policía sanitaria de ganados.

Organización de los Servicios de Sanidad Animal en 1907



En 1908⁸⁵, se convocaron las primeras oposiciones para acceder al recién creado Cuerpo de Inspectores de Higiene y Sanidad Pecuaria. Mientras tanto, con carácter interino y por designación del Ministro de Fomento, ocuparía la plaza de Inspector Jefe de los pecuarios D. Dalmacio García Izcara, que tanto había luchado por su creación.

A mediados de junio de 1909⁸⁶ se hace pública la composición del Tribunal bajo la Presidencia de D. José Manuel Díaz del Villar, Consejero de

⁸⁴ En 1915, mediante RD de 22 de enero, Gaceta del 23, se unifica la denominación de Inspector de Higiene y Sanidad Pecuaria, con independencia de que ejercieran su trabajo en las provincias o en los puertos y fronteras.

⁸⁵ RD de 7 de mayo. Gaceta del 14.

⁸⁶ Gaceta del 15.

Sanidad, Doctor en Medicina y Catedrático de la Escuela de Veterinaria de la Corte⁸⁷.

En febrero del siguiente año se publicó⁸⁸ la lista de aprobados, el número uno lo obtuvo el leonés Félix Gordón Ordás. Entre su puntuación y la del segundo de la promoción, había más diferencia que entre éste y el número 10⁸⁹. Era Gordón Ordás un hombre superdotado, con una inteligencia extraordinariamente cultivada y una formación enciclopédica⁹⁰. Fue uno de los más importantes personajes de la historia de la Veterinaria, además de un notable político. Como veremos más adelante, fue el artífice de la última y más profunda reforma que sufriría la Sanidad Veterinaria antes de la guerra civil.

Obviamente el trabajo de los pecuarios estaba íntimamente vinculado a las leyes de epizootias, que en cada caso determinaba la manera de actuar (declaración de un foco, medidas a adoptar, comunicación a las autoridades políticas, extinción, vigilancia, etc.), así como las funciones precisas que debían desarrollar los veterinarios de este Cuerpo.

Comenzaron su trabajo con el ya referido Reglamento de policía sanitaria de 1904, y lo continuaron con la primera Ley de Epizootias aprobada en 1915⁹¹. Según su Reglamento de desarrollo, era obligación de los Inspectores provinciales de Higiene y Sanidad Pecuaria (art. 295):

- a) *Cumplir las órdenes que la Dirección General de Agricultura y la ya citada Inspección General del Servicio, les comunicaran.*
- b) *Informar a los Gobernadores civiles de los asuntos relacionados con sus competencias (declaración de brotes, medidas sanitarias, etc.)*
- c) *Inspeccionar periódicamente las cuadras, establos y demás locales donde se albergue ganado.*
- d) *Asistir a las ferias, mercados, exposiciones y concursos de ganado.*
- e) *Visitar las paradas oficiales de sementales del Estado, provincia o municipio y las particulares.*
- f) *Vigilar el transporte y circulación del ganado.*
- g) *Practicar inoculaciones preventivas o reveladoras.*
- h) *Recopilar los datos estadísticos, tramitar expedientes, evacuar informes, etc.*

⁸⁷ Los demás miembros de este tribunal pueden encontrarse en el Archivo General de la Administración (AGA); Agricultura.1.01; 325; 61.

⁸⁸ RO de 23 de febrero de 1910. Gaceta de 11 de marzo.

⁸⁹ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes; 16 de marzo de 1932; reproducido en *La Semana Veterinaria*, nº 796 de 27 de marzo de 1932.

⁹⁰ CORDERO DEL CAMPILLO Y OTROS: *Semblanzas Veterinarias II*. Félix Gordón Ordás (1885-1973). Consejo General de Colegios Veterinarios, Madrid, 1978, p.139 y ss.

⁹¹ Ley de Epizootias de 18 de diciembre de 1915. Gaceta del 19. RD de 4 de junio de 1915, por el que se aprueba el Reglamento provisional para la ejecución de la Ley de Epizootias. Gaceta del 6.

i) *Redactar una Memoria anual con los servicios realizados, etc.*

Ahora bien, lo verdaderamente interesante de esta Ley fue la imposición a los municipios –con más de 2000 habitantes– de crear una plaza de *Inspector Municipal de Higiene y Sanidad Pecuaria*, con cargo, claro está, a los presupuestos locales.

Este precepto fue origen de numerosas polémicas, ya que los Ayuntamientos, hartos de costear las exigencias de Madrid, interpretaron maliciosamente la posibilidad que permitía la Ley de que el veterinario municipal ya existente realizara las funciones pecuarias, siempre y cuando se acumulara en su sueldo la cantidad asignada por cada servicio. Evidentemente, los Alcaldes no querían abonar este incremento de sueldo, y en la práctica la mayoría pagaba a sus veterinarios menos de 365 Pts., que era el mínimo que señalaba la ley de Epizootias para atender el servicio de sanidad pecuaria.

Tantos fueron los abusos, que en el mismo año de 1915 se vino a ordenar⁹² que las funciones del Inspector municipal de Higiene y Sanidad pecuaria, se considerasen como nuevas y sin ninguna relación con aquellas que ejercitan los veterinarios municipales anteriormente a la aprobación de la Ley de Epizootia y su polémico artículo 301.

En 1929, con la nueva Ley de Epizootias⁹³ no introdujo cambios sustanciales en el trabajo de los pecuarios; tampoco en sus exigencias a los Ayuntamientos, a los que sigue recordando la obligación de nombrar a un Inspector pecuarios. En veinticinco años apenas hubo cambios, pero en diciembre de 1931 los Servicios pecuarios sufrieron una profunda modificación que afectaría no sólo al cuerpo de inspectores, sino a la propia Dirección General de Ganadería.

5.4.- La reforma de Gordón Ordás

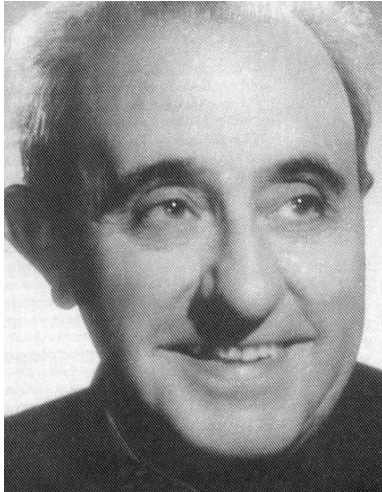
Según Gordón, no era posible que los servicios pecuarios oficiales alcanzasen un desarrollo eficaz mientras estuviesen separados unos de otros, sin vinculación alguna y hasta con actuaciones antagónicas o duplicadas en varios Ministerios.

Además, mantenía que para desarrollar los amplios programas en beneficio de la ganadería y sus industrias, se requería un solo organismo que las agrupara, moderno, adaptado a las necesidades y capacidad económica de la época y que, en definitiva, articulase y orientase todas las actividades pecuarias.

Su idea y empeño se materializó en la **Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias**; un instrumento de trabajo puesto en manos de los veterinarios para el desarrollo de la ganadería. De su oportunidad y validez es

⁹² RO de 30 de septiembre de 1915. Gaceta de 14 de octubre.

⁹³ Real Decreto-Ley de Epizootias de 1 de marzo de 1929. Gaceta de 2 de marzo y Reglamento para la ejecución de la anterior, de 1 y 6 de marzo de 1929. Gaceta de 20 de marzo.



Felix Gondón Ordás
León 1885-México 1973

prueba el hecho de que perdurara durante toda la época franquista, con algunas modificaciones.

Sus antecedentes se remontan a 1916 con motivo de la Memoria que presentara el inspector pecuario de A Coruña, Juan Rof Codina, y que resultó premiada por la Asociación General de Ganaderos.

Consideraba este veterinario que el fomento de la riqueza pecuaria nacional debía correr a cargo del Ministerio de Fomento, creándose en él la Dirección General de Ganadería, de la que dependerían los servicios centrales, regionales y provinciales.

En 1922, en el transcurso de la Asamblea Nacional Veterinaria que se celebró en Madrid, el eminente veterinario cordobés, Rafael Castejón y Martínez de Arizala, propuso en una documentada ponencia la creación de una Dirección General de Ganadería en el Ministerio de Fomento, de la que dependieran todos los servicios pecuarios: clínico-veterinarios, veterinarios-higienistas, así como los de cría caballar⁹⁴.

En la I Asamblea Nacional de Colegios Veterinarios celebrada en la Escuela Superior de Veterinaria de Madrid entre el 5 y el 10 de enero de 1928, se solicitó, en las Conclusiones, la creación de la Dirección General de Ganadería en el Ministerio de Fomento⁹⁵.

En abril de 1931, Gordón Ordás, aprovechando la plataforma administrativa que se le ofrecía al haber sido nombrado Subsecretario del Ministerio de Fomento, en el Gobierno provisional de la II República, materializó el proyecto de creación de la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias.

A los cuarenta y cinco días de estancia en el Ministerio de Fomento, la Presidencia del Gobierno provisional de la República aprueba, a propuesta del Ministro Álvaro de Albornoz y Liminiana, el Decreto del 30 de mayo de 1931⁹⁶ por el que se crea tal Dirección General.

Este Decreto, además, unificó todos los servicios relacionados con el estudio y aplicación de la producción, explotación, mejora, industrialización, profilaxis y tratamiento de los animales y de sus productos, que en ese momento estaban dispersos por varios Ministerios. La Sanidad Veterinaria estaba en Gobernación; la Higiene y Sanidad pecuarias en Economía; un

⁹⁴ COMPAIRE FERNANDEZ, Carlos, JUANA SARDON, Amalio de; TALEGON HERAS, Félix. (1998). *Historia del Cuerpo Nacional Veterinario y de la Asociación del CNV*. Directorio de la ACNV, Madrid, 1998.

⁹⁵ AGA. Agricultura-1.01-331-61.

⁹⁶ Gaceta del 31.

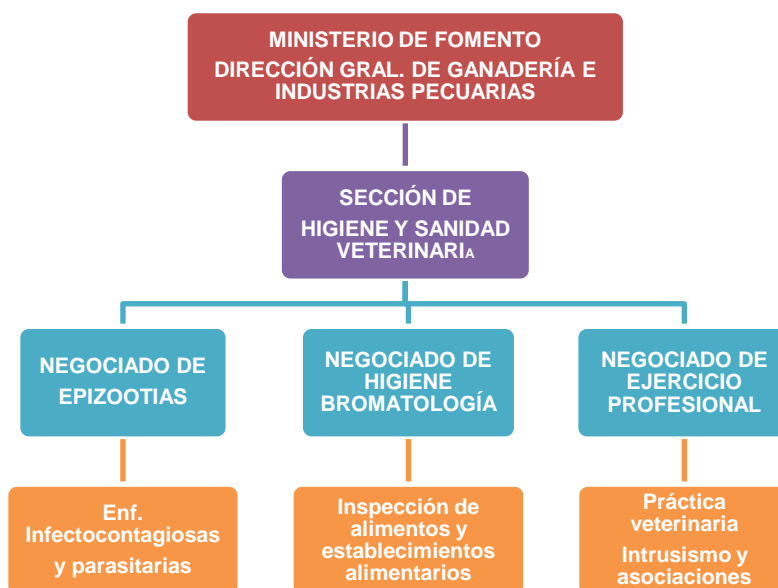
esbozo de Fomento Pecuario, en el mismo ministerio, y la Cría Caballar en Guerra. Todos pasaron a depender de la nueva Dirección General de Ganadería e Industrias pecuarias, en el Ministerio de Fomento.

En el de la Gobernación, que históricamente había sido el competente en todas las cuestiones sanitarias, sólo quedaría una *Sección de Higiene alimenticia* dependiente de la Dirección General de Sanidad y un *Negociado veterinario de enlace*, encargado de proporcionar a la Dirección General de Sanidad los datos recogidos por la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias con relación a los contagios en el hombre de origen animal, así como su profilaxis.

En diciembre se aprobaron las Bases generales de organización de la nueva Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias⁹⁷. Estas Bases son extraordinariamente interesantes, muy completas y precisas. Dividió la Dirección en cuatro Secciones:

1. De enseñanza veterinaria y labor social.
2. De fomento pecuario, investigación y contrastación.
3. **De Higiene y Sanidad Veterinaria**⁹⁸.
4. De personal y Servicios.

Todas las secciones son dignas de mención, pero debido a la extensión de las Bases, nos centraremos sólo en aquellos temas objeto del estudio que nos ocupa:



Organigrama de la Sección de Higiene y Sanidad Veterinaria

⁹⁷ Decreto de 7 de diciembre de 1931. Gaceta del 8.

⁹⁸ Niceto José García Armendaritz, que era Inspector general de Sanidad Veterinaria en el Ministerio de la Gobernación, fue nombrado Jefe de esta Sección. Gaceta de 13 de junio de 1931.

Al negociado de Higiene Bromatológica⁹⁹ le competen las siguientes funciones:

- Vigilancia de la leche.
- Mataderos generales, municipales e industriales.
- Fábricas de conserva de carnes y pescados.
- Carnicería y ventas de despojos.
- Circulación y comercio de carnes.
- Aves y caza.
- Inspección de huevos.
- Inspección de pescados.
- Inspección médica del personal mataderos, industrias cárnicas, carnicerías, casquerías, triperías, lonjas, vaquerías, etc. Así como los manipuladores de alimentos de origen animal (carnes, pescados, leche y sus derivados), que debían tener un certificado médico sanitario renovable.
- Importación y exportación de ganados, sus productos y derivados.

En cuanto a la Sección de Personal y Servicios, lo más destacable es la creación del **Cuerpo Nacional Veterinario**:

SEC. IV. Base II. Todos los servicios veterinarios no municipales de carácter oficial y civil que existían, o que en lo sucesivo se crearan, serían desempeñados por el Cuerpo Nacional Veterinario, que se funda inicialmente con los funcionarios que ahora forman los escalafones de Catedráticos, de Profesores auxiliares y de Inspectores de Higiene y Sanidad Pecuaria, que desde entonces serían denominados Inspectores provinciales de Veterinaria.

No pertenecían a este Cuerpo:

- Los veterinarios del Instituto Nacional de Higiene (creado en 1911) y de los Institutos Provinciales de Higiene¹⁰⁰ (creados por el Estatuto y Reglamento de Sanidad Provincial de 1925)
- Los Subdelegados de Sanidad, que se declara Cuerpo a extinguir.
- Los Veterinarios Higienistas para la inspección de fábricas de productos de origen animal y mataderos industriales.
- Los veterinarios municipales, que en adelante e independientemente del trabajo que desempeñen,

⁹⁹ Mediante Decreto de 7 de diciembre de 1933, Gaceta del 8, se dictaron las normas para regular este servicio. *La inspección higiénico-sanitaria nutritiva de los alimentos de origen animal, incumbe a la Dirección General de Ganadería, quien la realizaba por medio de su Cuerpo de Veterinarios municipales (art. 3).*

¹⁰⁰ Estos veterinarios dependían de la Dirección General de Sanidad, en el Ministerio de la Gobernación, por tanto no le afectaban los cambios que se estaban produciendo dentro de Fomento

pasarán a ser **Inspectores municipales Veterinarios**, a las órdenes de los Inspectores provinciales Veterinarios.



José Niceto García Armendaritz
Ablitas (Navarra) 1884-Madrid 1934

Finalmente, a pesar de que la nueva reestructuración estaba bien meditada, y era previsible el éxito, la realidad fue muy diferente; surgieron ciertos problemas de difícil solución, como fue el propio traspaso de los servicios veterinarios de Gobernación¹⁰¹ a Fomento, produciendo un importante desfase en el funcionamiento de dichos Servicios.

Por su parte, la Dirección General de Sanidad razonablemente disgustada por esta pérdida de competencias, se desentendió conscientemente de los veterinarios que quedaron a su servicio (los jefes de la Sección de Veterinaria en los Institutos provinciales de Higiene y los que aún formaban parte del Instituto Nacional de Higiene). Incluso, en 1939 llegaron a desaparecer estas Secciones, sustituyéndolas por la de Higiene de la Alimentación, que desempeñaría un jefe técnico, sin nombrar a los veterinarios que eran los más adecuados para este cargo.

De otra parte, en la Dirección General de Ganadería tampoco las cosas fueron mejor, pese a las buenas intenciones de las personas que se hicieron cargo de sus secciones. Por diversas razones (cambio de inspector general, la guerra civil y la postguerra) muy pocas iniciativas pudieron llevarse a cabo. En este período el BOE sólo refleja incidencias, nombramientos de personal, normas sobre matanzas domiciliarias y reglamentos de funcionamiento de las industrias chacineras, generalmente repitiendo las anteriormente publicadas¹⁰². Con el tiempo, la historia nuevamente volvería a su punto de partida reanudando la actividad sanitaria en 1945, cuando los Servicios de Sanidad Veterinaria volvieron al Ministerio de la Gobernación, conforme a la Orden de 30 de diciembre de 1944¹⁰³.

¹⁰¹ Apenas un año antes, en junio de 1930, gracias a Armendaritz todos los Servicios Veterinarios del Ministerio de la Gobernación habían sido excelentemente organizados en Centrales, Provinciales y Municipales, gozando además de un gran prestigio profesional. Todo esto se esfumó al ser trasladados al Ministerio de Fomento y fue difícil de recuperar cuando nuevamente retornaron a Gobernación en virtud de la Ley de Bases de Sanidad Nacional en 1944. CORDERO DEL CAMPILLO Y OTROS: *Op. Cit.* p. 129

¹⁰² SAIZ MORENO, L. y PEREZ GARCÍA, J.M.: *Contribución al conocimiento historiográfico de los Servicios Veterinarios de la Salud Pública en España (1800-1950)*. Madrid 1987, pp. 147-148.

¹⁰³ BOE de 1 de enero de 1945. En esta Orden se dispuso de nuevo el traspaso de la documentación, servicios de higiene bromatológica y zoonosis desde la Dirección General de Ganadería, donde estaban desde 1931, a la Dirección General de Sanidad en el Ministerio de la Gobernación.

Durante la postguerra, con la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944, tanto las Jefaturas de sanidad Provinciales como Centrales, fueron desempeñadas por facultativos del Cuerpo Nacional Veterinario.

BASE DECIMOSEPTIMA

Sanidad veterinaria

Serán fines de la Sanidad veterinaria cuanto haga referencia al régimen sanitario de mataderos, al aspecto sanitario de las zoonosis transmisibles y a la inspección sanitaria de los alimentos de origen animal, sin perjuicio de la competencia de las restantes profesiones sanitarias dentro de su especial capacitación.

La organización de la Sanidad veterinaria constará de una Inspección general en la Dirección General de Sanidad, servicios provinciales en los Institutos de Sanidad, con la Jefatura de Sanidad veterinaria de la provincia en análoga forma que la farmacéutica, Servicio de Puertos y Fronteras y municipales.

Tanto los servicios centrales como los provinciales y de Puertos y Fronteras serán desempeñados por facultativos pertenecientes al Cuerpo Nacional veterinario, incrementado y especializado en materia sanitaria según el criterio que determine la Dirección General de Sanidad. Los actuales Jefes de Secciones de Veterinaria de los Institutos provinciales de Sanidad ingresados por oposición quedan incorporados al Cuerpo Nacional Veterinario.

Las Jefaturas provinciales de Sanidad y, en su caso, la Dirección General darán cuenta a los servicios de ganadería de todas las anomalías que puedan presentarse, tanto en materia de policía sanitaria bromatológica como en lo que se refiere a zoonosis transmisibles al hombre, recibiendo, en cambio, de aquellos organismos las informaciones recíprocas.

Capítulo II

EL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL

Sumario

1.- INTRODUCCIÓN.

2.- ANTECEDENTES NORMATIVOS.

3.- ORIGEN DEL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL.

.

4.- CONCEPTO Y ESTRUCTURA.

3.1.- Concepto.

3.2.- Estructura.

5.- DESARROLLO DEL CAE.

4.1.- Medios Normativos.

4.2.- Etapas cronológicas: el impulso del Síndrome Tóxico.

4.3.-La Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria (CIOA).

6.- VALOR JURÍDICO Y APLICABILIDAD.

7.- LEGISLACIÓN PARALELA.

8.- REGISTRO SANITARIO.

9.- FICHERO COORDINADO DE INDUSTRIAS ALIMENTARIAS, AGRARIAS Y FORESTALES.

1- INTRODUCCIÓN



Código de Hammurabi (1790-1750 a. C.)
Museo del Louvre. París

Velar por la inocuidad y calidad de los alimentos ha sido siempre una preocupación histórica y universal, que se remonta a las más antiguas civilizaciones. En el Código babilónico de Hammurabi, considerado el primer código de leyes conocido de la historia, ya se hacía referencia a los fraudes de los alimentos.

Los antiguos egipcios, que eran grandes consumidores de carne, dejaron referencias históricas sobre el reconocimiento de la misma, llevado a cabo por sacerdotes. En realidad fueron las primeras religiones las que establecieron cierta legislación alimentaria en forma de preceptos y prohibiciones religiosas, así como una policía de alimentos que fue, en los primeros tiempos, una función sacerdotal¹⁰⁴.

Por ello, en el Talmud, el Corán, el Libro de Manú, o el Antiguo Testamento (concretamente en el Levítico y Deuteronomio) se recogen las primeras normas escritas referentes al sacrificio de los animales y a la inspección de sus carnes.

En la Grecia Clásica, también se aplicaban ciertas disposiciones a la inspección de alimentos, en especial a la carne por su facilidad para alterarse. En el Derecho Romano se regularon diversos alimentos que con frecuencia se adulteraban (pan, vino, leche, o cerveza), se impusieron las primeras multas y se instituyó el delito de fraude *estelionato*, por venta de mercancía en mal estado.

En la Edad Media, numerosos países europeos castigaban severa e incluso brutalmente a los que adulteraban los alimentos de primera necesidad. En el s. XI, el Fuero Real de Castilla prohibía agregar sal, agua y otras sustancias a los vinos, estas acciones se penaban con la pérdida de la mercancía. Una ordenanza francesa de mediados del s. XIII, castigaba con el corte de la mano al expendedor de alimentos adulterados.

En Amberes, si se comprobaba la venta de leche aguada, el culpable era castigado colocándole un embudo en la boca y haciéndole tomar la leche que había adulterado; a quien vendía manteca o huevos en mal estado, se lo ataba a un poste exhibiéndolo con perros y permitiendo que se le arrojase alimentos podridos.

¹⁰⁴ AMARO LÓPEZ, MA: *Higiene, Inspección y Control de los alimentos: Historia, presente y futuro*. Departamento de Bromatología y Tecnología de los Alimentos. Facultad de Veterinaria, Universidad de Córdoba, p. 3.

En España también constan numerosos antecedentes que revelan la preocupación de las autoridades por garantizar la inocuidad de los alimentos. Durante los siglos XV, XVI y XVII la vigilancia e inspección de los comestibles estaba regulada por cédulas reales, fueros, privilegios y, sobre todo, ordenanzas municipales¹⁰⁵.

Con estas disposiciones se pretendía regular el comercio (establecimiento y venta), evitar los fraudes y prevenir el peligro que suponía el consumo de alimentos que considerados malsanos, insalubres o corrompidos¹⁰⁶.

Aunque a la hora de reglamentar el papel más relevante lo tuvieron las entidades locales, también hubieron disposiciones estatales, principalmente a finales del s. XIX, que demuestran la preocupación del Gobierno por estos asuntos¹⁰⁷; preocupación que se resolvía en la mayoría de los casos instando a las Administraciones subordinadas al cumplimiento de sus responsabilidades en el ámbito alimentario. Por ejemplo, la RO de 15 de junio de 1880 (Gaceta de 2 de julio) excitando el celo de las autoridades municipales para que vigilen el ramo del comercio de los aceites, y sometan a los Tribunales los fraudes que se cometieren o la RO de 17 de octubre de 1888 (Gaceta del 19) que castigaba las adulteraciones en los artículos de consumo. Destaca en particular la RO de 4 de enero de 1887 (Gaceta del 5) recordando a los Gobernadores y Ayuntamientos su obligación en el cuidado de todo lo referente a la higiene alimentaria:

1.º Que se encarezca á los Gobernadores civiles de las provincias, que dediquen su preferente atención á cuanto se relaciona con la higiene de los alimentos, no excusando en ningún caso la apatía ó abandono de los Ayuntamientos, y previniendo á éstos que sin contemplación de ningún género, procedan á penar gubernativamente todas las adulteraciones y venta de los artículos de consumo que, aunque no resulten nocivos para la salud, sean ó puedan ser causa de fraude, entregando á los reincidentes á los Tribuna-

Art. 1º de la RO de 4 de enero de 1887, muy ilustrativo de la preocupación del Gobierno por la higiene alimentaria, así como la jerarquía de autoridades implicadas en la prevención y sanción de las infracciones cometidas.

O

¹⁰⁵ Manuel Ortiz de Zúñiga, el primer autor que titula su obra "Elementos de Derecho Administrativo" (Granada, 1842-3), decía al respecto de la Policía de Abastos: *aquella parte de las atribuciones municipales dirigidas a proporcionar a los pueblos uno de los beneficios más positivos que puedan apetecer y conseguir, la abundancia, baratura y buena calidad de los comestibles, la legalidad en los pesos y medidas, y la comodidad y buen régimen de los mercados y establecimientos de abacería*; actividades y menesteres que son confiados a la inspección y celo de los Ayuntamientos. En la obra *Policía Sanitaria de los Alimentos*, de VALENZUELA GARCÍA, F. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones de Almería, Granada y Jaén. Granada, 1981, p. 23-24

¹⁰⁶ SAINZ MORENO, L Y PÉREZ GARCÍA, JM: *Contribución al conocimiento historiobiográfico de los Servicios Veterinarios de Salud Pública en España (1800-1950)*. Madrid, 1987, p. 27

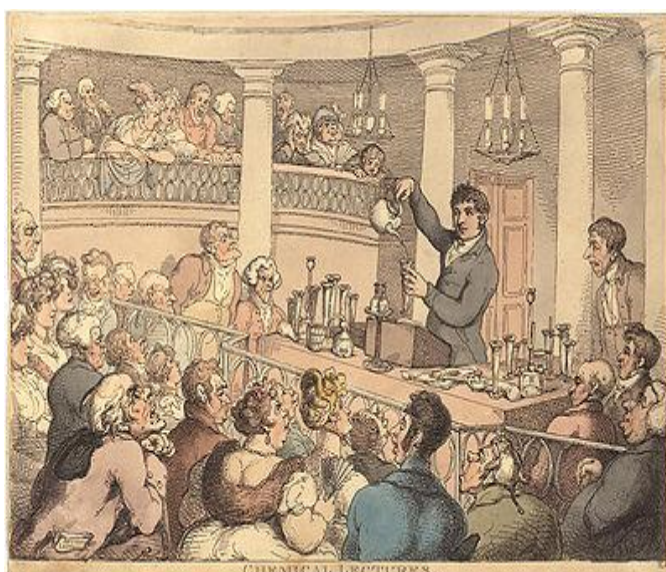
¹⁰⁷ Progresivamente, el ámbito de la ordenación se fue ampliando a la vez que el proceso de estatalización de los instrumentos normativos. Las regulaciones, en efecto, dejan de ser locales y paulatinamente van siendo asumidas por el Estado como una responsabilidad propia. MUCHOZ MACHADO, S. y JIMENEZ BLANCO, A. La protección de la salud de los consumidores. Estudios sobre consumo, nº 3, diciembre de 1984, p. 46.

obstante, la legislación más abundante en este género corresponde por derecho propio a las Ordenanzas municipales, donde la carne era sin duda el alimento más regulado no sólo por su aprecio y valor nutritivo, sino por el cobro de los impuestos procedentes de su comercio que proporcionaban pingües beneficios a los municipios, y especialmente a los monarcas¹⁰⁸.

Destaca sobre todo la regulación de las prohibiciones para que no se produjese la mezcla de carnes procedentes de distintas especies, o de partes corporales de distintas calidades; la venta de carne mortecina; de ganado enfermo, viejo o hediondo penalizada con multa de diez maravedíes en el Fuero de Cuenca (1190).

En Córdoba (1797) se dispuso que la carne de las reses que no entraran por su propio pie en el matadero, no podría venderse *ni en tabla alta ni baja*. En Valladolid (1152) no podían cortar carne fresca la mujer u hombre que tenían pupas, tisis o mal de San Lázaro (lepra), bajo pena de 300 maravedíes¹⁰⁹.

Pese a la abundancia normativa, la legislación resultaba insuficiente, escasamente preventiva y extraordinariamente singular, ya que regulaba productos muy concretos refiriéndose principalmente a sus adulteraciones y fraudes, sin tener en cuenta parámetros de caracterización, calidad o inocuidad.



Accum impartiendo una conferencia de química en el Surrey Institutions. Caricatura de Thomas Rowlandson.

No fue hasta el s. XIX cuando diferentes países comenzaron a tener las primeras Leyes de alimentos: en Francia, de 1853, en Inglaterra con la *Adulteration of Food and Drink Act* de 1860, en Alemania, Austria y Suiza, las *Lebensmittelgesetze* databan de 1879, 1896 y 1905, respectivamente¹¹⁰.

Los avances científicos y el desarrollo de la química permitieron la publicación de importantes obras como el *Treatise on Adulterations of Food and Culinary Poisons* de Frederick Accum (1820).

¹⁰⁸ RODERO SERRANO E y RODERO FRANGANILLO A: *La producción y el consumo de alimentos de origen animal en la Andalucía de la Alta Edad Moderna*. Universidad de Córdoba, 2006, p. 156. En esta obra explican los autores que los carniceros tenían la obligación de registrar el ganado vivo que compraban a efectos de controlar el pago de la *alcabala*, un impuesto sobre las ventas que constituía la base principal de los ingresos públicos en el Reino de Castilla. Solía ascender al 10% del valor del objeto vendido y su recaudación se arrendaba a compañías de hombres de negocios, que nombraban a sus recaudadores o alcabaleros. Miguel de Cervantes tuvo el oficio de alcabalero, p. 118.

¹⁰⁹ SAINZ MORENO, L Y PÉREZ GARCÍA, JM: *Contribución al conocimiento historiobiográfico de los Servicios Veterinarios de Salud Pública en España (1800-1950)*. Madrid, 1987, p. 34-35

¹¹⁰ DOVAL PAÍS, A.: *Delitos de Fraude Alimentario. Análisis de sus Elementos Esenciales*. Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 62.

Respetable químico analítico, profesor en la Surrey Institution. Accum dio a conocer tanto los métodos utilizados para a adulterar, como los nombres de los individuos responsables, hasta que tuvo que huir a Berlín, posiblemente como resultado de una conspiración deliberada de los intereses creados¹¹¹.

Sus estudios fueron retomados por Warley (1855), dando lugar a la publicación del libro *Food and Ist Adulterations*. Estos hallazgos científicos supusieron un llamamiento a los gobiernos sobre la necesidad de legislar en materia de alimentación, con la finalidad de evitar la adulteración de los alimentos y asegurar su salubridad.¹¹²

En Francia se publicó la obra de gran difusión escrita por Chevalier y Baudrimont *Dictionnaire des alterations et falsifications des substances alimentaires, medicamenteuses et commerciales, avec les moyens de les reconnaitre* (1882).

En España, sin embargo, el primer intento de ordenación alimentaria llegó un poco más tarde que en el resto de los países europeos. Hasta principios del s. XX nuestra legislación era dispersa y anticuada, pero a partir de 1908 comenzaron a promulgarse las primeras disposiciones con vocación integradora y fundamento científico.

¹¹¹ CONTRERAS, J (Compilador): *Alimentación y Cultura. Necesidades, gustos y costumbres*. Universitat de Barcelona. Barcelona (1995), p. 328.

¹¹² AMARO LÓPEZ, MA: *Higiene, Inspección y Control de los alimentos: Historia, presente y futuro*. Departamento de Bromatología y Tecnología de los Alimentos. Facultad de Veterinaria, Universidad de Córdoba, p. 6.

2.- ANTECEDENTES NORMATIVOS

Efectivamente, en 1908 se publicó una de las disposiciones más importantes del panorama legislativo de la época: el **RD de 22 de diciembre**¹¹³, que contenía las normas generales para la represión del fraude. Antes de esta fecha no existió un cuerpo normativo mínimamente sistemático, armónico y con pretensión de exhaustividad para el control de los fraudes alimentarios¹¹⁴.

Esta disposición junto con el **RD de 17 de septiembre de 1920**¹¹⁵, sobre las Instrucciones técnicas para la calificación de alimentos, constituyeron los primeros pilares de la legislación alimentaria española.

Antes de entrar en la descripción de estas importantes disposiciones, cabe mencionar una Real Orden anterior a ellas, que si bien no fue promulgada para ordenar el sector alimentario, sí que le aportó extraordinarios beneficios tanto económicos como sanitarios.

Se trata de la Real Orden de 11 de julio de 1901¹¹⁶, que impuso la utilización del frío en los comercios y almacenes de productos alimenticios, sobre todo los perecederos, argumentando que el aire seco y frío prevenía la putrefacción y fermentación de los alimentos, evitando no sólo las pérdidas económicas, sino las intoxicaciones alimentarias. Es la primera vez que se generaliza obligatoriamente el uso del frío como medio de conservación de alimentos.

Real Decreto de 22 de diciembre de 1908

Fue la primera disposición que marcó una tendencia integradora en una época en la que se legislaba de forma aislada e inconexa sobre aspectos concretos de los alimentos, más por dar solución a problemas o reclamaciones puntuales que por seguir una verdadera armonización alimentaria.

Su alcance es general y está estructurada en cuatro partes:

- 1.- Exposición de motivos.
- 2.- Prohibiciones de interés en la salud pública.
- 3.- Funciones de los inspectores veterinarios.
- 4.- Toma de muestras.

¹¹³ Gaceta del 23.

¹¹⁴ DOVAL PAÍS, A: *Delitos de Fraude Alimentario. Análisis de sus Elementos Esenciales*. Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 61-62

¹¹⁵ Gaceta del 29.

¹¹⁶ Gaceta del 20 de agosto.

En la Exposición de motivos, el entonces Ministro de la Gobernación, D. Juan de la Cierva y Peñafiel, revela con su queja el problema que más preocupaba en aquella época: el fraude alimentario. El aumento de los delitos conducentes a engañar al comprador, tanto en la cantidad como en la calidad de las mercancías, era motivo de escándalo y protesta general, frente a los cuales el Estado no podía permanecer impasible. Era perentorio reaccionar persiguiendo el fraude y castigando con dureza a los infractores.

SEÑOR: Es un hecho innegable y desconsolador, denunciado constantemente por los Laboratorios de Higiene, que á medida que progresan y se multiplican los procedimientos analíticos de las sustancias alimenticias, aumenta también el número de las falsificaciones de los alimentos, realizadas por industriales de mala fe, que utilizan para su fraudulenta labor los propios conocimientos científicos que sirven para descubrirlas.

Tan loables motivos tuvieron su reflejo en un articulado extraordinariamente interesante, donde podemos destacar, a modo de resumen, la definición de *falsificación*, de gran importancia para la defensa del consumidor; la imposición de *laboratorios*¹¹⁷ de análisis de sustancias alimenticias en los municipios capitalinos y en los de más de 10000 habitantes¹¹⁸; la planificación *preventiva* de la inspección y, lo más importante, la *toma de muestras y el procedimiento de análisis*, tan precisos y completos que prácticamente se han mantenido intactos en el Real Decreto 1945/83, de 22 de julio, *sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria*.

El Decreto de 1908 no sufrió su primera modificación hasta junio de 1966¹¹⁹, junto con otra serie en los años 1967 (1 modificación), 1968 (2 modificaciones), 1972 (3 modificaciones), 1973 (1 modificación) y 1974 (2 modificaciones). Sin embargo su fuerza legal fue tal que se mantuvo en vigor durante 75 años, hasta ser definitivamente derogada por el citado RD 1945/1983, de 22 de junio.

¹¹⁷ Mediante RO de 12 de mayo de 1909 (Gaceta del 15), se aprobó el catálogo de los aparatos y reactivos que deben tener estos laboratorios para el análisis de los alimentos.

¹¹⁸ Las Palmas de Gran Canaria abrió las puertas de su Laboratorio Químico Municipal el 10 de noviembre de 1904, dirigido por José Bosch Sintés, con la colaboración de Isidro Padrón Rosa como ayudante. En MARTIN DEL CASTILLO, JF.: *Los Laboratorios de Las Palmas*. Ayto. de Las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 41.

¹¹⁹ RD 1675/1966, de 30 de junio, por el que se actualizan algunas disposiciones del RD de 22 de diciembre de 1908. BOE de 18 de julio.

Real Decreto de 17 de septiembre de 1920.

Fue una norma con pretensión de primer Código Alimentario Español. Por primera vez un texto legal ofrece una visión general de la estructura y conceptos básicos de la ordenación alimentaria.

Reúne alimentos muy diversos, aunque no estaban organizados en títulos o capítulos que los clasificaran conforme a un criterio determinado (como por ej. de origen animal, vegetal, bebidas alcohólicas, etc.). Pero, eso sí, los definió junto con sus características de pureza, idoneidad, tolerancia y prohibiciones.

La conceptualización y caracterización de los alimentos permitiría en el futuro una inspección más objetiva, facilitando unos criterios uniformes tanto a la actuación inspectora como sancionadora.

Aparte de estos Reales Decretos que pueden considerarse *normas marco*, hubo otras disposiciones de cierta relevancia que comenzaron a modernizar el panorama legislativo del siglo XX.

Entre ellas destaca la regulación del sector cárnico a cargo del **Reglamento General de Mataderos**, aprobado por Real Orden de 5 de diciembre de 1918¹²⁰, cuyo principal objetivo fue unificar el régimen de funcionamiento de los mataderos públicos, precisar la inspección veterinaria (*ante y post-mortem*) y establecer las condiciones higiénicas que previenen la transmisión de zoonosis.

Esta disposición fue moderna en muchos de sus preceptos, llegando a prohibir prácticas supersticiosas como introducir los brazos o las piernas en las degolladuras de las reses para aliviarse enfermedades. Estas acciones, toleradas en el pasado, ahora se consideran atentatorias contra la higiene pública.

Por último, aunque no destacan precisamente por su carácter técnico-sanitario, hay que mencionar todo un conjunto de disposiciones que a partir de 1916¹²¹ facultaron al Gobierno para regular los precios de los alimentos y primeras materias, e intervenir en la distribución y circulación de las mismas, a través de las Juntas de Subsistencia. Durante la Dictadura de Primo de Rivera estas Juntas se reconvirtieron¹²² en la Junta Central, Provinciales e Insulares de abastos para aplicar el **Real Decreto de 3 de noviembre de 1923**¹²³, una

¹²⁰ Gaceta del 9 de diciembre.

¹²¹ En 1916 se aprobó la Ley 11 de noviembre, relativa a las Subsistencias (Gaceta del 12), que facultaba al Gobierno para regular el precio de los alimentos y primeras materias, así como intervenir en la distribución y circulación de las mismas.

¹²² Mediante Real Decreto de 18 de enero de 1923 (Gaceta del 19)

¹²³ Gaceta del 4. Esta disposición fue modificada por una serie de Reales Órdenes complementarias o recordatorias de 27 de abril de 1926 (Gaceta del 29), de 15 de julio de 1926 (Gaceta del 17), de 13 de febrero de 1928 (Gaceta del 15) y la Orden de 21 de abril de 1934 (Gaceta del 25).

de las más importantes normas de este tipo ya que no sólo regulaba los precios y abastos, sino que estableció las exigencias de responsabilidad y régimen sancionador por la comisión de las faltas o delitos de calidad, peso, adulteración y venta de alimentos.

Durante la postguerra se legisló mucho en materia de alimentos, pero la política intervencionista tiene como principal preocupación garantizar el abastecimiento y luchar contra la especulación. Se impuso un severo régimen sancionador penal, sin olvidar por ello la vía administrativa a través de la Fiscalía de Tasas, encargándose los objetivos de ordenación del mercado a la *Comisaría General de Abastecimientos y Transporte* (Ley de 30 de marzo de 1939)¹²⁴.

En general, durante esta época, las normas fijaban los precios de los alimentos, pero fueron derogándose a medida que se liberalizaba el mercado interior. Además, doctrinalmente, no se las puede considerar como parte de un Derecho Alimentario, ya que su elaboración no se inspiraba en el principio básico de protección de la salud.

Todas estas disposiciones estaban orientadas fundamentalmente hacia la represión de fraudes, vigilancia del mercado y procedimientos de actuación y sanción en estos casos. No obstante, a partir de 1955 comienzan las primeras inquietudes por modernizar la legislación alimentaria en los aspectos técnicos-sanitarios, registro de industrias y caracterización de productos muy concretos¹²⁵.

¹²⁴ TORNOS MÁS, J.: *La figura del inspector de consumo. Su configuración histórica y legal en España. Especial referencia a su carácter de funcionarios con autoridad*. En Curso de Inspectores 1990, San Sebastián: "La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa". Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1992, p. 60

¹²⁵ BARROS, C.: *Situación de la Legislación Alimentaria en España*. I Seminario Nacional de Derecho Alimentario. Barcelona, 11 de abril de 1978, p. 83.

3.- ORIGEN DEL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL

El CAE tiene su origen remoto en el movimiento de codificación internacional que surgió en Europa a principios del siglo XX. Aunque había países como el Reino Unido, que dictó la primera Ley Nacional de Alimentos (*Pure Food Act 1860*), Canadá (1875) o Estados Unidos (1906), en la práctica no existían Códigos o Cuerpos jurídicos que englobasen el conjunto del Derecho alimentario de ningún país.

Por otra parte la química de alimentos, que en la segunda mitad del siglo XIX pasó a ser reconocida como una disciplina acreditada, comenzó a proporcionar instrumentos con los que era posible descubrir prácticas fraudulentas en la venta de los alimentos, y distinguir entre productos comestibles inocuos y los peligrosos.

De ahí que pronto surgiera entre los responsables de las administraciones públicas de algunos países europeos, una gran preocupación por la existencia de falsificaciones y fraudes alimenticios.

Como una primera consecuencia cabe citar el Sexto Congreso Internacional de Farmacia, celebrado en 1885 en Bruselas, donde se propuso la creación de unos servicios estatales que tuvieran por finalidad la represión del fraude alimentario¹²⁶.

Sin embargo, era impensable avanzar en la búsqueda de soluciones jurídicas sin un único texto que armonizara y coordinara tan caótico cúmulo de disposiciones legales, a efectos de completar la normalización de los productos alimenticios en sus aspectos técnicos, sanitarios y bromatológicos.

La idea medular se basaba en que un *Codex Alimentarius* a nivel mundial fomentaría el comercio internacional de alimentos, mediante el establecimiento de disposiciones comunes en todos los países, lo cual permitiría, además de garantizar las correctas prácticas comerciales, proteger la salud de los consumidores en condiciones similares en cualquier parte del mundo.

En el Congreso Internacional de Higiene reunido en Viena (1891) se propuso la conveniencia de que cada país tuviera su *Codex Alimentarius* nacional, para luego llegar a un nivel internacional. La codificación se convierte en un criterio doctrinal que se fue extendiendo por otros países europeos y latinoamericanos.

En el primer Congreso Sudamericano de Química (Buenos Aires, 1924), se aprobó una propuesta de redacción de un *Codex Alimentarius Sudamericanus*, por parte de una comisión compuesta por dos delegados de cada país adherido al Congreso.

¹²⁶ BELLO GUTIÉRREZ, J.: *Ciencia Bromatológica. Principios Generales de los Alimentos*. Ed. Díaz de Sanots, Madrid, 2000, p. 13.

El proyecto tuvo entrada en el siguiente Congreso reunido en Montevideo (1930), pero no fue considerado.

En los siguientes Congresos, se deliberó sobre el mismo tema, siempre con el objetivo de conseguir un Código Latinoamericano de Alimentos. Por fin, en el Sexto Congreso (Caracas 1955) y gracias a la iniciativa del investigador argentino Dr. Carlos Graus, se formó un grupo de especialistas en Bromatología encargados de elaborar un proyecto de Código.

Después de tres años de trabajo, el texto fue aprobado por unanimidad. La Edición Oficial revisada del Código Latinoamericano de Alimentos fue publicada en el año 1960. Este Código, junto con la legislación europea, se convirtió en la fuente del *Codex Alimentarius*.

En Europa también se celebraron dos Congresos Internacionales denominados de la Cruz Blanca. Uno fue en Ginebra 1908, y otro en París 1909. En estas reuniones se establecieron por primera vez definiciones de alimentos y bebidas de carácter internacional, y se determinaron las operaciones que se consideraban regulares en la elaboración de productos alimenticios. La obra detallista de estos dos Congresos sirvió de base para las reglamentaciones posteriores¹²⁷.

De hecho, dos años después del Congreso de la Cruz Blanca de París, Austria aprobó su *Codex Alimentarius* (1911) -el primero que aparece con este nombre-, que aunque no tenía fuerza jurídica fue utilizado por los Tribunales con el fin de determinar normas de identificación para ciertos alimentos. El nombre de *Codex Alimentarius* actual deriva del Código austriaco.

Pese a estos antecedentes el impulso real a la codificación mundial fue en los años cincuenta, a raíz de las reuniones conjuntas de la FAO/OMS sobre nutrición, aditivos alimentarios y temas afines.

En 1960, la Primera Conferencia Regional de la FAO para Europa ratifica la conveniencia de un acuerdo internacional sobre normas alimentarias mínimas, e invita al Director General de la Organización a que presente en la Conferencia de la FAO propuestas relativas a un programa conjunto FAO/OMS.

Precisamente, en el trabajo conjunto de estas dos organizaciones de carácter supranacional, se encuentra el origen cercano de nuestro Código Alimentario Español (CAE en adelante).

En la práctica estos trabajos dieron lugar a que un gran número de Estados abordasen los perfiles encaminados a confeccionar los correspondientes Códigos Alimentarios Nacionales¹²⁸.

¹²⁷ NADER, A, y VIATALE, G.: *Legislación alimentaria al alcance de la mano*. Revista Alimentos Argentinos, nº 8, 1998, p. 2

¹²⁸ DELEUZE ISASI, P.: *Código alimentario Español y disposiciones complementarias*. Prólogo a la primera edición. Ed. Tecnos, Madrid, 1997.

En España, en 1955, por Orden de la Presidencia del Gobierno de 21 de junio de 1955¹²⁹, se creó la Comisión Interministerial encargada de estudiar y redactar los proyectos de reglamentaciones técnico-sanitarias de todas las industrias comprendidas en el entonces existente Sindicato Nacional de Alimentación y Productos Coloniales.

Fruto de su trabajo fue la aprobación, entre 1955 y 1963, de 17 Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (RTS en adelante): de pastas para sopas; caramelos; productos dietéticos y preparados alimenticios; confitería y pastelería; chocolates y derivados del cacao; helados; galletas; café; achicoria y otros sucedáneos del café; whisky; productos de churrería; turrone y mazapanes; condimentos y especias naturales; zumos de frutas; bebidas refrescantes; horchata y agentes aromáticos y jarabe, más ocho disposiciones complementarias.

Sin embargo, a la vista de los productos enumerados, fácilmente se deduce que estas RTS no abarcan alimentos importantes como carnes, pescados o leche, que continuaron acogidos a la desfasada normativa de 1920¹³⁰.

Al mismo tiempo existían productos para los que no había normas en el mercado interior, pero sí que eran muy abundantes en cuanto al exterior, como el caso de frutas y hortalizas frescas o de sus conservas y semiconservas, que disponían de normas emitidas por el Ministerio de Comercio para su exportación.

Igualmente había disposiciones del Ministerio de Agricultura que regulaban las campañas de cereales, arroz, carne, productos de avicultura, lácteos, aceites, etc., en las cuales se introducían preceptos que incidían de lleno en el ámbito del Derecho Alimentario. También cabe destacar el Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes, publicado en 1932, que regulaba el importante sector de las bebidas alcohólicas.

En 1960, la Orden Ministerial de 29 de marzo¹³¹ creó, dentro de la citada Comisión Interministerial, una *Subcomisión de Expertos* para la redacción del proyecto de un Código Alimentario Español. Después de intensos trabajos, de múltiples colaboraciones y de repetidos periodos de información pública, en enero de 1967 se dio por terminado el proyecto definitivo.

A propuesta del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, Luis Carrero Blanco, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del 18 de agosto de 1967, se dispuso la aprobación del CAE, que fue

¹²⁹ BOE del 26.

¹³⁰ Instrucciones técnicas para la calificación de los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas que se relacionan con la alimentación. Real Decreto de 17 de septiembre de 1920. Gaceta de Madrid del 29 de septiembre.

¹³¹ BOE del 31.

publicado en el Boletín Oficial del Estado mediante Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre¹³².

Pero, paradójicamente, su puesta en vigor sufrió frecuentes retrasos por razones económicas, sociales y políticas. Pasaron siete años desde su publicación hasta su entrada en vigor en dos tramos mediante Decreto 2519/1974, de 9 de agosto¹³³, que dispuso lo siguiente:

*El Código Alimentario Español entrará en vigor a los **seis meses** de la fecha de publicación de este Decreto, salvo los capítulos X (Carne y derivados), XI (Aves y caza), XII (Pescados y derivados), XIII (Mariscos y derivados), XV (Leche y derivados), XVI (Grasas comestibles), XXI (Hortalizas y verduras), XXII (Frutas y derivados) y XXVI (Conservas animales y vegetales), que no serán de aplicación hasta transcurrido **un año** de dicha fecha.*

Al final el CAE entró en vigor completamente el 13 de septiembre de 1975. Con él se iniciaría realmente un intento de ordenación legislativa alimentaria global, programada y meditada¹³⁴.

¹³² BOE núms. 248 a 253, de 17 a 23 de octubre de 1967.

¹³³ BOE núm. 220, de 13 de septiembre.

¹³⁴ BARROS, C.: *Situación de la Legislación Alimentaria en España*. I Seminario Nacional de Derecho Alimentario. Barcelona, 11 de abril de 1978, p. 84.

4.- CONCEPTO Y ESTRUCTURA

4.1. - Concepto

Según su propia definición, el CAE *es el cuerpo orgánico de normas básicas y sistematizadas relativas a los alimentos, condimentos, estimulantes y bebidas, sus materias primas correspondientes y por extensión, a los productos, materias, utensilios y enseres de uso y consumo doméstico.*

Tiene como finalidad:

- ❖ Definir qué ha de entenderse por alimentos, condimentos, estimulantes, bebidas y demás productos y materias a que alcanza esta codificación.
- ❖ Determinar las condiciones mínimas que han de reunir aquéllos.
- ❖ Establecer las condiciones básicas de los distintos procedimientos de preparación, conservación, envasado, distribución, transporte, publicidad y consumo de alimentos.

4.2. - Estructura

Consta de cinco partes y 38 capítulos

PARTE 1ª: PRINCIPIOS GENERALES

Comprende los tres primeros capítulos, que contienen las bases generales para la estructuración y redacción del Código, así como las grandes definiciones de los productos en él incluidos.

Capítulo I: Código Alimentario Español

Define el Código, sus funciones y ámbito de aplicación en todo el territorio nacional.

Capítulo II: Alimentos, productos y útiles alimentarios

Es un capítulo esencial que contiene la definición de alimentos, productos y útiles alimentarios, así como la prohibición general de que éstos incumplan las exigencias del CAE, en interés de la salud y convivencia pública.

A tal efecto, se entiende por alimentos *todas las sustancias o productos de cualquier naturaleza, sólidos o líquidos, naturales o transformados, que por sus características, aplicaciones, componentes, preparación y estado de conservación, sean susceptibles de ser habitual e idóneamente utilizados a alguno de los fines siguientes:*

- a) *Para normal nutrición humana o como fruitivos.*
- b) *Como productos dietéticos, en casos especiales de alimentación humana.*

Destaca por su trascendencia, en cuanto a la represión de fraudes, las definiciones de alimento falsificado y adulterado:

- Tendrá la consideración de falsificado todo alimento en el que se haga concurrir alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) Que haya sido preparado o rotulado para simular otro conocido.
 - b) Que su composición real no corresponda a la declarada y comercialmente anunciada.
 - c) Cualquier otra capaz de inducir a error al consumidor.
- Tendrá la consideración de adulterado todo alimento al que se le haya adicionado o sustraído cualquier sustancia para variar su composición, peso o volumen, con fines fraudulentos o para encubrir o corregir cualquier defecto debido a ser de inferior calidad o a tener ésta alterada.

Tanto la falsificación como la adulteración, son consideradas infracciones en materia de protección al consumidor, conforme a la Ley 26/1981, de 19 de julio *General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* (art. 34.4)¹³⁵ y el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que *se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria* (art. 3.1)¹³⁶.

En ambos casos se trata sobre todo de proteger los intereses económicos de los consumidores, ya que estos fraudes tienen en común el engaño o inexactitud con la intención de inducir al consumidor a un error, causándole en la mayoría de los casos un perjuicio económico.

Otra condición tiene, sin embargo, las definiciones de alimentos nocivos y contaminados ya que, a diferencia de los anteriores, éstos pueden causar por sí mismos un daño en la salud del consumidor.

- Tendrá la consideración de nocivo todo alimento:
 - a) Cuando utilizado con criterio de normal prudencia, y conforme a las prescripciones de su preparación y empleo o en cualquier forma que se ajuste a prácticas de elemental previsión, produzca efectos perjudiciales en el consumidor.
 - b) Cuando aún no siendo perjudicial a su inmediato consumo, se pueda prever que su ingestión repetida entraña peligro

¹³⁵ BOE núm. 176, de 24 de julio.

¹³⁶ BOE núm. 168, de 15 de julio.

- para la salud, sin que ello obedezca a uso inmoderado o inoportuno, o a consumo irreflexivo del mismo.
- c) Cuando su contenido en microorganismos o materias extrañas sea superior a los límites permitidos para las diferentes clases de alimentos.
 - d) Cuando aún no siendo nocivo para el consumidor medio, lo es o pueda serlo para un grupo determinado de consumidores (lactantes, embarazadas, diabéticos, etc.) al que va específicamente destinado.
- Tendrá la consideración de contaminado todo alimento que contenga gérmenes patógenos, sustancias químicas o radioactivas, toxinas o parásitos capaces de producir o transmitir enfermedades al hombre o a los animales. No será obstáculo, a tal consideración, la circunstancia de que la ingestión de tales alimentos no provoque trastornos orgánicos en quienes los hubieran consumido.

Según refiere Doval País, aunque estos conceptos pudieran servir para integrar determinados términos contenidos en el Código Penal, su significado no tendría por qué limitarse solamente a las situaciones de nocividad y contaminación descritas en el CAE.

Así, por ejemplo, dentro de los delitos contra la Salud Pública (Capítulo III del Código Penal), el art. 363.2 cita textualmente: *Fabricando o vendiendo bebidas o comestibles destinados al consumo público y nocivos para la salud.*

En este caso se trata de "un riesgo real", en el que se exige nocividad, mientras que este mismo concepto según el CAE puede interpretarse como una "mera previsión del riesgo" y en consecuencia, se cambia el supuesto de peligro concreto por uno de peligro abstracto¹³⁷.

Capítulo III: Industrias y Establecimientos alimentarios

Pese a su brevedad este capítulo fue esencial en el Código, ya que imponía una serie de obligaciones generales que debían cumplir todas las industrias alimentarias.

Tal fue así que su contenido se desarrolló incluso antes de que el CAE entrara completamente en vigor, permitiendo así una adaptación de las industrias a las nuevas exigencias.

¹³⁷ DOVAL PAÍS, A.: *Delitos de Fraude Alimentario. Análisis de sus Elementos Esenciales*. Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 105.



Ordenación global del sector industrial alimentario.

En la foto, una central lechera

Efectivamente, mediante el Decreto de Presidencia 3228/1974, de 14 de noviembre y la Orden de Industria de 30 de junio de 1975¹³⁸, se estableció la ordenación global del sector industrial alimentario; así mismo, para hacer efectivo el control administrativo de dicha ordenación, se creó un Registro Especial de Industrias Alimentarias¹³⁹ dentro de la Dirección General de Industrias Alimentarias y Diversas del Ministerio de Industria. La falta de inscripción en este registro constituía clandestinidad.

Casi paralelamente el Ministerio de la Gobernación, que entonces tenía atribuidas las competencias sanitarias en materia alimentaria, dictó la Orden de 18 de agosto de 1975¹⁴⁰ para crear un Registro más específico de Industrias y Productos Alimenticios y Alimentarios, dentro de la Dirección General de Sanidad.

Las industrias eran identificadas por un número, en su hoja registral figuraba originariamente los envases, envolturas, etiquetas, rótulos o precintos que utilizaba, así como los productos alimenticios y alimentarios puestos a la venta, sin que fueran válidos para sustituirlos ningún otro número o la expresión “en trámite”.

&&&

¹³⁸ Decreto 3228/1974, de 14 de noviembre, sobre ordenación y declaración de interés preferente de la industria alimentaria (BOE núm. 290, de 4 de diciembre) y Orden de 30 de junio de 1975 por la que se establecen las condiciones mínimas de las industrias alimentarias a efectos del Decreto 3228/1974, de 14 de diciembre (BOE núm. 182, de 11 de julio).

¹³⁹ Orden de 12 de junio de 1975, por la que se regula el Registro Especial de Industrias Alimentarias. (BOE núm. 150, de 24 de junio).

¹⁴⁰ Orden de 18 de agosto de 1975, sobre Registro de industrias y productos alimenticios y alimentarios. BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 1975.

Parte 2ª: CONDICIONES GENERALES DE LOS MATERIALES, TRATAMIENTOS Y PERSONAL RELACIONADO CON LOS ALIMENTOS, ESTABLECIMIENTOS E INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACIÓN

Consta de seis capítulos (del IV al IX):

Capítulo IV: Condiciones generales del material relacionado con los alimentos, aparatos y envases. Rotulación y precintado. Envasado.

Sec. 1ª Aparatos, utensilios y envoltentes¹⁴¹.

Sec. 2ª Rotulación y etiquetado.

Sec. 3ª Envasado.

Capítulo V: Conservación de alimentos¹⁴².

Capítulo VI: Almacenamiento y transporte.

Capítulo VII: Preparación culinaria¹⁴³.

Capítulo VIII: Condiciones generales que debe cumplir el personal relacionado con los alimentos, establecimientos e industrias de la alimentación.

Capítulo IX: Condiciones generales de los juguetes, útiles de colegio y material de uso doméstico¹⁴⁴.

&&&

Parte 3ª: ALIMENTOS Y BEBIDAS

Es la más amplia, se extiende desde el capítulo X al XXX, e incluye una serie de monografías de los distintos alimentos, condimentos, alimentos estimulantes y bebidas. Se presentan agrupados conforme a su origen, así como los respectivos derivados y sucedáneos, conservas y platos preparados.

¹⁴¹ Parcialmente derogado por RD 397/1990, de 16 de marzo, por el que se aprueban las condiciones generales de las materias para uso alimentario distinto de los poliméricos. (BOE núm. 74, de 27 de marzo).

¹⁴² La redacción de este capítulo fue modificada por el RD 1353/1983, de 27 de abril, por el que se modifica el Capítulo V (Conservación de alimentos) del Código Alimentario Español. (BOE núm. 126, de 27 de mayo).

¹⁴³ Modificado por la ya derogada Orden de 21 de febrero de 1977, sobre normas higiénico-sanitarias para las instalación y funcionamiento de industrias dedicadas a la preparación y distribución de comidas para consumo en colectividades y medios de transporte. (BOE núm. 59, de 10 de marzo).

¹⁴⁴ Parcialmente derogado por el RD 106/1985, de 23 de enero, en cuanto a los objetos de adornos o uso personal, copas y tapicerías, así como por el RD 841/1985, de 25 de mayo, en lo que se refiere al mobiliario (Epígrafes 2.09.01 al 2.09.05, así como el 2.09.10).

Estos capítulos responden en líneas generales a la siguiente estructura:

- 1.- Definición y origen del alimento.
- 2.- Caracteres generales de sus diversas clases.
- 3.- Proporción de sus componentes característicos que sirven para identificarlo, definirlos y considerar su pureza.
- 4.- Manipulaciones o adiciones permitidas o prohibidas en el curso de su preparación, conservación o comercialización.
- 5.- Condiciones especiales de conservación y transporte.
- 6.- Normas de envasado y etiquetado.
- 7.- Otros datos particulares o específicos.

Capítulo X: Carnes y derivados.

- Sec. 1ª Generalidades sobre carnes y despojos.
- Sec. 2ª Disposiciones comunes sobre carnes¹⁴⁵.
- Sec. 3ª Derivados cárnicos¹⁴⁶.
- Sec. 4ª Tripas

Capítulo XI: Aves y caza.

- Sec. 1ª Aves¹⁴⁷.
- Sec. 2ª Mamíferos de caza



Capítulo XII: Pescados y derivados.

¹⁴⁵ Las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo X (Carnes y Derivados) fueron derogadas por la antigua Reglamentación Técnico Sanitaria de mataderos, salas de despiece, centros de contratación, almacenamiento y distribución de carnes y despojos, aprobada por RD 3263/1976, de 26 de noviembre. (BOE núm. 30, de 4 de febrero de 1977).

¹⁴⁶ El epígrafe 3.10.30 (extractos y caldos de carne) ha sido derogado por el RD 2451/1998, de 17 de noviembre, que aprobó la RTS para la elaboración, distribución y comercio de caldos, consomés, sopas y cremas. (BOE núm. 281, de 24 de noviembre).

¹⁴⁷ Derogada por RD 179/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la RTS de mataderos de aves, salas de despiece, industrialización, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización de sus carnes. (BOE núm. 40, de 15 de febrero).

- Sec. 1ª Pescados.
- Sec. 2ª Productos derivados.
- Sec. 3ª Disposiciones comunes.



Capítulo XIII: Mariscos (crustáceos y moluscos) y derivados.

- Sec. 1ª Mariscos (crustáceos y moluscos)
- Sec. 2ª Productos derivados.
- Sec. 3ª Caracoles.



Capítulo XIV: Huevos y derivados.

- Sec. 1ª Huevos
- Sec. 2ª Derivados
- Sec. 3ª Disposiciones comunes.

Capítulo XV: Leche y derivados.

- Sec. 1ª Leches.
- Sec. 2ª Derivados de la leche¹⁴⁸.

¹⁴⁸ RD 503/1986, de 21 de febrero, por el que se modifican determinados artículos del Capítulo XV (leche y derivados) del Código Alimentario Español. BOE núm. 63, de 14 de marzo. RD 1113/2006, de 29 de septiembre, por el que se aprueban las Normas de Calidad para quesos y quesos fundidos. BOE núm. 239, de 6 de octubre. Deroga expresamente los epígrafes 3.15.26 al 3.15.33, ambos incluidos.

Sec. 3ª Cuajo.

Capítulo XVI: Grasas comestibles.

- Sec. 1ª Disposiciones comunes.
- Sec. 2ª Aceites de oliva.
- Sec. 3ª Aceites de semillas.
- Sec. 4ª Grasas animales.
- Sec. 5ª Grasas vegetales.
- Sec. 6ª Grasas hidrogenadas alimenticias.
- Sec. 7ª Grasas transformadas.

Capítulo XVII: Cereales.

Capítulo XVIII: Leguminosas.

- Sec. 1ª Legumbres secas.
- Sec. 2ª Derivados.
- Sec. 3ª Disposiciones comunes.

Capítulo XIX: Tubérculos y derivados.

- Sec. 1ª Patatas.
- Sec. 2ª Derivados de las patatas.
- Sec. 3ª Otros tubérculos y sus derivados.

Capítulo XX: Harinas y derivados.

- Sec. 1ª Molinería.
- Sec. 2ª Productos amiláceos.
- Sec. 3ª Productos varios.
- Sec. 4ª Productos de panadería
- Sec. 5ª Otros derivados de harinas.

Capítulo XXI: Hortalizas y verduras.

- Sec. 1ª Hortalizas, verduras y legumbres.
- Sec. 2ª Hongos y setas.
- Sec. 3ª Derivados de hortalizas y verduras.

Capítulo XXII: Frutas y derivados.

- Sec. 1ª Frutas.
- Sec. 2ª Derivados de frutas.

Capítulo XXIII: Edulcorantes naturales y derivados.

Sec. 1ª Azúcares y derivados del azúcar.

Sec. 2ª Miel.

Sec. 3ª Jarabes.

Sec. 4ª Productos de confitería.



Capítulo XXIV: Condimentos y especias.

Sec. 1ª Sal.

Sec. 2ª Vinagres.

Sec. 3ª Especias.

Sec. 4ª Condimentos preparados.

Sec. 5ª Salsas.

Sec. 7ª Disposiciones comunes.



Capítulo XXV: Alimentos estimulantes y derivados.

Sec. 1ª Cafés y derivados¹⁴⁹.

Sec. 2ª Sucedáneos del café y derivados.

Sec. 3ª Té y derivados.

¹⁴⁹ RD 1597/1982, de 9 de julio, por el que se modifican los artículos 3.25.10 y 3.25.11 de la sección 1ª (cafés y derivados) del Capítulo XXV del Código Alimentario Español. (BOE núm. 175, de 23 de julio).

- Sec. 4^a Estimulantes varios.
- Sec. 5^a Cacao y derivados.
- Sec. 6^a Chocolates y derivados.
- Sec. 7^a Derivados especiales del cacao, del chocolate y de la manteca de cacao.
- Sec. 8^a Tabaco.

Capítulo XXVI: Conservas animales y vegetales. Platos preparados. Productos dietéticos y de régimen.

- Sec. 1^a Conservas.
- Sec. 2^a Platos precocinados y preparados congelados.
- Sec. 3^a Preparados alimenticios especiales¹⁵⁰.
- Sec. 4^a Productos dietéticos y de régimen.
- Sec. 5^a Alimentos enriquecidos y sustancias enriquecedoras.

Capítulo XXVII: Aguas y hielo.

- Sec. 1^a Aguas de consumo¹⁵¹.
- Sec. 2^a Aguas minerales y de mesa¹⁵².
- Sec. 3^a Hielo.

Capítulo XXVIII: Helados¹⁵³.

Capítulo XXIX: Bebidas no alcohólicas.

Capítulo XXX: Bebidas alcohólicas¹⁵⁴.

- Sec. 1^a Generalidades.
- Sec. 2^a Mostos y mistelas.
- Sec. 3^a Vinos.
- Sec. 4^a Disposiciones comunes a mostos, mistelas y vinos.
- Sec. 5^a Subproductos de la uva.
- Sec. 6^a Alcoholes.
- Sec. 7^a Bebidas espirituosas.
- Sec. 8^a Sidras.
- Sec. 9^a Cervezas.

¹⁵⁰ Los epígrafes 3.26.15 a 3.26.20 ambos incluidos, han sido derogados por RD 2452/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, distribución y comercio de caldos, consomés, sopas y cremas. (BOE núm. 281, de 24 de noviembre).

¹⁵¹ Esta sección fue derogada expresamente por el RD 1423/1982, de 18 de junio, por el que se aprobó la RTS para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo humano (BOE núm. 154, de 29 de junio). Derogado a su vez por el vigente RD 1138/1990, de 14 de septiembre (BOE del 20)

¹⁵² Derogada por RD 1164/1991, de 22 de julio, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas. (BOE núm. 178, 26 de julio).

¹⁵³ Derogado por RD 618/1998, de 17 de abril, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de helados y mezclas envasadas para congelar. (BOE núm. 101, de 28 de abril).

¹⁵⁴ Derogadas las secciones 1^a a 8^a y 10^a, por Orden de 9 de diciembre de 1971, por la que se determina la tabla de derogaciones y vigencias de disposiciones referentes al Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes.

Sec. 10ª Bebidas derivadas del vino.

&&&

Parte 4ª: ADITIVOS E IMPUREZAS DE LOS ALIMENTOS

Consta de los siguientes capítulos:

Capítulo XXXI: Aditivos. Sustancias que modifican los caracteres organolépticos.

Sec. 1ª Aditivos.

Sec. 2ª Sustancias que modifican los caracteres organolépticos.

Capítulo XXXII: Estabilizadores de los caracteres físicos.

Capítulo XXXIII: Sustancias que impiden las alteraciones químicas y biológicas.

Capítulo XXXIV: Correctores de cualidades plásticas¹⁵⁵.

Capítulo XXXV: Impurezas.

&&&

Parte 5ª: PRODUCTOS RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LOS ALIMENTOS

Consta de los siguientes capítulos:

Capítulo XXXVI: *Alimentos para animales.*

Capítulo XXXVII: *Fertilizantes y parasiticidas.*

Sec. 1ª Fertilizantes.

Sec. 2ª Parasiticidas.

¹⁵⁵ Derogados los Capítulos XXXI a XXXIV por RD 1111/1991, de 12 de julio, por el que se modifica la RTS de aditivos alimentarios. BOE núm. 170, de 17 de julio.

Capítulo XXXVIII: *Artículos higiénicos y de uso doméstico*¹⁵⁶

Sin duda, esta es la parte más heterogénea del CAE, en ella se incluyen productos tan dispares como piensos para animales, plaguicidas, combustibles, cosméticos, tintes, velas, cerillas, bengalas e incluso objetos para inocentadas.

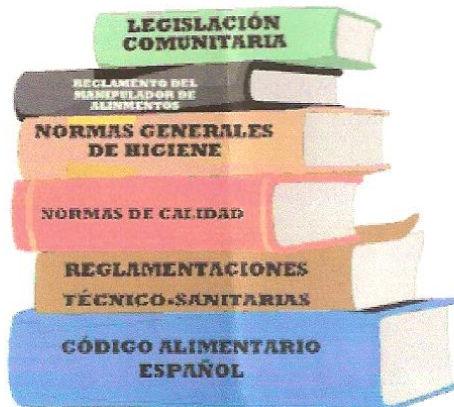
Agrupar materias tan diferentes y de tan distintas características, que exige un trato individualizado en su normativa. En la actualidad estos productos se encuentran regulados por disposiciones específicas que ni siquiera pertenecen al ámbito alimentario.

Aunque existe un precedente en la legislación comparada, concretamente una Ordenanza suiza de 26 de mayo de 1936, que regulaba el comercio de alimentos y de diversos objetos usuales, lo habitual en otros países de nuestro entorno económico y cultural, fue que la ordenación de estos productos no alimentarios quedara fuera del código y se rigieran por sus normas específicas.

Esta visión completa del C.A.E. nos ofrece una idea de su amplitud, en cuanto a extensión y variedad. De hecho, quizás su más grave defecto sea la heterogeneidad, ya que mientras es excesivamente meticuloso con algunos productos, es, en cambio, demasiado inconcreto con otros.

¹⁵⁶ Parcialmente derogado por RD 349/1988, de 15 de abril, por el que se aprueba la RTS de productos cosméticos. BOE núm. 95, de 25 de abril.

5. - DESARROLLO DEL CAE



Evidentemente la propia generalidad del CAE llevaba implícita una necesidad de desarrollo y concreción posterior, que permitiera en la práctica su aplicación efectiva dentro sector alimentario.

El propio Decreto 2519/1975 de 9 de agosto, de entrada en vigor del CAE, precisaba en su art. 2 que continuarían teniendo vigencia las

Normas o Reglamentaciones especiales en materia alimentaria que estuvieran rigiendo -con la obligación de aplicarse en cualquier caso lo establecido en ellas- en tanto no fuesen expresamente modificadas.

Este condicionante, que no reconocía una eficacia jurídica propia al Código, forzaba necesariamente su desarrollo posterior. Tal es así que el propio CAE (art. 4) ya preveía la posibilidad de desarrollar lo dispuesto en el mismo, mediante las oportunas normas que permitirían completar y actualizar los requisitos exigibles a los productos comprendidos en su ámbito de aplicación.

Lógicamente, sin este desarrollo el CAE hubiera sido un proyecto inútil y sin sentido, pues de nada le valdría contener tantas obligaciones y prohibiciones con finalidad pública, si no se le hubiera dotado de medios reglamentarios para hacerlas efectivas.

En una visión global del desarrollo del CAE intervienen tres elementos: cómo, cuándo y quién, es decir, los medios normativos, las etapas cronológicas de dicho desarrollo y el organismo encargado de llevarlo a cabo.

5.1. - Medios Normativos

- a) Las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (RTS).
- b) Las Normas de Calidad (NC).
- c) Las Listas positivas de aditivos (L+).

A. Las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (RTS)

Las RTS tuvieron su origen en la Comisión Interministerial para la Reglamentación Técnico-Sanitaria, creada por Orden de 21 de junio de 1955¹⁵⁷.

Al principio, las RTS no podían referirse a cualquier tipo de alimento ya que esta Comisión extendía sus competencias únicamente a las industrias del Sindicato Nacional de Alimentación y Productos Coloniales, por lo que alimentos como la carne, leche, vinos, aceites, etc., quedaban fuera de su regulación al pertenecer a otros Sindicatos¹⁵⁸.

Por esta razón las primeras RTS que se aprobaron fueron de productos como el café, la achicoria, caramelos, helados, turrone, mazapanes, galletas, horchatas, zumos de frutas, etc.

Fue tras la entrada en vigor del Código Alimentario cuando la técnica de la reglamentación se generaliza, buscando con este tipo de disposiciones unas finalidades básicas aunque no exclusivamente sanitarias¹⁵⁹.

Las RTS fueron promulgadas con rango de Decreto y Real Decreto, lo cual explica su capacidad para modificar e incluso derogar capítulos completos del CAE¹⁶⁰. Son esencialmente disposiciones legislativas encaminadas a determinar, con carácter obligatorio, las condiciones de obtención, elaboración, industrialización y comercialización de un sector o buena parte de él.

Precisamente esta finalidad confiere a las RTS sus propiedades más representativas: la horizontalidad y la especificidad.

La horizontalidad, porque abarca un sector alimentario en sus aspectos técnicos-sanitarios y comerciales; y la especificidad, porque se centra únicamente en él.

Como veremos más adelante estas cualidades van a distinguirlas de las disposiciones estrictamente horizontales (por ej. la normativa del etiquetado) o estrictamente verticales (por ej. la Norma de Calidad de la cuajada).

¹⁵⁷ Diez años más tarde se convertiría en la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria (CIOA), mediante Decreto 1664/1966, de 16 de junio.

¹⁵⁸ REBOLLO PUIG, M.: *Potestad Sancionadora., Alimentación y Salud Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 195.

¹⁵⁹ MUCHOZ MACHADO, S. y JIMÉNEZ BLANCO, A.: *La protección de la salud de los consumidores*. Estudios de Consumo, nº 3, diciembre 1984, p.46

¹⁶⁰ Muestra de ello es por ejemplo el RD 1111/1991, de 12 de julio (BOE del 17), por el que se modifica la RTS de aditivos alimentarios, que deroga cuatro capítulos de los cinco que contiene la cuarta parte del CAE.

Todas las RTS posteriores al CAE tienen una estructura muy semejante que responde, en términos generales, al siguiente esquema¹⁶¹:

- Título preliminar: Contiene el ámbito de aplicación y el objeto de la Reglamentación.
- Título primero: Definiciones y denominaciones dentro del sector.
- Título segundo: Autorizaciones, registro y competencias.
- Título tercero: Condiciones higiénico-sanitarias del establecimiento, de los materiales y personal. Manipulaciones permitidas y prohibidas.
- Título cuarto: Materias primas y otros ingredientes. Características de los productos terminados.
- Título quinto: Envasado, etiquetado, rotulación y publicidad.
- Título sexto: Transporte, almacenamiento y venta.
- Título séptimo: Exportación e importación.
- Título octavo: Métodos de análisis y toma de muestras.
- Título noveno: Responsabilidades y sanciones.

Las RTS se complementan en algunas ocasiones con Resoluciones, que contienen las listas positivas de los aditivos autorizados para los productos que recoge la Reglamentación en cuestión.

Otras fueron desarrolladas en algunos de sus aspectos por Órdenes derivadas del mismo Decreto que aprobó la RTS. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Orden de 2 de junio de 1978 que completaba ciertos aspectos de la antigua RTS para la elaboración y venta de conservas vegetales (RD 2420/1978, de 2 de junio).

Finalmente conviene mencionar que aunque la técnica de ordenación del sector alimentario mediante la reglamentación es muy antigua y está muy consolidada en nuestro Derecho, no ha podido escapar a las profundas transformaciones jurídicas devenidas del ingreso de España en la Comunidad Europea. Tal es así que nuestras tradicionales RTS han sufrido un cambio formal y material como consecuencia de la transposición de las directivas comunitarias.

A partir de los años 90, pese a que algunas se siguen publicando con este nombre, la tendencia ha sido cambiarlo por "*condiciones sanitarias de producción y comercialización de...*" o "*normas de higiene relativas a...*".

B. Las Normas de Calidad (NC)

Tuvieron su origen en la *normalización* de los productos agrícolas y ganaderos en el mercado interior¹⁶².

¹⁶¹ Este esquema, que se generalizó a raíz del desarrollo reglamentario del CAE, fue prácticamente el mismo que consagró la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en su art. 4, como modelo a seguir para reglamentar los diferentes productos, actividades o servicios de su ámbito de aplicación..

¹⁶² Decreto 2257/1972, de 12 de julio, por el que se regula la normalización de productos agrícolas en el mercado interior. (BOE de 20 de agosto). Decreto 1047/1973, de 17 de mayo, por el que se regula la normalización de productos ganaderos en el mercado interior. (BOE de 4 de junio).

La normalización tiene su fundamento legal en la Ley 22/1972, de 10 de mayo, por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo Económico y Social y en la Ley 26/1968, de 20 de junio, por la que se creó el Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrícolas (FORPPA).

En la primera se encomendaba una acción intensiva para la mejora de la conservación, transformación y comercialización de los productos agrarios, fomentando a estos fines la normalización y tipificación de los mismos. En la segunda se faculta al FORPPA para llevar a cabo este cometido.

Con este sistema se pretendía, según la exposición de motivos de la Ley que creó el FORPPA, ordenar el mercado de los productos agrarios velando en todo caso por la justa y equilibrada protección de las rentas de los agricultores, y el poder adquisitivo de los consumidores.

En realidad las NC son consecuencia directa de la intervención del Estado en la agricultura.

La característica más singular de estas normas es su verticalidad, es decir, definen pormenorizadamente un producto, señalando las condiciones que debe reunir para su comercialización en el mercado interior. No obstante, hay excepciones a esta regla, ya que existen NC de ámbito más amplio; este fue el caso, por ejemplo, de la Norma Genérica de calidad de productos cárnicos tratados por el calor, o la de los productos cárnicos crudos adobados. Ambas fueron aprobadas por Orden de la Presidencia de Gobierno de 5 de noviembre de 1981.

Estas normas engloban una gran cantidad de productos con un denominador común: "*haber sido sometidos a la acción de la sal, especias y condimentos que le confieren un aspecto y sabor típicos*" (crudos-adobados) o "*haber sido sometidos durante su elaboración a la acción del calor...*" (Productos cárnicos tratados por el calor).

Esta última abarca hasta nueve grupos de productos diferentes con independencia de que, de forma individualizada, muchos de ellos tengan Norma de Calidad específica, como por ejemplo el jamón cocido, los fiambres de lomo etc.¹⁶³

Las NC se aprueban con rango de Orden Ministerial de Presidencia, por ser materia compartida entre distintos Ministerios: Sanidad, Agricultura, Comercio e Industria en el caso de la conservas.

Su estructura viene determinada por el correspondiente Decreto de normalización, según se trate de un producto agrícola o ganadero.

¹⁶³ MANGAS, J.M.; MILLÁN, R.; SANJUAN, E. Y GONZÁLEZ MA.: *Productos cárnicos: concepto legal (I)*. Eurocarne, núm. 79, septiembre 1999. pp.66 y 67.

- Para productos agrícolas: Decreto 2257/1972, de 21 de julio, de normalización de productos agrícolas.
 - *Definición del producto.*
De forma breve y clara, mencionando su nombre en español y, cuando sea posible, el nombre latino del género y la especie, con referencia a su autor.
 - *Objeto de la norma.*
Definir aquellos requisitos que debe cumplir el producto para su adecuada comercialización en el mercado nacional.
 - *Características mínimas de calidad.*
Estar sanos, es decir, exentos de defectos que puedan afectar su aptitud para el consumo, tales como la podredumbre, magulladuras y grietas no cicatrizadas. Estar enteros, limpios y prácticamente exentos de materias extrañas, sin olor o sabor extraños y sin humedad exterior anormal. Tener un aspecto normal en relación con su variedad, época del año y zona de producción.
 - *Factores de clasificación.*
Son todas aquellas características del producto que se tendrán en cuenta para realizar su separación en las diversas categorías de calidad que a continuación se citan.
 - *Clasificación:* Categoría extra (máxima calidad), I (buena calidad), II (con defectos que no perjudiquen su calidad intrínseca) y III (mínima calidad, pero no impropios para el consumo).
 - *Tolerancias.*
Son tolerancias de calidad y calibre, junto con un límite máximo de acumulación de estas tolerancias (5% en la clase extras y 10% en el resto).
 - *Marcado:*
Naturaleza del producto, nombre de la especie y variedad. Categorías comerciales y calibre. Peso neto o aproximado, según los casos. Fecha de envasado. Identificación del embalador o expedidor. Origen del producto.
- Para productos ganaderos: Decreto 1043/1973, de 17 de mayo, de normalización de productos ganaderos en el mercado interior.
 - *Nombre de la norma.*
Claro y conciso. Consistirá en general, en el nombre vulgar de ámbito nacional con que se conoce al producto.
 - *Objeto de la norma.*
Definir aquellas condiciones y características que debe cumplir el producto para su adecuada comercialización en el mercado nacional.
 - *Ámbito de aplicación.*

Si se trata de una norma general que abarca a más de un producto, deberá indicarse claramente a qué productos específicos se refiere la norma.

- *Descripción o definición del producto.*
Lo más claramente posible, tanto para el productor, como para el comerciante y consumidor, con indicación, cuando se pertinente, de las materias primas de las que procede.
- *Descripción del proceso de fabricación.*
En aquellos productos elaborados que no lo sean en proceso continuo, se indican las distintas fases de fabricación y condiciones mínimas exigibles en cada una de ellas.
- *Factores esenciales de composición y calidad.*
Requisitos cuantitativos o de otra índole, referentes a su composición. Se incluirán factores de calidad que sean esenciales para la denominación, definición o composición del producto.
- *Aditivos alimentarios.*
Nombre de los aditivos alimentarios permitidos y su cantidad máxima autorizada en mg/K de producto elaborado.
- *Contaminantes.*
Dosis máximas de residuos de plaguicidas y otros contaminantes. Cuando proceda, las dosis máximas autorizadas en el producto.
- *Higiene.*
Disposiciones higiénicas obligatorias que procedan en cada caso.
- *Factores de clasificación.*
Son todas aquellas características del producto que se tendrán en cuenta en el momento de realizar su separación en las diversas categorías de calidad.
- *Clasificación.*
Se clasificarán en diversas categorías resultantes de la conjugación de los factores anteriores.
- *Prohibiciones y tolerancias.*
En las distintas fases de su fabricación y comercialización.
- *Envasado.*
En productos que se presenten obligatoriamente envasados se indicarán las características que deben reunir los envases.
- *Etiquetado y marcado.*
Naturaleza del producto. Características comerciales: indicación de categoría. Identificación del producto.
- *Toma de muestras.*
Se indicarán los materiales a emplear y técnicas a seguir.

- *Determinaciones analíticas y métodos de análisis.*
- *Bases o normas de aplicación.*

Pese a que tradicionalmente se atribuyen a las RTS y NC el desarrollo normativo del CAE, lo cierto es que son anteriores a él y originariamente diferentes en su finalidad. Sin embargo, tal como indica Rebollo Puig, *durante su evolución se les ha reconocido implícitamente igual función que al Código y ambas están conectadas con él formando un conjunto normativo que regula las mismas realidades, desde las mismas perspectivas*¹⁶⁴.

C. Listas positivas de aditivos (L+).

Los aditivos también fueron regulados con anterioridad al CAE. Al principio de una manera más dispersa y singular, concretándose en productos especialmente susceptibles al aditamento y persiguiéndose, en la mayoría de los casos, como un fraude.

Con la Instrucción técnica de 1920¹⁶⁵ los aditivos se regularon en función de los alimentos, es decir, había unas autorizaciones o prohibiciones expresas para cada tipo de producto; así por ejemplo, en la leche se prohibía cualquier tipo de sustancia destinada a su conservación, mientras que, en la mantequilla, se permitía el uso de colorantes amarillos derivados del naftol.

Durante la vigencia de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944, las competencias en materia de aditivos recayeron en al Dirección General de Sanidad.

Competencias que fueron reconocidas igualmente por el Decreto que ponía en vigor el CAE, lo que nos induce a pensar que en este aspecto el Código nunca tuvo aplicación.

Por esta razón las primeras listas positivas de aditivos se aprobaron como Resoluciones de la Dirección General de Sanidad, tal fue el caso de la que, en 1965, prohibía el uso de ácido bórico en la conservación de crustáceos.

Cuando el CAE entró en vigor se siguió con el mismo procedimiento, tal como lo demuestra el cuarteto del 75, es decir, cuatro Resoluciones del 16 de diciembre que aprobaron las listas positivas de aditivos autorizados en la elaboración de numerosos alimentos: pan, helados, mantequilla, ovoproductos, bebidas refrescantes, caramelos, etc. Comenzó así el desarrollo del CAE en materia de aditivos.

Las Resoluciones aprobatorias de las listas positivas fueron evolucionando de acuerdo con al organización administrativa vigente en cada momento.

¹⁶⁴ REBOLLO PUIG, M: *Potestad Sancionadora., Alimentación y Salud Pública.* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p.199.

¹⁶⁵ Instrucciones Técnicas para la calificación de los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas que se relacionan con la alimentación. Real Decreto de 17 de septiembre de 1920. Gaceta del 29.

En los años inmediatamente anteriores a la creación, en 1981, del Ministerio de Sanidad y Consumo se dictaban por la Secretaria de Estado para la Sanidad, después por la Subsecretaría del Ministerio y finalmente, a partir de 1985 son aprobadas por Orden Ministerial de Sanidad y Consumo, elevándose al mismo rango que las Normas de Calidad.

Como ejemplo de estos periodos, podemos citar la Resolución de 1 de agosto de 1979, de la Secretaria de Estado para la Sanidad, que aprueba la lista positiva de aditivos autorizados para la elaboración de conservas y semiconservas; la Resolución de 18 de octubre de 1982, de la Subsecretaría para la Sanidad que prohíbe el uso de determinados aditivos en pastelería y bollería y, finalmente, en 1985, las cinco Órdenes de 24 de enero que aprobaron los aditivos para productos de la pesca y ciertos derivados cárnicos.

En la actualidad, la regulación de esta materia tiene su origen en la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea que han transpuesto la Directiva "madre" de los aditivos alimentarios autorizados en los productos alimenticios destinados al consumo humano (86/107/CEE). Así pues, nos encontramos con tres listas positivas de ámbito comunitario: de colorantes, de edulcorantes y del resto¹⁶⁶.

5.2. - Etapas Cronológicas: El Impulso Del Síndrome Tóxico

El CAE se desarrolló a partir de 1974 mediante un programa inicial de 180 Disposiciones, en dos etapas perfectamente diferenciadas:

1ª Etapa.- A partir de julio de 1974 comenzaron a reunirse los distintos grupos de trabajo, que englobaban en su seno a representantes de los distintos Ministerios competentes (Agricultura, Industria, Comercio, Gobernación y Presidencia del Gobierno), así como la organización Sindical y centros especializados.

Desde esta fecha hasta mediados del año 1978 ya se había publicado en el BOE casi el 60% del citado programa inicial.

En los dos años siguientes se ralentizó considerablemente la actividad legislativa, tal es así que no existen ninguna RTS ni NC, publicada en ese período. En 1981 se continúa con este ritmo y sólo se aprueban dos RTS: la de grasas comestibles en abril y la de aguas de bebida envasadas en julio.

Durante esta etapa, además, se trataron temas virtualmente poco interesantes y de escasa novedad, ya que mayoritariamente se actualizaron las 17 RTS que habían sido aprobadas con antelación al CAE (helados, caramelos y chicles, agentes aromáticos, bebidas refrescantes, chocolates y derivados del cacao, turrone y mazapanes, etc.).

¹⁶⁶ RD 2001 y 2002/1995, de 7 de diciembre .BOE del 12 de enero de 1996 y RD 145/1997, de 31 de enero. BOE del 22 de marzo, respectivamente.

Sin embargo, hubo una notable excepción: la *RTS de Mataderos, Salas de Despiece, Centros de Contratación, Almacenamiento y Distribución de Carnes y Despojos* de 1976, todo un tratado sobre el tema y una norma básica que reguló este sector hasta que en 1993 fuera derogada por la actual disposición sobre carnes frescas¹⁶⁷.

2ª Etapa.- La segunda etapa fue consecuencia del “síndrome del aceite tóxico”, que originó una importante alarma social y un gran debate en el Parlamento español.

Todo empezó el 1 de mayo de 1981, cuando varias personas de una misma familia ingresaban en un hospital de Madrid con una afección respiratoria grave. Fue un caso que acaparó la atención de los medios porque podía ser el primer brote familiar de legionelosis. Sin embargo, la sucesiva aparición de nuevos casos despertó la alerta; en apenas mes y medio se contabilizaron unos 20.000 afectados entre los que, a corto plazo, se produjo 300 fallecimientos.

La búsqueda si escrúpulos de un rápido beneficio económico, unida a la falta de control administrativo, permitieron un fraude masivo mediante importaciones de aceite desnaturalizado para uso en maquinaria agrícola que se desvió al consumo humano, aprovechando la creencia popular de que lo que se vende “directamente” del productor al consumidor es mejor y más barato¹⁶⁸.



Juicio del Síndrome Tóxico.
Auditorio de la Casa de Campo
Madrid. 9 de febrero de 1988.

El Síndrome Tóxico fue un cúmulo de negligencias con un fatal desenlace. La Administración sanitaria tardó más de dos meses en advertir oficialmente la existencia de aceites tóxicos; el Servicio de Inspección del Comercio Exterior en la Aduana de Irán no cumplió con sus funciones de control de las partidas de aceite de colza desnaturalizado que se

importaban; de hecho, tampoco se explica por qué Comercio Exterior autorizó como desnaturalizante del

aceite de colza un producto como la anilina que es fácilmente separable del aceite, simplificando de esta manera los procesos de desvío al consumo de boca.

Por su parte la Administración de Justicia también actuó tarde y mal: los principales aceiteros acusados y procesados fueron detenidos cuando habían

¹⁶⁷ RD 147/1993, de 29 de enero, por el que se establece las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas. BOE núm. 61, de 12 de marzo.

¹⁶⁸ SEGURA BENEDICTO, A y OÑORBE de TORRE, J.: *El Síndrome del Aceite Tóxico*. Revista de administración Sanitaria, nº 4 (2006) 599-606.

transcurridos muchos días desde que los aceites que comercializaban habían sido identificados poco los causantes del Síndrome Tóxico, por lo cual los rastros documentales habían desaparecidos o estaban abiertamente falsificados¹⁶⁹.

Con todo la Administración reaccionó tomando una serie de medidas más o menos acertadas¹⁷⁰, entre las que se incluye el definitivo impulso al desarrollo del CAE.

El 17 de septiembre de 1981, en el Pleno del Congreso de los Diputados¹⁷¹, se aprobó una Proposición no de Ley *relativa a un plan de medidas urgentes de defensa de la salud de los consumidores y de apoyo a los ciudadanos afectados por la neumonía tóxica y sus eventuales secuelas*.

Este plan contenía un total de 24 medidas que abarcaban numerosas acciones administrativas: creación de un Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias, inspección de las industrias y establecimientos del sector, elaboración de un Plan General de Mataderos, recogida y total eliminación del aceite inmovilizado, etc.

Sobre el tema que nos ocupa, la Undécima media disponía lo siguiente:

*La CIOA (Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria) propondrá al Gobierno, en el plazo de un mes y caso de ser necesario, la actualización del calendario de RTS y de sus modificaciones. Dicha Comisión impulsará las actuaciones de los Grupos de trabajo, Comisiones delegadas y Pleno, de tal forma que **el 31 de diciembre de 1982** esté terminado el desarrollo del CAE.*

Como consecuencia de aquel mandato parlamentario se confeccionó un programa que comprendía la elaboración y aprobación de 80 RTS.

A este periodo se le conoció coloquialmente como "*fiebre ordenancista*"; se legisló mucho, tanto en extensión como en profundidad y relativamente de prisa.

El Gobierno cumplió un 90% de su compromiso en el plazo fijado y el CAE fue desarrollado prácticamente en su totalidad.

¹⁶⁹ GÓMEZ BENÍTEZ, M.: *La protección social de los consumidores: reflexiones sobre el juicio del Síndrome Tóxico*. Estudios sobre Consumo, nº 13, (1988), p75 y ss.

¹⁷⁰ Fue muy criticada la medida que tomó el Ministerio sobre la recogida de todos los recipientes con cualquier tipo de aceite, sin que se constatará claramente la relación con la epidemia, lo que supuso graves interferencias para la investigación etiológica posterior. En SEGURA BENEDICTO, A y OÑORBE de TORRE, J. *Op. cit.* p 601

¹⁷¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie D, 24 de septiembre de 1981, núm. 741-II.

5.3. - La Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria (CIOA)

La CIOA fue el organismo encargado de desarrollar el CAE, ya que la naturaleza intersectorial y multidisciplinar de éste, así como las competencias concurrentes de varios departamentos ministeriales, hacía necesaria la existencia de un órgano de coordinación, foro de debate y consenso que conjugara todos los intereses afectados.

Tiene su origen en la ya citada Orden Ministerial de 21 de junio de 1955, que creó la Comisión Interministerial para el estudio y redacción de las RTS de las industrias del Sindicato Nacional de la Alimentación y productos coloniales.

Posteriormente, mediante la Orden de 29 de marzo de 1960, se creó una Subcomisión de Expertos, dentro de la anterior, como ya se ha señalado, para redactar el proyecto del CAE. Sin embargo, no fue hasta seis años más tarde cuando el Real Decreto 1664/66, de 16 de junio, crea la CIOA tal como la conocemos hoy.

Durante los años 74, 77 y 79 sufrió diversas modificaciones que la iban adaptando a los cambios estructurales del Ministerio de Sanidad y Consumo al cual está adscrita.

Pero a raíz del nuevo marco constitucional que recoge a este nivel la ordenación del consumo y la defensa del consumidor, así como el mandato parlamentario de 1981¹⁷² sobre el desarrollo del CAE y la nueva organización administrativa¹⁷³, hicieron necesarios actualizar la composición y funciones de la CIOA.

Esta adecuación a las actuales circunstancias administrativas, tiene por fin alcanzar una mayor eficacia y asegurar una mejor coordinación entre los Departamentos competentes en temas alimentarios en orden a conseguir la armonización de conceptos y criterios en los aspectos técnicos, sanitarios, analíticos, documentales, informativos y de tramitación administrativa.

Su regulación jurídica se concreta en el Real Decreto 1456/1982, de 18 de junio, sobre la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria¹⁷⁴ y el RD 1555/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo¹⁷⁵.

¹⁷² Reunión del Pleno del Congreso de los Diputados de 17 de septiembre de 1981.

¹⁷³ Una de las medidas aprobadas por el Congreso en su reunión del 17 de septiembre de 1981, fue precisamente la reestructuración de los servicios y unidades administrativas con competencias en materia alimentaria. Esta medida se materializó a través del RD 2924/1981, de 4 de diciembre. (BOE del 14).

¹⁷⁴ BOE del 2 de julio.

¹⁷⁵ BOE del 26.

- *Definición*

La CIOA es un órgano colegiado, adscrito a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria¹⁷⁶, cuyo objetivo es coordinar y armonizar la regulación de la legislación alimentaria. Sus informes tienen carácter preceptivo en los aspectos técnicos, sanitarios, de comercialización y de protección al consumidor en el ámbito de la ordenación alimentaria.

- *Funciones*

1. Establecer los conceptos básicos y los criterios armonizadores en la regulación del ámbito alimentario en sus aspectos legislativos.
2. Informar con carácter preceptivo las disposiciones que se refieren a la aplicación, desarrollo, complementación o modificación del CAE y de cualquier otra disposición sobre la materia de ordenación alimentaria.
3. Formular cuantas mociones, propuestas o recomendaciones considere convenientes en la referente al sector alimentario.
4. Mantener actualizada la documentación e información nacional e internacional en lo referente al sector alimentario.
5. Efectuar las tareas de estudio, coordinación y asesoramiento que precisen los asuntos relacionados con la ordenación alimentaria sometidos a su consideración o por su propia iniciativa.
6. Constituir ponencias o grupos de trabajo, en relación con aspectos concretos de aplicación y desarrollo del CAE o elaboración de proyectos de disposiciones relativas al mismo, a cuyo efecto podrá solicitar las colaboraciones oportunas.
7. Cuantos otros cometidos en materia de ordenación alimentaria le sean encomendados por los Departamentos competentes.
8. Las relaciones y coordinación con los Comités de Expertos de los Organismos Internacionales especializados y singularmente con la Comisión del *Codex Alimentarius* y el programa conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, en colaboración con los Departamentos correspondientes.

- *Composición*

La CIOA está integrada por los siguientes miembros:

Presidente: El Subsecretario para Consumo¹⁷⁷.

Vicepresidentes:

Director General de Salud Pública

Director General de Política Alimentaria.

¹⁷⁶ RD 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, (BOE del 26)

¹⁷⁷ A partir de julio de 1992 fue sustituido por el Vicesecretario General del Ministerio de Sanidad Y Consumo, y en agosto de 1996 por el Subsecretario General de Higiene de los Alimentos. En la actualidad es el presidente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

Director General de Inspección de Consumo.
Director general de Industrias Agrarias y Alimentarias.

Vocales:

Un representante con categoría de Director General, del Ministerio de Hacienda; Industria y Energía; Agricultura, Pesca y Alimentación; Economía y Comercio; Transportes, Turismo y Comunicaciones; Administración Territorial; Sanidad y Consumo, y otro de cada una de las Secretarías de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas y para la Información y el Presidente del Instituto Nacional de Consumo.

Secretario: El Secretario general de la CIOA.

- *Estructura*

La CIOA tiene una estructura piramidal. El estrato superior corresponde a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, le sigue el Pleno de la CIOA, a continuación la Subcomisión Delegada de la CIOA que se encarga de preparar los trabajos que le encomienda el Pleno y, finalmente, los Grupos de trabajo necesarios para la elaboración y estudio de los proyectos de Reglamentaciones, Normas, Listas positivas de aditivos y cualquier otro tipo de disposición alimentaria que se eleve al Pleno de la CIOA para su dictamen. Los Grupos de trabajo están compuestos por un ponente, por vocales de los Ministerios afectados, representantes de agrupaciones industriales, de consumidores, expertos, etc.

6.- VALOR JURÍDICO Y APLICABILIDAD

La entrada en vigor del CAE fue bastante inusual. Transcurrieron ocho años desde su aprobación en 1967, hasta su completa y definitiva entrada en vigor el 13 de septiembre de 1975.

La razón de este retraso, según la respuesta que en 1970 ofreció el Ministro de la Gobernación, Tomás Garicano Goñi, a un ruego en las Cortes del procurador Fernández Palacios, se debió a que la publicación del CAE había pretendido únicamente dar conocimiento a todos los afectados de las exigencias básicas de elaboración, acondicionamiento, transporte y comercialización de los alimentos, con vistas a una puesta en vigor efectiva y no traumática.

Esta pretensión de dar un conocimiento general, fue poco más que decir que el Consejo de Ministros se dedica a editar obras de divulgación científica.

Sin embargo, la realidad era bien distinta, sencillamente, el sector productivo no estaba capacitado para adecuarse a la nueva normativa. Muchos funcionarios llegaron a declarar que la estricta aplicación del Código, haría cerrar el 80% de las industrias alimentarias¹⁷⁸.

La desconfianza debía ser mucha, a juzgar por la reticencia del propio Gobierno a aplicar el CAE, pese a las protestas de los consumidores y a la presión relativa de los medios de comunicación. Sólo el recelo podía justificar un retraso tan desmesurado, aunque no insólito; curiosamente, el CAE austríaco -el más antiguo de Europa- se aprobó en 1897 y entró en vigor en 1911.

Según Rebollo Puig¹⁷⁹, las implicaciones sociales y económicas que la implantación efectiva del CAE suponía, hicieron aconsejable esta *vacatio legis* indefinida a la que se puso fin siete años más tarde.

Efectivamente, muchas empresas adujeron que las condiciones exigidas en el CAE eran imposibles de cumplir, mientras que los sindicatos de la época, alarmaban con un grave conflicto laboral. En esta situación, la prudencia aconsejaba esperar.

Por eso, la publicación del CAE nunca se entendió como la expresión de un propósito político efectivo de regulación el sector alimentario que, según numerosas opiniones, podría provocar resultados catastróficos para la economía del momento.

Al igual que con su aplicabilidad, el valor normativo del CAE también generó mucha controversia. Fueron muchas las opiniones autorizadas que,

¹⁷⁸ DÍAZ YUBERO, I.: *El Código Alimentario Español: dificultades de aplicación y su importancia para el consumidor*. Alimentaria, nº 64. Madrid 1975. pp 17-19.

¹⁷⁹ REBOLLO PUIG, M.: *Potestad Sancionadora., Alimentación y Salud Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 187.

teniendo en cuenta los límites a la libre expresión de opiniones propios de la dictadura, más proclive a loas y alabanzas que a comentarios críticos, coincidieron en su escaso valor jurídico:

El Código Alimentario Español es un texto jurídicamente débil, sin valor normativo ni propia eficacia jurídica. Es más bien un conjunto de bases técnicas y sanitarias que en lo sucesivo han de ser tenidas en cuenta por la legislación alimentaria que pueda aplicarse. (Carro Martínez, Ministro de la Presidencia del Gobierno)¹⁸⁰.

Nuestro Código carece de fuerza jurídica, y en ese pensamiento fue redactado, porque no pretendía más que establecer, para conocimiento general, el criterio uniforme de todos los organismos competentes de la Administración en las distintas facetas del ámbito alimentario. (García Orcoyen, Director General de Sanidad)¹⁸¹.

Es necesario desmitificar la significación del Código. Es imprescindible situarlo en sus justos límites. Estimo que, por un lado se ha desorbitado su eficacia práctica y por otro no se ha valorado a su justo nivel, toda la enorme importancia que tiene en la ordenación del sector. (Felix Pareja, Director General de Comercio Alimentario)¹⁸².

El Código Alimentario Español fue y es, en realidad, un intento de uniformidad de directrices generales, sin verdadero respaldo jurídico; es por tanto, y lo hemos repetido muchas veces una enciclopedia de principios básicos. (Carlos Barros)¹⁸³.

En sentido formal, no puede considerarse que el Código constituya el vértice de la ordenación alimentaria. Su carácter reglamentario con rango de Decreto, lo pone a nivel y alcance de gran parte de las normas que en este mismo campo concurren. Pero además, por la vía de derogaciones parciales, también ha ido perdiendo su

¹⁸⁰ Declaraciones hechas al *Diario de Barcelona* el 27 de agosto de 1975.

¹⁸¹ GARCIA ORCOYEN, J. Director General de Sanidad y Presidente de la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria, en el prólogo a la edición española de la obra de E. BIGWOOD E. y GERARD, A., "Objetivos y principios fundamentales de un derecho comparado de la alimentación", vol I, Madrid 1970.

¹⁸² DIAZ YUBERO, I.: *El Código Alimentario Español: dificultades de aplicación y su importancia para el consumidor*. Alimentaria, nº 64. Madrid 1975, p. 19.

¹⁸³ BARROS C.: *Situación de la legislación alimentaria en España*. I Seminario Nacional de Derecho alimentario. Barcelona, 11 de abril de 1978.

carácter general y completo que inicialmente justificó su publicación. (Rebollo Puig)¹⁸⁴.

Si alguien se pusiera algún día a escribir la peregrina historia de las disposiciones jurídicas españolas sin suerte, el Código Alimentario figuraría en lugar preeminente de tan enciclopédica relación... (González Vaqué)¹⁸⁵

La cuestión es que el CAE por su propia generalidad es insuficiente, a lo que hay que añadir que su texto, pendiente de un desarrollo posterior, difícilmente puede tener ni aplicación inmediata, ni valor normativo. Su sustento jurídico no radica en sí mismo, sino en la orientación que marcó a sus normas de desarrollo. Éstas sí que tienen un contenido preciso e invocable ante la Administración u otras jurisdicciones pertinentes, incluida la Penal.

Sin duda el mayor defecto del CAE es su heterogeneidad. Probablemente, la pretensión de convertirse en un *corpus iuris alimentarii* le hizo inconcreto en muchos aspectos y demasiado meticuloso en otros. Además, el retraso de su entrada en vigor y lento desarrollo dio lugar a que, por imperativos temporales, muchos de sus conceptos cayeran en la obsolescencia.

Sin embargo, el balance global es más optimista, podemos considerar al CAE como el pilar o punto de partida de la legislación alimentaria española contemporánea.

Pese a su insuficiencia jurídica, estaba dotado de un valor obligatorio implícito porque fijó con carácter inicial las condiciones básicas que debían ser objeto de regulación uniforme en la definición, producción y comercialización de alimentos, sin olvidar que consiguió también una armonización en el lenguaje alimentario.

Finalmente, cabe recordar que el CAE fue la primera ordenación global y programa de la hasta entonces dispersa, y en muchos casos ausente, legislación alimentaria. Ciertamente, es un Código sin respaldo jurídico y con serios problemas aplicativos; sin embargo, estableció las directrices generales e impulsó el desarrollo de numerosas disposiciones que regularon prácticamente todo el sector alimentario.

Hoy día, ante el desarrollo vertiginoso de la legislación comunitaria y mundial en la que estamos inmersos, el CAE conserva un gran valor histórico y una referencia normativa frente al excesivo ordenancismo al que nos enfrentamos.

¹⁸⁴ REBOLLO PUIG, M.: *Potestad Sancionadora., Alimentación y Salud Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 193.

¹⁸⁵ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *El Código alimentario, una norma jurídica sin suerte*. Suplemento de La Vanguardia del 7 de marzo de 1980, p. 5.

Su argumentación rigurosa y conceptualmente precisa, su extensión, su carácter enciclopédico y su resistencia al imperativo constante de adecuación normativa, hicieron de este Código el origen de nuestra ordenación alimentaria moderna.

7. - LEGISLACIÓN PARALELA

Bajo este epígrafe se engloban un conjunto de disposiciones que no tuvieron su origen en el CAE, es más, ni siquiera pasaron a través de la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria porque su finalidad no era estrictamente sanitaria; pero sin embargo, regularon una parte importante del sector agroalimentario incidiendo claramente en criterios de inocuidad y salubridad.

Los casos más típicos de esta "legislación paralela" son el Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes y las Normas de Calidad para el Comercio Exterior.

7.1. El Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes

La historia de la legislación vitivinícola se remonta a ciertas medidas de policía de abastos que, con carácter local, comenzaron a dictarse en España a mediados del siglo XVII para perseguir el fraude y los excesos de los vinateros.



Antigua prensa de vino.
Villa medieval de L'Ainsa. Huesca

Durante el siglo XIX siguieron publicándose numerosas disposiciones que reflejaban esta preocupación. Tal fue así que la primera normativa que reguló en su conjunto la elaboración de los vinos, la Real Orden de 23 de febrero de 1860¹⁸⁶, fue motivada por *la conveniencia de precaver los abusos de que podría ser víctima el consumo, con menoscabo de los intereses comerciales.*

Pese a todo, los fraudes continuaron y en 1887¹⁸⁷ se mandó la inmediata clausura de todas las fábricas de vino que no estuvieran autorizadas por la citada RO, *por los graves perjuicios que se ocasionan tanto a la salud pública como a los intereses del comercio del vino en general.*

En los umbrales del siglo XX comenzó a preocupar la regulación del comercio exterior. Bajo la regencia de María Cristina de Habsburgo y Lorena, se dictó el Real Decreto de 21 de agosto de 1888 que dispuso el establecimiento en París, Londres y Hamburgo de estaciones enotécnicas con objeto de promover, auxiliar y facilitar el comercio de vinos españoles puros y legítimos.

¹⁸⁶ Real Orden de 23 de febrero de 1860, dictando las reglas de precaución y vigilancia a que debe someterse la elaboración de vinos artificiales. Gaceta del 3 de marzo.

¹⁸⁷ Real Orden de 15 de octubre de 1887. Gaceta del 17.

En 1932 se aprobó el primer Estatuto del Vino¹⁸⁸, que hizo una regulación completa del sector. Con el tiempo quedó desbordado por los avances tecnológicos y la expansión de esta rama de la producción agraria; como consecuencia, sus previsiones resultaron insuficientes e inadecuadas.

Al tal efecto se aprobó mediante la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, un nuevo Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes¹⁸⁹.

Gracias a su desarrollo vieron la luz numerosas disposiciones complementarias, que siempre tenían su origen en el Ministerio de Agricultura, razón por la cual no eran sometidas al dictamen de la CIOA que actuaba sobre los productos del Ministerio de Industria.

Dentro de las disposiciones que desarrollaron la Ley 25/1970, cabe destacar las siguientes:

- ◆ El Reglamento del Estatuto de la Viña, del Vino y los Alcoholes (Decreto 832/1972, de 23 de marzo. (BOE de 11 de abril y de 31 de julio de 1972).
- ◆ Aplicación de la denominación de los vinos especiales. (BOE de 27 de julio de 1972).
- ◆ La Reglamentación sobre vinos espumosos naturales y gasificados. (BOE de 18 de septiembre de 1973).
- ◆ Reglamentación especial sobre brandy. (BOE de 11 de septiembre y 13 de noviembre de 1974).
- ◆ Reglamentación especial sobre el ron. (BOE de 7 de junio de 1975 y de 11 de agosto de 1977).
- ◆ Reglamentación especial del whisky. (BOE de 9 de abril de 1973 y de 21 de abril de 1977).
- ◆ Reglamentación de la sidra. (BOE de 31 de julio de 1974).
- ◆ Reglamentación especial sobre la sangría y otras bebidas derivadas del vino. (BOE de 7 de febrero de 1974, de 8 de marzo de 1975 y de 11 de enero de 1976).
- ◆ Reglamentación Técnico-Sanitaria para cervezas. (BOE de 13 de septiembre de 1974, de 4 de febrero y de 28 de julio de 1976).
- ◆ Reglamentación de los vinos aromatizados y el bitter soda. (BOE de 24 de febrero de 1978).

De todas ellas, sólo pasaron por la CIOA las del brandy, ron, whisky y cerveza, por ser de competencia del Ministerio de Industria¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Decreto de 8 de septiembre de 1932. Estatuto del vino. Gaceta del 13. Elevado a Ley el 26 de mayo de 1933.

¹⁸⁹ BOE del 5.

¹⁹⁰ BARROS, C.: *Situación de la legislación alimentaria en España*. I Seminario Nacional de Derecho alimentario. Barcelona, 11 de abril de 1978, p. 84.



La Geria. Zona vinícola de Lanzarote.

Antes de que el CAE entrara en vigor, el Reglamento de desarrollo del Estatuto de la Viña, Vino y Alcoholes estableció en su Disposición final 6ª que, en lo referente a las bebidas alcohólicas, el CAE se adaptaría a lo que la Ley 25/70 disponía para estos productos.

Con la entrada en la Comunidad Europea, la regulación vitivinícola fue modificada sustancialmente por la normativa comunitaria básica en este sector: el Reglamento (CE) 1493/1999 del Consejo de 17 de mayo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola.

Además, con la actual distribución competencial de las comunidades autónomas que han asumido competencias exclusivas en materia de agricultura y denominaciones de origen, fue necesario un nuevo planteamiento del ya obsoleto Estatuto de la Viña, Vino y Alcoholes.

En el 2002 comenzó a elaborarse un nuevo anteproyecto de Ley con carácter de norma básica, que culminó en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (BOE del 11).

7.2. Normas de Calidad para el Comercio Exterior.

Otro caso característico de "legislación paralela" son las Normas de Calidad para el Comercio Exterior; se trata de normas que establecen las condiciones mínimas que han de cumplir los productos nacionales para que su exportación sea autorizada.

Su finalidad es garantizar o potenciar el prestigio de las exportaciones nacionales; esta finalidad se menciona frecuentemente en el preámbulo de las propias Normas de Calidad para el Comercio Exterior¹⁹¹.

Estas disposiciones ya eran emitidas por el Ministerio de Comercio con antelación al CAE, y paralelamente a su redacción y entrada en vigor. Tenían rango de Orden Ministerial y trataban las condiciones que debían reunir ciertos productos destinados a la exportación, incluyendo una amplia gama de alimentos.

Ejemplos de estas disposiciones son:

- Orden de 16 de diciembre de 1954 relativa a las normas técnicas de exportación de frutas edulcoradas con azúcar (BOE de 12 de enero de 1955).
- Orden de 31 de julio de 1962 sobre exportación de pasas (BOE de 10 de agosto).
- Orden de 1 de julio de 1964 sobre condiciones a efectos de exportación de la salazón, semiconserva y conserva de pescado (BOE de 27 de julio).
- Orden de 23 de julio de 1966 que aprobó la norma para la exportación del plátano de las Islas Canarias (BOE de 3 de agosto).
- Orden de 20 de enero de 1971, por la que se regula el comercio exterior de bacalao (BOE del 25 de enero)

Y muchas más relativas a numerosos alimentos tanto de origen vegetal como animal: uvas, ajos, cebollas, calabacines, berenjenas, tomates, aceites comestibles, pescados, moluscos y crustáceos, productos de especies cinegéticas, etc. Básicamente, la estructura de estas Normas de Calidad para el Comercio Exterior era la siguiente:

- Objeto de la norma
- Definición del producto
- Condiciones mínimas de calidad para ser exportable
- Clasificación comercial y tolerancias
- Envasado y presentación. Marcado de los envases
- Inspección

Las funciones de inspección y vigilancia tanto de las exportaciones como de las importaciones, corresponden al Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones, más conocido por sus siglas SOIVRE.

El SOIVRE fue creado mediante Decreto de 21 de agosto de 1934¹⁹², como un servicio permanente adscrito a la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, para desempeñar las funciones de regulación de las exportaciones, inspección y vigilancia de las mismas, así como la fijación de las

¹⁹¹ MARTÍN MATEO, R.: *Derecho Público de la Economía*. Ed. Ceura. Madrid, 1985. p.306.

¹⁹² Diario Oficial de la República núm. 234, del 22.

calidades de los distintos productos agrícolas –en estado natural- nacionales y mercancías indígenas enviadas al extranjero.

En 1963, según el Decreto 3091/1963, de 21 de noviembre¹⁹³, pasa a denominarse Servicio Oficial de Inspección y Vigilancia del Comercio Exterior, y se amplían sus funciones al control de las importaciones.

Mediante la Orden de 1 de noviembre de 1979¹⁹⁴ se reguló conjuntamente la inspección de las importaciones y exportaciones. Posteriormente, este régimen único se desdobló por la Orden de 1 de julio de 1983¹⁹⁵ que contemplaría únicamente la importación, y la Resolución de 25 de enero de 1983¹⁹⁶ para la exportación.



Servicios de Inspección SOIVRE de las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio

En 1991¹⁹⁷, las funciones del SOIVRE fueron adaptadas al nuevo marco jurídico derivado de la adhesión de España a la CEE y a las medidas adoptadas por ésta para la consecución del mercado único. Dichas funciones se desdoblaban en tres tipos de actuaciones distintas:

- a) La inspección de calidad comercial.
- b) El examen documental.
- c) La inspección y control de los productos, especímenes y partes de los mismos que se encuentren

afectados por la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

Está adscrito a la *Subdirección General de Inspección, Certificación y Asistencia Técnica del Comercio Exterior*, dentro de la Secretaría General de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en virtud del Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio¹⁹⁸, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del citado Ministerio.

Su función consistía en comprobar el cumplimiento de las Normas de Calidad para el Comercio Exterior, mediante inspección de la mercancía en los puestos fronterizos. Si el resultado era conforme, el SOIVRE expedía un

¹⁹³ BOE del 25.

¹⁹⁴ BOE del 3.

¹⁹⁵ BOE del 21.

¹⁹⁶ BOE del 2.

¹⁹⁷ Orden de 27 de diciembre de 1991, BOE de 21 de enero de 1992. Modificada por Orden de 29 de diciembre de 1992, BOE de 4 de enero de 1993.

¹⁹⁸ BOE del 26.

certificado preceptivo de aptitud sin el cual los Servicios Aduaneros no autorizaban la exportación del producto.

Sin perjuicio de las disposiciones comerciales y aduaneras que amparaban estas normas, lo cierto es que su exhaustiva regulación introducía criterios sanitarios que incidían de lleno en la inocuidad del alimento regulado; razón por la cual esta legislación "paralela", aún sin tener una finalidad estrictamente sanitaria, completaba en cierto modo las disposiciones del CAE que únicamente eran de aplicación en el territorio nacional.

Sin embargo, con la puesta en marcha del Mercado Común y la simplificación de los trámites aduaneros relativos al comercio con terceros países, se procedió a la derogación de todas aquellas normas técnicas de calidad del comercio exterior que estaban obsoletas, que habían sido sustituidas por normas comerciales comunitarias, o bien porque se referían a productos no sujetos a inspección obligatoria. De hecho, mediante la Orden de 24 de febrero de 1995¹⁹⁹, se derogaron un total de 95 órdenes reguladoras del comercio exterior, de las cuales 77 se referían a una gran variedad de alimentos, tanto de origen animal como vegetal, frescos, conservados o congelados.

Las normas de calidad para el comercio exterior han sido sustituidas por las Normas Comunes de Comercialización, pero sigue siendo el SOIVRE el órgano encargado de velar por su cumplimiento²⁰⁰ a través de la red periférica de Centros de Inspección de Comercio Exterior, Centros de Asistencia Técnica e Inspección del Comercio Exterior, más conocidos por sus siglas CATICE.

¹⁹⁹ BOE de 7 de marzo.

²⁰⁰ Orden de 31 de julio de 1989. BOE de 7 de agosto.

8. - REGISTRO GENERAL SANITARIO DE ALIMENTOS

El Registro General Sanitario de Alimentos (RGSA en adelante) constituye una particularidad dentro de las técnicas de intervención administrativa en la ordenación alimentaria. Tiene un carácter general y su regulación no sigue ninguno de los modelos hasta ahora descritos.

Con antelación al CAE existían en la Dirección General de Sanidad registros de alimentos, cuya inscripción era obligatoria de acuerdo con la normativa que individualmente regulaba cada uno de ellos, por ejemplo la Orden de 7 de julio de 1956, sobre productos dietéticos y preparados alimenticios (art. 4); la Orden de 26 de noviembre de 1960, sobre especies y condimentos (art. 6); o la Orden de 29 de marzo de 1963, sobre agentes aromáticos (art. 25 y 26).

Ya dentro del CAE, el Capítulo III *Industrias y Establecimientos Alimentarios*, disponía en su art. 1.03.08:

Las Industrias y establecimientos alimentarios, en sus diversas actividades, serán objeto de inscripción obligatoria, de acuerdo con las normas que se fijen al efecto en la Reglamentación correspondiente.

Este precepto fue desarrollado incluso antes de que el CAE entrara enteramente en vigor:

A.- De una parte, el Ministerio de Industria, mediante el Decreto 3288/1974, de 14 de noviembre, sobre ordenación y declaración de interés preferente de la industria alimentaria²⁰¹, concedió una línea de crédito oficial para la modernización y adaptación de las industrias alimentarias a la normativa contenida en el CAE, y creó un *Registro Especial para la Industria Alimentaria*.

Este Registro fue regulado específicamente a través de la Orden de 12 de junio de 1974²⁰², estaba en la Dirección General de Industrias Alimentarias y Diversas, era gratuito y obligatorio para todas las industrias alimentarias dependientes del Ministerio de Industria. La no inscripción constituía clandestinidad y daba lugar a la imposición de sanciones.

B.- Casi paralelamente, el Ministerio de la Gobernación también se adaptó a las nuevas directrices del CAE mediante el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, *de competencia de la Dirección General de Sanidad en materia alimentaria*²⁰³, extendiendo su actuación al ciclo completo de producción, importación y exportación, distribución y consumo, materias primas utilizadas, adecuación de instalaciones y procesos de elaboración.

²⁰¹ BOE de 4 de diciembre.

²⁰² BOE del 24.

²⁰³ BOE de 18 de abril.

Téngase en cuenta que la habilitación real de las amplias facultades sanitarias que entonces tenía la Dirección General de Sanidad procedían de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944, que le permitía reglamentar todo lo referente a los alimentos. En este caso, el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, disponía la creación y regulación básica del Registro Sanitario; posteriormente desarrollado y complementado por la Orden de 15 de agosto de 1975, *sobre Registro de Industrias y Productos Alimenticios y Alimentarios*²⁰⁴.

Conforme al citado Decreto 797/1975, de 21 de marzo, la Dirección General de Sanidad llevaría un *Registro Sanitario General de Industrias y Establecimientos Alimentarios* donde se inscribían las industrias, establecimientos o instalaciones de producción, transformación, almacenamiento, depósito o manipulación de alimentos o productos alimentarios.

Pero además de este Registro General, había cinco específicos por productos: aditivos, envases y embalajes, preparados alimenticios para regímenes especiales, detergentes y desinfectantes, y aguas de bebida envasadas. Incluso esta relación no era limitativa, ya que la Dirección General de Sanidad podía ampliarla si las circunstancias así lo aconsejaban.

Sin embargo, este sistema de Registro Sanitario cambió a raíz del Plan de Medidas Urgentes que se aprobó en el Congreso de los Diputados, el 17 de septiembre de 1981, con motivo de la intoxicación por aceite de colza.

Una de las medidas que se adoptaron consistía en que el Registro Sanitario existente fuera unificado. Cumpliendo este mandato, la Cámara legislativa aprobó el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Sanitario de Alimentos²⁰⁵.

Hoy día estas tres disposiciones referentes al Registro han sido derogadas por el Real Decreto 1712/1991, de 29 de noviembre, sobre *Registro General Sanitario de Alimentos*²⁰⁶, que surgió de la necesidad de armonizar nuestra legislación con la comunitaria, así como la conveniencia de actualizar la vigilancia y control sanitario de las industrias y sus productos.

El Registro es un procedimiento de control muy extendido en nuestro país, donde existe una amplia experiencia en el registro de empresas y productos a través de una herramienta administrativa que ha funcionado durante más de treinta años. Consiste en exigir, por parte de las autoridades competentes, una autorización sanitaria previa a la realización de una actividad mercantil o industrial relacionada con la alimentación²⁰⁷.

²⁰⁴ BOE de 15 de septiembre.

²⁰⁵ BOE de 2 de diciembre.

²⁰⁶ BOE de 4 de diciembre. Esta disposición estuvo vigente hasta el 9 de marzo de 2011, fecha de entrada en vigor del RD 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de empresas alimentarias y alimentos. BOE de 8 de marzo de 2011.

²⁰⁷ BAENA del ALCÁZAR, M.: *Productos Alimentarios. Regulación jurídico-pública.*, Madrid, 1982, p. 95

Tiene una finalidad protectora de la salud a través de la comprobación y verificación de los datos que él mismo contiene, a efectos de garantizar una adecuada programación de los controles oficiales, a la vez que permite asegurar a los servicios de inspección una actuación rápida y eficaz en el caso de que exista algún peligro para la salud.

Tiene carácter nacional y se considera un registro unificado de ámbito estatal (ya que es una competencia exclusiva del Estado según el art. 149 CE), en el que se incluyen los datos obrantes en los registros gestionados por los órganos competentes de las comunidades autónomas.

En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha resuelto que el Estado puede establecer y llevar los Registros que estime necesarios para el ejercicio de su competencia sobre las bases y coordinación de la sanidad, pero el régimen jurídico de estos registros deberá respetar las competencias de ejecución que hayan podido asumir las CCAA competentes, aceptando como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen éstas, sin que quepa, por tanto, exigir a los administrados una doble inscripción censal.

Es *público*, lo que significa que los servicios del registro facilitarán a quien lo solicite, para fines relacionados exclusivamente con la protección de la salud, certificaciones de los datos obrantes en el mismo. Es también informativo y se constituye como base de datos informatizada.

Actualmente el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (RGSEAA), se regula por el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero²⁰⁸, y está adscrito a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Este nuevo real decreto tiene con respecto a la anterior normativa algunas novedades interesantes:

1.- El núm. de registro concedido a una empresa alimentaria es meramente prueba de que el operador ha comunicado a la autoridad competente su actividad/existencia y el lugar donde se ubica. Sus efectos son únicamente de identificación administrativa²⁰⁹ y el operador no está obligado a utilizarlo en el etiquetado de sus productos, excepto los destinados a una alimentación especial y las aguas minerales naturales y las de manantial.

2.- Las inscripciones de las empresas no deberán ser objeto de convalidación cada cinco años, tal y como se establecía en la anterior normativa.

²⁰⁸ BOE de 8 de marzo.

²⁰⁹ Esto es el resultado de la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que ha motivado la modificación del artículo 25 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

3. La presentación de una comunicación previa a las autoridades competentes será condición única y suficiente para que se tramite la inscripción de las empresas y establecimientos en el Registro y simultáneamente se pueda iniciar la actividad, sin perjuicio de los controles que posteriormente puedan llevarse a cabo.

4.- En el Registro se podrán también inscribir las empresas y establecimientos situados en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea que voluntariamente lo soliciten a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción.

Se inscribirán en el Registro cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que la sede del establecimiento o la sede o domicilio social de la empresa que no tenga establecimiento esté en territorio español.

b) Que su actividad tenga por objeto:

1.º Alimentos o productos alimenticios destinados al consumo humano.

2.º Materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos.

3.º Coadyuvantes tecnológicos utilizados para la elaboración de alimentos.

c) Que su actividad pueda clasificarse en alguna de las siguientes categorías:

1.º Producción, transformación, elaboración y/o envasado.

2.º Almacenamiento y/o distribución y/o transporte.

3.º Importación de productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea.

Quedan excluidos de la obligación de inscripción en el Registro

Los establecimientos y sus empresas titulares en el supuesto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos para su venta o entrega *in situ* al consumidor final, con o sin reparto a domicilio, o a colectividades, así como cuando éstos suministren a otros establecimientos de estas mismas características, y se trate de una actividad marginal en términos tanto económicos como de producción y se lleve a cabo en el ámbito definido por la autoridad sanitaria competente.

En realidad carece de sentido incluir en el registro nacional a las tiendas minoristas, restaurantes, cafeterías, bares, panaderías, pastelerías, comedores de centros escolares u hospitales y otros establecimientos cuya actividad

principal es la venta al detalle o el servicio *in situ* al consumidor final o a colectividades que comercializan en un ámbito local, incluyendo las zonas de tratamiento aduanero especial, ya que para ellos resulta suficiente un registro de ámbito territorial autonómico.

9.- FICHERO COORDINADO DE INDUSTRIAS ALIMENTARIAS, AGRARIAS Y FORESTALES

Es una base de datos creada en el 2001 por el MAPA. En ella están incluidas todas las Industrias vinculadas al ámbito alimentario. Se clasifican por sectores -23 en concreto- que abarcan prácticamente toda la producción de alimentos y bebidas, por ejemplo, sector del arroz y legumbres; cárnico; lácteo; pastas alimenticias; azúcar; aceites y grasas; café, té y otras infusiones, etc.

Este Fichero es considerado una operación estadística de ámbito estatal, forma parte del Plan Estadístico Nacional y, por tanto, la colaboración con el mismo es *obligatoria*.

Lo interesante de esta herramienta es que contiene una gran cantidad de información actualizada sobre la práctica totalidad de las empresas agroalimentarias (en total 30171), incluyendo datos registrales (razón social, NIF/CIF, personalidad jurídica, ubicación, etc), de funcionamiento interno (actividad principal y secundarias, empleo anual medio, etc.) y de funcionamiento externo (proveedores, fórmulas de compra y pago, comercialización, etc.)

El tratamiento estadístico de estos datos permite obtener una gran cantidad de información sobre este mercado y sus movimientos. Por ejemplo, dentro de las actividades alimentarias, las que representan mayor proporción (concretamente 10608 empresas) corresponden al sector de pan, bollería, pastelería y galletas. Otro dato de interés es la especialización territorial de las actividades industriales, un ejemplo claro es las plantas industriales de aceite de oliva (55.4%) en Andalucía; las de arroz y legumbres (42.9%) en la Comunidad Valenciana, el 42.9% de las de azúcar en Castilla y León, o el 40% de las de preparados para regímenes dietéticos y especiales en Cataluña²¹⁰.

En la actualidad este Fichero es una de las fuentes informativas sectoriales más importantes, contiene información básica y ampliada de 31632 empresas registradas, entre las cuales el sector de actividad principal es el alimentario.

Flor de mango con helado de mango y mango asado. Restaurante Akelarre, San Sebastián



²¹⁰ RUBIO SANZ, MJ.: *Fichero Coordinado de Industrias Alimentarias, Agrarias y forestales. Resultados del informe nacional elaborado por el MAPA*. Distribución y Consumo, nº 48, septiembre-octubre 2006, pp. 48-55.

Capítulo III

EL MERCADO COMÚN Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE ALIMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Sumario

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.

- 1.1. Los primeros intentos de Unión Europea.
- 1.2. Los pioneros de la Unión Europea.
- 1.3. El Consejo de Europa.
- 1.4. La integración económica.
- 1.5. Las Comunidades Europeas.
 - 1.5.1. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
 - 1.5.2. La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o EURATOM).
- 1.6. La adhesión de España.

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.

- 2.1. El conflicto entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional.
- 2.2. Los instrumentos del Derecho comunitario.
- 2.3. La ejecución del Derecho comunitario por parte de España.

3. EL MERCADO ÚNICO Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS.

- 3.1. El Mercado único.
 - 3.1.1 La instauración del Mercado único.
 - 3.1.2. El relanzamiento del Mercado interior en 1985.
 - A. La iniciativa Delors.
 - B. El Acta Única Europea (AUE).
- 3.2. La libre circulación de mercancías.
 - 3.2.1. La supresión de las barreras técnicas: armonización y reconocimiento mutuo.

A. Armonización.

A.1. La armonización tradicional, un procedimiento muy lento

A.2. El control de las iniciativas legislativas nacionales.

A.2. El nuevo enfoque de la armonización.

B. El reconocimiento mutuo.

B.1. Origen del reconocimiento mutuo: la Sentencia *Cassis de Dijon*.

B.2. La Jurisprudencia de la Corte Europea.

4.- LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS.

4.1. La armonización en el sector alimentario.

4.2. El reconocimiento mutuo en el sector alimentario.

4.3. Opciones para proteger la salud de los consumidores.

5.- LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA.

5.1. Consideraciones generales.

5.2. Estrategia reglamentaria general.

5.3. ¿Estrategia reglamentaria horizontal o vertical?

5.4. La propuesta de reforma de la Comisión.

6. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. Los primeros intentos de Unión Europea

Cuando realmente empezó a tomarse conciencia de la necesidad de un acercamiento intraeuropeo, fue durante el período de 1918-1939 (entre las dos grandes guerras).

Entre los hombres que durante esos años de paz incierta dedicaron su actividad al lanzamiento de la idea europea, destaca el Conde Coudenhove-Kalergi²¹¹ que, casi desde el cese de las hostilidades, en 1918, se consagró por entero a difundir la concepción de una Europa unida, una *Paneuropa*, para expresar su idea con el término acuñado por él²¹². Coudenhove-Kalergi concebía la Unión Europea como un medio para evitar la penetración soviética, y para escapar al dominio económico de los E.E.U.U. Gran Bretaña, como Imperio de alcance mundial, quedaba al margen de esta concepción.

En 1924 Coudenhove-Kalergi consiguió ver formada la “*Unión Paneuropea*”, una asociación de personas en apoyo a su ideal en diferentes países del occidente europeo, articulados a partir de Consejos Nacionales, presididos por importantes personajes de la política y la cultura, entre ellos Salvador Madariaga y Miguel de Unamuno.

1.2. Los pioneros de la Unión Europea

Tres hombres claves de la política, recibieron la inspiración europeísta como consecuencia de sus contactos con Coudenhove-Kalergi: Aristide Briand, Édouard Herriot y Winston Churchill.

Aristide Briand. (1862 – 1932).

Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, con una poderosa personalidad política y gran fuerza oratoria, asumió la presidencia de honor del movimiento paneuropeísta.

Fue uno de los más ardientes defensores de la cooperación y de la paz internacional, y se esforzó especialmente en la construcción de la Sociedad de las Naciones (SDN), organismo antecesor de la ONU cuya sede estaba en Ginebra (Suiza).



²¹¹ Richard Coudenhove-Kalergi. (Tokyo, Japón 1894 – Schruns, Austria, 1972); Diplomático austriaco.

²¹² Este fue el título que Coudenhove dio a su primera obra europeísta: *Paneuropa*, 1923.

Apoyó decididamente esta idea y además fue el primero que realizó un intento oficial de unión: *Memorandum Briand*.



Sesión inaugural de la Sociedad de las Naciones (SDN) de 1918

En junio de 1929, con ocasión de celebrarse en Madrid una reunión del Consejo de SDN, Briand propuso a algunos de sus colegas, en especial al canciller alemán Stressemann, que apoyasen su futura propuesta de unión europea.

Pocos meses después, en septiembre de 1929, en una exposición oral ante la SDN, Briand trazó las líneas directrices de su proyecto de unión europea, que se concretaría en su *Memorandum*, presentado a la Asamblea de la Sociedad Naciones en 1930.

En nombre del Gobierno francés, Briand remitió, el 17 de mayo de 1930, a veintiséis gobiernos este documento. Entre el 25 de junio y el 4 de agosto recibió las respuestas de todos los países consultados.

En general, las contestaciones fueron poco favorables y casi ninguna de ellas aportó sugerencias constructivas.

Las causas de esta frialdad tuvieron su origen en el agravamiento del proteccionismo como consecuencia de la gran depresión; la muerte de Stressemann, máximo socio potencial de Briand y la creciente presión del nacionalismo en Alemania.

La reacción británica oficial, fue con mucho la más fría, El *Daily Express* afirmó: *Nuestro pueblo no tiene intención de formar parte de Europa económica o políticamente; estamos llamados a un porvenir más brillante que ese.*

Churchill dijo en el *Saturday Evening Post*: ... *Por lo que se refiere a Inglaterra, estamos en Europa, pero no somos parte de Europa; estamos ligados, pero no incluidos en ella.* Se inició así desde Londres lo que habría de ser una sistemática guerra soterrada contra la unión europea.

Tras el debate que suscitaron las respuestas al *Memorandum*, el 8 de septiembre de 1930, en la SDN, se decidió la creación, bajo la presidencia de Briand, de una comisión de la SDN para el estudio de la hipotética Unión Europea.

Sin embargo, con la subida del nacionalismo al poder en Alemania, en marzo de 1933, la preocupación por la Unión Europea –que nunca había alcanzado un nivel demasiado alto– dejó paso a la preocupación por los pactos militares para hacer frente al poderío alemán.

Edouard Herriot. (1872 – 1957).

Político francés. Alcalde de Lyon. Diputado a partir de 1919. Presidente del Consejo de Ministros de Francia, en 1925 y al mismo tiempo ministro de Asuntos Exteriores.

En un discurso ante el Senado francés, manifestó su deseo de llegar a la creación de los *Estados Unidos de Europa* y en 1930, en su obra *Europa*, propone una “*Entente europea*” en el marco de la Sociedad de Naciones. Sucedió a Briand en la presidencia de la comisión de la SDN tras su muerte.

Winston Leonard Spencer Churchill. (1874 – 1965).



Político británico. Al estallar la II Guerra Mundial fue nombrado primer lord del Almirantazgo, en mayo de 1940 sucedió a Chamberlain como primer ministro, permaneciendo en el cargo hasta 1945, para volver a serlo en el período 1951 – 1955.

En una alocución radiada a través de la BBC, en marzo de 1933, expuso la conveniencia de formar un Consejo de Europa, con la propuesta evidente de cortar el camino del creciente poderío nazi.

Esta propuesta, en una Europa sumida en la depresión económica que contemplaba atónita la erupción de nacionalismos políticos, no pudo prosperar.

Años más tarde, después de la Segunda Guerra Mundial, en 1946, Churchill retomó la idea de la unión en su célebre “*discurso europeo*”, pronunciado en Zurich el 19 de septiembre, declarándose partidario de los Estados Unidos de Europa.

Ciertamente durante la postguerra se hizo acuciante la necesidad de encontrar una fórmula de unión. Posiblemente como consecuencia del discurso de Churchill había de constituirse el Consejo de Europa, primer organismo intergubernamental creado con el propósito de avanzar en el camino de la unión europea.

1.3. El Consejo de Europa



Consejo de Europa,
Estrasburgo, Francia

Al proponer la constitución de los Estados Unidos de Europa, Churchill afirmó que el primer paso para ello debía ser la formación de un “*Consejo de Europa*”.

Las palabras del ex-premier ministro británico tuvieron una calurosa acogida y la reacción de apoyo no se hizo esperar mucho tiempo. En diciembre de 1947, un grupo de Asociaciones de Europeístas formaron un comité internacional de los movimientos para la unidad europea, conocido más tarde como “*Movimiento Europeo*”, que

organizó el Congreso de Europa celebrado en La Haya (Holanda) en mayo de 1948.

En este Congreso se adoptaron diversas resoluciones, entre ellas una proponiendo la creación de una unión económica y política y más concretamente, el establecimiento de una Asamblea Consultiva Europea, así como la formación de un Tribunal europeo de los Derechos Humanos.

En mayo de 1949, diez gobiernos instituían el Consejo de Europa y acordaban fijar su sede en la ciudad propuesta por Churchill tres años antes: Estrasburgo (Francia) que de simbolizar la discordia entre franceses y alemanes, debía pasar a ser símbolo de su reconciliación.

Sin embargo, el Consejo de Europa careció desde el principio de unas funciones específicas que desempeñar y arrastró durante varios lustros una vida carente de contenido verdadero, sin llegar a constituir un foro de discusión fructífera.

1.4. La integración económica

El problema real europeo era el económico; Europa había salido de la guerra materialmente destrozada y económicamente arruinada.

El 5 de junio de 1947, el general George Marshall, secretario de Estado del presidente Truman, en su célebre discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, ofreció la ayuda económica de su país a toda Europa.

La URSS, que actuaba como *auto-portavoz* de los Países del Este, rechazó la ayuda norteamericana. Por su parte, el Reino Unido y Francia convocaron a los países de Europa Occidental (salvo España) a una conferencia de ministros en París. La conferencia se abrió el 12 de julio y, en ella, se constituyó el comité Europeo de Cooperación Económica (CECE), embrión de la futura OEEC (Organización Europea de Cooperación Económica).

Este comité trabajó durante todo el verano para apreciar las necesidades europeas de importación de la zona del dólar, concretando su labor en el “*Informe de París*” que se remitió a las autoridades norteamericanas.

El Congreso de los EEUU trabajó rápidamente, de forma que el 3 de abril de 1948, el presidente Truman firmaba la *Foreign Assistance Act*, cuyo título I (*Economic Cooperation Act*), estaba dedicado a la ayuda europea, conocido oficialmente como *Programa de Recuperación Europea*.

Pocos días después, el 16 de abril de 1948, se firmaba en París el Convenio constitutivo de la **Organización Europea de Cooperación Económica** (OECE), de la que sólo quedaban excluidas España y Finlandia.

En EEUU se creó la Agencia Federal (*Economic Cooperation Administration, ECA*) encargada de aplicar el Programa de Recuperación Europeo.

En la práctica las actividades tanto de la OECE como de la ECA, se centraron primeramente en la distribución de la ayuda Marshall, a pesar de que en el Convenio constitutivo de la OECE se hacía expresa referencia a la *unión aduanera y a la zona de libre cambio* como posibles medios para alcanzar los objetivos convenidos²¹³.

El Plan Marshall se inició oficialmente el 3 de abril de 1948 y terminó el 30 de septiembre de 1951, el mismo día en que se decretó la disolución de la ECA. La ayuda otorgada superó los 14000 millones de dólares.

El verdadero comienzo de la cooperación económica europea fue resultado de las condiciones impuestas por los EEUU, en el momento de conceder su ayuda. Esto configuró todo un complejo árbol de decisiones que desde la OECE conduciría a la CEE (Comunidad Económica Europea).

Era evidente que cualquier clase de ayuda no sería suficientemente eficaz, si desde el mosaico de pequeños mercados del viejo continente no se evolucionaba hacia una mayor libertad de tráfico entre sus múltiples componentes.

La OECE permitió realizaciones tan importantes como la Unión Europea de Pagos (1947) o el Código de Liberalización del Comercio (1949) para la liberalización de los intercambios de mercancías entre los Estados Miembros de la OECE, que originó la supresión de numerosas trabas al tráfico de bienes visibles entre los Estados Miembros²¹⁴.

Europa occidental recobró en el decenio de los cincuenta una prosperidad como no había conocido desde antes de la gran depresión económica de 1929, y esta vez mucho mejor repartida entre las distintas capas sociales.

Sin embargo, la Unión Aduanera no llegó a aplicarse nunca y por tanto no se alcanzó la estabilidad que debía proporcionar frente a los sistemas preferenciales y las zonas de libre comercio.

²¹³ Artículo 5 del *Convenio de Cooperación Económica Europea*.

²¹⁴ LINDE PANIAGUA, E., SÁNCHEZ GÓNZALEZ, S., MELLADO PRADO, P., MIRALLES SANGRO, P-P Y BACIGALUPO, M: *Derecho de la Unión Europea I: Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995. págs. 21-28.

Desde la OECE no se pudo forzar la integración, aunque estuviera inicialmente previsto en el Convenio que la creó en 1948. El problema de los aranceles se dejó, por extremadamente complejo, en manos del GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*).

Se habían infravalorado las dificultades de la integración, que eran especialmente arduas cuando los países a integrar ascendían a un número tan elevado como el de los que suscribieron el convenio constitutivo de la OECE.

Existían notables diferencias entre cooperación e integración: un órgano creado para la primera, difícilmente podía ser el núcleo y motor definitivo de la segunda.

1.5. Las Comunidades Europeas

1.5.1. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)

Históricamente se considera como punto de partida de la "Europa comunitaria" la declaración de Robert Schuman -Ministro de Asuntos Exteriores de Francia- del 9 de mayo²¹⁵ de 1950, en la que propuso *colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Alta Autoridad Común, en una organización abierta a los demás países de Europa.*



Robert Schuman

Schuman se apoyó en las ideas de Jean Monnet, por entonces Comisario del Plan de Modernización de Francia.

Al ofrecimiento de Schuman respondieron Alemania, los tres miembros del Benelux e Italia; estos seis países, que desde entonces comenzaron a ser designados como grupo de "los Seis", iniciaron el 20 de junio de 1950 la Conferencia preparatoria que, bajo la presidencia de Monnet, daría como fruto el **Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**, más conocido como Tratado de París porque fue rubricado en esta ciudad el 19 de marzo de 1951.

En síntesis, el Tratado de París fijó las bases para el establecimiento de un mercado común de todos los productos relacionados con el sector siderúrgico, implicando la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los productos de este sector: carbón, coque, hierro, fundición y acero.

²¹⁵ En el Salón del Reloj del Edificio Quai d'Orsay (hoy museo D'Orsay) de París, el 9 de mayo de 1950, a las 18 h, Schuman pronunció su célebre discurso, a su derecha estaba Monnet. Esta fecha se ha tomado como símbolo y en ella se celebra el Día de Europa.

En cuanto a las instituciones de la CECA, estaba la Alta Autoridad (de la que fue Presidente Monnet) con función ejecutiva; la Asamblea, que ejerce poderes de control; el Consejo, órgano armonizador de la acción de los gobiernos fundadores; el Tribunal, que asegura el respeto y aplicación del Tratado y, finalmente, el Comité Consultivo de la Alta Autoridad, asesor de la misma.

1.5.2. La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) o EURATOM.



Jean Monnet

Una vez creada la CECA, nace en "los Seis" una euforia comunitaria que les lleva a profundizar más en el proceso de integración ampliándolo al ámbito militar y político. En 1952 acordaron crear la Comunidad Europea de Defensa, que no llegó a prosperar porque el Parlamento francés se negó a formar parte de la misma. Casi paralelamente, se acordó crear la Comunidad Política Europea, un proyecto federalista que ni siquiera llegó a plasmarse en un tratado, como consecuencia del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa.

Pese a todo, los esfuerzos por crear la Comunidad Europea de Defensa no fueron en balde, ya que si bien su proyecto no llegó a prosperar, su armazón económico contenido en el llamado "Plan Beyen" serviría de base para elaborar los futuros Tratados europeístas.

Cuando Beyen, Ministro holandés de Asuntos Exteriores, preparó el proyecto de la Comunidad de Defensa incluyó la integración económica de los Estados miembros como una medida imprescindible para conseguir una verdadera cooperación entre países. Sobre esta idea se elaboró el Memorándum que, en nombre del Benelux, fue remitido a los demás miembros de la CECA el 18 de mayo de 1955, proponiéndoles una integración económica global y la creación de un mercado común europeo.

Este *Memorándum* tuvo una acogida muy buena y rápida, tal fue así que los días 1 y 2 de julio los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis, se reunieron en Messina para valorar su contenido, y encargaron a un Comité de expertos un informe preliminar sobre las posibles consecuencias de llevarlo a la práctica.

Este informe, conocido como "Informe Spaak" por ser el Ministro de Asuntos Exteriores Belga, Paul-Henri Spaak, el encargado de su elaboración, aconsejaba la creación de un amplio mercado común europeo y analizaba sus ventajas.

Gracias a este informe se abrieron nuevamente las negociaciones para elaborar los nuevos Tratados.



Paul Henry Spaak, considerado uno de los padres de la CEE

La primera reunión, o Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis, tuvo lugar en Venecia los días 29 y 30 de mayo de 1956. Tres más se celebraron en Bruselas y, finalmente, la quinta en París el 19 y 20 de febrero de 1957.

Una vez concluidos todos los trabajos, los Tratados constitutivos de la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y de la **Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA)**, más conocida como EURATOM, fueron firmados solemnemente en Roma, por los Jefes de Gobierno de los Estados miembros, a las 18.50 h del 25 de marzo de 1957, en la Sala de los Horacios y Curacios del Palacio de Campidoglio.

Entraron en vigor, después de su ratificación por Los Seis, el 1 enero de 1958.



Firma de los Tratados de Roma 25 de marzo de 1957
Se crea la CEE y el EURATOM

Surge la pregunta de por qué se aprobaron dos Tratados -CEE y EURATOM- en vez de uno sólo, o incluso, por qué no se refundieron los nuevos proyectos con el ya consolidado Tratado de la CECA. Según Ramón Tamames²¹⁶, la razón fundamental fue la desconfianza en el triunfo de los proyectos europeístas. A pesar de la conferencia de Venecia y la aprobación del "Informe Spaak", eran muchos los que pensaban que el Parlamento francés no aprobaría el Tratado CEE.

Por tanto, para salvar algo del nuevo relanzamiento europeo muchos políticos, entre ellos Monnet, creyeron aconsejable separar los dos proyectos pensando que al menos el Euratom pasaría la dura prueba de la Asamblea francesa.

Las dos nuevas Comunidades tenían instituciones similares a la CECA, pero el 8 de abril de 1965, en Bruselas, se firmó el **Tratado de Fusión de los Ejecutivos**, es decir, las tres organizaciones comunitarias -CECA, CEE y Euratom- pasaron a ser la Comunidad Europea, con un Consejo y una Comisión únicos y, se añade además, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia.

<p><u>Tratado de París</u> (18 de abril de 1951)</p> <p>Constitutivo de la</p> <p>Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)</p> <p><u>Tratados de Roma</u> (25 de marzo de 1957)</p> <p>Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE)</p> <p>Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM)</p>	<p><u>1.- El Acta Única</u> Luxemburgo, 28 de febrero de 1986 Entró en vigor el 1 de enero de 1987</p> <p><u>2.- Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht</u> Maastricht, 7 de febrero de 1992 Entró en vigor el 1 de enero de 1993 Ratificado por España mediante LO 10/1992, de 28 de diciembre</p> <p><u>3.- Tratado de Ámsterdam</u> Ámsterdam, 3 de octubre de 1997 Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 Ratificado por España mediante LO 9/1998, de 16 de diciembre</p> <p><u>4.- El Tratado de Niza</u> Niza, 26 de febrero de 2001 Entró en vigor el 1 de febrero de 2003</p>
---	--

1.6.- La adhesión de España

El 1 de enero de 1986 ingresan **España y Portugal** mediante el **Tratado de Adhesión** de 12 de junio de 1985, que fue publicado en España como Ley Orgánica 10/1985²¹⁷, de 2 de agosto de "autorización para la adhesión a las Comunidades Europeas.

La ley orgánica incluye como partes integrantes de la misma tres anexos:

²¹⁶ TAMAMES R.: *La Unión Europea*. Ed. Alianza. Madrid 1994 pg. 44-48

²¹⁷ BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985. Diario Oficial CE nº L 302, de 15 de noviembre de 1985.

1.- El texto del Tratado de Lisboa y Madrid.

2.- La Decisión de las Comunidades Europeas de 12 de junio de 1985, por la cual se autorizó la firma del Tratado.

3.- El Acta de Adhesión en sí, que consta de 302 artículos, que se complementan con 27 Anexos, 25 Protocolos y un Acta final que a su vez incluye 17 Declaraciones comunes o Unilaterales, 1 Acuerdo sobre las medidas que habrían de adoptarse durante el periodo que precediera a la adhesión, 9 Declaraciones Comunes relativas a la adhesión de Portugal, 8 Declaraciones de la CEE, 3 Declaraciones de España y 3 de Portugal.



Firma del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea Palacio Real de Madrid. 12-06-1985

La adhesión de España a la Comunidad Europea produjo efectos trascendentales sobre el derecho interno en nuestro país.

En efecto, al convertirse España en Estado miembro se integra en el ordenamiento jurídico comunitario con todas sus consecuencias. En otras palabras, las normas de Derecho comunitario (primario o derivado) afectan al Derecho interno español desde el mismo día en que la adhesión comenzó a surtir sus efectos, es decir, desde el 1 de enero de 1986.

El ingreso de España en la Comunidad supuso, a los efectos legislativos que nos ocupan, la gran “revolución normativa” de nuestra historia del Derecho. Punto de partida hacia un cambio profundo y radical, que empujó la evolución de nuestra legislación convencional, lenta y proteccionista hacia el ancho acervo comunitario.

El impacto de esta transformación –por otra parte, objeto de un nutrido análisis doctrinal– afectó, como era de esperar, a nuestra legislación alimentaria removiéndola desde sus más profundos cimientos. Nuestra normativa, que pivotaba alrededor del CAE y su desarrollo reglamentario, se enfrentó a una regulación comunitaria mucho más compleja, moderna y liberalizadora de mercados, que chocaba frontalmente con el espíritu proteccionista nacional.

Tras la unificación y aproximación de la legislación nacional a la comunitaria para alcanzar la consecución del mercado común, principal objetivo de la Unión Europea, el conjunto de nuestra producción normativa alimentaria ha pasado a ser, casi en su totalidad, un ejercicio de transposición del derecho derivado comunitario en esta materia.

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

El ordenamiento jurídico comunitario tiene su origen en la transferencia a las Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM) y finalmente a la Unión europea de competencias soberanas de los Estados miembros (EEMM en adelante). Estas transferencias se producen a través de los sucesivos Tratados.

La importancia de los Tratados comunitarios o Tratados constitucionales de las Comunidades Europeas radica en el hecho de que se sitúan en la cúspide de la pirámide normativa comunitaria, es decir, que la validez de las demás normas comunitarias ha de medirse por su conformidad con los Tratados. Por esta razón se distingue un *Derecho comunitario primario u originario* formado por el conjunto de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sus reformas posteriores y los Tratados de Adhesión de los nuevos miembros; y un *Derecho comunitario derivado o secundario*, constituido por el conjunto de normas que emanan de los órganos e instituciones competentes de la Unión Europea.

Por otra parte, los sujetos del Derecho comunitario europeo son los EEMM, las propias instituciones comunitarias y las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, susceptibles de ser sujetos de derecho y obligaciones en los EEMM.

2.1. El conflicto entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional

Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional se caracterizan por el hecho de que el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos nacionales, a veces, se enfrentan. Se habla entonces de un conflicto entre unos y otros.

Esta situación se produce cuando una disposición comunitaria contradice una norma nacional. La solución viene dada por los llamados principios del Derecho comunitario: la aplicabilidad directa y la primacía, ambos son la clave de la existencia del ordenamiento jurídico comunitario.

A. La aplicabilidad directa del Derecho comunitario

Significa que las normas comunitarias pueden crear por sí mismas derechos y obligaciones a las instituciones comunitarias, a los EEMM y a los ciudadanos de la comunidad.

B. La primacía del Derecho comunitario

La aplicabilidad directa de las disposiciones comunitarias plantea una segunda cuestión: ¿qué sucede si una normativa comunitaria contradice una norma nacional? La solución está en la aplicación preferente o prioritaria del Derecho comunitario con respecto al Derecho interno de los EEMM.

Este principio es esencial para la integración de las normas comunitarias en los ordenamientos nacionales, sin él no sería posible el funcionamiento de la Comunidad.

2.2. Los instrumentos del Derecho comunitario

Son los actos jurídicos a través de los cuales la CE ejerce sus poderes normativos mediante el desarrollo del derecho originario comunitario, es decir, de los Tratados. El conjunto de estos actos, que emanan de las instituciones comunitarias, es lo que forma el derecho derivado.

Pueden ser típicos o atípicos

A. Actos típicos²¹⁸

Son los actos normativos que vienen descritos de forma específica en los Tratados comunitarios: Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes

1.- REGLAMENTO

Es la expresión más contundente del poder normativo de la Unión Europea. Son normas jurídicas perfectas. Tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable. Esto significa que los EEMM no pueden, por ejemplo, aplicar las disposiciones de un reglamento de forma parcial, ni sustraerse a su obligatoriedad o aplicación. Gozan, además, de presunción de validez jurídica, lo que implica que sus efectos no cesarán más que por pronunciamiento de nulidad por parte del TJCE.

Los reglamentos comunitarios desplazan a cualquier norma nacional, es decir, derogan cualquier disposición nacional dictada anteriormente por un Estado miembro sobre la materia objeto del reglamento y, además, impide la futura actividad normativa de los EEMM sobre esa materia en cuestión.

La eficacia de los reglamentos viene condicionada por su publicación en el DOUE²¹⁹ –es un acto jurídico cuya publicación es requisito para su aplicación– entrando en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ésta, a los veinte días de su publicación

Los reglamentos tienen un gran poder unificador, fueron el instrumento clave para conseguir el mercado común. Últimamente también se están utilizando para dar forma jurídica a la legislación alimentaria europea (como es

²¹⁸ RODRIGUEZ CARRIÓN A.J.: *Lecciones de Derecho Comunitario*. Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Málaga, 2003. p 110 y ss.

²¹⁹ Desde 1958, la publicación se realizaba en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*, que el Tratado de Niza sustituye por la nueva denominación *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*. El Diario consta de tres fascículos independientes: uno de la *Serie L* (por legislación), donde se publican las normas que constituyen el derecho privado, una *Serie C* (por comunicación) para los actos preparatorios y no vinculantes jurídicamente y una *Serie S* (por suplemento) que incorpora los anuncios relativos a concursos.

el caso del Reglamento de Seguridad Alimentaria o el “paquete de higiene”), cuando lo habitual era las Directivas.

Sin duda este cambio obedece a que sólo el Reglamento permite una respuesta legislativa contundente, directa y eficaz frente a las crisis alimentarias.

Finalmente, aunque de forma breve, cabe mencionar que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) existen tres subtipos de reglamentos:

1.- **Reglamento legislativo** que emana de la autoridad legisladora del Parlamento Europeo y/o del Consejo. Es el caso del Reglamento 178/2002, o de los reglamentos del paquete de higiene.

2.- **Reglamento delegado** que se activa previo mandato o habilitación contenida en un acto legislativo, con el objeto de que la Comisión complete o modifique, en elementos no esenciales, la eficaz aplicación del mismo.

3.- El **Reglamento de ejecución** que la Comisión, o en casos específicos el Consejo, podrán adoptar en ejercicio de sus funciones ejecutivas cuando sea preferible una aplicación uniforme de un acto jurídicamente vinculante de la Unión (ya sea reglamento, directiva o decisión), en sustitución de cualesquiera mecanismos nacionales. Por ejemplo el Reglamento de ejecución (UE) N° 931/2011 relativo a los requisitos en materia de trazabilidad establecidos previamente por el Rgto. (CE) N° 178/2002 del Parlamento europeo y del Consejo.

Esta misma graduación es también aplicable a los otros dos tipos de normas jurídicas comunitarias vinculantes: la directiva y la decisión, si bien sus efectos serán los propios de cada una de ellas.

2.- DIRECTIVA

Es un acto normativo más imperfecto que el Reglamento en la medida que, teniendo pretensiones armonizadoras de las legislaciones de los EEMM, no llegan a sustituir la competencia normativa de dichos Estados.

Esto es porque son normas de resultado, es decir, obligan a un fin pero no imponen los medios para conseguirlo. Es un método de legislar en dos etapas:

- Una comunitaria: que fija con carácter preceptivo un objetivo
- Otra nacional: donde se lleva a cabo la transposición, o incorporación al Derecho nacional interno, pudiendo el Estado elegir la forma y los medios para cumplir el objetivo impuesto.

Las Directivas son fundamentalmente un instrumento de armonización. Su aplicación, a diferencia del Reglamento, no es directa, sino que obligan sólo a sus destinatarios: los EEMM; bien uno, varios, o caso más frecuente, todos.

Produce sus efectos a partir de la notificación a los interesados, razón por la cual su publicación en el DOUE no es requisito para su validez. De ahí que cuando aparecen en el DOUE, serie L, lo hagan bajo la rúbrica *actos cuya publicación no es requisito para su eficacia jurídica*.

En la práctica todas se publican, pero esta condición sólo es preceptiva si la directiva va dirigida a todos los EEMM.

3.- DECISIONES

Es un acto obligatorio en todos sus términos para los destinatarios que ella misma designa, que pueden ser personas físicas o jurídicas y EEMM.

Tiene validez individual, lo cual la distingue del reglamento que tiene alcance general. La decisión obliga únicamente a aquellos a los que va dirigida.

Es vinculante en su totalidad, a diferencia de las directivas que sólo son vinculantes en lo que se refiere al objetivo perseguido.

La decisión es el medio que tienen las instituciones comunitarias para regular asuntos concretos con relación a los EEMM o a particulares.

4.- RECOMENDACIONES Y DICTÁMENES

En general, la recomendación invita a los EEMM a un determinado comportamiento, mientras que el dictamen expresa una opinión del Consejo o de la Comisión sobre una determinada cuestión.

No son vinculantes y, por lo tanto, no pueden considerarse fuentes de Derecho comunitario en sentido propio, aunque sí son instrumentos de gran utilidad para orientar las actuaciones de los EEMM.

B. Actos atípicos

En ocasiones, las instituciones comunitarias recurren a la adopción de actos normativos que no están previstos o tipificados en los Tratados.

Los actos atípicos más utilizados son las *decisiones del Consejo*, calificadas *sui generis*, porque no tiene destinatarios concretos y se adoptan por un procedimiento particular. Sin embargo, alguna de ellas son de máxima importancia, como por ejemplo, las decisiones que modifican los Tratados, las que crean organismos dentro de la CEE, o las utilizadas para la celebración de acuerdos internacionales.

También son actos atípicos las *resoluciones del Consejo*, que normalmente se utilizan como una declaración de intenciones, sin ningún efecto obligatorio. Sin embargo, hay algunas resoluciones de particular relevancia y alcance, como las que establecen programas de acción comunitaria de larga duración.

Otro ejemplo son los *reglamentos internos* de las instituciones, las *declaraciones, conclusiones, comunicaciones, deliberaciones, o acuerdos institucionales*.

Finalmente, por la abundancia con que aparecen en este trabajo, cabe comentar brevemente las denominadas *Comunicaciones interpretativas de la Comisión*. Son actos escrito, de alcance general, publicados en la serie C del DOCE, en los que la comisión explica de un modo sistemático su posición acerca de una cuestión determinada de Derecho comunitario, con la intención reejerer una influencia efectiva sobre el comportamiento de los medios interesados.

Estos actos no están recogido en los Tratados, pero su éxito en la práctica es indudable, como lo prueban documentos famosos en distintas materias: Libro Blanco para la realización del Mercado Interior, Libro blanco de Seguridad Alimentaria, de la Juventud, sobre la Gobernanza Europea, Libro Verde de la Cohesión Social, de la Calidad de los Productos Agrícolas, etc.

Su fundamento jurídico radica en las atribuciones propias de la Comisión, y en el deber de cooperación leal de los EEMM. Su valor normativo no va más allá del ámbito de las competencias de la Comisión (son actos *cuasinormativos*), por ello no pueden asimilarse a actos reglamentarios. En realidad, sólo la Comisión está totalmente vinculada por sus propias comunicaciones²²⁰.

2.3. La ejecución del Derecho comunitario por parte de España

Para la UE es el Estado el único responsable del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, con independencia de que en España haya un reparto territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante).

Dentro del Derecho comunitario, los actos jurídicos que por su naturaleza pueden plantear conflictos de aplicación son los reglamentos y las directivas.

- *Ejecución de los reglamentos*

Como los reglamentos son normas directamente aplicables, sin necesidad de medios internos, las Autonomías no suponen ninguna particularidad. Sólo en el caso de que la vigencia de un reglamento exija modificar otras normas nacionales, será preciso dilucidar si la competencia corresponde al Estado o a las CCAA, en el ámbito de la Constitución o de los respectivos Estatutos de Autonomía.

²²⁰ GARDEÑES SANTIAGO, M.: *Las Comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo*. Revista de Instituciones Europeas, vol 19, nº 3, (1992), p. 948.

- *Ejecución de las directivas*²²¹

En este caso, que se precisa de transposición interna, es fundamental la distribución de competencias normativas entre el Estado y las CCAA. En efecto, la Ley 47/1985, de 27 de diciembre²²², de *Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas*, circunscribe la delegación al “ámbito de las competencias del Estado”, lo cual permite a las CCAA transponer aquellas directivas que afectan a su ámbito competencial.

Con respecto al tema que nos ocupa, la directiva fue el instrumento elegido para equipar nuestra legislación alimentaria a la europea. La incorporación de estas directivas – en su mayoría transpuestas en la década de los 90– corrió a cargo del Estado, en virtud de las competencias que le otorga la Constitución art. 149.1.16^a “Bases y coordinación general de la sanidad”, así como el La Ley 14/1986, General de Sanidad, art. 40. 2 sobre “La determinación de los requisitos sanitarios de las reglamentaciones técnico-sanitarias de los alimentos, servicios o productos, directa o indirectamente relacionados con el usos y consumo humano”.

²²¹ MORENO MOLINA A. M.: *La Ejecución Administrativa del Derecho Comunitarios. Régimen europeo y español*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 200-203.

²²² BOE de 30 de diciembre de 1985.



Parlamento europeo en Estrasburgo. Ostenta la función legislativa



Edificio Justus Lipsius, sede del Consejo de la Unión Europea. Órgano co-legislador junto con el Parlamento

3. EL MERCADO ÚNICO Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

3.1. El mercado único

En el proceso de integración europea la realización de un mercado común era un elemento esencial, cuya consecución estaba prevista en el propio Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957²²³. Entre los principios enunciados en su Primera Parte, figura de forma preeminente la misión de la Comunidad de establecer un mercado común, así como una progresiva aproximación de las políticas económicas de los EEMM.

Con el mercado común se pretendida un doble objetivo:

- Político: contribuir a una más estrecha relación entre los pueblos.
- Económico: mediante un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente y una elevación del nivel de vida.

Crear un mercado único significa que las transacciones en el mismo deberían llevarse a cabo en condiciones idénticas cualesquiera que sea el lugar de fabricación de los productos o suministro de servicios, la nacionalidad de los operadores, el lugar de conclusión de los contratos, el transporte efectuado hasta la moneda utilizada para el pago²²⁴. En el Tratado se perseguía un proyecto aún más ambicioso: un espacio interior sin fronteras donde estuviera garantizada la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

Lógicamente, para conseguir la liberalización de los intercambios entre los Estados miembros de la CEE, el primer paso consistía forzosamente en desmantelar y remover las reglas de los mercados nacionales que, por su diversidad de un Estado a otro, constituyen innumerables obstáculos para la creación de un mercado único.

Conscientes de este hecho, los firmantes del Tratado adquirieron una serie de compromisos para eliminar las barreras comerciales existentes, y sustituirlas progresivamente por otras reglas comunes:

- 1.- La supresión entre los Estados Miembros de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías, así como cualesquiera otras medidas de efecto equivalente.
- 2.- El establecimiento de un arancel aduanero común, conocido internacionalmente como *Tarif Extérieur Commun* (TEC), para las actividades comerciales con terceros países.

²²³ Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Primera Parte "Principios", art. 2. BOE núm.1, de 1 de enero de 1986.

²²⁴ *La libre circulación de productos alimenticios y alimentarios en la CEE*. IV Jornadas Nacionales de Derecho Alimentario. Madrid, octubre de 1982.

3.- La aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común.

3.1.1. La instauración del mercado único

Estaba previsto en el propio Tratado que el mercado común se estableciera en un período transitorio de doce años, dividido en tres etapas de cuatro años cada una. A cada etapa se le asignó un conjunto de acciones que debían realizarse para poder pasar a la siguiente.

El paso entre etapas quedaba condicionado a la comprobación, por parte del Consejo, de que se habían cumplido los objetivos marcados. Mediante votación por unanimidad se continuaba hacia adelante; en caso de no conseguir dicha unanimidad, automáticamente se prorrogaría la etapa un año más.

Por tanto, originariamente el mercado común debía entrar en funcionamiento como mínimo²²⁵ el 1 de enero de 1970, es decir, doce años después de la entrada en vigor del Tratado CEE el 1 de enero de 1958. Sin embargo la realidad fue bien distinta.

El programa para la realización del mercado común fue ejecutado de forma desigual, algunos objetivos se alcanzaron durante los primeros años de transición como fue el caso del desarme arancelario, la eliminación de los contingentes, la libre circulación de trabajadores asalariados, o cierta armonización fiscal del IVA; pero otros muchos objetivos quedaron pendientes y ni siquiera pudieron alcanzarse durante los quince años siguientes.

A mediados de los años ochenta el panorama era ciertamente pesimista:

- No se había conseguido reducir de forma sustancial las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, es decir, las reglamentaciones técnicas nacionales relativas a los productos; es más, incluso habían aumentado debido a las dificultades económicas reinantes.
- La libre circulación de servicios seguía obstaculizada por las reglamentaciones nacionales que los trabajadores debían respetar para ejercer en otro país, siendo bien distinta entre Estados.
- La liberalización de los intercambios de mercancías resultaba limitada por la persistencia de acciones anticompetitivas ejercidas por las autoridades públicas (derechos exclusivos de producción, ayudas estatales, etc.)

Todos estos obstáculos se traducían en el mantenimiento de las fronteras comerciales y, por tanto, en la imposibilidad de establecer el mercado común lo cual entrañaba un coste económico considerable.

²²⁵ El Tratado CEE contemplaba la posibilidad de que este periodo transitorio pudiera ampliarse a un máximo de 15 años (art. 8.6).

Este coste, que se denominó el "coste de la no Europa", fue objeto de un estudio exhaustivo de la Comisión (Informe Cechini), que se presentó en marzo de 1988: las pérdidas se evaluaban entonces en aproximadamente un 4.2% y un 6.5% del PIB de la Comunidad²²⁶.

3.1.2. El relanzamiento del mercado interior en 1985

Entre 1970 y 1980 se produjeron importantes crisis políticas y económicas que cambiaron el curso de los acontecimientos europeos.

En 1972 tuvo lugar la primera ampliación: Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. Los tres primeros ingresaron en la CE el 1 de enero de 1973, mientras que en Noruega se sometió a referéndum popular con resultado negativo.

A partir de entonces se abrió un periodo de adaptación de cinco años que planteó numerosas negociaciones y renegociaciones de las condiciones de adhesión, sobre todo por parte de Gran Bretaña donde se produjo un reforzamiento de los intereses nacionales vitales a costa de la expansión supranacional.

Aparte de la delicada situación política, en 1973 la OPEP encareció el petróleo creando una profunda crisis económica que los EEMM intentaron solucionar con medidas individuales y proteccionistas, en vez de lograr la conjunción de voluntades.

Pero, particularmente, los cinco primeros años de la década de los ochenta fueron ricos en conflictos que, grandes o pequeños, no hacían sino frenar el proceso de unificación en el seno de la Comunidad.

El Reino Unido, irritado por tener que contribuir al Tesoro comunitario en cantidad desproporcionadamente superior a la que le correspondía por el volumen y capacidad de su economía, a consecuencia, sobre todo, de las fuertes subvenciones que recibía la agricultura (y cuya beneficiaria principal era Francia), hacía todo lo posible para impedir la adopción de nuevas medidas integradoras hasta que se corrigiera una situación tan perjudicial para sus finanzas.

Por su parte Dinamarca vetó durante seis años (hasta 1983) la adopción de una política pesquera común. Alemania también decidió hacer uso del veto para defender los intereses de sus productores de cereales.

Todas estas dificultades llevaron el estancamiento al campo de las decisiones prácticas que debía tomar el Consejo de Ministros, sumiendo a la Comunidad en un periodo que popularmente se conoció como "euroesclerosis"²²⁷

²²⁶ <http://www.europarl.eu.int/factsheets/3-1-0-es.htm>. 5/04/05.

²²⁷ DE AZAOLA, JM.: *La Unión Europea hoy*. Ed. Acento. Madrid 1994, pág. 39-41.

Obviamente, en este contexto histórico la realización del mercado único se resintió considerablemente y es que, además de las acciones unilaterales de los EEMM, la Comunidad en sí tenía sus propios problemas, sobre todo el sistema de votación en el Consejo por unanimidad, que retrasaba hasta la exasperación cualquier medida que pudiera adoptarse para salvar los obstáculos al comercio.

Pero a partir de 1985, el proyecto del mercado común se convirtió en la locomotora que sacó a la Comunidad de su *impasse*, gracias a dos instrumentos: la iniciativa Delors y la aprobación del Acta Única Europea (AUE).

A. La iniciativa Delors

En enero de 1985 entró en funciones una Comisión, cuyo presidente era el exministro francés Jaques Delors.

Delors comenzó haciendo un inventario de las medidas que faltaban para establecer el mercado único, que el Tratado CEE había estipulado instaurar en 1970 y, sin embargo, por una causa u otra no era realidad veintisiete años después de su entrada en vigor.



Jaques Delors, Presidente de la Comisión Europea 1985-1995

Una vez detectadas las necesidades, elaboró un *Programa de Mercado Interior para la revitalización económica de Europa* (más conocido como el Libro Blanco de Delors)²²⁸.

El 12 de marzo del 85 Delors lo presentó al Parlamento Europeo, donde tuvo muy buena acogida. En junio fue aprobado por el Consejo Europeo reunido en Milán²²⁹.

Este libro señalaba todos los obstáculos técnicos y físicos que todavía justificaban la existencia de controles en las fronteras intracomunitarias. En él también se fijó un calendario de siete años para ir eliminándolos progresivamente. Se trataba de un catálogo de 282 actos legislativos, para cuya negociación y aprobación se fijó como fecha límite el 31 de diciembre de 1992.

Tres eran los objetivos básicos a conseguir:

1. Fusionar los doce mercados nacionales en un mercado único.

²²⁸ COM (85) 310 final.

²²⁹ *El Consejo acoge favorablemente el libro blanco sobre la consolidación del mercado interior presentado a su requerimiento por la Comisión. Invita al Consejo Europeo a la Comisión a que presente rápidamente sus propuestas y al Consejo a que se encargue de su adopción en los plazos establecidos por el calendario (a más tardar 1992). Consejo Europeo, en Milán, 28-29 de junio de 1985, Conclusiones, Consolidación del Mercado Interior.*

2. Convertir la economía europea en un proyecto en expansión.
3. Configurar dicha economía de forma suficientemente flexible a fin de asignar tanto los recursos humanos, como materiales y financieros a los sectores más adecuados para su óptima utilización.

En 1988 ya era evidente que la Comunidad podría cumplir los objetivos previstos. Para finales de 1992 el núcleo fundamental de las normas que debían regular el mercado único había sido aprobado.

La responsabilidad real del funcionamiento de dicho mercado recayó, desde enero de 1993, en Raniero Vanni d'Archirafi, miembro de la Comisión Europea encargado del mercado interior y de la política de la empresa²³⁰.

B. El Acta Única Europea (AUE)

Fue el otro instrumento favorecedor del mercado común al introducir una importante modificación en el Tratado de Roma: el voto por mayoría en lugar del voto por unanimidad.

Gracias a este nuevo sistema se aceleró considerablemente la aprobación de los actos legislativos contenidos en el Libro Blanco. El tiempo requerido para que el Consejo aprobara las Directivas disminuyó considerablemente desde la entrada en vigor del AUE, de cinco años -en la mayoría de los casos- se pasó a tan sólo unos meses.

Oficialmente, el mercado único entró en funcionamiento el 1 de enero de 1993.

²³⁰ COMISIÓN EUROPEA. *El Mercado Único*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994.

3.2. La libre circulación de mercancías



Rotterdam

La libre circulación de mercancías era el primer objetivo económico del Tratado de Roma, y una de las cuatro libertades básicas del mercado común (junto con la libre circulación de personas, servicios y capitales).

El fin era la fusión de los mercados nacionales en un sólo espacio económico, en cuyo interior pudieran circular las mercancías libremente. Este reto suponía:

- 1.- La supresión de los derechos de aduanas e impuestos equivalentes entre los Estados miembros (desarme arancelario).
- 2.- La adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países.
- 3.- La prohibición de las restricciones cuantitativas protectoras de los mercados nacionales, así como todas las *medidas de efecto equivalente*²³¹.
- 4.- La adecuación de los monopolios nacionales.

La libre circulación de mercancías abarca la totalidad de los intercambios entre los Estados miembros²³², e implica la prohibición por parte de éstos de establecer restricciones cuantitativas a la entrada o salida de mercancías, derechos de aduana a la importación y exportación, y cualquier exacción de efecto equivalente.

También se aplica a productos procedentes de terceros países que se encuentran en "libre práctica" en un Estado miembro; es decir, mercancías que han entrado en el territorio comunitario habiendo cumplido todas las formalidades aduaneras exigidas para ello y que, por tanto, pueden circular libremente por este territorio²³³.

²³¹ Este concepto no fue definido en el Tratado CEE, pero según el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), se considera medida de efecto equivalente "toda reglamentación comercial de los EEMM que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio comunitario. En la Sentencia Dassonville TJCE 8/74, de 11.7.74.

²³² Existe una excepción al principio de libre circulación de mercancías por razones de protección de la salud y vida de las personas y animales. Art. 36 del TCCEE.

²³³ VILARIÑO PINTOS, E.: *La construcción de la Unión Europea*. Ed. Arcos. Madrid 1996. pag. 72.

Para conseguir este objetivo, la Comisión diseñó una estrategia basada en la supresión de tres tipos de barreras: físicas, fiscales y técnicas²³⁴

A) *Barreras físicas*

Consiste en la eliminación de las fronteras físicas que suponían las aduanas, los controles de inmigración, los pasaportes y el registro ocasional de equipajes. Estas barreras afectaban también a la industria, al comercio y a los negocios en general, con demoras que se derivaban del cúmulo de requisitos burocráticos y proteccionistas que contribuían a elevar los costes y a reducir la competitividad.

Ante estas dificultades, la Comisión no sólo se limitó a plantear la simplificación de los procedimientos existentes, sino que abordó la completa eliminación de los controles fronterizos internos, a favor de otros tipos de control como la mejora de la vigilancia en las fronteras exteriores de la Comunidad, las inspecciones dentro de los propios Estados Miembros y el incremento de la cooperación entre las autoridades nacionales.

B) *Barreras fiscales (IVA e impuestos especiales)*

Al crearse la unión aduanera, era evidente que la supresión de los derechos arancelarios no bastaría para crear un verdadero mercado único, ya que las diferencias existentes en la normativa del impuesto sobre el volumen de negocios originaba graves distorsiones constituyendo, por consiguiente, un obstáculo importante para el mercado interior.

Como solución, se decidió la sustitución del citado impuesto por el impuesto sobre el valor añadido (IVA), calculado de acuerdo a un sistema común. Una vez superadas las etapas de generalización del IVA, la Comunidad centró los esfuerzos en su armonización, junto con la de otros impuestos especiales (como el tabaco y el alcohol). El resultado, después de un difícil y largo proceso fue que el 1 de enero de 1993, se suprimieron las barreras fiscales.

C) *Barreras técnicas (Normas y reglamentaciones técnicas)*

Los obstáculos originados por las diferentes normas nacionales en materia de libre circulación de bienes, tenían el doble efecto de incrementar los costes y de distorsionar los sistemas de producción. Todo lo cual contribuía a desanimar la cooperación entre las empresas, impidiendo la creación de un verdadero mercado común de productos industriales.

²³⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Del Mercado Único a la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1992.

3.2.1 La supresión de las barreras técnicas²³⁵: armonización y reconocimiento mutuo

A. LA ARMONIZACIÓN

La principal barrera que obstaculizaba la libre circulación de mercancías era la pluralidad y diversidad de normativas y reglamentaciones técnicas aplicadas por cada Estado miembro de la Comunidad Europea.

Las normas técnicas son necesarias para garantizar que los productos sean seguros y funcionen correctamente. Ahora bien, los gobiernos suelen utilizar las reglamentaciones nacionales como un freno a la libertad comercial. En consecuencia, había que encontrar un medio para evitar que esto sucediera. Este medio es el que se conoce como **procedimiento armonizado**²³⁶ que, muy sucintamente, consiste en eliminar las trabas técnicas nacionales, sustituyéndolas por reglas comunes a todos los Estados miembros.

A.1. La armonización tradicional, un procedimiento muy lento.

El método de armonización tenía su fundamento jurídico en el propio Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957, Cap. III "La aproximación de las legislaciones", art. 100:

El Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.

De este artículo se desprenden dos importantes consideraciones:

1. Que la armonización se realizaría mediante votaciones por unanimidad
2. Que la Directiva sería el instrumento legal elegido para aproximar las legislaciones nacionales

Este es el planteamiento del Programa aprobado en 1969 "para la eliminación de los obstáculos derivados de las disparidades entre las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros"²³⁷.

²³⁵ Pese al éxito del Mercado interior, estudios realizados por la Comisión europea revelan que las normas técnicas siguen constituyendo el obstáculo más importante al libre comercio en la UE, sobre todo para las PYMES. En Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social europeo: *El Mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea*, COM (2007) 35 final.

²³⁶ COMISIÓN EUROPEA. *El Mercado Único*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994.

²³⁷ Adoptado el 28 de mayo de 1969, JOCE núm. C76, de 17 de junio de 1969. Modificado el 21 de mayo y el 17 de diciembre de 1973, JOCE, núm. C 38, de 5 de junio y núm. C117, de 31 de diciembre respectivamente.

Sin embargo, al elaborar las directivas de armonización, la Comisión tropezó con numerosos casos en los que legítimas exigencias de salud y de seguridad se habían transformado en verdaderas armas al servicio del proteccionismo. Por ejemplo, Alemania insistía en que los niveles bacterianos del agua mineral debían ser muy bajos, requisito que las aguas minerales con gas alemanas cumplían fácilmente porque el proceso de gasificación de las mismas eliminaba las bacterias. Sin embargo, las aguas francesas, de por sí carbónicas, tenían un nivel bacteriano alto y no podían cumplir la normativa alemana, por tanto, Alemania no permitía su comercialización. De la misma manera, Italia decía que los espaguetis elaborados a la italiana, únicamente podían venderse en Italia.

La Comisión intentaba resolver estos problemas mediante la armonización de las leyes nacionales, haciendo que se ajustaran a unas directivas comunitarias consensuadas. Pero este método era extraordinariamente lento, costaba muchos años poner a punto una directiva para un producto único y cuando por fin se conseguía, normalmente la Directiva ya estaba desfasada con respecto a los avances técnicos y era necesario volver a iniciar el proceso legislativo para actualizarla.

Además de la lentitud de este procedimiento, surgió otra importante crítica: la de querer crear "europroductos" uniformes y grises, que iban a sustituir a los productos locales de características diferentes y ampliamente aceptados.

Estas críticas fueron recogidas por el Comisario danés Gundelach que anunciaba, ya en 1974, la intención de la Comisión de abandonar el método de armonización total, para recurrir a métodos más flexibles tales como la armonización opcional o la armonización parcial.

- Armonización total: las reglas son idénticas para todos los Estados miembros, y abarcan la totalidad de los aspectos relativos a la reglamentación de un producto. Es un método integral pero rígido, que conlleva la desaparición de los productos típicamente locales o regionales.

- Armonización opcional: define un producto comunitario cuyo etiquetado va provisto de un signo distintivo, y cuya libre circulación debe estar garantizada en todos los Estados miembros. Se produce una cohabitación de las normas comunitarias y nacionales.

- Armonización parcial: consiste en regular a nivel comunitario sólo unos aspectos de la reglamentación de un producto, por ejemplo el etiquetado y los aditivos, dejando a los Estados miembros la capacidad de regular los demás preceptos (definición, denominación, etc.)²³⁸.

Pese a todos los intentos por remediarlo, la armonización técnica acabó convirtiéndose en un proceso forzosamente lento, algunos autores coincidieron

²³⁸ La libre circulación de productos alimenticios y alimentarios en la CEE. IV Jornadas Nacionales de Derecho alimentario. Madrid, octubre de 1982.

en que la dificultad real consistía en que el Tratado CEE no había previsto que el acercamiento de las legislaciones pudiera realizarse en contra de la voluntad de un Estado miembro²³⁹.

Además, el empuje de los movimientos de protección de los consumidores, presionaba a las Administraciones nacionales para que, ante los riesgos de una industrialización siempre más compleja y generalizada, adoptasen normativas muy exigentes sobre sus productos. Y lo peor del caso, es que los redactores de estas normas no carecían "siempre" de segundas intenciones: a menudo con el pretexto de proteger la salud, se aprobaban disposiciones "a medida" de los productos nacionales, cuyo efecto más evidente era el de colocar a los otros EEMM en situación de desventaja comercial.

A.2. El control de las iniciativas legislativas nacionales

El hecho de que cada país legislara de forma unilateral constituía un problema aún más grave que la propia armonización, ya que no sólo no se conseguía eliminar los obstáculos técnicos, sino que se creaban más.

Para remediar esta situación se aprobó la Directiva 83/198/CEE, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas²⁴⁰. En cierto modo podríamos decir que fue una directiva "preventiva", ya que permite a la Comisión controlar la producción legislativa nacional, antes de que su aplicación pueda convertirse en un obstáculo técnico a la libre circulación de mercancías.

Según esta directiva, se entiende por:

A.- Reglamento técnico: Las especificaciones técnicas, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de iure* o *de facto*, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, excepto las establecidas por las autoridades locales.

B.- Norma: la especificación técnica, aprobada por un organismo reconocido por su actividad normativa, para una aplicación repetida o continuada, cuyo cumplimiento no es obligatorio. Puede ser internacional, europea o nacional, según la referencia territorial de la entidad normalizadora. El organismo español de normalización y certificación es AENOR.

C.- Especificación técnica: la especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la terminología, los

²³⁹ Sección española de la AEDA. CEE: *Trascendencia del Acta Única europea en el ámbito de la armonización de la legislación alimentaria*. ALIMENTALEX, núm. 2, diciembre de 1989.

²⁴⁰ DOCE L núm. 109 de 26.04.1983.

símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, marcado y etiquetado.

Es importante recordar que esta directiva, originariamente, no contemplaba los productos agrícolas, pero en la primera modificación²⁴¹ que sufrió, se incluyeron junto con los pesqueros. Además del ámbito de aplicación, también se amplió el concepto de especificación técnica a los métodos y procedimientos de producción de los productos agrícolas, de los productos destinados a la alimentación humana y de los medicamentos.

Con esta directiva se pretende garantizar la mayor transparencia posible de las iniciativas nacionales destinadas al establecimiento de normas o reglamentos técnicos. El fin último que se persigue es evitar los obstáculos comerciales que se derivan de estas disposiciones, admitiendo solamente aquellas que se justifican por razones imperativas, incluida la protección de la salud.

A continuación se indica la evolución de esta directiva y su transposición a nuestro ordenamiento jurídico:

DIRECTIVA	REAL DECRETO
83/189/CEE	RD 568/89
1ª modif. 88/182/CEE 2ª modif. 94/10/CEE	RD 1168/95 (Deroga el anterior)
Refundición de las anteriores 98/34/CEE	
1ª modif. Del texto refundido 98/48/CE	RD 1337/99 (Deroga el anterior)

A. 3. El nuevo enfoque de la armonización

Para remediar las dificultades que se estaban produciendo en el campo de la armonización de las legislaciones nacionales, el Consejo aprobó, en 1985, una Resolución²⁴² relativa a *una nueva aproximación en materia de armonización y normalización*, conocida como nuevo enfoque, que esquemáticamente consistía en:

- Concentrar los esfuerzos de las directivas de armonización en las exigencias esenciales de seguridad, salud y protección del medio ambiente, a las cuales deben ajustarse los productos

²⁴¹ Directiva 88/182/CEE, del Consejo, de 22 de marzo.

²⁴² Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985. DOCE núm. C 136, de 4. 06.85. En realidad esta Resolución se basa en una Comunicación de la Comisión (COM (85) 19 final-no publicada en el Diario Oficial, sobre *Armonización técnica y normalización: un nuevo enfoque*, que propuso una revisión de los métodos y de los procedimientos: La idea principal es desarrollar disposiciones reglamentarias generales aplicables a sectores o familias de productos, así como a tipos de riesgo. Esto evita recurrir a los largos procedimientos de toma de decisiones utilizados en el pasado para armonizar técnicamente mediante directivas particulares muy detalladas, para cada producto.

comercializados y que, por ello, se benefician de la libre circulación en la Comunidad.

- Dejar a los organismos competentes²⁴³ en materia de normalización industrial, la tarea de elaborar las especificaciones técnicas de fabricación que necesitan los profesionales para producir y poner en el mercado unos productos que se ajusten a las exigencias esenciales establecidas por las directivas (CEN: Comité Europeo de Normalización; CENELEC: Comité Europeo de Normalización Electrónica y ETSI: Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones).

Esta flexibilidad en la armonización permitió evitar que una excesiva precisión de los textos alargara en exceso su elaboración y negociación. Ahora lo importante de la directiva es la armonización de los requisitos esenciales, a los que confiere carácter preceptivo, de esta forma las autoridades nacionales están obligadas a cumplir su responsabilidad en materia de protección de la seguridad u otros intereses amparados por la Directiva²⁴⁴.

No obstante, el impulso definitivo al nuevo enfoque vino de la mano de dos acontecimientos que fueron claves para la realización del mercado común:

1.- La aprobación y entrada en vigor del **Acta Única**²⁴⁵, que instauró el procedimiento de armonización de las legislaciones por mayoría cualificada (art. 100A TCEE), lo que aceleró considerablemente el hasta entonces lento proceso de acercamiento de las legislaciones de los Estados Miembros, que se hacía por la regla de la unanimidad. Pero además, permitió la posibilidad de que el Consejo pudiera decidir (igualmente por mayoría cualificada) que ciertas disposiciones de un Estado miembro, sean reconocidas como equivalentes a las aplicadas por otro Estado miembro (Art. 100B del TCEE).

Otra medida muy importante que introdujo el Acta Única fue la Cláusula de salvaguardia, que permite a los EEMM, independientemente de la armonización, adoptar por motivos no económicos -entre ellos la protección de la salud- medidas provisionales sujetas, por supuesto, al control de la Comisión.

Esta cláusula se podía incorporar a las directivas del nuevo enfoque²⁴⁶ cuando un Estado miembro constatará que un producto podía poner en peligro

²⁴³ La Comisión otorga mandatos de normalización a los organismos europeos de normalización. La Comisión y estos organismos llegan a acuerdos que garantizan la ejecución conforme a las orientaciones generales.

²⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA: *Guía para la aplicación de las Directivas basadas en el nuevo enfoque y en el enfoque global*. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1999.

²⁴⁵ Otra medida muy importante que introdujo el Acta Única en el TCC fue la *cláusula de salvaguardia*, que permite a los Estado miembros -independientemente de la armonización- adoptar por motivos no económicos (entre ellos la protección de la salud) medidas provisionales sujetas, eso sí, a un procedimiento de control por parte de la Comisión.

²⁴⁶ Una directiva del nuevo enfoque tenía esta estructura: ámbito de aplicación; cláusula general de comercialización; exigencias esenciales de seguridad; cláusula de libre circulación; medios de prueba de

la salud de las personas, de este modo el Estado miembro en cuestión podía retirar o prohibir la libre circulación de ese producto.

2.- El **Libro Blanco**²⁴⁷ para la realización del Mercado Único, que activó el principio de reconocimiento mutuo de las reglamentaciones nacionales, el cual garantiza la libre circulación de mercancías sin que sea necesario armonizar las legislaciones nacionales. La armonización legislativa, es decir, mediante directivas comunitarias, quedaría reservada a las exigencias de salud, seguridad o protección del medio ambiente, si fueran demasiado divergentes entre los EEMM.

B. EL RECONOCIMIENTO MUTUO

En virtud del *principio de reconocimiento mutuo*²⁴⁸, un Estado miembro no puede prohibir la venta en su territorio de un producto legalmente fabricado y comercializado en otro Estado miembro, aunque este producto se fabricara según condiciones técnicas o cualitativas diferentes de las impuestas a sus propios productos.

Dicho de otro modo, *cualquier producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe, en principio, ser admitido en el mercado de otro Estado miembro.*

Esta regla sólo tiene una excepción: puede dejar de aplicarse por razones de interés general como la salud, la protección de los consumidores o el medio ambiente.

El principio de reconocimiento mutuo es el principal instrumento de gestión del mercado interior en lo que se refiere a los productos alimenticios y alimentarios, ya que permite que en un Estado miembro pueda circular libremente mercancías producidas o comercializadas de acuerdo con las reglas, pruebas o normas vigentes en otro Estado miembro que garantizan un nivel de protección equivalente a sus propias reglas, normas o pruebas.

Así este principio permite mantener variedad de productos dentro del mercado interior y garantizar al mismo tiempo su circulación. Aplicarlo permite a los agentes económicos no tener que adaptar necesariamente su producción

conformidad; gestión de las listas de normas; cláusula de salvaguardia; medios de certificación de la conformidad y comité permanente par la ejecución de la directiva.

²⁴⁷ COM (85) 310 final.

²⁴⁸ Aunque el principio de reconocimiento mutuo no se refiere exclusivamente a la libre circulación de mercancías, fue consagrado por el TJCE (sin mencionarlo como tal), en la sentencia *Cassis de Dijon*, relativa a un asunto en el que se cuestionaba la aplicación de dicha libertad. En realidad, fue en la Comunicación sobre las consecuencias de esta sentencia (DO nº C 256, de 3 d e octubre de 1980) donde la Comisión lo definió por primera vez como principio de reconocimiento mutuo referido básicamente a la libre circulación de mercancías. En lo que respecta al TSJC fue preciso esperar hasta 1998, en su sentencia *Foi gras*, de 22 de octubre, asunto C-184/96, para que mencionara explícitamente el principio de reconocimiento mutuo. En GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *La Libre circulación de mercancías en el Tratado Constitucional de la Unión Europea*. Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia (2003), nº 225, p. 47.

a las prescripciones técnicas vigentes en el Estado miembro de destino, sino que tienen la posibilidad de seguir produciendo según lo previsto en el ordenamiento jurídico del Estado miembro de origen²⁴⁹.

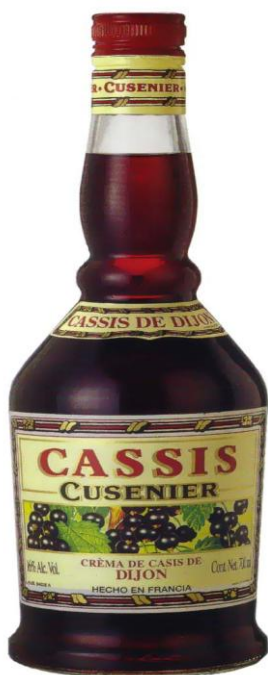
B.1. Origen del reconocimiento mutuo: Sentencia "Cassis de Dijon" y sus consecuencias

Pocos han sido los juicios de la Corte de Justicia de las Comunidades europeas que han suscitados debates tan animados y consecuencias de tan amplias implicaciones, como la **Sentencia pronunciada por el Tribunal el 20 de febrero de 1979**, en el asunto 120/78, más conocido como Sentencia "Cassis de Dijon".

- Hechos constitutivos del litigio

Fue por casualidad por lo que Dijon, ciudad francesa famosa por su mostaza, se convirtió en clave para la formación del derecho comunitario.

En esta ciudad se producía la Crema de Cassis, un licor preparado a base de la fermentación de bayas de casís (*Achilea millefolium*) un tipo de grosella negra que se cultiva principalmente en regiones de clima frío, húmedo y a la sombra de las vides y cerezos.



El 14 de septiembre de 1976, la sociedad alemana SPA Rewe Zentral AC, con sede en Colonia, pide a la administración federal del monopolio de alcoholes la autorización para importar de Francia el licor *Cassis de Dijon*, cuyo contenido en alcohol es de 12 a 20°.

Tres días más tarde, la administración alemana denegó la solicitud basándose en una disposición reglamentaria nacional según la cual únicamente podían ser puestas en el mercado alemán las bebidas alcohólicas, con destino al consumo humano, que tuvieran un contenido alcohólico vínico de 25° como mínimo.

La sociedad Rewe presentó un recurso ante el tribunal administrativo de Darmstadt, y esta jurisdicción devolvió el asunto al Tribunal de Finanzas de Land de Hesse. Dos años más tarde, este tribunal presentó a la Corte de Justicia de las Comunidades europeas una **demanda de interpretación prejudicial**.

- La tesis alemana: la aplicabilidad alternativa

La administración alemana proponía que, al no haber ninguna normativa comunitaria en este campo, los artículos 100 y siguientes del Tratado de CEE

²⁴⁹ PARDO LEAL, M.: *La aplicación del principio de reconocimiento mutuo a los productos alimenticios y alimentarios: del whisky (Dasonville) al foi gras*. Rev Comunidad Europea Aranzadi (2000), nº 9, p. 33.

relativos al acercamiento de las legislaciones, no tenían por que considerarse. Además, al faltar la armonización, el art. 30 del citado Tratado tampoco era aplicable; este artículo prohíbe expresamente las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

Según este planteamiento debía interpretarse una aplicabilidad alternativa del derecho comunitario: si había armonización, la Comunidad intervendría por medio de las directivas correspondientes; pero a falta de aquella Alemania sostenía que cada Estado miembro conservaba una total libertad de reglamentación para los productos fabricados en sus respectivos territorios nacionales.

No obstante, el Gobierno alemán admitía que no podía reglamentar sobre los productos importados, ni sobre los fabricados en otros Estados miembros, reconociendo que de hacerlo supondría una restricción cuantitativa a la importación, infringiendo así el art. 30 del Tratado. Para evitar este precepto, la tesis alemana se basaba en que a falta de armonización (como era este caso), cada Estado podría regular sus propios productos, sin posibilidad de control comunitario.

- La sentencia "Cassis de Dijon": la aplicabilidad simultánea

Por Decreto de 20 de enero de 1979, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas juzgó que la ley alemana sobre los alcoholes introducía un obstáculo en los intercambios, al constituir una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación. Poco podía importar o no que no hubiera armonización, en cualquier caso el art. 30, al prohibir las restricciones cuantitativas a la importación o las medidas de efecto equivalente, se opone a cualquier reglamentación nacional que produzca estas consecuencias. Igualmente, no debía haber distinción entre productos importados y nacionales, los arts. 30 y 100 del Tratado se aplican si es necesario acumulativamente, y el campo reservado a la libre reglamentación de los Estado miembros, sencillamente, no existe. De este modo, toda disposición nacional susceptible de constituir una medida de efecto equivalente o una restricción a la importación, incurre en infracción al art. 30 del Tratado.

Pese a que el Gobierno alemán no quedó satisfecho, y presentó otras alegaciones como eficacia de los controles fiscales, salvaguardia de la salud pública, protección del consumidor, etc., el Tribunal europeo dispuso finalmente que: *no hay ningún motivo válido para impedir que las bebidas alcohólicas, siempre que hayan sido producidas y comercializadas legalmente en uno de los Estados miembros, sean introducidas en cualquier otro Estado miembro (...).*

B.2. La jurisprudencia de la Corte Europea

La sentencia "Cassis de Dijon" no ha permanecido aislada, el Tribunal de Justicia dictaminó sentencias similares que conformaron la jurisprudencia del reconocimiento mutuo.

Por ejemplo, en 1980 la Corte declaró ilegal una medida nacional italiana que prohibía la venta de vinagre procedente de una fermentación acética que no fuera de vino. Esta reglamentación tenía por objeto proteger la producción nacional y, por tanto, constituía una medida de efecto equivalente que obstaculizaba el libre comercio entre Estados miembros (**Sentencia de 26 de junio de 1980, Asunto 788/79**).

En 1983, el caso "Sandoz" (**Sentencia de 14 de julio de 1983, Asunto 174/83**) suscitó una polémica similar. Se acusó a la Sociedad Sandoz B.V. de suministrar a los Países Bajos productos alimenticios y bebidas destinadas al consumo humano, a los cuales se les había añadido vitaminas. La cuestión es que una ley sobre mercancías de 1954 prohibía la venta de estos productos en los Países Bajos, salvo si se disponía de la autorización del Ministro correspondiente.

Sandoz solicitó dicha autorización, pero el Ministro de Sanidad y Medio Ambiente se la denegó alegando que la presencia de vitaminas A y D en dichos productos representaba un riesgo para la salud pública.

Nuevamente el Tribunal europeo reconoció esta medida como de efecto equivalente y, además, desproporcionada en lo referente a la protección de la

salud. Ciertamente, las vitaminas no son por sí mismas sustancias nocivas sino que, por el contrario, están recomendadas por la ciencia moderna como necesarias para el organismo humano; además la investigación científica no está suficientemente avanzada para poder determinar con certeza las cantidades críticas y los efectos precisos.

En definitiva, la concentración de vitaminas en los productos de litigio está muy lejos de alcanzar un umbral de peligrosidad, de manera que el consumo de éstos por sí solo, conlleve riesgo para la salud pública.

Más recientemente, en 1998, fue Francia la condenada a sanción, debido a que las autoridades francesas aprobaron en 1993 un Decreto que reservaba el uso de una serie de denominaciones a los preparados a base de foie gras que respondían a las exigencias de composición y calidad establecidas en el citado Decreto.

En este caso, el Tribunal decidió lo siguiente: *Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 30 del Tratado CE, al haber aprobado el Decreto n. 93-999, de 9 de agosto de 1993, relativo a los preparados a base de foie gras, sin incluir en él una cláusula de reconocimiento mutuo para los productos procedentes de un Estado miembro y que se ajusten a las normas establecidas por éste.* (Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1998, Asunto 184/96). Se cita textualmente la sentencia, porque fue la primera vez que el Tribunal habla de incluir el procedimiento de reconocimiento mutuo en las normas nacionales. Esta inclusión fue un buen método para evitar la incertidumbre y la inseguridad jurídica en los sectores no armonizados, lo cual constituía una barrera importante para acceder al mercado del Estado miembro de destino e, impedir así que los agentes económicos aprovecharan plenamente las oportunidades que ofrece el Mercado interior²⁵⁰.

Sin duda el principio de aceptación y reconocimiento mutuo fue una herramienta esencial en la construcción del Mercado Único, puesto que ningún país miembro podía impedir la comercialización de los productos procedentes de otro Estado perteneciente a la Comunidad. Solamente con la armonización no se podría haber conseguido este logro, o al menos haberlo hecho en el tiempo establecido.

Aunque el Acta Única introdujo reformas que aceleraban considerablemente el tiempo necesario para que el Consejo aprobara las directivas (de cinco años en la mayoría de los casos, se pasó sólo a unos meses), el reconocimiento supuso un "atajo" considerable. Sin duda, era más rápido aceptar las legislaciones nacionales que crear una común a todas ellas. Esta es una de las razones por las que al reconocimiento mutuo también se le conoce como el principio de la *desreglamentación*.

²⁵⁰ ROMERO MELCHOR, S.: *La sentencia "Red Bull" de 5 de febrero de 2004: ¿Un cambio de orientación jurisprudencial sobre la necesidad de incluir cláusulas de reconocimiento mutuo en las normativas de los Estado miembros?* Rev Comunidad Europea Aranzadi (2004), nº 11, p.20.

Sin embargo no todo fueron ventajas, también tiene sus inconvenientes entre los que debemos citar la *discriminación a la inversa*. Esto es aquella situación en la que el legislador exige condiciones más severas a las empresas establecidas en su territorio que a aquellas que, aunque se introducen en su mercado, actúan desde otros Estados miembros de la UE.

Para las empresas la discriminación a la inversa no tiene por qué ser necesariamente mala, exigir más a las industrias locales no siempre significa que estén en desventaja competitiva. También puede contribuir a afianzar la reputación de sus productos y servicios en los mercados²⁵¹.

No obstante la discriminación a la inversa sí que puede influir negativamente en los niveles de protección, al aceptar mercancías de otros Estados miembros con estándares de seguridad más bajos, es lo que se conoce como “alineamiento a la baja”²⁵².

Con el paso del tiempo y el desarrollo de importantes acontecimientos en el ámbito normativo, este problema quedó resuelto al aprobarse un nuevo y único marco reglamentario europeo común a todos los Estados miembros: el Reglamento de Seguridad Alimentaria y el “Paquete de Higiene”.

²⁵¹ GARDEÑES SANTIAGO, M.: Reconocimiento mutuo y discriminación a la inversa. En la Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza: actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional/coord por Concepción Escolar Hernández, 2003, Pág. 223 y 229.

²⁵² El TJCE, en su sentencia de 14 de julio de 1988 (Asunto 90/86) dijo que determinadas exigencias en cuanto a los ingredientes de la pasta no podían imponerse a las pastas importadas de otros Estado miembros (reconocimiento mutuo y por tanto discriminación a la inversa en el mercado italiano). A pesar de ello, el legislador italiano decidió mantenerlas para los productores italianos, lo que motivó su impugnación ante la jurisdicción constitucional de Italia. La *Corte Costituzionale* resolvió que en ausencia de razones que permitan justificar la diferencia de trato, la alternativa que queda es la “equiparación” (más conocida como alienación a la baja) del régimen aplicable a las empresas nacionales con aquellas de otros Estado miembros en los que no existan semejantes limitaciones.

4. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

El sector de los productos alimenticios tienen particularidades que lo hacen especialmente problemático, tanto por ser uno de los que más afecta directamente al ciudadano, como por estar históricamente muy intervenido por el Estado. Al instaurarse el Mercado interior los consumidores se encuentran ante una oferta cada vez más diversificada y alejada de los centros de producción. Por tanto, en este ámbito, la Comisión tenía que conjugar el principio de libre circulación de mercancías con otro no menos importante: la protección y defensa de los consumidores.

En términos generales la estrategia que siguió la Comisión para conseguir el doble objetivo protección/circulación, se basaba en combinar los siguientes elementos:

- La adopción de normas *armonizadas* a nivel comunitario, aplicables a todos los productos alimenticios comercializados en las Comunidad.
- El principio de *reconocimiento mutuo* de las disposiciones y normas nacionales, para aquellas cuestiones que no requerían un acto legislativo comunitario.

4.1. La armonización en el sector alimentario

La armonización es la primera y más importante opción de protección de la salud del consumidor, ya que iguala y garantiza el mismo nivel de protección en toda la UE. La armonización, además, impide que las disposiciones alimentarias nacionales obstaculicen la libre circulación de mercancías, ésta es su vertiente más útil desde el punto de vista del funcionamiento del Mercado interior.

A tal efecto, en 1969²⁵³, se adoptó un programa específico “para la eliminación de los obstáculos técnicos en los intercambios de productos alimenticios”. Este programa constaba de cinco fases, en cada una de ellas se listaban 8 o 9 alimentos para ser armonizados. Se previó su finalización el 1 de julio de 1970. Pero en la práctica no se respetó ni el programa, ni su calendario. Una de las razones de su fracaso fue -amén de la desconfianza inicial de los Estados miembros ante la pérdida de su soberanía legislativa frente a la Comisión-, la enorme complejidad técnica del procedimiento armonizado y la firme oposición de los Gobiernos nacionales a modificar su *estatus* normativo. Concretamente, hubo dos casos muy "sonados" que ilustraron perfectamente esta situación:

²⁵³ Adoptado el 28 de mayo de 1969, JOCE núm. C 76, de 17 de junio de 1969. Modificado el 21 de mayo y 17 de diciembre de 1973 (JOCE núm. C38 de 5 de junio y núm. C 117, de 31 de diciembre, respectivamente)

1.- El de las pastas alimenticias: Francia e Italia pretendían mantener sus legislaciones que sólo autorizaban el uso del trigo duro, mientras que los otros Estados Miembros utilizaban trigo blando²⁵⁴.

2.- Más conocido aún fue el de la cerveza alemana: los alemanes se amparaban en una ley de pureza de 1516, según la cual la cerveza debe fabricarse exclusivamente a base de lúpulo, malta, cebada, levadura y agua, sin adición de ninguna otra sustancia. Obviamente, los demás Estados no podían aceptar esta regla²⁵⁵.

Para los alimentos se había elegido la coexistencia de la llamada “armonización horizontal”, que regula en general las cuestiones referentes a todos los productos alimenticios (etiquetado, material en contacto con los alimentos, indicación de precios, etc.) con la “armonización vertical”, que regula los aspectos concretos que se refieren a un determinado alimento (chocolate, agua mineral, zumos, etc.).²⁵⁶

Cuando en 1985 se impulsó el Mercado interior, para el sector alimentos se definieron unas soluciones especiales, objeto de una Comunicación de la Comisión de 8 de noviembre, sobre *legislación comunitaria de los productos alimenticios*, conocida coloquialmente como **Libro Blanco bis**²⁵⁷, del cual destacamos lo siguiente:

1. Se concentran los esfuerzos en la armonización horizontal, mediante nuevas Directivas-marco que se ocupan de las exigencias esenciales de protección de la salud, lucha contra el fraude, e indicaciones en los productos que puedan inducir a engaño.
2. El Consejo es quien traza las grandes líneas y las exigencias generales de seguridad y salud, mientras que la Comisión se encarga de las regulaciones en detalle (leyes-receta)²⁵⁸
3. Se propone la extensión de la Directiva del Consejo 83/189/CEE, de 28 de marzo²⁵⁹, *sobre un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas*, a los productos alimenticios. Así la Comisión está informada de las regulaciones

²⁵⁴ Sentencia del TJCE de 14 de julio de 1988 sobre la ley italiana de la pasta, asunto 407/85.

²⁵⁵ Sentencia del TJCE de 12 de marzo de 1987 sobre las leyes griega y alemana de la cerveza, asuntos 176/84 y 178/84.

²⁵⁶ BUENDÍA SIERRA, JL.: *Las secuelas del caso “Cassis de Dijon”. Libre circulación de productos alimenticios y reglamentaciones nacionales*. Rev de Instituciones europeas, Vol. 16, núm. 1 (1989), Pág. 149.

²⁵⁷ COM (85) 603 final, no publicado en el DOCE.

²⁵⁸ *Leyes-receta*: anglicismo que se refiere a normativas detalladas relativas a la composición y a otras características técnicas de una determinada categoría de productos (generalmente alimentos) que suelen tener una denominación de venta concreta para los productos conformes con las mismas.

²⁵⁹ DO nº L 109, de 26 de julio de 1983.

nacionales, y puede realizar un procedimiento de armonización de las mismas, si lo considera necesario²⁶⁰.

4. Se establece un calendario hasta principios de 1993 para que se aprueben las directivas previamente determinadas²⁶¹.

- Áreas objeto de armonización

Según el Libro Blanco bis, las materias objeto de regulación mediante la legislación comunitaria son:

A.- De una parte, *todas aquellas encaminadas a garantizar la protección de la salud y la vida de las personas*: aditivos alimentarios, materiales y objetos en contacto con los alimentos, contaminantes, procedimientos de tratamiento o de fabricación y alimentos dietéticos.

B.- De otra parte, aquellas que resultasen necesarias para satisfacer ciertas exigencias de carácter imperativo, tales como la lealtad en los intercambios comerciales y la protección de los consumidores: etiquetado, presentación y publicidad de los productos, así como los controles oficiales.

- Modalidades de armonización

A.- Esencialmente la Comisión optó por la **armonización horizontal**, es decir, reglas horizontales aplicables a todos los productos o categorías de productos en general. Sobre todo se utilizó en las materias ya citadas (aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas, materiales en contacto con los alimentos, ciertos procedimientos de tratamiento o fabricación) junto con el etiquetado, presentación y acondicionamiento de los productos y, particularmente, en la armonización de las disposiciones relativas al control oficial de los productos alimenticios.

B.- En ciertos casos, se adoptarían disposiciones de **carácter vertical o sectorial**, que fijan las especificaciones de calidad de los productos, es decir, las prescripciones de composición y fabricación, como por ejemplo las directivas de chocolate, agua mineral, zumos de frutas, miel, azúcar, etc.. Sin embargo, en principio, la Comisión se abstiene de usar este sistema salvo en materias relacionadas con la protección de la salud y, a cambio, adopta una política de calidad de productos.

²⁶⁰ BLANCA HERRERA, R; LOPEZ MARTINES MC. Y MARTÍN CASTILLA D.: *Garantías sanitarias y libre circulación de alimentos de fabricación industrial en la CE*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada 1992, pág. 38.

²⁶¹ Las materias que regulan estas directivas son las mismas objeto de armonización preferente o exhaustiva que el Libro Blanco bis consideró fundamentales para la protección de la salud, y por tanto debían aprobarse antes de 1993: aditivos alimentarios, los materiales y objetos en contacto con los productos alimenticios, los contaminantes, los procedimientos de tratamiento o fabricación y los alimentos dietéticos. En el mismo sentido se expresa la *Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la libre circulación de los productos alimenticios en la Comunidad*, punto 2. COM (89) 256 final. DO nº C 271, de 24.10.89.

4.2. El reconocimiento mutuo en el sector alimentario

Cuando no existan disposiciones comunitarias armonizadas, los EEMM son competentes para establecer, por lo que se refiere a su propia producción, las disposiciones relativas a la fabricación, composición, acondicionamiento y presentación de los productos alimenticios. Sin embargo deben admitir en su territorio los productos alimenticios elaborados y comercializados legalmente en los restantes EEMM. Este principio de reconocimiento mutuo sólo podrá ser obstaculizado cuando la medida tomada para impedir la entrada en el territorio nacional de productos de otros EEMM:

1. Resulte justificada por ser necesaria para satisfacer una exigencia imperativa, como es la protección de la salud pública, la defensa del consumidor frente al engaño, la lealtad de las transacciones comerciales y la protección del medio ambiente.
2. Sea proporcional al objetivo que persigue y
3. Constituya el medio menos perjudicial para alcanzar ese objetivo.

En definitiva, *sólo la necesidad de proteger la salud y la vida de las personas y los animales, o la de proteger las especies vegetales, puede justificar la prohibición absoluta de comercializar un producto alimenticio.*

No obstante, esta prohibición de comercializar productos alimenticios procedentes de otro Estado miembro debido a una disposición nacional, sólo es posible cuando esta disposición se ajusta al Derecho comunitario derivado o, en el caso de ausencia parcial o total de normativas armonizadas, dicha legislación:

- Responde a un objetivo legítimo de política sanitaria, o bien
- Se dan las condiciones de aplicación del art. 36 del Tratado CEE, es decir, razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, **protección de la salud y vida de las personas** y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, o protección de la propiedad industrial y comercial.

Ahora la cuestión es precisar cuál es la legislación que responde a un objetivo legítimo de política sanitaria. A tal efecto la Comisión fija las siguientes características:

1. La que prohíbe, restringe o limita la utilización de aditivos alimentarios.
2. La que garantiza la inactividad de los materiales en contacto con alimentos.
3. La que prohíbe o limita la presencia, en la superficie o en el interior de los alimentos, de residuos de pesticidas o de otros tipos de contaminantes.
4. La que establece los criterios microbiológicos que deben respetarse.
5. La que regula ciertos procedimientos de fabricación o de tratamiento de los productos alimenticios.

6. La que obliga a mencionar en el etiquetado las informaciones necesarias para asegurar la protección de la salud de las personas.

4.3. Opciones para proteger la salud de los consumidores

La libertad fundamental que constituye la libre circulación de mercancías no es una libertad absoluta: el reconocimiento mutuo está condicionado por el derecho de control²⁶² que puede ejercer el Estado miembro de destino sobre la equivalencia del grado de protección del producto en cuestión que se quiere introducir en su mercado.

Según los casos, las autoridades nacionales pueden servirse de varios sistemas de control para proteger la salud y la vida de los consumidores, con relación a productos que al no estar armonizados se acogen el principio de reconocimiento mutuo: autorización previa, notificación de importación/comercialización y las cláusulas de reconocimiento mutuo²⁶³.

a) Autorización previa

Los EEMM pueden establecer en determinadas ocasiones un procedimiento de autorización previa para los productos alimenticios y/o sus ingredientes legalmente comercializados y/o fabricados en otro Estado miembro. Cuando este régimen de autorización previa se refiere a determinadas categorías de ingredientes (aditivos, sustancias nutritivas, etc.) puede consistir en la aplicación de un sistema de lista positiva de sustancias autorizadas.

El operador económico, antes de introducir en el mercado sus productos, solicita de la autoridad correspondiente del Estado miembro receptor una autorización previa. En caso de denegación, corresponde al Estado miembro probar que efectivamente la comercialización de esos productos plantea un riesgo real para la salud pública.

²⁶² El derecho de control deberá basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos por anticipado, a fin de delimitar el ejercicio del poder de apreciación de las autoridades nacionales de manera que no se ejerza de forma arbitraria. Comunicación interpretativa de la Comisión *Simplificación del acceso de productos al mercado de otro Estado miembro: aplicación práctica del reconocimiento mutuo*. COM (2003) 3944- DO nº C 265, de 4.11.2003, punto 4.

²⁶³ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: La libre circulación de los productos alimenticios en la Unión Europea: tres opciones para asegurar la protección de la salud de los consumidores. *Revista Española de Derecho Europeo* (2004), nº 11, pp. 397 y ss.

b) La notificación de la comercialización

En este caso el fabricante o distribuidor debe notificar a la autoridad correspondiente la comercialización del producto en cuestión, adjuntando un modelo de etiquetado y asumiendo la obligación de aportar, en caso de duda, prueba de la exactitud material de los datos mencionados en el etiquetado.

Este sistema se utilizó con los productos dietéticos al objeto de posibilitar un eficaz control de los mismos²⁶⁴. Este método es válido cuando los otros dos (autorización previa y cláusula de reconocimiento mutuo no son posibles), por eso se utiliza en contadas ocasiones.

c) Cláusulas de reconocimiento mutuo

Las cláusulas de reconocimiento mutuo se incluyen en las normativas nacionales que puedan obstaculizar la libre circulación de mercancías. Destacan por su adaptabilidad y eficacia, su objetivo es garantizar la libre circulación de los productos alimenticios legalmente fabricados y/o comercialización en otro Estado miembro y que ofrecen un nivel de protección de la salud equivalente al garantizado en el Estado miembro de destino, aunque tales productos no cumplan textual y exactamente las mismas disposiciones o características técnicas establecidas para los productos fabricados en el Estado miembro receptor.

Lo importante aquí es el examen del grado de conformidad de los productos a los se le aplica el principio de reconocimiento mutuo, para verificar la equivalencia de los niveles de protección. Hay una guía²⁶⁵ para aplicar estos procedimientos, pero aún así se puede denegar la comercialización del producto o hacer que se retire del mercado después de cumplir ciertos requisitos, entre los que destacamos haber demostrado -a partir de los elementos científicos pertinentes- cuáles son las razones obligatorias de interés general por las que la autoridad competente adopta esa decisión²⁶⁶.

²⁶⁴ Directiva del Consejo 89/398/CEE, de 3 de mayo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre productos alimenticios destinados a una alimentación especial. DO nº L 186, de 30 de junio de 1987, art 8.2.

²⁶⁵ Comunicación interpretativa de la Comisión *Simplificación del acceso de productos al mercado de otro Estado miembro: aplicación práctica del reconocimiento mutuo*. COM (2003) 3944- DO nº C 265, de 4.11.2003, punto 4.1 (recogida de información), 4.2 (verificación de la equivalencia de los niveles de protección) y 4.3 (resultado de la evaluación y comunicación al solicitante).

²⁶⁶ En el 2008 se aprobó el Reglamento (CE) nº 764/2008 por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro, más conocido como Reglamento sobre el "reconocimiento mutuo", cuyo objetivo es definir los derechos y obligaciones de las autoridades nacionales y las empresas cuando las primeras pretenden denegar el reconocimiento mutuo, así como el acceso al mercado de un producto legalmente comercializado en otro Estado miembro. Este Reglamento impone la carga de la prueba a las autoridades nacionales que pretenden denegar el acceso al mercado. Las autoridades deben declarar por escrito la razón precisa, de carácter técnico o científica de su intención de no permitir la libre circulación de dicho producto en su mercado nacional. Se da al operador económico la oportunidad de defender su caso y presentar argumentos sólidos a las autoridades competentes. DOCE L 218, de 13.08.2008.

En conclusión, existen procedimientos de control que permiten a los EEMM asegurar un elevado nivel de protección de la salud de los consumidores; no obstante, este derecho de control sólo se puede ejercer cuando las autoridades nacionales aprecien de manera objetiva/científica que es imprescindible delimitar la libre circulación de mercancías para proteger un bien superior como es la salud.

5. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA

5.1. Consideraciones generales

Durante más de treinta años de actividad legislativa se había conseguido la armonización de la mayoría de las disposiciones nacionales sobre productos alimenticios y la consecución del Mercado Interior; sin embargo, muchas críticas se dirigían a la minuciosidad excesiva de la legislación, su fragmentación, las dificultades de adaptación a las innovaciones tecnológicas y los problemas de funcionamiento diario del mercado interior.

La cuestión radicaba en que la legislación alimentaria, a diferencia de otros sectores, se había desarrollado por etapas, y no existía un texto global que estableciera claramente los principios fundamentales y las obligaciones de las partes interesadas.

El carácter fragmentario e incoherente de la legislación alimentaria, así como su enorme complejidad y diversidad daba lugar a situaciones verdaderamente reprochables. Por ejemplo, se daba el caso de que muchas disposiciones, siendo demasiado detalladas o prescriptivas, no tenían en cuenta los sistemas de control interior aplicados por las industrias para garantizar la seguridad de sus productos; otras, en cambio, estaban duplicadas o tenían incoherencias con respecto a otras normas verticales aplicables al mismo sector, o incluso con la horizontal que regulaba esa área.

Otra crítica se centraba en la lentitud de los procedimientos legislativos comunitarios, que aprobaban disposiciones de difícil adaptación al progreso científico y técnico.

Estas opiniones se reforzaron con acontecimientos como la crisis de la EEB, que sembraron la alarma entre los consumidores y la desconfianza general en los mecanismos de control comunitarios.

A finales de los ochenta, era evidente que la legislación alimentaria había perdido la capacidad para cumplir su fin más elemental: lograr el mantenimiento de un elevado nivel de protección de la salud pública y de los consumidores.

En consecuencia, fue necesario afrontar una revisión de la legislación alimentaria que conjugase los siguientes principios:

- Un nivel elevado de protección de la salud y de los consumidores.
- La libre circulación de mercancía en el Mercado Interior.
- La competitividad de la industria europea.
- La asunción por parte de las industrias, productores y proveedores de su responsabilidad en materia de inocuidad alimentaria, mediante la implantación de los sistemas de autocontrol y el refuerzo de los controles oficiales y las disposiciones de ejecución de los mismos.

Todo esto debía conseguirse mediante una legislación coherente, racional, más sencilla, fácilmente comprensible y elaborada en concertación con todas las partes interesadas.

De esta necesidad surgió en 1997 el Libro Verde de la Comisión, sobre los principios fundamentales de la legislación alimentaria de la Unión Europea²⁶⁷. Con él se pretendía realizar un amplia consulta para examinar en qué medida la legislación respondía a las expectativas de los consumidores y productores, estudiar la eficacia de los sistemas oficiales de control –puesta en duda por la crisis de las vacas locas– y, en general, garantizar la coherencia, racionalidad y claridad de la legislación.

5.2. Estrategia Reglamentaria General

Para afrontar la reforma de la legislación alimentaria era indispensable crear un marco reglamentario eficaz, sencillo y fácil de entender y utilizar por las partes interesadas. El objetivo final era mantener un nivel elevado de seguridad y un control público que pudiera reducir la incidencia de las alarmas sanitarias relacionadas con los alimentos.

Ahora bien, la creciente complejidad de la cadena alimentaria –y la experiencia de las vacas locas– indujo a controlarla en su totalidad y no en determinadas partes. Aparece el control integral que más tarde el Libro blanco sobre Seguridad Alimentaria denominaría coloquialmente “de la granja a la mesa”. Ésta fue probablemente la premisa más importante sobre la que se asentaría la futura reforma del marco legislativo comunitario.

Otro elemento que se tuvo presente fue el hecho de que la responsabilidad principal de la producción de alimentos seguros y salubres, recayese en los productores y la industria. Así pues, se iba a permitir a la industria elaborar y aplicar procedimientos internos de control adecuados, en la medida en que éstos estuviesen respaldados por sistemas oficiales de control eficaces.

Otras características de la futura reforma serían la transparencia, la adaptación de la legislación al progreso científico y técnico –particularmente importante en el ámbito de la alimentación–, la racionalización de las definiciones utilizadas para los productos alimenticios, la promoción de la calidad mediante normas reconocidas a nivel europeo e internacional (ISO 9000 y EN 29000), el asesoramiento científico en la elaboración de la legislación, la revisión del etiquetado, la introducción de la obligación general de seguridad y salubridad en toda la cadena alimentaria y la aplicación del principio de responsabilidad en el sector de la alimentación.

Finalmente, otra orientación que introdujo la Comisión –no también acogida como las anteriores–, fue la elección del reglamento como instrumento unificador de la legislación comunitaria, frente a las tradicionales directivas. Se argumentaron varias ventajas:

²⁶⁷ COM (97) 176 final. Bruselas, 30.04.1997.

- Facilitar la aplicación uniforme en todo el mercado interior
- Aumento de la transparencia
- Mejora de la actualización legislativa con respecto a la evolución científica y técnica, ya que no era necesaria la intermediación de los EEMM.

Ciertas opiniones más críticas²⁶⁸ revelaron el hecho de que más que oportunidad de cambio, fuera oportunismo de la Comisión, ya que el reglamento, al prescindir de las legislaciones nacionales, amplía enormemente las facultades normativas de esta institución y, en general, de la Unión Europea.

5.3. ¿Estrategia reglamentaria horizontal o vertical?

Debido a la diversidad del sector alimentario, tradicionalmente se han utilizado dos métodos o enfoques para legislar: el horizontal, que consiste en la elaboración de normas generales aplicables a los productos alimenticios en su conjunto, y el vertical, que establece normas específicas para sectores concretos.

Ambas estrategias han coexistido, ya que en determinados casos, puede resultar necesaria una legislación específica detallada, en particular para tratamientos difíciles de detectar que pudieran utilizarse para enmascarar los efectos de métodos de producción poco higiénicos o inseguros.

En otros casos basta con que las exigencias reglamentarias estén redactadas de forma que queden claros los objetivos buscados y el resultado esperado, sin que sea necesario prescribir la manera de lograr esos objetivos. Una vez establecido un marco legal claro y los fines a perseguir, puede dejarse a los agentes económicos la aplicación de la legislación por medios de sistemas tipo HACCP, de códigos de prácticas correctas y de otros instrumentos convenientes, pero con la supervisión efectiva de las autoridades de control.

La diferencia entre estas dos estrategias –horizontal y vertical– es muy manifiesta en el ámbito de la higiene alimentaria donde ambas coexisten:

- Para los productos alimentarios de origen animal, que son sensibles desde el punto de vista sanitario, una serie de Directivas verticales prescriben de manera detallada las condiciones de higiene que deben respetarse.
- Sin embargo, otros alimentos están recogidos por la Directiva general de higiene de los productos alimenticios. Aunque contiene determinadas disposiciones imperativas, esta Directiva sigue un

²⁶⁸ Véase PUEL F: *Le paradoxe du droit européen : droit virtuel et droit national*. Revue du Marché commun et de l'Union européenne (2000), nº 438, pag. 322. PARDO LEAL: *El reglamento general sobre los alimentos : ¿el último recurso para recuperar la confianza de los consumidores ?* Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia (2001), nº 212, pp. 100-112.

enfoque más general que define los objetivos de higiene alimentaria y deja bastante libertad a la industria en cuanto a las medidas de aplicación.

Estas dos estrategias tienen sus ventajas e inconvenientes. Un enfoque más normativo requiere que el legislador defina los principales factores de riesgo así como los medios para tratarlo, a menudo eso permite que las empresas conozcan exactamente cuáles son sus obligaciones al tiempo que facilita la labor de las autoridades de control.

El enfoque general, en cambio, deja más libertad a la industria en lo que respecta a la aplicación de la legislación, pero debe garantizar al mismo tiempo un nivel de protección de la salud pública equivalente a aquél que ofrece el enfoque más normativo. Es probable que se reduzca también las necesidades de actualización frecuente de la legislación.

Sin embargo, requiere que las empresas, al igual que las autoridades de control, desempeñen un papel mucho más activo en el análisis de los riesgos presentados por las distintas actividades y en la implantación de medidas eficaces para controlarlos. Esto puede ser fuente de dificultades, en particular para las pequeñas empresas del sector, aunque la elaboración de códigos de prácticas correctas aplicables al conjunto de la industria pudiera ser una solución al problema.

Estos dos enfoques no son necesariamente incompatibles. La legislación comunitaria en el sector de los aditivos alimentarios pone de manifiesto que su combinación puede dar buenos resultados. Esta legislación se basa en una evaluación rigurosa de la seguridad de todos los aditivos. Cuando la evaluación de la seguridad pone de manifiesto la necesidad de establecer una ingesta diaria admisible (IDA) para proteger la salud pública, se fijan límites prescriptivos máximos para cada aditivo en cada producto alimenticio. Sin embargo, cuando la evaluación indica que no es necesario establecer una IDA, se aplica el principio de *quantum satis*. Esto significa que la industria es libre para utilizar el aditivo de acuerdo con las prácticas correctas de fabricación y la cantidad necesaria para producir el efecto deseado, a condición de no inducir a error al consumidor.

Sin embargo, este doble sistema no siempre ha sido fácil de entender y de aplicar, es muy criticada su complejidad e incoherencia. En la práctica resulta complicado manejar todas las directivas verticales, a veces demasiado preceptivas y contradictorias entre sí, mientras que la directiva general de higiene es demasiado genérica, lo cual se presta a la confusión o, en el peor de los casos, a la arbitrariedad interpretativa, también se le reprocha el no tener en cuenta las particularidades de ciertos sectores productivos.

Todos estos inconvenientes indujeron a la Comisión a formular una propuesta sorprendente en el hasta entonces disperso panorama normativo alimentario: elaborar un texto único, un cuerpo normativo que integrara todas las directivas verticales relativas a la salud pública y animal (incluyendo las condiciones de importación), y que a su vez ampliara los principios comunes

(como el control oficial, o el HACCP) para abarcar a todas las disposiciones anteriores.

5.4. La propuesta de reforma de la Comisión

Evidentemente, la simplificación no iba a resultar tarea fácil. Hasta entonces, el tejido normativo era el siguiente:

A.- De una parte, 14 Directivas verticales que regulaban la producción y comercialización de los productos alimenticios de origen animal:



Edificio Berlaymont, Bruselas.
Sede de la Comisión Europea

1. Directiva 64/433/CEE sobre carnes frescas.
2. Directiva 71/118/CEE sobre carne de aves de corral.
3. Directiva 77/96/CEE sobre detección de triquinias
4. Directiva 77/99/CEE sobre productos cárnicos.
5. Directiva 89/362/CEE sobre higiene de la producción de leche
6. Directiva 89/437/CEE sobre ovoproductos.
7. Directiva 91/492/CEE sobre moluscos bivalvos vivos.
8. Directiva 91/493/CEE sobre productos de la pesca.
9. Directiva 91/495/CEE sobre carne de conejo y de caza de cría.
10. Directiva 92/45/CEE sobre carne de caza silvestre
11. Directiva 92/46/CEE sobre leche y productos lácteos.
12. Directiva 92/48/CEE sobre buques de pesca.
13. Directiva 92/118/CEE sobre gelatina, ancas de rana y caracoles.
14. Directiva 94/65/CEE sobre carnes picadas.

El método utilizado para simplificar estas Directivas fue su refundición. Se adoptó esta solución porque se había observado que algunos procedimientos y requisitos incluidos en las mismas eran idénticos, prácticamente idénticos o similares. Si se agrupaban podía conseguirse un conjunto de normas comunes a todos los alimentos evitando así superposiciones, redundancias, e incoherencias.

El resto de Directivas, como por ejemplo la de la miel, propias de un alimento en particular, se mantendrían en forma de anexos específicos para cada producto.

B.- De otra parte, 7 Directivas regulaban las normas zoonitarias destinadas a prevenir la propagación de enfermedades animales como la peste porcina o la fiebre aftosa, a través de productos de origen animal

- 1.- Directiva 72/461/CEE policía sanitaria de carnes frescas

- 2.- Directiva 80/215/CEE policía sanitaria de productos cárnicos
- 3.- Directiva 91/67/CEE policía sanitaria de productos derivados de animales acuáticos.
- 4.- Directiva 91/494/CEE carne de aves de corral, en lo que afecta a la sanidad animal.
- 5.- Directiva 91/495/CEE carne de conejo y caza de cría, con relación a la sanidad animal.
- 6.- Directiva 92/45/CEE carne de caza silvestre, en cuanto a sanidad animal.
- 7.- Directiva 92/46/CEE leche y productos lácteos, con respecto a la sanidad animal.

Al igual que con las normas de higiene, pueden refundirse en una única propuesta sobre sanidad animal, que indique los riesgos que puede haber para los animales en los productos de origen animal, y establezca sistemas para el control y la eliminación de dichos riesgos

C.- Finalmente 2 Directivas horizontales regulaban a todos los alimentos en su conjunto:

- 1.- Directiva 93/43/CEE relativa a la higiene de los productos alimenticios

En este caso, la propuesta de la Comisión fue muy ambiciosa, la idea era elaborar un Reglamento que garantizara la inocuidad de los productos alimenticios en todas las etapas de la producción, de la primaria hasta la venta o el abastecimiento al consumidor final. Para ello, se tendrían en cuenta una serie de principios como la responsabilidad del fabricante, la seguridad en todas las etapas de la cadena alimentaria, el mantenimiento del frío, la aplicación del sistema de análisis de peligros y puntos de control críticos códigos de prácticas higiénicas, criterios microbiológicos, garantía de productos importados, etc.

- 2.- Directiva control oficial

Los requisitos para los controles oficiales estaban establecidos en distintos sectores como el veterinario, salud pública, sanidad animal, productos alimenticios y alimentación animal. Este planteamiento sectorial conduce a que requisitos de características similares estén cubiertos de diferente manera en distintos sectores, o bien a que algunos aspectos no estén recogidos en ningún sector, con las consiguientes lagunas legales.

La solución fue elaborar una propuesta donde se recogían los principios generales de control que deben seguirse para garantizar que se cumple la normativa sobre alimentación humana y animal. Esta propuesta cubriría todos los aspectos relacionados con los controles oficiales de la inocuidad de los productos alimenticios y piensos en todas las etapas de la cadena alimentaria, incluyendo la producción primaria²⁶⁹ y, sobre todo, las responsabilidades de los

²⁶⁹ La ampliación de los controles a la producción primaria se basa en la aplicación del principio “de la explotación a la mesa”, ya que los peligros biológicos y químicos que encierran los productos alimenticios pueden tener su origen en las explotaciones.

servicios oficiales de los EEMM, las medidas que deben adoptarse en caso de riesgo para los consumidores, la formación de los funcionarios encargados de realizar dichos controles, la aplicación de los planes de contingencia, los controles de los productos importados, las inspecciones realizadas por la Comisión, etc.

Después de numerosas consultas a expertos y a las partes interesadas, en el año 2000 –tres años después de que se publicara el Libro verde– la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo cinco propuestas de Reglamentos²⁷⁰ en forma de actos jurídicos preparatorios:

- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la **higiene de los productos alimenticios**.
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen **normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal**.
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones para la **organización de los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano**.
- Reglamento del consejo por el que se establecen **las normas zoonitarias aplicables a la producción, comercialización e importación de los productos de origen animal destinados al consumo humano**.
- Directiva del Parlamento europeo y del Consejo por la que se derogan determinadas Directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias de producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y se modifican las Directivas 89/662/CE²⁷¹ y 91/67/CEE²⁷².

Estas propuestas forman lo que hoy se conoce como “paquete de higiene”, nuevo marco legislativo que rige en la Unión Europea desde el 1 de enero de 2006

²⁷⁰ COM (2000) 438 final, Bruselas 14.07.2000.

²⁷¹ Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior. DOCE L 395, de 30 de diciembre.

²⁷² Directiva 91/67/CEE del Consejo, de 28 de enero de 1991, relativa a las condiciones de policía sanitaria aplicables a la puesta en mercado de animales y productos de la acuicultura. DOCE L 46, de 19 de febrero.

Capítulo IV

EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

Sumario

1.- EL GATT Y LA OMC.

2.- LAS NORMAS SANITARIAS DE LA OMC.

2.1. - El Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).

2.1.1 Antecedentes.

2.1.2. Objetivos básicos.

2.1.3. Definiciones.

2.1.4. Criterios para aplicar las medidas sanitarias y fitosanitarias:

- Armonización.
- Equivalencia.
- Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria.
- Transparencia.

2.2. -El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

2.2.1. Definiciones.

2.2.2. Excepciones.

2.2.3. Armonización y equivalencia.

2.2.4. Código de buena conducta.

2.3. - ¿Qué Acuerdo se aplica a los alimentos?

3.- EL CODEX ALIMENTARIUS: UNA GLOBALIZACIÓN JURÍDICA.

- 3.1. - Origen.
- 3.2. - La Comisión del *Codex Alimentarius* (CCA).
- 3.3. - El *Codex Alimentarius*.
- 3.4. - El *Codex* y el Comercio Internacional de Alimentos.

4.- CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS.

- 4.1. - Objetivo.
- 4.2. - Ámbito de aplicación.
- 4.3. - Principios Generales.
- 4.4. - Aplicación.
- 4.5. - Competencia de aplicación.

1.- EL GATT y LA OMC

1.1.- EL GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)

En 1946 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó, en la Habana, la “*Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo*”, en cuyo marco pretendía constituir una Organización Internacional de Comercio (OIC).

La primera intención era crear una tercera institución mundial que se ocupara del comercio y la cooperación económica internacional. Esta institución se sumaría a las dos existentes del “*Sistema Bretton Woods*”: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.



Los constructores del sistema económico de la postguerra: Harry Dexter White (izd) y John Maynard Keynes

El *Sistema Bretton Woods* (conocido como patrón oro de cambio) tuvo su origen en una idea del economista británico John Maynard Keynes, que consistía en tratar de conducir el crecimiento económico desde el plano global.

Del 1 al 22 de julio de 1944, en Bretton Woods, New Hampshire (EEUU), 44 países se reunieron para establecer el sistema monetario de la post-guerra.

Aquí tuvo su origen *El Banco Internacional (BI)* para la Reconstrucción y el Desarrollo (más conocido como Banco Mundial) y el *Fondo Monetario Internacional (FMI)*²⁷³.

El objetivo más importante del *Bretton Woods System* fue la creación del nuevo orden de la economía mundial, así como el apoyo al comercio mediante un régimen internacional monetario con tipo de cambio estable y fuerte, utilizando el dólar estadounidense como patrón.

Este sistema quebró cuando, a finales de los años 60, el dólar no pudo seguir cumpliendo su función de dinero patrón.

²⁷³ TORIBIO DÁVILA, JJ.: *Las Instituciones del Bretton Woods: 60 años de cambios*. Revista ICE (2005), nº 827, pp 17 y 18.



Hotel Mount Washington, en Bretton Woods, New Hampshire, (USA), donde se celebró la histórica Conferencia de julio de 1944, dando lugar al Banco Internacional y al Fondo Monetario *Internacional*

La conferencia de *Bretón Woods* tenía previsto la creación de un tercer organismo, denominado desde el principio **Organización Mundial de Comercio (OMC)** que no prosperó. En realidad el origen de esta organización fue algo más complicado, su punto de partida estuvo en la citada *Conferencia de la Habana* donde finalmente se aprobó como “*Organización Internacional de Comercio (OIC)*” o “*Carta de la Habana*”. Sin embargo, al no producirse la necesaria ratificación por los distintos Gobiernos, especialmente EEUU, la OIC murió prácticamente antes de nacer.

1944	Conferencia monetaria y financiera de Naciones Unidas. En Bretón Woods, USA	BI FMI
1946	Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo de Naciones Unidas. En la Habana, Cuba	OIC
1947	Negociaciones unilaterales entre países asistentes a la Conferencia de la Habana	GATT-47

Pero, curiosamente, durante las negociaciones del proyecto de la “Carta de la OIC”, 23 de los 50 países participantes acordaron reducir los aranceles aduaneros para impulsar la liberalización del comercio. Además, convinieron en que debían hacerlo rápida y provisionalmente para proteger el valor de las concesiones arancelarias que habían acordado, frente a la supuesta e inminente aprobación de la OIC²⁷⁴.

El conjunto de las normas comerciales que habían negociado pasó a denominarse **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947** (más conocido como *GATT de 1947*). Se firmó en Ginebra el 30 de octubre de 1947, y entró en vigor el 1 de enero de 1948.

²⁷⁴ Estos acuerdos se aprobaron un año antes (1947) de que oficialmente se aprobara la Carta de la OIC, en marzo de 1948.

Estos 23 países²⁷⁵ contratantes fueron oficialmente los fundadores del GATT, que nació especialmente para reducir los derechos arancelarios tradicionales, así como otro conjunto de prácticas denominadas “protección no arancelaria” (como son las barreras técnicas al comercio), permitiendo así la libre circulación de mercancías por el mundo. Comenzaba la globalización²⁷⁶.

No obstante, el mayor logro del GATT fue establecer un orden jurídico común al que había de ajustarse el comercio mundial en un cuadro estable y predecible, indispensable para las operaciones de los agentes económicos²⁷⁷.

A pesar de que el GATT tenía un carácter provisional, con la práctica se convirtió en un sólido Acuerdo que reguló una gran parte del comercio mundial desde 1948 hasta el 1 de enero de 1995, cuando entró en funcionamiento la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Desde su fundación la Secretaría general del GATT, con sede en Ginebra, convocó una serie de Rondas de Negociaciones²⁷⁸ que permitieron acuerdos “plurilaterales” entre los países participantes.

Al principio las Rondas se centraban en continuar el proceso de reducción de los aranceles, pero con el tiempo sus objetivos se volvieron más ambiciosos. Así por ejemplo, en la Ronda Kennedy (1964-67) se firmó un Acuerdo Antidumpig, y en la de Tokio se abordó por primera vez los obstáculos al comercio no consistentes en aranceles.

La Ronda Uruguay (celebrada entre 1986 y 1994 en Punta del Este) fue la última y la de mayor envergadura, dio lugar a la firma del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (más conocido como *GATT de 1994*), jurídicamente distinto del originario GATT de 1947.

²⁷⁵ Gobiernos de la Commonwealth de Australia, Reino de Bélgica, Birmania, Estados Unidos del Brasil, Canadá, Ceilán, República de Cuba, República Checoslovaca, República de Chile, República de China, Estados Unidos de América, República Francesa, India, Líbano, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, Nueva Zelanda, Reino de los Países Bajos, Paquistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rhodesia del Sur, Siria y Unión Sudafricana.

²⁷⁶ A la generalización de la economía de mercado, con mayor o menor libertad de unos y otros factores productivos, y de economías básicamente abiertas, es a lo que viene denominándose globalización, es decir, al predominio de la economía de mercado abierta e interrelacionada en todas la tierra, inaugurando lo que en los años veinte se denominó “mundo finito”. En ÁVILA ÁLVAREZ, AM.: *La participación del sistema GATT-OMC en la gobernanza mundial*. Revista ICE (2008), nº 843, pp 47.

²⁷⁷ LÓPEZ LÓPEZ, N.: *Las negociaciones comerciales en la OMC*. Revista ICE (2008), nº 843, p. 27.

²⁷⁸ Rondas del GATT: I en Ginebra (1947), II en Annecy, Francia (1949), III en Torquay, Reino Unido (1950-1951), IV en Ginebra (1955-1956), V Ronda Dillon en Ginebra (1960-1961), VI Ronda Kennedy en Ginebra (1964-1967), VII Ronda Tokio en Japón (1973-1979) y VIII Ronda Uruguay, en Punta del Este (1986-1994).

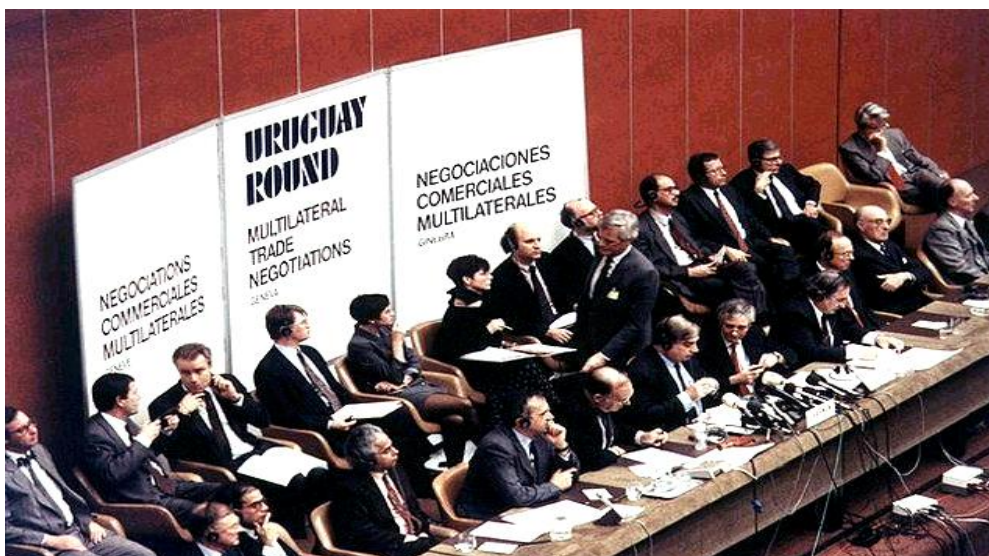
1.2.- LA OMC: Organización Mundial de Comercio

El GATT tuvo su éxito en el fomento y logro de la liberalización de gran parte del comercio mundial durante 47 años. La reducción progresiva de los aranceles contribuyó a estimular el crecimiento del comercio y la capacidad de los países para comerciar entre sí. De hecho, la afluencia de nuevos miembros durante la Ronda Uruguay fue una prueba de que el sistema multilateral de comercio funcionaba.

Sin embargo, a comienzos de los años 80 ya era evidente que el GATT no respondía a las realidades del comercio mundial como lo había hecho 40 años atrás.

La globalización de la economía, el comercio de servicios (no contemplado en el GATT), el incremento de las inversiones internacionales y el creciente número de países participantes, dieron lugar a que las primeras normas del GATT fueran insuficientes: comenzaba la *mundialización*.

Los miembros del GATT tuvieron que hacer un nuevo esfuerzo para afrontar el sistema multilateral que se avecinaba. Este esfuerzo se tradujo en la Ronda Uruguay y en la creación de la OMC.



Ronda Uruguay: 1986 Punta del Este-1993 Ginebra

La Ronda Uruguay fue la más larga de todas las Rondas del GATT, duró siete años y medio (1986-1994), casi el doble del plazo previsto. Participaron 125 países y se negociaron prácticamente todos los temas referidos al comercio, incluyendo hasta los productos biológicos más novedosos, software, e incluso, los tratamientos médicos del SIDA.

Fue la mayor negociación comercial que haya existido en la historia de la humanidad. El éxito estuvo en la conversión de todas las barreras a las importaciones por mecanismos transparentes como los aranceles y las cuotas. Este proceso de establecimiento de tasas cuantifica las barreras comerciales y permite un mayor acceso a los mercados, de forma mensurable y transparente.

Aunque al principio la Ronda Uruguay pareció condenada al fracaso, al final dio origen a la mayor reforma del comercio mundial desde la creación del GATT. Así, el 15 de abril de 1994, los Ministros de la mayoría de los gobiernos asistentes a la Ronda firmaron en Marrakech el Acuerdo²⁷⁹ mediante el cual se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC), que entraría en vigor a partir de enero de 1995.

La OMC es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su núcleo está constituido por los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados²⁸⁰ por los países que participan en el comercio mundial. Estos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional.

Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible.

La OMC está integrada por más de 184 Miembros²⁸¹, que representan el 90% del comercio mundial. El órgano superior de adopción de decisiones es la **Conferencia Ministerial**, que se reúne al menos una vez cada dos años.

En un segundo nivel, cuando no se reúnen las conferencias, lo hace un **Consejo General**.

La primera Conferencia fue en Singapur (1996), posteriormente en Ginebra, Suiza (1998), Seattle, EEUU (1999), Doha, Qatar (2001), Cancún, México (2003) y la sexta en Hong Kong, China (2005) y Ginebra, Suiza (2009).

La Secretaría de la OMC tiene su sede en Ginebra, al frente de la cual hay un Director General. No existen oficinas auxiliares. Dado que son los propios países Miembros los que toman las decisiones, la Secretaría de la

²⁷⁹ El Acuerdo por el que se crea la OMC (Acuerdo de Marrakech) está constituido básicamente por el fruto de las Negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994), conocidas como GATT-94. En realidad el cuerpo de normas completo de la OMC consta de unas 30000 páginas que recogen alrededor de 60 acuerdos, así como los respectivos compromisos (llamados listas de compromisos) contraídos por los distintos países Miembros, en materias específicas, como servicios, mercados, aranceles, etc. En <http://www.wto.org>.

²⁸⁰ Estos Acuerdos son a su vez ratificados por los parlamentos de los países Miembros.

²⁸¹ España es Miembro desde el 1 de enero de 1995.

OMC -a diferencia de las secretarías de otros organismos internacionales- no desempeña funciones decisorias.

Su principal cometido es prestar asistencia técnica a los distintos Consejos, Comités y Conferencias Ministeriales, analizar el comercio mundial y dar a conocer al público y a los medios de comunicación los asuntos relacionados con la OMC.



Sede de la OMC en Ginebra, Suiza

2.- LAS NORMAS SANITARIAS DE LA OMC

Aunque la liberalización del mercado favorece las exportaciones, permitiendo acceder al consumidor a una gran variedad de alimentos a bajo coste, lo cierto es que cada vez hay más países que a medida que caen las barreras comerciales, levantan otras menos transparentes para detener las importaciones.

Este es el caso de las restricciones sanitarias con muy poca base científica, que crean dudas en el consumidor acerca de la inocuidad de los alimentos importados. Así, mientras los métodos tradicionales de protección disminuyen, la seguridad alimentaria representa la mayor parte de las nuevas barreras comerciales²⁸².

Lógicamente la mejor forma de prevenir este proteccionismo encubierto, ya sea de índole sanitaria o no, es mediante el establecimiento de normas de obligado cumplimiento para todos los países Miembros de la OMC.

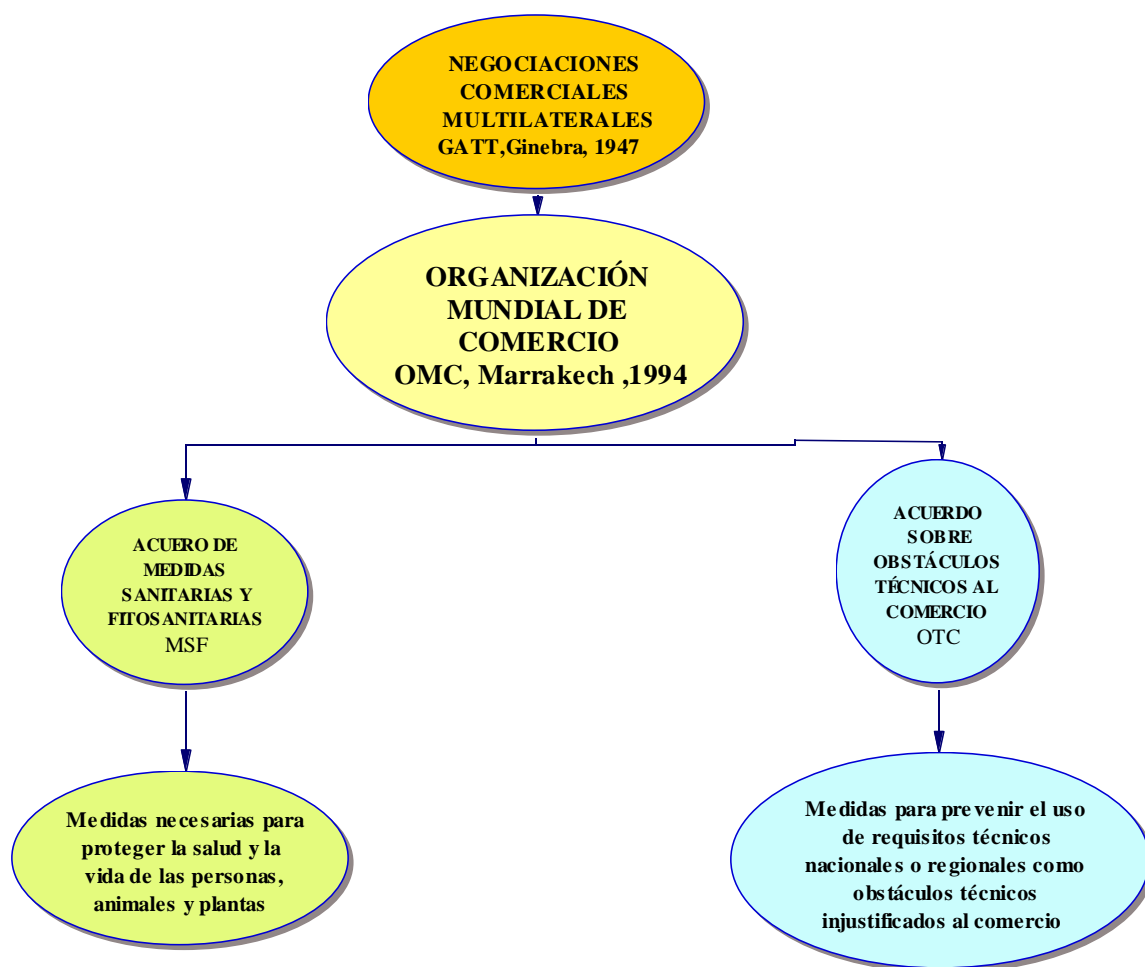
En la OMC estas normas se denominan Acuerdos y son el fruto de las negociaciones celebradas entre sus Miembros. De hecho, el funcionamiento de la OMC se basa en estas negociaciones y en la firma de una serie de acuerdos que constituyen contratos irreversibles entre los países contratantes, obligándoles a mantener sus políticas comerciales dentro de los límites convenidos.

El Acuerdo por el que se creó la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo de Marrakech) incorpora en su Acta Final los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, es decir, aquellos Acuerdos e instrumentos jurídicos que se aprobaron en el GATT-94, denominados en su conjunto *Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías*²⁸³:

- 1.- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- 2.- Acuerdo sobre la Agricultura.
- 3.- **Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.**
- 4.- Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.
- 5.- **Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.**
- 6.- Acuerdo sobre las Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

²⁸² ZEER MICHAR: *Perspectivas del comercio mundial y vinculaciones con la seguridad alimentaria*. Rev. Eurocarne (2002), nº 111, pp. 21 y 25.

²⁸³ Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, art. II. 4; Acta Final y Anexo 1A.



El propósito de la OMC es contribuir a la fluidez y liberalización del tráfico de mercancías, de manera que ni los reglamentos técnicos ni las normas y procedimientos de prueba y certificación, creen obstáculos innecesarios al comercio. Este es el principal cometido del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)*.

Sin embargo, este principio general tiene una excepción: cuando se trata de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, la preservación de los vegetales o la protección del medio ambiente, los países Miembros pueden establecer sus propias normas. De la regulación de estas medidas excepcionales se encarga el *Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, más conocido por sus siglas Acuerdo MSF.

2.1.- El Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

2.1.1.- Antecedentes

Con la globalización se accede a un mercado de alimentos enormemente amplio y variado. En este nuevo contexto de mercados internacionales, se plantea el problema de que tanto los productos agropecuarios importados como exportados sean inocuos y no generen riesgos para la salud de las personas, animales y plantas. Para garantizar esta inocuidad y evitar la introducción de enfermedades o plagas a través del comercio, los países pueden imponer normas que protejan la salud humana y animal (medidas sanitarias) y la sanidad vegetal (medidas fitosanitarias).

En el GATT de 1947 ya se reconocía la necesidad de introducir restricciones comerciales para proteger la salud. Por esta razón, se permitieron excepciones en lo referente a las medidas protectoras de la vida y la salud de las personas, animales y vegetales (art. XX b)²⁸⁴. Los Miembros del GATT tenían derecho a adoptar estas medidas siempre que no se aplicasen de forma discriminatoria, arbitraria o injustificada entre países, o bien, como una restricción encubierta al comercio internacional.

Sin embargo, en las Rondas del GATT, a medida que se reducían los aranceles aumentaba la tentación de utilizar los obstáculos no arancelarios (como las medidas sanitarias y fitosanitarias) para proteger las producciones nacionales. Por tanto, cada vez era más acuciante la necesidad de concretar las excepciones del citado art. XXb del GATT. Fue en la última Ronda, la de Uruguay, donde se estableció el Acuerdo MSF que se ocupa fundamentalmente de las cuestiones relativas al acceso de productos agropecuarios a los mercados.

2.1.2.- Objetivos básicos del Acuerdo MSF

El Acuerdo MSF tiene una doble finalidad: Reconocer el derecho soberano de los Miembros a proporcionar el nivel de protección de la salud que consideren adecuado, y garantizar que las medidas sanitarias y fitosanitarias no representen restricciones innecesarias, arbitrarias o injustificables desde el punto de vista científico, o encubiertas del comercio internacional.

El Acuerdo MSF permite a los países Miembros establecer sus propias normas en materia de inocuidad alimentaria y de sanidad animal y vegetal. Pero exige al mismo tiempo que dicha reglamentación se base en principios

²⁸⁴ Se refiere al art. XX del Acuerdo General del GATT relativo a "excepciones generales", el cual establece en el apdo. b "medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales".

científicos, para que se apliquen sólo aquellas medidas que sean realmente necesarias. La necesidad y la justificación de estas normas es fundamental, ya que por su propia naturaleza tanto las medidas sanitarias como fitosanitarias, pueden restringir el comercio al proteger las producciones nacionales de la competencia externa.

Si estas medidas no están realmente justificadas pueden ser un instrumento proteccionista muy eficaz; además, debido a su complejidad técnica, se convierten en un obstáculo especialmente engañoso y difícil de impugnar.

2.1.3.- Definiciones

A efectos de este Acuerdo, se entiende por *medida sanitaria o fitosanitaria* toda medida aplicada para proteger la salud y la vida de los animales²⁸⁵, o para preservar los vegetales²⁸⁶ en el territorio Miembro de los riesgos resultantes de:

- La entrada, radicación o propagación de plagas²⁸⁷, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades.
- La presencia de aditivos, contaminantes²⁸⁸, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos.
- Enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas.
- Prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de:

- Criterios relativos al producto final.
- Procesos y métodos de producción.
- Procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación.
- Regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia durante el transporte.
- Disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes.
- Prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

²⁸⁵ Incluyendo los peces y la fauna silvestre.

²⁸⁶ Incluyendo los bosques y la flora silvestre.

²⁸⁷ Incluyendo las malas yerbas.

²⁸⁸ Incluyendo los residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios y sustancias extrañas.

2.1.4.- Principios para aplicar las medidas sanitarias y fitosanitarias

- *La Armonización*

La Armonización se refiere al establecimiento, reconocimiento y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias comunes por parte de los diferentes EEMM. En este sentido el Acuerdo establece que la adopción de estas medidas debe basarse en normas, directrices o recomendaciones internacionales.

Concretamente se reconocen tres organismos internacionales de referencia:



- **EL CODEX ALIMENTARIUS** para la inocuidad alimentaria.

- **LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL**, conocida desde su creación en 1924 como Oficina Internacional de Epizootias (OIE). En la foto sede de la OIE, en el 12 de la rue de Prony, Paris, Francia.

- **LA CONVECCIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN FITOSANITARIA** para la Sanidad Vegetal (CIPF).

Se presupone que las medidas basadas en estas normas o recomendaciones internacionales, son compatibles con el Acuerdo MSF. A tal efecto existe un *Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* encargado de cooperar con las tres organizaciones citadas, y de vigilar el proceso de armonización y utilización de las normas, directrices y recomendaciones internacionales.

- *La Equivalencia*

Significa que los Miembros de la OMC aceptarán como equivalentes las medidas sanitarias y fitosanitarias, aún cuando difieran de las suyas propias o de las utilizadas por otros Miembros que comercien con el mismo producto, si el Miembro exportador demuestra objetivamente al Miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro importador.

La equivalencia es la solución al problema de que haya más de una medida sanitaria o fitosanitaria que sea igualmente efectiva para satisfacer un adecuado nivel de protección; por eso, el país importador está obligado a aceptar como equivalentes las medidas del país exportador. A tal efecto se facilita al país importador que lo solicite un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes.

La mayoría de las determinaciones de equivalencia tienen carácter bilateral. Sin embargo, el Acuerdo MSF insta a los Miembros a que realicen consultas para lograr también equivalencias multilaterales. Un ejemplo de equivalencia fue el caso de “los productos lácteos y la fiebre aftosa”²⁸⁹.

En 1994, el Comité Científico Veterinario de la Comisión Europea publicó un documento en el que examinaba el tratamiento térmico de la leche procedente de zonas afectadas por la fiebre aftosa. El estudio aconsejaba el uso de tratamientos térmicos específicos para destruir el virus de la fiebre aftosa. Esta recomendación se incorporó posteriormente a la legislación comunitaria.

Por tanto, la Comunidad Europea aceptó importaciones de productos lácteos procedentes de países donde se había registrado brotes de fiebre aftosa, siempre que la leche se hubiera sometido a alguno de los tratamientos térmicos especificados por el Comité Veterinario.

Nueva Zelanda en cambio aplicaba una política según la cual sólo aceptaba productos lácteos procedentes de países que habían estado libres de fiebre aftosa, al menos durante 12 meses.

Pues bien, durante las negociaciones de un acuerdo veterinario entre este país y la Unión Europea, celebradas en 1996, se llegó al acuerdo de que Nueva Zelanda realizaría un análisis de riesgo de los productos lácteos, y que la Unión Europea facilitaría información para respaldar su posición de aceptar productos lácteos procedentes de países con fiebre aftosa.

Cuando Nueva Zelanda completó sus análisis y comprobaciones a comienzos de 1998, adoptó una posición semejante a la de la Unión Europea. Por tanto, Nueva Zelanda reconoció esta legislación comunitaria como equivalente a sus normas.

Posteriormente, la OIE también adoptó los tratamientos térmicos recomendados por la Unión Europea como parte del su Código Zoosanitario internacional.

- *Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria.*

Consiste en evaluar la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador, así como las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas.

También consiste en la evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos.

Este recurso se utiliza cuando:

- ✓ No existen normas, directrices o recomendaciones internacionales.

²⁸⁹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_agreement_cbt_s/c2s9p1_s.htm 02/02/2005.

- ✓ Cuando un país Miembro considera que puede establecer o mantener medidas sanitarias y fitosanitarias que representan un nivel de protección más elevado del que se lograría con medidas basadas en normas internacionales.

Sin embargo, su utilización está sujeta a los siguientes requisitos:

- ✓ Se usarán técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.
- ✓ Al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitarias, se tendrá en cuenta reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.
- ✓ La utilización del concepto de nivel adecuado de protección contra los riesgos se hará con coherencia, evitando distinciones arbitrarias o injustificadas en los niveles que cada Miembro considere adecuados.
- ✓ Cuando se establezcan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección, éstas no entrañarán un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica.
- ✓ Es decir, se considera que una medida entraña una restricción al comercio, cuando exista otra medida, razonablemente disponible, con la que se conseguiría el nivel adecuado de protección y, además, es significativamente menos restrictiva del comercio.

En realidad la evaluación del riesgo forma parte de un proceso más amplio conocido como “*análisis del riesgo*”.

Éste es un método sistemático de recopilación, evaluación, registro y difusión de la información necesaria para formular recomendaciones orientadas a la adopción una posición o respuesta a un peligro determinado. El análisis de riesgo consta de cuatro etapas:

- 1.- Identificación del peligro.
- 2.- Evaluación del riesgo.
- 3.- Gestión del riesgo.
- 4.- Comunicación del riesgo.

En nuestro caso, el Acuerdo MSF propone los siguientes criterios generales que sirven de base para identificar y determinar los posibles riesgos sanitarios en el comercio internacional:

a.- Los testimonios científicos existentes: es el principio fundamental. Ninguna medida deberá basarse en criterios subjetivos o suposiciones que no estén apoyadas en la rigurosidad científica o en una evidencia inminente de amenaza de daño.

b.- Los procesos y métodos de producción pertinentes: consiste en el análisis de las estructuras de producción, las cuales pueden representar un riesgo si eventualmente entrara y se propagara una plaga o enfermedad. Por

ejemplo, una ganadería en intensivo por estabulación, tendría más posibilidades de transmitir una enfermedad que el ganado extensivo.

c.- Los métodos de inspección, muestreo y prueba

d.- La prevalencia de enfermedades o plagas concretas: se refiere a las restricciones para la entrada de un producto por razones de campañas de control o erradicación que se estén llevando a cabo en el país importador, sobre todo, cuando se trata de plagas o enfermedades cuarentenarias.

e.- La existencia de zonas libres de plagas o enfermedades: cuando un país tenga zonas libres de plagas o enfermedades, deberá tomar precauciones para controlar el comercio de productos o animales procedentes de otras zonas que no están libres de plagas y enfermedades.

f.- Las condiciones ecológicas y ambientales: se refiere a los reservorios naturales, la variabilidad de la fauna y la flora de un país o región y, en definitiva, cualquier otro factor ecológico o ambiental que pueda afectar al desarrollo y proliferación de plagas y enfermedades.

g.- Los regímenes de cuarentena: se relaciona con la respuesta que pueda dar un Estado ante la declaración de una enfermedad, es decir, se evalúan sus instalaciones o infraestructuras físicas, sus recursos humanos y materiales, así como la administración de los mismos.

Cuando los testimonios científicos son insuficientes, existe la posibilidad de adoptar *medidas provisionales*; un país Miembro puede tomar medidas sanitarias y fitosanitarias con la información pertinente de que disponga. Ahora bien, en estas circunstancias debe recabar toda información adicional necesaria para realizar una evaluación más objetiva del riesgo, y revisar la medida que ha tomado en un plazo razonable.

Normalmente se adoptan medidas provisionales ante la urgencia de un brote repentino de una enfermedad animal que se sospecha que está relacionada con las importaciones o ante nuevas técnicas de elaboración de alimentos que todavía no cuentan con pruebas de inocuidad suficientes.

- *La Transparencia*

Los Miembros deben notificar a los demás países cualquier medida sanitaria o fitosanitaria nueva o modificada que afecte al comercio. También tienen que establecer oficinas (llamadas servicios de información) para responder a las solicitudes de información de otros Miembros afectados.

Con la transparencia se persigue mayor protección del consumidor, de los agentes comerciales, así como la detección de los casos de proteccionismo encubierto resultante de la prescripción de medidas técnicas innecesarias.

2.2. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

Fue negociado durante la Ronda Tokio del GATT (1974-1979), se le conoce como el “*Código de Normas*”.

Su objeto es garantizar que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de prueba y certificación, no creen obstáculos innecesarios al comercio. La idea es evitar que, amparándose en los requisitos técnicos, se dé a los productos importados de cualquier país Miembro un trato menos favorable del que se otorga a productos similares de origen nacional.

2.2.1.- Definiciones

A los efectos de este Acuerdo, se entiende por:

- *Reglamento Técnico*: documento en el que se establecen las características de un producto, o los métodos o procesos de producción. Se incluye, además, las disposiciones administrativas aplicables cuyo cumplimiento es obligatorio; así como las prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicable al producto, proceso o método de producción.
- *Norma*: documento aprobado por una institución reconocida que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos, procesos y métodos de producción conexos, pero cuyo cumplimiento no es obligatorio. Igualmente, puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción.
- *Procedimiento para la evaluación de la conformidad*: todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas. Estos procedimientos comprenden, entre otros, el muestreo, prueba, inspección, evaluación, verificación y garantía, registro, acreditación y aprobación, separadamente o combinados entre sí.

2.2.2.- Excepciones

El Acuerdo reconoce el derecho de los Miembros a adoptar reglamentos técnicos que pueden restringir el comercio, siempre cuando los objetivos perseguidos sean legítimos, es decir:

- La protección de la salud o seguridad humana
- La de la vida o la salud animal o vegetal
- La del medio ambiente

Estos reglamentos se deben elaborar realizando una evaluación de riesgos, donde se tendrá en cuenta la información científica y técnica disponible, la tecnología de elaboración o los usos finales a los que se destine el producto. No obstante, estos reglamentos no se mantendrán si las circunstancias que dieron lugar a su adopción ya no existen, o pueden atenderse de una manera menos restrictiva para el comercio.

2.2.3.- Armonización y Equivalencia

- Cuando existan, se utilizará preferentemente normas internacionales.
- Se procederá a la armonización de los reglamentos técnicos en el mayor grado posible. A tal efecto, los Miembros participarán plenamente en la elaboración de normas internacionales.
- Los Miembros aceptarán como equivalentes los reglamentos técnicos de otros Miembros, aún cuando difieran de los suyos, siempre que tengan la convicción de que esos reglamentos cumplen adecuadamente con los objetivos de sus propios reglamentos.

2.2.4.- Código de buena conducta

El Acuerdo establece un Código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas por las instituciones del gobierno central. Se trata de un Código aceptado por todas las instituciones con actividades de normalización de un Estado miembro de la OMC, que bien puede ser el gobierno central, instituciones locales, regionales, no gubernamentales, etc.

Una vez estas instituciones se han adherido al presente Código, (mediante su notificación al centro de Información de la ISO/CEI en Ginebra), se asegurarán de que no se preparen, ni se apliquen normas que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

2.3. ¿Qué Acuerdo se aplica a los alimentos?

Como quiera que tanto el Acuerdo MSF como OTC se aplican a los alimentos que se comercializan internacionalmente, a veces resulta difícil decidir cuál de ambos ampara la medida que pretende imponerse. Los dos tienen en común el principio de no discriminación, así como la recomendación de utilizar las normas internacionales; pero en cambio, tienen importantes diferencias en cuanto a su:

- *Objetivo*

<i>Acuerdo MSF</i>	<i>Acuerdo OTC</i>
Proteger la salud de las personas o de los animales frente a riesgos transmitidos por los alimentos. Proteger la salud de las personas respecto de enfermedades transmitidas por los animales o las plantas. Proteger a los animales y a las plantas de enfermedades y plagas.	Garantizar que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de prueba y certificación, no creen obstáculos innecesarios al comercio.

- *Ámbito de aplicación*

<i>Acuerdo MSF</i>	<i>Acuerdo OTC</i>
Abarca las medidas sanitarias o fitosanitarias definidas en el Acuerdo: aditivos, contaminantes, toxinas y organismos patógenos en alimentos, bebidas o piensos. Enfermedades transmitidas por plantas y animales. Plagas y enfermedades. Perjuicios resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas en un país.	Es más amplio, abarca las medidas adoptadas con relación a prácticamente cualquier producto: vehículos, aparatos electrónicos, embalajes, etiquetado, seguridad, etc. Incluye también los alimentos y bebidas, pero sin guardar relación con su inocuidad, por ejemplo, etiquetado.

- *Imposición*

<i>Acuerdo MSF</i>	<i>Acuerdo OTC</i>
Sólo pueden imponerse aquellas medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud de las personas y de los animales, o preservación de los vegetales.	Permite a los gobiernos imponer reglamentos técnicos para objetivos múltiples, por ej. para la seguridad nacional, o para la prevención de prácticas comerciales deshonestas o que induzcan a error.

- *La falta de utilización de normas internacionales*

<i>Acuerdo MSF</i>	<i>Acuerdo OTC</i>
El único motivo que justifica el no emplear una norma internacional, son los argumentos de base científica derivados de una evaluación de los riesgos potenciales para la salud.	Puede no utilizar las normas internacionales cuando son ineficaces inadecuadas para lograr un determinado objetivo (debido por ej. a razones tecnológicas o geográficas).

En definitiva, el tipo de medida determina si está amparada por el Acuerdo OTC, pero la finalidad de la medida decide si está sujeta al Acuerdo MSF²⁹⁰.

Ejemplos prácticos

<i>Acuerdo MSF</i>	<i>Acuerdo OTC</i>
Aditivos en los alimentos y bebidas	Etiquetado de la composición o calidad de los alimentos y bebidas
Contaminantes en alimentos y bebidas	Requisitos de calidad para los alimentos frescos
Tóxicos en alimentos y bebidas	Volumen, forma y aspecto del envasado
Residuos medicamentos veterinarios en alimentos	Envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, tóxicas, plaguicidas y fertilizantes
Residuos plaguicidas en alimentos	Reglamentos para los aparatos eléctricos
Certificados sobre inocuidad de los alimentos, sanidad animal o vegetal	Reglamentos para teléfonos, equipos de radio, etc.
Métodos de elaboración de alimentos	Etiquetado de textiles y prendas de vestir
Requisitos de etiquetado directamente relacionado con la inocuidad de los alimentos	Pruebas de vehículos y accesorios
Cuarentena animal o vegetal	Reglamentos para barcos y equipamiento de barcos
Declaración de zonas libres de plagas o enfermedades	Reglamentos de seguridad para juguetes
Prevención de la propagación de plagas o enfermedades en un país	Posición, tipografía, contenido nutricional y calidad de las etiquetas
Requisitos sanitarios para la importación	Instrucciones de manejo, construcción, manipulación segura
Advertencias sobre los peligros para la salud.	Calidad, clasificación y etiquetado de la fruta importada

²⁹⁰ Sra. G. STATON, Consejera de la OMC.: *Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a partir del año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo*. Melbourne, Australia, 11-15 de octubre de 1999. <http://www.fao.org/docrep/meeting/X2705s.htm>. 13 /07/00.

3.- EL CODEX ALIMENTARIUS: UNA GLOBALIZACIÓN JURÍDICA

3.1.- Origen

Durante la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a aprobarse las primeras leyes alimentarias de carácter general, y a implantarse sistemas básicos de control de los alimentos para vigilar el cumplimiento de dichas leyes.

En buena parte esto se debió a que la ciencia había empezado a proporcionar instrumentos que permitían conocer la composición y pureza de los alimentos, determinar las adulteraciones y descubrir las prácticas fraudulentas.

Sin embargo, junto con el incremento del comercio internacional de alimentos surge el problema de la divergencia reglamentaria entre los diferentes países, divergencia que acaba convirtiéndose en un serio obstáculo al propio comercio.

La primera reacción a este problema se materializó en forma de asociaciones comerciales²⁹¹, que presionaban a los gobiernos para que armonizaran las normas alimentarias, con el fin de facilitar el tránsito de alimentos inocuos con una calidad bien definida.

Cuando se fundaron la FAO y la OMS, a finales de los 40, la tendencia seguida por el sector de la reglamentación alimentaria era motivo de gran preocupación a escala internacional, ya que los países estaban actuando de manera independiente y las consultas entre ellos con fines de armonización eran prácticamente nulas. Así lo refleja un extracto del informe de la primera reunión del Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Nutrición (1955):

Los reglamentos alimentarios de los diferentes países son con frecuencia divergentes y contradictorios. La legislación que regula la conservación, la nomenclatura y las normas alimentarias aceptables suelen variar considerablemente de un país a otro. A menudo se introducen nuevas legislaciones que no están basadas en conocimientos científicos y puede darse el caso de que apenas tengan en cuenta los principios nutricionales en la formulación de las reglamentaciones.

²⁹¹ La Federación Internacional de Lechería (FIL), fundada en 1903, fue una de estas asociaciones. Su labor sobre las normas para la leche y los productos lácteos desempeñó una función catalizadora en la creación de la Comisión *Codex Alimentarius* y en el establecimiento de sus procedimientos para la elaboración de normas.

Durante los años cincuenta la evidente necesidad de armonización dio lugar a que diversas organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, empezaran a ocuparse seriamente de las normas que afectaban a su sector (CEPE frutas y verduras, FIL leche y productos lácteos, etc.).

En 1953, en una reunión de especialistas en ciencias de la alimentación celebrada en la República Federal de Alemania, el Ministro austriaco Frenzel presentó por vez primera la idea de una *Codex* europeo.

En realidad esta idea no era nueva, el Imperio Austrohúngaro fue el primero en establecer un *Codex Alimentarius Austriacus* en 1891, que constaba de tres volúmenes que fueron finalizados entre 1910 y 1917 por O. Dafert, aunque hasta 1975 no se incorporó en la Ley austriaca de alimentos. Fue un trabajo ejemplar sobre los alimentos y como tal se convirtió en el modelo del posterior *Codex Alimentarius Europeus*, que a su vez fue el precursor del actual *Codex Alimentarius*.

Efectivamente la idea de Frenzel sobre el *Codex* europeo tuvo muy buena acogida, de hecho fue debatida en distintas reuniones de especialistas en ciencias de la alimentación, celebradas en 1954 en Berna, en 1956 en Ámsterdam, en 1957 en Maguncia y, finalmente, en 1958 en París donde participaron 15 países invitados por el Ministerio francés de Agricultura, la *Comisión Internationale pour les Industries Agricoles* y el *Bureau Permanent de Chimie Analytique*²⁹².



Sede de la FAO en Roma, Italia

Se eligió al Sr. Frenzel primer presidente del Consejo Europeo del *Codex Alimentarius*. La primera reunión de este Consejo tuvo lugar en Viena, el 12 de junio de 1958.

Sin embargo, pese al entusiasmo y a la labor desarrollada en un principio por este Consejo, pronto se puso de manifiesto que carecía de los medios necesarios para conseguir los ambiciosos objetivos que se habían propuesto.

Por esta razón, en 1961, el Consejo del *Codex Alimentarius Europaeus* solicitó a la FAO y a la OMS que se hicieran cargo de las actividades que estaba desarrollando sobre normas alimentarias.

²⁹² Informe del decimonoveno periodo de sesiones de la Comisión del *Codex Alimentarius*. Apéndice V. Declaración de la Delegación de Austria. [http:// www.fao.org/docrep/meeting/005/T0490S/0490S08.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/005/T0490S/0490S08.htm) 11.04.2006.

En noviembre de ese mismo año la Conferencia de la FAO, en su decimoprimer periodo de sesiones, aprobó una resolución por la que se creaba la Comisión del *Codex Alimentarius* y adoptó sus Estatutos.



Sede de la OMS, Ginebra, Suiza

Un año más tarde, en 1962, en Ginebra, la Conferencia Conjunta FAO/OMS²⁹³ sobre Normas Alimentarias, ratificó la Comisión del *Codex Alimentarius* y le solicitó que elaborara un programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias, creando así un *Codex Alimentarius*.

De hecho, esta Conferencia se considera el punto de partida del funcionamiento eficaz de la *Comisión Codex Alimentarius*, y el origen del propio *Codex Alimentarius*.

En 1963 la OMS, en su decimosexta Asamblea, aprobó el programa conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, y adoptó los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*.

²⁹³ La primera Conferencia mixta FAO/OMS fue convocada en 1955, trató sobre los aditivos alimentarios. De ella surgió el Comité Mixto FAO/OMS de expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA).

<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>
11ª Conferencia FAO	Conferencia conjunta FAO/OMS sobre normas alimentarias	16ª Asamblea OMS
Se crea la Comisión del <i>Codex alimentarius</i>	Se adopta un programa conjunto sobre normas alimentarias	Se aprueba el programa conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias.
Se solicita a la OMS que se adopte conjuntamente un programa sobre normas alimentarias.	La Comisión del <i>Codex</i> comienza a desarrollar este programa.	Se adoptan los Estatutos y el Rgto de la Comisión.
Se aprueban los Estatutos y el Rgto de la Comisión.	Se crea el <i>Codex Alimentarius</i> , integrado por el conjunto de normas alimentarias y códigos de prácticas que elabora la Comisión.	

3.2.- La Comisión del *Codex Alimentarius*

La Comisión del *Codex Alimentarius* es un órgano intergubernamental encargado de la ejecución del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias. Su primer objetivo es *proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos*²⁹⁴.

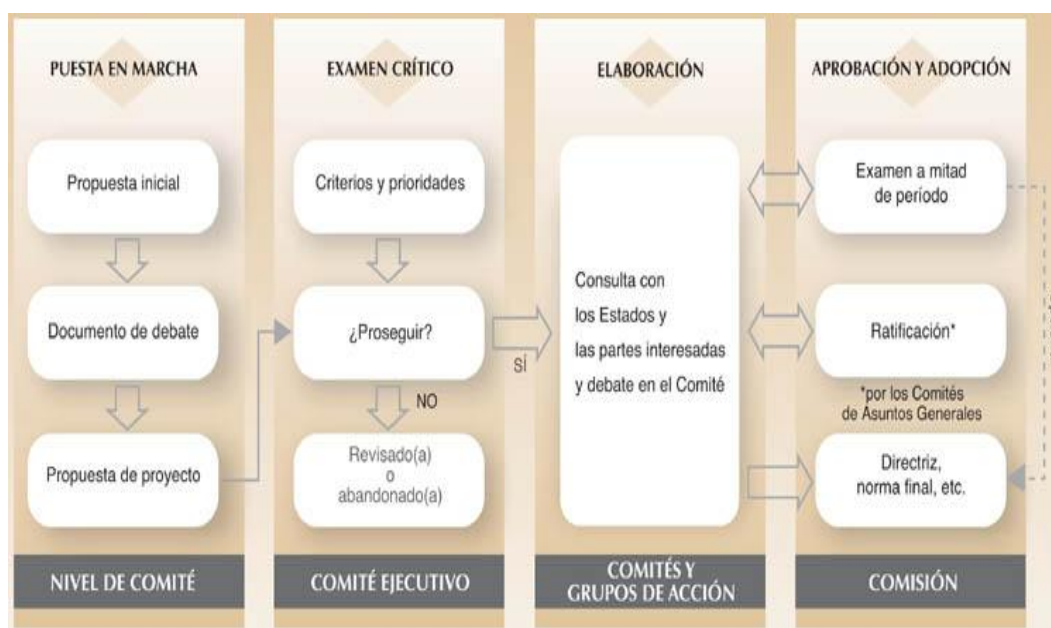
En la Comisión están representados los Estados Miembros²⁹⁵ de la FAO o de la OMS que desean participar en el programa *Codex*. Se reúne cada dos años, alternativamente en la Sede de la FAO (Roma) y en la Sede de la OMS (Ginebra). Cuenta con la participación de 165 países. La representación en los periodos de sesiones se efectúa a nivel de país. Las delegaciones nacionales están encabezadas por oficiales superiores designados por sus gobiernos, pero habitualmente incluyen representantes de la industrias, consumidores, instituciones académicas, etc.

La principal actividad de la Comisión es la elaboración, aprobación y publicación de las normas alimentarias en el *Codex*.

²⁹⁴ Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*, art. 1.a. <http://www.fao.org>.

²⁹⁵ La Comunidad Europea se adhirió a la Comisión del *Codex Alimentarius* mediante la Decisión 2003/822/CE, del Consejo, de 17 de noviembre de 2003. DO L 309, de 26.11.2003.

PROCESO NORMATIVO DEL CODEX



Para realizar sus funciones la Comisión cuenta con la asistencia de dos categorías de órganos auxiliares:

1. Los *Comités del Codex*²⁹⁶, que preparan los proyectos para someterlos a la Comisión:

1.1.- Comités sobre Asuntos Generales (horizontales)

Principios generales (hospedado por Francia)
 Sistemas de Inspección y certificación de importaciones y exportaciones (Australia)
 Etiquetado de Alimentos (Canadá)
 Métodos de análisis y toma de muestras (Hungría)
 Higiene de los alimentos (EEUU)
 Residuos de medicamentos veterinarios (EEUU)
 Residuos de plaguicidas (Holanda)
 Aditivos alimentarios y contaminantes (Holanda)
 Nutrición y alimentos para regímenes especiales (Alemania)

²⁹⁶ Una característica del sistema de Comités en que cada comité es hospedado por un Estado Miembro, que se encarga de sufragar los costos de mantenimiento y administración.

1.2.- Comités sobre productos (verticales)

Grasa y aceites (Reino Unido)
Pescado y productos pesqueros (Noruega)
Leche y productos lácteos (Nueva Zelanda)
Frutas y hortalizas frescas (México)
Productos del cacao y chocolate (Suiza)
Aguas minerales naturales (Suiza)

1.3.- Comité sobre productos (Aplazados sine día)

Azúcares (Reino Unido)
Frutas y hortalizas elaboradas (EEUU)
Proteínas y vegetales (Canadá)
Cereales, legumbres y leguminosas (EEUU)
Sopas y Caldos (Suiza)
Higiene de la carne (Nueva Zelanda)

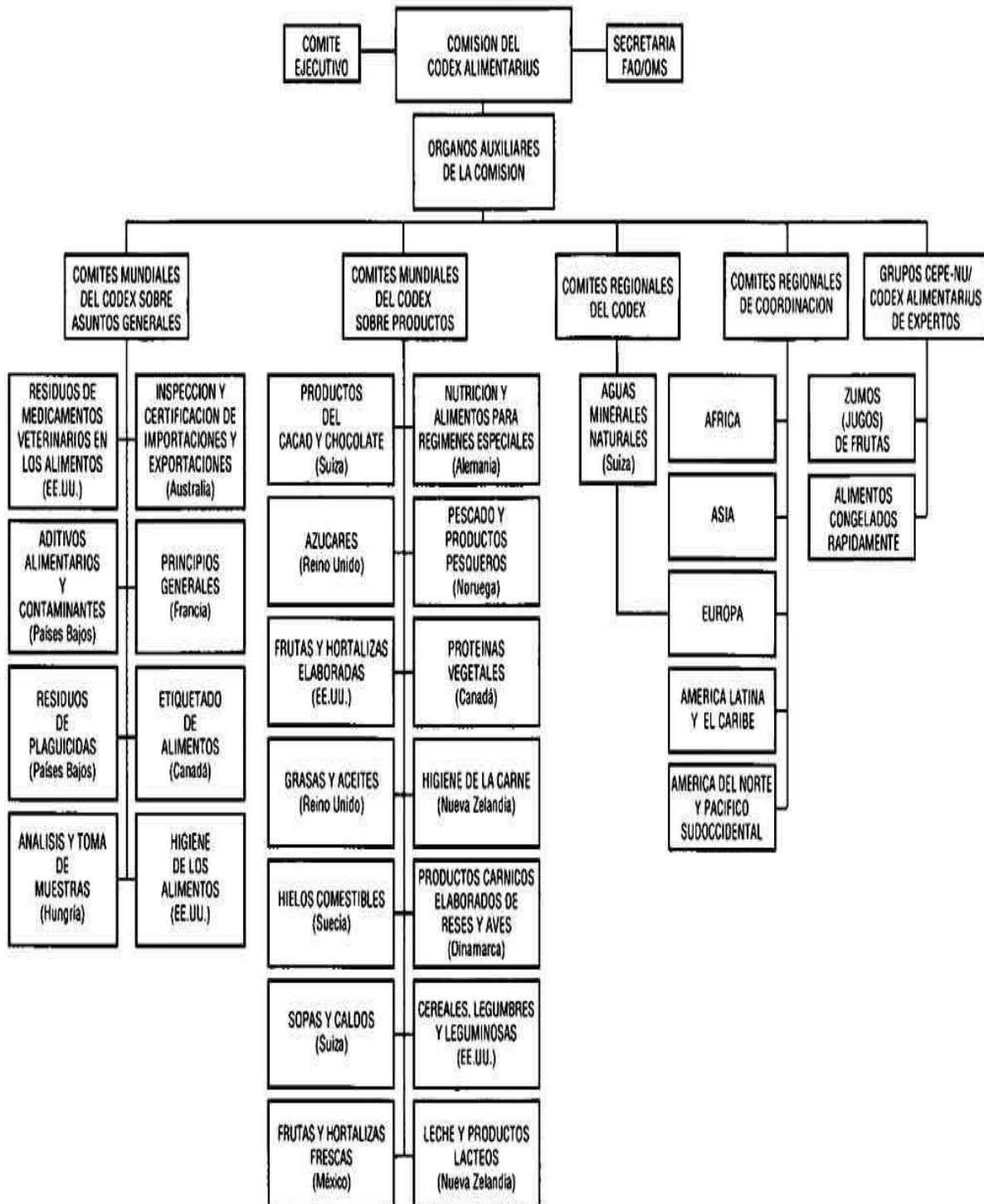
1.4.- Grupos de acción intergubernamentales especiales

Alimentos derivados de la Biotecnología (Japón)
Alimentos para animales (Dinamarca)
Jugos de frutas y vegetales (Brasil)

2. Los *Comités Coordinadores*, por medio de los cuales regiones o grupos de países coordinan las actividades relacionadas con las normas alimentarias:

África
Asia
Europa
América del Norte y Pacífico Sudoccidental
América Latina y el Caribe
Cercano Oriente

Estructura de la Comisión del Codex



3.3.- El *Codex Alimentarius*

El *Codex Alimentarius* (que en latín significa Código o Ley de los Alimentos) es una colección de normas alimentarias aprobadas internacionalmente. Su finalidad es proporcionar una orientación, guía o recomendación a todos los países para proteger la salud de los consumidores y facilitar el comercio mundial.²⁹⁷

En su decimocuarto periodo de sesiones, celebrado en julio de 1981, la Comisión del *Codex Alimentarius* decidió que las normas que forman el Código fueran enviadas a todos los Estados miembros y Miembros Asociados de la FAO y/o OMS para su aceptación, incluidas las notificaciones de aceptación u otra posición recibida de los gobiernos con respecto a dichas normas, así como cualquier información pertinente.

Se publica para orientar y fomentar la elaboración y establecimiento de normas aplicables a los alimentos con vistas a su armonización, facilitando así el comercio internacional.

Contiene definiciones y requisitos aplicables a todos los alimentos principales, ya sean elaborados, semielaborados o crudos. Incluye igualmente los materiales que se utilizan en la elaboración de los alimentos, las disposiciones relativas a la higiene y calidad nutricional, las normas microbiológicas, los aditivos, residuos de plaguicidas, contaminantes, etiquetado y presentación, y los métodos de análisis y muestreo²⁹⁸.

Contempla además disposiciones de carácter consultivo en forma de códigos de prácticas, directrices y otras medidas recomendadas.

En definitiva, las normas del *Codex* establecen los requisitos que han de satisfacer los alimentos para garantizar al consumidor productos sanos y genuinos, que no hayan sido adulterados y que estén debidamente etiquetados y presentados.

Una *Norma del Codex* para un alimento concreto tiene el siguiente formato:

1. **Ámbito de aplicación:** incluido el nombre de la norma.
2. **Descripción, factores esenciales de composición y calidad:** definición de la norma mínima para el alimento.
3. **Aditivos alimentarios:** únicamente los autorizados por la FAO y OMS.
4. **Contaminantes.**

²⁹⁷ SANCHEZ PINEDA DE LAS INFANTAS, M.T.: La legislación y normalización como herramientas de la seguridad alimentaria. *Rev. Alimentaria, Equipos y Tecnología* (2001) nº 164, p. 88.

²⁹⁸ *Codex alimentarius*. Suplemento al Volumen 1B. *Requisitos Generales (Higiene de los Alimentos)*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Organización Mundial de la Salud. 2ª edición. Roma, 1998., pg iii.

5. Requisitos de higiene, pesos y medidas.
6. Etiquetado: de acuerdo con la norma General del *Codex* para el Etiquetado de los alimentos preenvasados.
7. Métodos de análisis y muestreo.

Mientras que las *Normas Generales del Codex*, que se aplican a todos los alimentos, tratan los siguientes aspectos:

1. Etiquetado de alimentos.
2. Aditivos alimentarios.
3. Métodos de análisis y muestreo.
4. Higiene de los alimentos.
5. Nutrición y alimentación para regímenes especiales.
6. Sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos.
7. Residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos.
8. Residuos de plaguicidas en los alimentos.

La Comisión y sus órganos auxiliares pueden revisar las normas del *Codex* y textos afines cuando sea necesario, para garantizar que son congruentes con los conocimientos científicos del momento.

Estructura del *Codex Alimentarius*

- Volumen 1 A - Requisitos generales
- Volumen 1 B - Requisitos generales (higiene de los alimentos)
- Volumen 2A- Residuos de plaguicidas en los alimentos (textos generales)
- Volumen 2 B - Residuos de plaguicidas en los alimentos (límite máx.)
- Volumen 3 - Residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos.
- Volumen 4 - Alimentos para regímenes especiales (incluidos para lactantes y niños).
- Volumen 5 A - Frutas y hortalizas elaboradas y congeladas rápidamente.
- Volumen 5 B - Frutas y hortalizas frescas.
- Volumen 6 - Zumos (jugos de frutas).
- Volumen 7 - Cereales, legumbres y productos derivados y proteínas vegetales.
- Volumen 8 - Grasas, aceites y productos afines.
- Volumen 9 - Pescado y productos pesqueros.
- Volumen 10 - Carnes y productos cárnicos; sopas y caldos.
- Volumen 11 - Azúcares, productos del cacao y chocolate, y productos varios.
- Volumen 12 - Leche y productos lácteos.
- Volumen 13 - Métodos de análisis y muestreo.

3.4.- El Codex y el Comercio Internacional de Alimentos

El comercio internacional de alimentos es de enorme envergadura y está valorado en una cantidad comprendida entre los 300.000 y 400.000 millones de dólares USA.

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos nacionales es que los alimentos importados de otros países sean inocuos y no representen una amenaza para la salud de los consumidores o para la salud y la seguridad de sus animales y plantas.

Como consecuencia, los países importadores han introducido leyes y reglamentos de obligado cumplimiento para eliminar o reducir al mínimo esas amenazas. Esto puede crear obstáculos al comercio de alimentos entre países.

Sin embargo, la cuestión verdaderamente importante es proteger la salud de los consumidores a la vez que se aseguran unas prácticas equitativas en el comercio de alimentos.

La solución, según los funcionarios y expertos que crearon el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y la Comisión del *Codex Alimentarius*, es la armonización de las leyes alimentarias mediante la adopción de normas convenidas internacionalmente.

De hecho, en los principios generales del Codex se declara lo siguiente:

El objeto de la publicación del Codex alimentarius es que sirva de guía y fomenta la elaboración y establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para facilitar su armonización y, de esta forma, facilitar el comercio internacional.

En la Ronda Uruguay, los países participantes reconocieron que las medidas aparentemente adoptadas por los gobiernos nacionales para proteger la salud de sus consumidores, animales y plantas, podrían transformarse en obstáculos encubiertos al comercio y ser además discriminatorios.

Las negociaciones encaminadas a resolver este problema dieron su fruto con la negociación del *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)* y una nueva redacción del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)*²⁹⁹, ambos incluidos entre los Acuerdos multilaterales que conforman la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El Acuerdo MSF reconoce el derecho que los gobiernos tienen a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias que sean necesarias para proteger la salud humana, pero exige que sólo se apliquen cuando sea necesario.

²⁹⁹ El primer Acuerdo OTC se negoció en la Ronda Tokio del GATT (1974-1979).

Por su parte, el Acuerdo OTC trata de garantizar que los reglamentos técnicos y normas (en particular los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado), así como los procedimientos para evaluar la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional.

Pero lo verdaderamente relevante de ambos Acuerdos es que desde que entraron en vigor el 1 de enero de 1995, la pertinencia jurídica de las normas del *Codex* ha ido creciendo porque dichos Acuerdos lo consideran como punto de referencia para evaluar las medidas y reglamentos nacionales.

La importancia de la adopción de las normas del *Codex* como normas justificadas científicamente a efectos de los Acuerdos MSF y OTC es inmensa. Esas normas han pasado a formar parte integrante del marco jurídico dentro del cual se está facilitando el comercio internacional de alimentos, gracias a la referencia y labor armonizadora del *Codex*.

Además de estos Acuerdos, hay otros de carácter regional que también se inspiran en las normas del *Codex*, tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCL), entre Canadá, USA y México; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, o también en la región de Asia y el Pacífico, el Acuerdo de Cooperación Económica (APEC). Igualmente, las directrices de la Unión Europea³⁰⁰ hacen a menudo referencia al *Codex* como base para su política comercial.

³⁰⁰ LA Unión Europea se adhirió a la Comisión del *Codex Alimentarius* mediante la Decisión 2003/822/CE del Consejo, de 17 de noviembre de 2003. D.O. L 309, de 26.11.2003.

4.- CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

El comercio internacional de alimentos debe realizarse respetando el principio de que todos los consumidores tienen derecho a alimentos inocuos, sanos y genuinos, así como a estar protegidos de prácticas comerciales deshonestas.

Este principio esencial inspiró a la Comisión del *Codex Alimentarius* para aprobar, en su 13º periodo de sesiones en diciembre de 1979, el *Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos*. Está incluido dentro del *Codex* con la referencia CAC/RCP 20-1979.

Originariamente se redactó dentro del marco GATT; en julio de 1985 fue modificado por la Comisión del *Codex* durante su 16º periodo de sesiones. En abril de 2001 fue nuevamente revisado. Actualmente está siendo actualizado para recoger los Acuerdos MSF, OTC y otros acuerdos comerciales internacionales.

No es una norma de obligado cumplimiento, sino que se trata de una recomendación dirigida a todos los que participan en el comercio internacional de alimentos, para que se comprometan a aceptar el marco ético que define el propio Código apoyando así su aplicación en el mercado mundial.

4.1.- Objetivo

Este Código tiene por objeto establecer normas éticas que rijan el comportamiento de todas las personas que intervienen en el comercio internacional de productos alimenticios, así como aquellas a quienes compete su reglamentación y tienen -por tanto- la obligación de proteger la salud del consumidor y promover prácticas comerciales equitativas.

4.2.- Ámbito de aplicación

- A todos los alimentos introducidos en el comercio internacional, incluyendo las transacciones de favor y las operaciones de ayuda humanitaria. Por alimento se entiende toda sustancia elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, excepto los cosméticos, el tabaco y los medicamentos.
- A todas las personas que intervienen en el comercio internacional de productos alimenticios.

4.3.- Principios generales

- Todos los consumidores tienen derecho a alimentos inocuos, sanos y genuinos, y a estar protegidos de prácticas comerciales deshonestas.
- En el comercio internacional no debe distribuirse ningún alimento que:
 1. Tenga o contenga cualquier sustancia en cantidades que lo hagan venenoso, nocivo o de cualquier forma perjudicial para la salud.
 2. Esté integrado total o parcialmente por cualquier sustancia o materia extraña, sucia, podrida, dañada, descompuesta o enferma, o que por cualquier otra razón no sea apta para el consumo humano.
 3. Esté adulterado.
 4. Esté etiquetado, o presentado de forma que engañe o induzca a error.
 5. Se venda, prepare, envase o transporte para la venta en condiciones insalubres.

4.4.- Aplicación

Los alimentos que se exporten deberán estar conformes con:

- La legislación alimentaria, reglamentos, normas, códigos de prácticas y otros procedimientos jurídicos y administrativos vigentes en el país importador; o
- Con las disposiciones contenidas en acuerdos bilaterales o multilaterales firmados por el país exportador e importador; o
- A falta de tales disposiciones, con las normas y requisitos que puedan acordarse, y siempre que sea posible, utilizando las normas del *Codex Alimentarius*.

Cuando en un país importador se descubra que algún alimento:

- No satisface los requisitos de higiene o inocuidad, o
- No cumple los requisitos de laguna norma, código de prácticas o algún otro sistema de certificación generalmente aceptado, o
- Ha sido objeto de prácticas comerciales deshonestas, o
- Por cualquier otra razón no cumple las disposiciones de este Código Ético.

Las autoridades del país importador deberán informar a las autoridades competentes del país exportador acerca de todos los datos pertinentes sobre casos graves que afecten a la salud humana o impliquen prácticas fraudulentas y, en particular, acerca del origen del producto en cuestión.

El país exportador deberá adoptar las medidas adecuadas, de conformidad con los procedimientos jurídicos y administrativos, e informar de los hechos al país importador.

4.5.- Competencia de aplicación

La aplicación de este Código competará a:

- Los gobiernos de todos los países, los cuales deberán prever una legislación alimentaria adecuada e infraestructuras suficientes de control alimentario, incluidos sistemas de certificación e inspección, y otros procedimientos jurídicos o administrativos que se apliquen también a las reexportaciones de alimentos
- Especialmente a los gobiernos de los países exportadores, los cuales deberán:
 1. Emplear todos los controles necesarios par impedir la exportación de remesas de alimentos que no estén conformes con las disposiciones de este Código.
 2. Notificar con prontitud al país importador aquellas partidas de alimentos que se hayan exportado sin estar conformes con el Código, bien porque no disponen de medios para impedir la exportación, o bien porque teniendo controles no se han aplicado satisfactoriamente, o también porque se hayan detectado las irregularidades después de la exportación.
 3. Poner a disposición del país importador que lo solicite todos los procedimientos de certificación e inspección que se hayan convenido entre gobiernos.

Este Código deberá ser fomentado por los gobiernos en sus respectivas jurisdicciones territoriales, de conformidad con los procedimientos jurídicos y administrativos que regulen la conducta de los exportadores e importadores.

Finalmente, cada cierto tiempo, la Secretaría del *Codex Alimentarius* solicitará a los gobiernos un informe sobre la aplicación del este Código. Estos informes se elevarán a la Comisión del *Codex* para que examine los progresos obtenidos y analice las mejoras, adiciones o modificaciones, que puedan resultar necesarios, a fin de poder hacer las recomendaciones apropiadas.

En este examen se atenderá la evolución de los aspectos relativos a la higiene, inocuidad y comercio relacionados con los principios en que se base este Código y sus objetivos.



Capítulo V

LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR: UNA PRIORIDAD NORMATIVA

Sumario

1.- INTRODUCCIÓN.

2.- LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA UNIÓN EUROPEA.

3.- LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA.

4.- LA SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS.

4.1.- La obligación de producir o comercializar productos seguros.

4.2.- La responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.

5.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA ALIMENTARIA.

5.1.- Actividad administrativa de limitación en defensa del consumidor.

5.2.- Medios de la actividad de limitación:

5.2.1.- Controles preventivos

5.2.2.- Reglamentos

5.2.3.- Medidas administrativas no sancionadoras

5.2.4.- Medidas administrativas sancionadoras

6.- LA REGULACIÓN DE LAS INFRACCIONES SANITARIAS RELATIVAS A LOS ALIMENTOS.

6.1.- Normativa Estatal.

6.2.- Normativa Autonómica.

6.3.- Normativa Reglamentaria.

7.- LAS SANCIONES.

7.1.- Multa.

7.2.- Cierre del establecimiento.

7.3.- Decomiso.

8.- LA INSPECCIÓN Y EL CONTROL OFICIAL.

8.1.- La inspección.

8.1.1.- Introducción.

8.1.2.- Características.

8.1.3.- Actas de inspección.

8.1.4.- La toma de muestras.

8.2.- El control oficial.

8.2.1.- Inspección y control.

8.2.2.- El control oficial de productos alimenticios (COPA).

1.- INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX se ha ido produciendo una serie de fenómenos económicos y sociales que han dado lugar a importantes cambios en la estructura del mercado, como son la consolidación de las grandes empresas, el consumo de masas, el alejamiento del fabricante, la diversificación artificiosa de productos, etc., originando todo ello una enorme expansión del mercado y un notable incremento de la complejidad del mismo.

La reacción por parte de los Estados con economías desarrolladas, se ha concretado en la puesta en práctica de una Política de protección del consumidor, incluida por lo general en la cláusula del Estado "social" o del "bienestar social"³⁰¹.



En concreto, una fecha que se ha señalado como emblemática de la preocupación por la materia del consumo, tal como hoy día lo entendemos, es el 15 de marzo de 1962, cuando el presidente **J.F. Kennedy** dirigió su discurso al Congreso norteamericano, pronunciando la conocida declaración *ser consumidor por definición nos incluye a todos*.

Por primera vez se hizo referencia a cuatro derechos básicos: seguridad, información, elección y audiencia. Esta política fue continuada por Johnson en 1964 y por Nixon en 1969³⁰².

En el ámbito europeo, se fija como inicio la Resolución 543 de la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, bajo la denominación de "**Carta de protección del Consumidor**", publicada en mayo de 1973.

En este documento se destaca el derecho de los consumidores a ver representados sus intereses, entre ellos los económicos y sociales. También se reflejó la necesidad de basar la defensa del consumidor en un cierto número de normas internacionales, a fin de no perturbar los intercambios comerciales.

Más recientemente, la preocupación alcanza visos de universalidad. Cabe aludir al "**Proyecto de directrices para la protección del consumidor**", del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 1981/62, de 23 de julio de 1981, y a la Resolución 39/248 aprobada

³⁰¹ BOTANA GARCÍA G y RUIZ MUÑOZ M: *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*. McGraw-Hill Interamericana de España. Madrid 1999, p. 9.

³⁰² JERÓNIMO SÁNCHEZ BEATO, E.: *La protección de los consumidores en materia de alimentos en nuestra Constitución y en el nuevo Código Penal*. Ponencia pronunciada en la VII Jornada científica sobre alimentación española. Granada, 22 de noviembre de 1996, p. 96.

por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de abril de 1985, donde se explicitan las "Directrices para la protección del Consumidor"³⁰³.

³⁰³ PANIAGUA ZURERA M: *Movimiento consumerista y movimiento cooperativo*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional del Consumo. Madrid 1992, p. 38.

2.- LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA UNIÓN EUROPEA

Es una opinión, unánimemente compartida por los estudiosos del Derecho comunitario, que entre las principales preocupaciones de los autores del Tratado de Roma (TCEE) no figuraba la protección de los consumidores y, mucho menos, la protección de su salud y seguridad³⁰⁴.

El verdadero punto de partida para la creación de una política comunitaria en materia de protección de los consumidores fue la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades Europeas, celebrada en París en 1972, momento en el cual se decidió solicitar a las Instituciones comunitarias que elaborasen, antes de enero de 1974, un programa destinado a la protección de los consumidores. En aquella época primaban -sin lugar a dudas- los intereses relacionados con la libre circulación de mercancías frente a la necesidad de proteger la salud de los consumidores comunitarios³⁰⁵.

Fruto de esa Cumbre fue la presentación, en abril de 1975, del Programa preliminar para una política de protección e información del consumidor (1975), que recoge los denominados derechos fundamentales de los consumidores: derecho a la salud, a la seguridad, a la tutela de los intereses económicos, a la reparación de los daños y a la representación. Sus resultados fueron muy modestos y prácticamente nulos en el ámbito de protección de los derechos económicos, porque las medidas que se adoptaban suscitaban grandes recelos entre los empresarios y Gobiernos, máxime en un contexto de crisis económica.

En 1981 se aprobó el Segundo programa (1981-1986) que, básicamente, reitera los objetivos del anterior. En este periodo se adoptaron importantes Directivas relacionadas con la protección del consumidor: **publicidad engañosa** (84/450/CEE), **responsabilidad civil** del fabricante por los daños producidos por productos defectuosos (85/374/CEE), **contratos negociados** fuera de los establecimientos comerciales (85/577/CEE) y **crédito al consumo** (87/102/CEE). Este programa tampoco obtuvo los resultados esperados.

En junio de 1986 se publicó una Resolución del Consejo de 23 de junio³⁰⁶, sobre la orientación futura de la política comunitaria para la protección y defensa del consumidor en la Comunidad, se denominó *Nuevo Impulso*

³⁰⁴ QUINTA CARLO, I.: *La obligación general de seguridad de los productos: examen del derecho español a la luz de la propuesta de directiva comunitaria sobre la materia*. Estudios Consumo, nº 17, abril 1990, p. 11.

³⁰⁵ ALEXANDRA OANTA, G.: *La política de seguridad alimentaria en la Unión Europea*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 64.

³⁰⁶ Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986, relativa a la orientación futura de la política de la Comunidad Económica Europea para la protección y fomento de los intereses de los consumidores. DOCE nº C 167, de 05.07.1986.

Comunitario. En ella se analizaron los escasos resultados de los programas anteriores y las razones que lo explicaban:

- la recesión económica del momento y
- la falta de competencias de la Comunidad Europea en este ámbito.

Y se fijaron dos objetivos prioritarios:

- mejorar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los consumidores,
- desarrollar las posibilidades del consumidor de beneficiarse del mercado común

Además, estos dos objetivos, según dispuso el texto, debían ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar cualquier normativa comunitaria, sobre todo las relacionadas con la consecución del mercado único. A partir de 1986 la política comunitaria de protección al consumidor se hizo independiente, pero con reflejo en la totalidad de las políticas comunitarias. Este fue el mayor avance en la defensa del consumidor comunitario³⁰⁷.

A partir de entonces se produjo un importante cambio de rumbo en esta política, que fue evolucionando a través de las siguientes etapas:

Primera.- Debido a la falta de competencias comunitarias, el primer paso consistía en dotar a la CE de un marco normativo y competencial que le permitiera "activar" una política propia.

Este objetivo se consiguió con la reforma del Derecho Originario, es decir, de los Tratados Constitutivos de la Comunidad. Así fue en efecto, en el **Acta Única (1986)**³⁰⁸, se incluyó por primera vez la protección del consumidor: oficialmente esta política entra en escena.

Más tarde, con el **Tratado de Maastricht (1992)**³⁰⁹, se consolida y fortalece gracias a la inclusión del Título XI sobre "La protección del consumidor".

Finalmente, con el **Tratado de Amsterdam (1997)**³¹⁰, se dotó a la política consumerista³¹¹ de carácter "ejecutivo". Por fin se adoptan los

³⁰⁷ *Guía del consumidor 2004*. AUSBANC.

³⁰⁸ Art. 100A.3 *La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado.*

³⁰⁹ En este Tratado se introduce la *Salud Pública* (Título X) y la *Protección del consumidor* (Título XI) como políticas de la UE compartidas con los EEMM, razón por la cual se le puede aplicar el principio de subsidiariedad, es decir, la Comunidad interviene allí donde su acción es más eficaz que la realizada a nivel nacional.

³¹⁰ Art. 153 (antiguo 159 A) dispone como objetivos principales de la Comunidad Europea la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses económicos de los consumidores, así como la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses. Además, según

fundamentos jurídicos que permiten a la CE definir y ejecutar acciones concretas para conseguir el mayor nivel de protección posible.

Segunda.- Una vez definido el marco normativo, el siguiente paso fue el desarrollo institucional, es decir, la creación (en 1989) de un organismo autónomo encargado de velar por la defensa de los consumidores: el Servicio de Política de los Consumidores. En 1995 se convirtió en una Dirección General de pleno derecho: la DG XXIV de Política de los consumidores. En 1997, como consecuencia de la EEB, fue profundamente reestructurada³¹² y rebautizada con el nombre de Política de los consumidores y protección de la salud. Actualmente es la Dirección General de Sanidad y Protección del Consumidor, conocida como DG SANCO.

Tercera.- Uno de los acontecimientos que más influyó en la política de los consumidores fue la puesta en funcionamiento del Mercado común y la libre circulación de mercancías. Ante un mercado tan amplio y complejo, era evidente la necesidad de proteger a casi 870 millones de consumidores que iban a acceder a él.

Para conseguir una protección con carácter general, se aprobó una importante Directiva (85/374/ CEE) sobre responsabilidad objetiva, que obligaba a los fabricantes a poner en el mercado sólo productos seguros. Esta disposición fue transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el RD 44/96³¹³, de 19 de enero, por el que adoptan medidas para garantizar la seguridad de los productos puestos a disposición del consumidor.

Cuarto.- Las crisis alimentarias contribuyeron poderosamente a reforzar la política de protección del consumidor, concretamente en lo relacionado con su salud. Una consecuencia importante de estos acontecimientos -con independencia de la producción normativa para la seguridad alimentaria- fue la ampliación de la responsabilidad civil al sector agroalimentario inicialmente no incluido³¹⁴. De esta forma se completa la protección en todos los ámbitos: productos, bienes y servicios.

dicho artículo, los intereses de los consumidores deben tenerse en cuenta al definir y ejecutar las demás políticas comunitarias.

³¹¹ El término consumerismo es un neologismo derivado de la palabra inglesa *consumerism*. El consumerismo puede considerarse como la dimensión pública de la relación que mantiene la ciudadanía con la defensa de sus derechos como consumidor. MOYANO ESTRADA, E y NAVARRO YÁNEZ, CJ.: *El consumerismo como respuesta activa de los consumidores*. Distribución y Consumo, núm. 78, marzo-abril 2004, pp. 79-80.

³¹² Se adscribieron a esta Dirección General ocho nuevos comités científicos encargados de la protección de la salud de los consumidores; un comité científico director sustituyó al comité científico multidisciplinar; la Oficina Alimentaria y Veterinaria, anteriormente conocida como Oficina Comunitaria de Inspección y Control Veterinarios y fitosanitario, fue incorporada a esta Dirección y, además, se creó una unidad responsable de la evaluación de los riesgos de salud pública. Estos cambios fueron confirmados por el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1997).

³¹³ Actualmente derogado por el RD 1801/2003, de 23 de diciembre, sobre seguridad general de los productos. BOE núm. 9, de 10.10.04.

³¹⁴ La primera Directiva sobre responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, Directiva 85/374/CEE, de 25 de julio (DOCE núm. L 210, de 7.08.85), no extendía el principio de responsabilidad objetiva a las materias primas agrícolas no transformadas.

Quinta.- Además del campo legislativo, la CE siguió con sus programas de acción para la política de los consumidores. Entre el año 1990 y el 2001 se aprobaron cuatro Planes trienales, que desarrollaban medidas de acción específicas para conseguir los objetivos propuestos por cada plan:

- Conciliar los intereses de productores y consumidores (1990-92)
- Mercado único al servicio del consumidor (1993-95)
- Educación e información del consumidor (1996-98)
- La mundialización y el consumidor (1999-01)

El quinto Plan Estratégico de protección del consumidor (2002-2005)³¹⁵, tenía los siguientes objetivos:

- Crear la conciencia colectiva del consumidor.
- Impulsar, desde la Administración, la concertación y acuerdos entre los consumidores y el sector económico.
- Profesionalizar la actuación de las Asociaciones de consumidores.
- Adecuar la gestión de las Administraciones con competencias en consumo, a la realidad socioeconómica.

En la actualidad, el Programa de salud y protección de los consumidores (2007-2013)³¹⁶ es el más ambicioso. Para empezar integrará las políticas de la UE en materia de salud pública y protección de los consumidores. Sus objetivos serán mejorar la comprensión de los consumidores y los mercados; regular la protección de los consumidores; mejorar la aplicación de la normativa, su seguimiento y sus vías de recurso, e informar y educar mejor a los consumidores.

El presupuesto previsto para la ejecución de este programa es de 1200 millones de euros.

³¹⁵ *Estrategia en materia de política de los consumidores (2002-2005)*, de 7 de mayo de 2002. COM (2002) 208 final. DOCE C 137/2, de 8.06.2002.

³¹⁶ Decisión 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, de 2003, por la que se establece un *Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013)*. DOUE L 404, de 30.12.2006.

3.- LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA

Aunque existiera desde hacía muchos años normas tendentes a proteger a los consumidores, no puede hablarse de movimiento de protección a los consumidores como fenómeno peculiar hasta los años sesenta, que es cuando aparecen en nuestro país -como en el resto del mundo occidental- una serie de disposiciones legales cuyas finalidades más o menos explícitas se refieren precisamente a la protección de los consumidores y usuarios de diversos ámbitos.

Entre estas normas destaca la *Ley sobre represión de las prácticas restrictivas de la competencia* (de 20 de julio de 1963), el *Estatuto de la Publicidad* (de 11 de junio de 1964) y el Decreto sobre *Disciplina del Mercado* (de 17 de noviembre de 1966).³¹⁷



Instituto Nacional de Consumo
Príncipe de Vergara ,54.28006, Madrid

En el plano institucional cabe destacar la creación en 1975 del **Instituto Nacional de Consumo**³¹⁸, pero hasta 1978 no se consiguieron créditos para su financiación

Fue en la propia Constitución cuando comenzó a desarrollarse la protección del consumidor dentro de los *principios rectores de la política social y económica*, art. 51: *Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios (...).*

El propio Texto Constitucional adelanta incluso cuatro derechos

fundamentales:

1. Defensa de la seguridad y la salud de los consumidores.
2. Protección de los intereses económicos legítimos.
3. Protección de la información y educación del consumidor.
4. Fomento de sus organizaciones y derecho de audiencia.

³¹⁷ BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, A: *La protección de los consumidores en el Derecho Español*. Estudios sobre Consumo nº 1 (1984) p. 54

³¹⁸ Los antecedentes del Instituto Nacional de Consumo (INC) se remontan a 1965 con la creación del *Gabinete de Orientación al Consumo*, dependiente de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. En 1975 se creó como *Dirección General de los Consumidores* (Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre), sustituida más tarde por la *Dirección General de Consumo y de la Disciplina de Mercado*. En 1977 se convirtió en un Organismo Autónomo (D 3162/1977, de 11 de noviembre). En BERMEJO VERA: *Aspectos jurídicos de la protección del consumidor*. Rev. de Administración Pública, nº 87, (1978), p.260. A partir de 1981 fue adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo (RD 2429/1981).

Esto significa que el art. 51 de la Constitución ofrece un apoyo directo a la futura Ley de defensa del consumidor, para cuyo desarrollo se promulgaría. La nueva Ley se presentaba, por tanto, para cumplir el mandato dirigido al legislador. Gracias a esto conviene recordar que la defensa del consumidor y usuario constituye un principio constitucional, que habrá de ser tenido en cuenta por las autoridades administrativas y por los Tribunales a la hora de aplicar las leyes, resulta así que cualquier disposición legal que afecte a los consumidores habrá de interpretarse en la forma que más favorezca a éstos³¹⁹.

Aunque el camino estaba despejado nunca fue utilizado: hoy día es incuestionable que la decisión de elaborar y promulgar una Ley General está inequívocamente ligada a la conmoción social que produjo el drama del Síndrome Tóxico³²⁰. Así quedó reflejado y reconocido en el debate parlamentario, comenzando por la intervención de presentación del proyecto hecha por el entonces ministro de Sanidad y Consumo Ernest Lluch.

Tanto en el plano político como administrativo, la reacción cara al público fue mostrar la voluntad de hacer una Ley que diera la impresión de que aquello no volvería a suceder.³²¹³²²

En septiembre de 1981 el Congreso de los Diputados acordó una medida urgente: *la refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias con el fin de proteger la salud*, y dado que la protección de la salud es –según nuestra Constitución– un derecho básico del consumidor, la respuesta a esta medida parlamentaria se materializó en la aprobación de la **Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU)**.

Esta ley constituye el marco jurídico general que dota a los consumidores de un instrumento legal de protección y defensa, pero no es el único. En el propio preámbulo de la Ley se dice que ésta conecta y se complementa con otras muchas leyes que son en su conjunto las que conforman todo un sistema de protección tan amplio que abarca varias ramas del Derecho:

³¹⁹ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, A: *Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*. Estudios sobre Consumo (1984), nº 3, 11. Apunta el autor en esta obra que la aprobación de la Ley de defensa de los consumidores y usuarios, con el contenido que se le ha dado, no significa que el legislador haya cumplido con ella totalmente el mandato constitucional, ya que no hay ninguna base para considerar que el desarrollo del art. 51 de la Constitución tiene que llevarse a cabo por una única ley general; otra alternativa (utilizada en la mayoría de los países desarrollados) consiste en dictar leyes específicas para los distintos ámbitos o problemas en los que el consumidor debe ser protegido.

³²⁰ Según PARRA LUCÁN, la LGDCU fue en gran parte una respuesta al impacto que en la opinión pública española tuvo el desgraciado asunto de la colza. En *Daños por productos y protección del consumidor*. Ed. Bosch, S.A. Barcelona 1990, p 97.

³²¹ JOSÉ SANROMA ALDEA: *El debate parlamentario del proyecto de Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*. Estudios sobre Consumo (1984), nº 3, pp. 88.

³²² DE VICENTE MARTÍNEZ, R.: *Infracciones y sanciones en materia de consumo. Práctica jurídica*. Ed. Tecnos. Madrid 2000, p 19.

1.- La propia LGDCU

En ella se recogen los siguientes derechos básicos:

1. La protección de la salud y la seguridad.
2. La protección de los legítimos intereses.
3. La indemnización de los daños y perjuicios sufridos.
4. La información correcta.
5. La audiencia en consulta.
6. La protección jurídica, administrativa y técnica de las situaciones de
7. inferioridad, subordinación o indefensión.

Sobre estos derechos la Ley desarrolla sus capítulos estableciendo los medios, limitaciones o prohibiciones necesarias para hacer efectivo el ejercicio de cada uno de ellos. También dispone el reparto de competencias entre las Administraciones públicas estatales, autonómicas³²³ y locales.

Así mismo, cabe destacar la notoria inclinación o preocupación del legislador por atender los riesgos para la salud procedentes de la alimentación. La práctica totalidad de los preceptos incluidos en el Capítulo II "Protección de la Salud y Seguridad" están dedicados a garantizar la adecuación para el consumo (en condiciones sanitarias óptimas) de los productos alimenticios.

Esta inclinación es especialmente notable en el art. 5º de esta Ley, dedicado en su mayor parte a determinar las prácticas prohibidas en la producción, importación, transformación, almacenamiento, transporte, distribución y uso de los alimentos³²⁴.

2.- La protección en el Derecho privado

En gran parte el mandato constitucional de protección del consumidor está desarrollado mediante leyes que no prevén la intervención de la Administración, sino de las técnicas y medios del Derecho privado. Hablamos de disposiciones que regulan las relaciones entre los particulares y los consumidores o usuarios; en caso de incumplimiento, se acudiría a los jueces civiles.

En este ámbito se incluye la competencia desleal, las modalidades contractuales, la compraventa y arrendamiento de viviendas, los seguros, la reparación técnica, el comercio electrónico, servicios turísticos contratados, compraventa a plazos, etc.

³²³ Canarias ya dispone de su propio *Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias*, aprobado por la Ley 3/2003, de 12 de febrero. BOE núm. 56, de 6 de marzo de 2003.

³²⁴ MUÑOZ MACHADO, S.: *La protección de la salud de los consumidores*. Estudios sobre Consumo (1984), nº 3, p. 41.

3.- La protección administrativa

Se refiere a los reglamentos que confían a la Administración la defensa del consumidor y usuario. Es lo que se denomina "la protección administrativizada". Para ello cuenta con distintas modalidades de intervención:

- *De fomento*: por ejemplo de las organizaciones de defensa del consumidor.
- *De servicio público*: por ejemplo las oficinas de información de titularidad pública.
- *De limitación*: cuando la Administración impone restricciones u ordena coactivamente las actuaciones y conductas privadas con el fin de garantizar un interés público. Este tipo de actividad es la predominante en la defensa del consumidor.
- *Arbitral*: es aquella que realiza la Administración cuando decide sobre controversias entre particulares sobre derechos privados o administrativos. En ella se debe observar una rigurosa imparcialidad, similar a los órganos judiciales.

4.- La protección penal

Las conductas lesivas en materia de consumo también pueden ser delitos o faltas conforme al Código Penal (CP). El cuadro general de la protección jurídico-penal de los consumidores y usuarios está constituido por dos conjuntos de normas: uno, el de las normas dirigidas a la protección de los intereses económicos y otro, el de las destinadas a la tutela de la salud y la vida.

Ambos conjuntos definen como delitos o faltas -según su gravedad-determinadas conductas que cuando atentan al patrimonio son constitutivas de estafas, y cuando amenazan la vida o la salud son constitutivas de delitos o faltas de homicidio y lesiones. En el primer caso se habla de *fraudes alimentarios ino cuos* (no afectan a la salud), y en el segundo de *fraudes alimentarios nocivos*³²⁵.

En el actual Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de diciembre, se recogen delitos que están configurados específicamente para la protección del consumidor, como por ejemplo los "Delitos relativos al mercado y a los consumidores" o los "Delitos de estafa". Pero en nuestro caso es particularmente importante el **Delito alimentario**, que por la naturaleza del bien jurídico protegido (la salud del consumidor), se encuadra en el Capítulo III del CP "De los delitos contra la salud pública", Libro II "Delitos y sus Penas".

El sujeto activo son los productores, distribuidores y comerciantes, abarcando todo el ciclo productivo, desde el inicio de la cadena (productores), pasando por la distribución (distribuidores), hasta llegar al consumidor final (comerciante). Es decir, tanto en el ámbito mayorista como el minorista.

³²⁵ DOVAL PAÍS, A: Los delitos de fraude alimentario. Rev. Alimentaria (2003), nº 345, p. 12.

El objeto está referido a los alimentos, comestibles y bebidas, excluyéndose los productos farmacológicos que tienen acomodo específico en otra parte del CP.

Estamos, en definitiva, ante delitos de peligro en los que basta con la creación del riesgo contra la salud del consumidor para que intervenga el derecho punitivo, sin necesidad de esperar a la producción de una lesión concreta siempre y cuando una vez ponderada la conducta y el riesgo aparezca nexo causal entre ambos³²⁶.

A la vista de lo anterior hay que añadir que, como reconocen unánimemente la jurisprudencia constitucional y la doctrina, la defensa del consumidor es un concepto de gran amplitud y de contornos imprecisos, lo que conlleva el carácter interdisciplinario o pluridisciplinar de esta materia.

No obstante, nuestro caso concreto: garantizar la salud por la inocuidad alimentaria, pertenece a dos títulos competenciales (defensa del consumidor y sanidad). Cuando esto sucede la norma de más amplio alcance (LGDCU) cede ante la más específica (LGS), es decir, la sanidad tendrá una aplicación preferente³²⁷.

³²⁶ GANZENMULLER ROIG, C.; FRIGOLA VALLINA, J y ESCUDERO MORATALLA, J.F.: *Delitos contra la Salud Pública (I). Sustancias nocivas, productos químicos, medicamentos y alimentos*. Ed. Bosch, SA. Barcelona 2000, pp 103-105.

³²⁷ JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: *La protección constitucional de la seguridad alimentaria*. <http://www.insacan.org/racvao/anales/2001/articulos/14-2001-06.pdf>, pp100-101.

4.- LA SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS

Los problemas de salud y seguridad son los más relevantes en el ámbito de la protección del consumidor. El consumo y la utilización en masa de los más variados productos, así como la complejidad en la composición de los mismos, son factores que favorecen el aumento del número de daños, de su frecuencia y de la gravedad de sus consecuencias, en algunos casos con carácter catastrófico o de verdadera epidemia³²⁸.

Para afrontar estas situaciones, la LGDCU contempla dos objetivos principales en niveles consecutivos:

NIVEL DE ACTUACIÓN	DERECHO PROTEGIDO	OBJETIVO PERSEGUIDO
Preventivo	La salud y la seguridad del consumidor	Reducir los riesgos de productos defectuosos o peligrosos
Reparador	La indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos	Lograr la indemnización de las víctimas de daños cuando tales riesgos no hayan podido ser eliminados.

DERECHO PROTEGIDO	DESARROLLO NORMATIVO
La salud	Ley 14/86, General de Sanidad. Responsabilidad administrativa
La seguridad	RD 1801/03 Seguridad general de los productos
La indemnización	Responsabilidad civil: Ley 22/94 Responsabilidad penal: C. Penal

³²⁸ FUENTES I GASSÓ, JM; HIDALAGO I MOYA, JR y MOLES I PLAZA, R.: *La seguridad de los productos. Tres perspectivas de análisis*. Ed. Ariel. Barcelona, 2001, p. 26.

El aspecto concreto de la seguridad está regulado por el **RD 1801/2002, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos**³²⁹, cuyo objetivo es garantizar que los productos que se pongan en el mercado sean seguros. El incumplimiento de esta seguridad puede ocasionar daños al consumidor, lo cual activaría su derecho a ser indemnizado. En este supuesto, el referente legal es la **Ley 22/94, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causado por productos defectuosos**³³⁰. Si los daños causados fueran constitutivos de falta o delito, debemos atenernos a lo dispuesto por el Código Penal.

Estas dos disposiciones, junto con la LGDCU, forman la base del sistema de tutela y protección efectiva del consumidor y usuario. Ellas ponen de manifiesto el deber general de no lesionar, ni hacer peligrar la salud y la seguridad, así como el legítimo derecho a la indemnización en caso de incumplimiento de dicho deber.

Con respecto a los alimentos, tema en concreto que nos ocupa, la LGDCU prioriza la protección de la salud del consumidor por tratarse de *productos de consumo común*, para los que el art. 2.2 de esta Ley prevé un énfasis especial.

En efecto, el **RD 1507/2000, de 1 de septiembre**³³¹, por el que se actualizan los catálogos de productos, bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, y bienes de naturaleza duradera a efectos de la LGDCU incluye en su Anexo A, apdo. A una lista detallada de los productos alimenticios y alimentarios frente a los que se protege especialmente al consumidor: carnes frescas, de aves, de caza, de conejo, pescados, mariscos, leche, huevos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, cereales, café, etc.

4.1. La Obligación de producir y comercializar Productos Seguros

La obligación de productores y fabricantes de producir o comercializar únicamente productos seguros, ha sido regulada en la Unión Europea mediante directivas "verticales" referidas a productos o grupos de productos concretos (juguetes, aparatos a presión, etc.), pero sin abarcar la totalidad de ellos.

Por tanto, la Comunidad precisaba de una Directiva que estableciera la obligación general de seguridad para todos los productos y, en este sentido, una protección uniforme para los consumidores³³².

³²⁹ BOE núm. 9, de 10.01.04.

³³⁰ BOE núm. 161, de 7.07.94.

³³¹ BOE núm. 219, de 12.09.00.

³³² QUINTA CARLO, I.: *La obligación general de seguridad de los productos: examen del derecho español a la luz de la propuesta de directiva comunitaria sobre la materia*. Estudios sobre Consumo, nº 17, abril 1990, p 17 y ss.

No fue hasta 1992 cuando se aprobó esta norma con carácter general (Directiva 92/59/CEE), que fue transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el RD 44/1996, de 19 de enero. En el año 2001 la Directiva originaria fue sustituida y derogada por la **Directiva 2001/95/CE**³³³ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre, que introdujo cambios sustanciales y mejoras técnicas notables.

Esta nueva Directiva se basa fundamentalmente en el principio de acción preventiva, en especial en lo que se refiere a las obligaciones de los agentes económicos. Así lo confirma en su sexto considerando, al entender como objetivo principal la prevención de los riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores mediante el establecimiento -a escala comunitaria- de una obligación general de seguridad para todo producto puesto en el mercado europeo. Además, el legislador comunitario estimó que era conveniente imponer a los operadores económicos otras obligaciones como la información o la colaboración con las autoridades sanitarias, puesto que es necesaria su intervención en la prevención de los riesgos que puedan amenazar a los consumidores en determinadas circunstancias³³⁴.

Pese a todo es una Directiva con unas facultades limitadas, ya que aunque los EEMM pueden adoptar medidas para garantizar que los productores y distribuidores cumplan las obligaciones que les corresponden, deberán hacerlo de forma proporcionada a la gravedad del riesgo detectado. Es decir, los EEMM tienen distintos instrumentos para hacer frente al riesgo que presentan determinados productos, pero esta divergencia puede ocasionar disparidades inaceptables para la protección de los consumidores y constituir un obstáculo para el comercio intracomunitario³³⁵.

La Directiva 2001/95/CE fue transpuesta por el **RD 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos**. A nivel nacional este RD tiene se fundamenta en la LGDCU, a la que sirve de desarrollo, y en la LGS por la indiscutible asociación de la salud y la seguridad: la protección de la primera está condicionada al cumplimiento de la segunda. Ésta es la razón por la cual el RD 1801/03 se constituye en el soporte legal directo de la intervención pública y de la adopción de medidas limitativas cuando existan riesgos para la salud.

- **Ámbito de aplicación**

³³³ Esta directiva procede de la refundición de la Directiva 92/59/CE, cuyo artículo 16 preveía su posible modificación en función de la experiencia adquirida y de la evolución en el ámbito de la seguridad de los productos de consumo; además, tenía que recoger los cambios introducidos en el Tratado sobre la salud pública y la protección de los consumidores (art. 152 y 153), así como el principio de cautela. Todas estas modificaciones, en aras de la claridad, dieron lugar a la refundición de la Directiva 92/59/CE en la actual Directiva 2001/95/CE.

³³⁴ PARDO LEAL, M: *El principio de precaución en el Derecho Comunitario: de la incertidumbre a la seguridad jurídica*. Unión Europea Aranzadi (2004), n.º 10, p.10.

³³⁵ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *El Derecho del consumo en la Unión Europea: la problemática planteada por la armonización mínima en las normativas comunitarias relativas a al protección de los consumidores*. Gaceta Jurídica de la UE, n.º 233 (2004), p. 41.

Se aplica a todos los productos destinados al consumidor (incluidos los alimentos) o utilizados por él. Tiene carácter horizontal y naturaleza supletoria, que completa y no interfiere con los reglamentos específicos existentes: principio de complementariedad³³⁶

- Producto seguro

Aquel que en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluida la duración, no presenta riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos compatibles con el uso del producto y considerados admisibles, dentro del respeto a un elevado nivel de protección de la salud y seguridad, teniendo en cuenta las características del producto, su efecto sobre otros, la información que le acompaña, la presentación y etiquetado, así como la categoría de consumidores que estén en condiciones de riesgo.

- Contenido

Cabe destacar lo siguiente:

.- Desarrolla las obligaciones de productores y distribuidores, como por ejemplo, comercializar sólo productos seguros, el deber de informar sobre los riesgos que puedan presentar o bien adoptar medidas en caso de que esto suceda, incluyendo la retirada del producto del mercado.

.- Determina las autoridades competentes para ejercer las potestades reguladas en este Real Decreto: Ministerio de Sanidad y Consumo (a través del INC), CCAA y Corporaciones locales de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas por las leyes.

.- Concreta las medidas administrativas tanto sancionadoras como no sancionadoras de restablecimiento o garantía de la seguridad, como por ejemplo tomar muestras y realizar análisis, exigir la información pertinente, retirar mercancías y ordenar su posterior destrucción, informar a los afectados, etc.

.- Se crea la Comisión Técnica para la Seguridad de los Productos, adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo, como órgano técnico de asesoramiento y estudio en este ámbito.

.- Se crea un sistema estatal de intercambio rápido de información -en forma de red- integrado en el sistema europeo de alerta (RAPEX), con la finalidad de facilitar la comunicación e intercambio rápido de información de aquellas actuaciones que se adopten en caso de riesgo grave.

³³⁶ Este principio orienta las relaciones entre las diferentes normas específicas que rigen la seguridad de los productos, en decir, aplicamos el RD 1801/2003 cuando no existan disposiciones específicas relativas a la seguridad de los correspondientes productos, o si las hay no contemplan las disposiciones relativas a la obligación que incumbe a los productores de tomar las medidas apropiadas en función de los productos que suministran. En GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *La Seguridad General de los productos en el ámbito del mercado interior*. Comunidad Europea Aranzadi (1994), nº 9, p 41.

4.2. La Responsabilidad Civil por los daños causados por productos defectuosos

En términos generales, la responsabilidad (incluyendo la de la empresa alimentaria) desde el punto de vista legal se desdobra en tres niveles:

ADMINISTRATIVO	Incumplimiento de la normativa propiamente alimentaria
CIVIL	Responsabilidad patrimonial que reclama el particular por los perjuicios causados
PENAL	Comisión de delitos agroalimentarios tipificados en el Código penal

La responsabilidad civil consiste en la obligación de responder de un acto o de una negligencia que ha causado, a una o varias personas, un perjuicio denominado igualmente “daño”, respecto del cual el derecho establece la reparación (en nuestro caso indemnización del consumidor)³³⁷.

La regulación de la responsabilidad civil por productos defectuosos corresponde a la Ley 22/1994, de 6 de julio³³⁸, que adaptó al Derecho español la Directiva 85/374/CEE. Esta directiva fue modificada por la Directiva 99/34/CE, dicha modificación se transpuso a nuestro ordenamiento mediante la Ley 14/2000, de 29 de diciembre³³⁹. Esta modificación fue muy esperada, ya que amplió el principio de responsabilidad objetiva a las materias primas agrícolas no transformadas, ya que inicialmente los productos de la tierra, ganadería, pesca y caza no estaban incluidos en la definición legal de producto, quedando así exceptuadas de responsabilidad civil. Esta ampliación eliminó uno de los más criticados privilegios de los productores agrícolas y ganaderos³⁴⁰.

Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por productos defectuosos

La idea principal es que los fabricantes e importadores serán los responsables de los daños causados por los defectos de los productos que, respectivamente, fabriquen o importen.

³³⁷ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *Responsabilidad Alimentaria*. Rev. Alimentaria, nº 83, junio 1977, Madrid, pp. 39-45

³³⁸ Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos. BOE núm. 161, de 7.07.1994.

³³⁹ Ley 14/2000, de 29 de abril, de Medidas fiscales, Administrativas y de Orden social. Disposición Adicional Duodécima. BOE núm. 313, de 30.12.00.

³⁴⁰ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *Aplicación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: ¿el fin de la excepción agraria?* Rev. Alimentaria (1999), nº 305, p. 233.

- Concepto legal de producto

Todo bien mueble, aún cuando se encuentre unido o incorporado a otro bien mueble o inmueble (incluido, en virtud de la modificación de la Ley 14/2000, las materias primas agrícolas y productos de la caza).

En nuestro caso esto significa que cualquier consumidor que se vea perjudicado por uno de estos productos, podrá invocar responsabilidad del:

- productor de la materia prima.
- fabricante de un producto acabado.
- fabricante de una parte integrante.
- persona que se presente como productor poniendo su nombre, marca o cualquier signo distintivo en el producto.
- persona que importe un producto en la Comunidad con vista a su venta, alquiler, arrendamiento financiero o cualquier otra forma de distribución.
- proveedor (en caso de imposibilidad de identificar al productor o a la persona que suministró el producto)³⁴¹.

- Producto defectuoso

Aquel que no ofrezca la seguridad que cabría legítimamente esperar, teniendo en cuenta todas las circunstancias y, especialmente, su presentación, el uso razonablemente previsible del mismo y el momento de su puesta en circulación.

³⁴¹ PARDO LEAL, M.: *Ampliación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: propuesta de modificación de la Directiva 85/374/CEE*. Rev. Comunidad Europea Aranzadi (1998), nº 4, pp. 36.

- Carga de la prueba³⁴²

El perjudicado que pretenda obtener reparación de los daños causados, tendrá que probar el defecto, el daño y la relación de causalidad entre ambos.

- Causas de exoneración de la responsabilidad

El fabricante o el importador no serán responsables si prueban lo siguiente:

1. Que no habían puesto en circulación el producto.
2. Que el defecto no existía en el momento que se puso en circulación
3. Que el producto no había sido fabricado para la venta.
4. Que el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento de la puesta en circulación, no permitan apreciar ese defecto. No obstante, esta causa no se puede invocar cuando se trate de medicamentos, alimentos y productos alimentarios.

- Responsabilidad solidaria

Las personas responsables del mismo daño lo serán solidariamente, lo cual obliga a cada una de ellas a reparar la totalidad de los daños causados.

- Culpa del perjudicado

La responsabilidad del fabricante o importador podrá reducirse o suprimirse, si el daño causado fuera debido conjuntamente a un defecto del producto y a culpa del perjudicado o de una persona de la que éste deba responder civilmente.

- Ámbito de protección

Comprende los supuestos de muerte y lesiones corporales, daños causados en cosa distinta del propio producto defectuoso, así como daños y perjuicios, incluidos los morales.

- Límite total de la responsabilidad

Por muerte y lesiones corporales tendrá como límite la cuantía de 10.500.000.000 ptas.

³⁴² Ciertos juristas consideran que la ampliación de la responsabilidad a las materias primas es un retroceso en la protección del consumidor, en tanto en cuanto los productos alimenticios quedaban acogidos al sistema de imputación de responsabilidad dispuesto en el art. 28 de la LGDCU, que afectaba a los daños provocados por dichos bienes a criterios propios de la responsabilidad objetiva (sistema siempre más beneficioso para el perjudicado), mientras que la Ley 22/1994 exige a este último la demostración del daño causado, del defecto apreciado y de la relación de causalidad entre defecto y daño. GARCÍA BECEDAS, M.J.: *Y a propósito del consumo: Breves reflexiones prácticas sobre la concreta aplicación de las normas vigentes en la materia*. [Http://www.porticolegal.com/articulos/pa_206.php](http://www.porticolegal.com/articulos/pa_206.php). 18/07/2005.

- Prescripción de la acción

Tres años, a partir de la fecha en la que el perjudicado sufrió el perjuicio.

- Extinción de la responsabilidad

Los derechos reconocidos por esta ley al perjudicado, se extinguirán transcurridos diez años a contar desde la fecha en que se hubiera puesto en circulación el producto, a menos que, durante ese periodo se hubiese iniciado la correspondiente reclamación judicial.

- Responsabilidad del suministrador

El suministrador del producto defectuoso responderá como si fuera el fabricante o el importador, cuando haya suministrado un producto a sabiendas de la existencia del defecto.

5.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA ALIMENTARIA

Desde el punto de vista legal, la responsabilidad alimentaria se despliega en tres planos diferenciados: administrativo, civil y penal³⁴³. Aunque en nuestro caso examinaremos la responsabilidad en el plano administrativo porque es la que se deriva del incumplimiento de la normativa propiamente alimentaria.

En este sentido, la Administración tiene el deber de tutelar y defender la salud de los consumidores adoptando las medidas precisas, para ello el ordenamiento jurídico 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 la potestad sancionadora sobre las infracciones que se comentan a fin de salvaguardar la salud pública, los intereses de los consumidores y las exigencias de seguridad del comercio, la industria y los servicios³⁴⁴.

Dentro de las modalidades de intervención administrativa, la de limitación es la más predominante en la defensa del consumidor. Consiste en la imposición, por parte de la Administración, de restricciones, deberes y en definitiva limitaciones (de ahí su nombre), para ordenar coactivamente las acciones y conductas de los particulares.

5.1. Actividad Administrativa de Limitación en Defensa del Consumidor

En el caso concreto que nos ocupa, el fin de esta actividad sería la protección del consumidor, es decir, de los derechos que tiene reconocidos tanto en la Constitución (art. 51), como en la LGDCU (art. 2) y, particularmente, de su salud.

Consta de dos elementos:

A.- Un contenido que son los derechos básicos protegidos.

B.- Una forma o medios con los que la Administración protege dichos derechos.

³⁴³ También podemos hablar de la responsabilidad social de la empresa, que significa tomar en consideración las preocupaciones sociales e integrarlas en la gestión y operaciones de la organización, de CARMEN VALOR MARTÍNEZ: *Percepción de la responsabilidad social de la empresa y hábitos de consumo de los consumidores españoles*. Distribución y Consumo, año 16, núm. 89, septiembre-octubre 2006, p. 84-94

³⁴⁴ MANTECA VALDELANDE, V.: *Responsabilidad administrativa de la empresa alimentaria*. Distribución y Consumo, año 15, nº 81, mayo-junio 2005, p 94-102.

A.1. Los derechos protegidos en defensa del consumidor

Cabe recordar en este punto que no todos los derechos del consumidor pueden ser protegidos por la actividad administrativa de limitación, particularmente ésta actúa sobre:

- La protección contra los riesgos para la salud o seguridad.
- La protección de los legítimos intereses económicos y sociales.
- La protección del derecho a la información.

El cuidado de otros derechos como la audiencia, la representación, la indemnización, etc. corresponden a otras actividades administrativas o extradministrativas, como por ejemplo la vía civil.

B.2. Con respecto a los medios

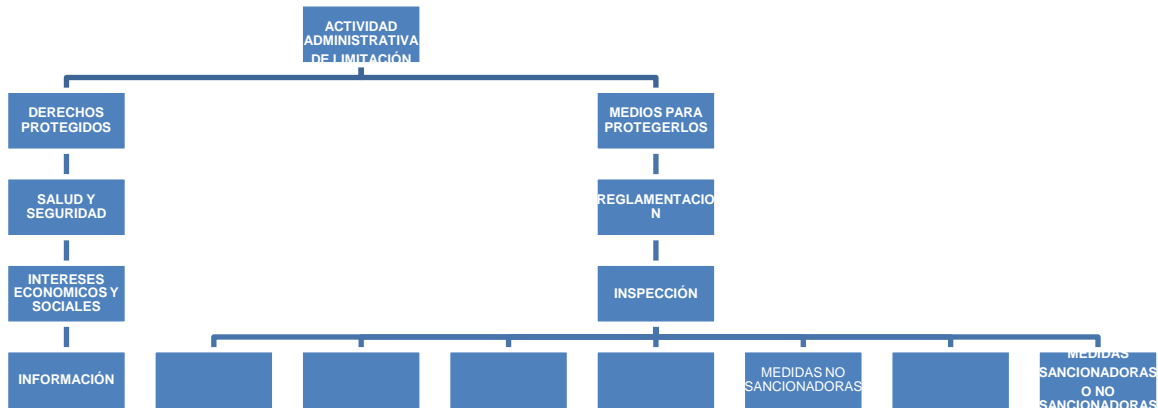
Por la importancia que tienen en el control de una oferta alimentaria sana y segura para el consumidor, se tratarán a continuación con mayor profundidad.

5.2. Medios de la Actividad Administrativa de Limitación

Consisten en:

1. Determinar imperativamente los deberes, prohibiciones y limitaciones que se imponen a los empresarios y otros sujetos que ofrecen bienes, es decir, establecer cuál es la conducta correcta y cuál la prohibida. Es lo que se conoce como **REGLAMENTACIÓN**.
2. Vigilar que esos deberes y limitaciones se cumplen, o que se ajustan a lo dispuesto por los reglamentos. Se trata de la **INSPECCIÓN**.
3. Reaccionar frente al incumplimiento de lo ordenado, mediante la adopción de **MEDIDAS SANCIONADORAS O NO SANCIONADORAS**.

Además de estos medios “clásicos” que estudiaremos detenidamente, ciertas actividades alimentarias (como producir, comercializar, importar, etc.) están sujetas a otro medio de control administrativo, bastante utilizado, que se integra dentro de los denominados **CONTROLES PREVENTIVOS**.



5.2.1.- Controles Preventivos

Básicamente éstos consisten en someter la actividad en cuestión al previo cumplimiento de una serie de trámites administrativos, sin los cuales, o sin el pronunciamiento favorable de la Administración, esa actividad puede considerarse ilícita.

Los más representativos son:

- 1.- Autorización administrativa: para ejercer ciertas actividades es necesario que la Administración otorgue previamente una autorización, licencia o permiso. Antes de concederla, mediante una inspección previa, la Administración comprobará que cumple con las normas correspondientes, por ejemplo, licencia municipal de apertura de un restaurante.
- 2.- Comunicación previa: el ejercicio de algunas actividades (normalmente temporales), requieren comunicación previa a la Administración, como ejemplo, comunicación de precios, venta de saldos, ferias, romerías, exposiciones, etc.
- 3.- Inscripción registral: hay actividades, productos y servicios que deben someterse a Registro. Generalmente el Registro tiene una función administrativa de control, de inspección o de información, por ejemplo, Registro de explotaciones agrarias, Registro sanitario de alimentos, etc.

5.2.2.- Los Reglamentos

Normalmente las leyes imponen unos deberes genéricos que posteriormente son concretados por los reglamentos. Primero la Ley establece un marco jurídico de acción; después, habilita y otorga a la Administración facultades para desarrollarlo. Es lo que se conoce como principio de legalidad.

Según explica Rebollo Puig, la Ley, conteniendo únicamente una regulación de los aspectos fundamentales, encomienda a la Administración la determinación de los deberes y limitaciones de los particulares, lo que finalmente se concretará mediante Reglamentos y actos administrativos³⁴⁵.

En materia de consumo es la LGDCU la que habilita ampliamente a la Administración para dictar Reglamentos. Aunque esta Ley es la más específica no es la única, ya que la protección del consumidor también se ejerce desde otros ámbitos no consumeristas, por ejemplo, la Ley 14/86 General de Sanidad, que otorga a la Administración amplias facultades reglamentarias, aunque eso sí, circunscritas a la protección de la salud, elemento que tiene en común con la defensa del consumidor.

En definitiva, el objeto de la reglamentación es concretar los deberes genéricos que imponen las leyes. Podemos entenderlo con el siguiente ejemplo:

La LGDCU dispone que los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición del consumidor y usuario, no implicarán riesgos para su salud o seguridad. De este mandato legal se desprende el deber general de no poner en peligro ni la salud, ni la seguridad. Pues bien, este deber se concreta mediante numerosos reglamentos para cada tipo de producto, actividad o servicio, por ejemplo, el Real Decreto que aprueba las normas de seguridad de los juguetes, la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la producción y comercialización de carnes frescas, o la Reglamentación técnica de los aparatos de gas.

Por tanto, desde el punto de vista administrativo, podemos considerar - en principio- *que un producto es seguro cuando respeta la disposición específica que lo regula.*

Tipos de reglamentos

Doctrinalmente se distinguen los siguientes tipos:

- 1.- Verticales: regulan de forma específica un producto en sus distintos aspectos, por ejemplo, Reglamentación Técnico-Sanitaria del café.
- 2.- Horizontales: regulan de forma común todos los productos o una amplia gama de ellos, por ejemplo, Norma General de Etiquetado y Presentación de los productos alimenticios.

³⁴⁵ REBOLLO PUIG, M.: *La organización de la inspección de consumo*. Ponencia del Curso de Inspectores "La Inspección de Consumo en el Contexto de la Actuación Administrativa", San Sebastián, 1990, p.21.

Con el tiempo, los reglamentos se han ido consolidando en unos tipos genéricos según los productos que regulan. Normalmente se utilizan los Reglamentos Técnicos (RT) para servicios, maquinaria, aparatos eléctricos, etc. Las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (RTS) para los alimentos y las Normas de Calidad (NC) para la regulación del mercado agrícola y ganadero, mediante la normalización y tipificación de estos productos.

Por último, debemos tener en cuenta que desde el ingreso de España en la CE, la mayoría de los reglamentos nacen de la transposición de las Directivas comunitarias.

5.2.3.- Medidas Administrativas No Sancionadoras

Se utilizan cuando la Administración debe actuar con rapidez para evitar que se produzca una situación ilegal, peligrosa o perturbadora y, en caso de haberse producido, evitar que el riesgo se materialice o minimizar sus efectos.

Evidentemente no basta con regular todas las actividades relacionadas con el consumo y señalar en cada campo los deberes, prohibiciones y limitaciones; tampoco basta con que ante su trasgresión se impongan castigos (sanciones administrativas o penas), ya que lo verdaderamente relevante es que la Administración pueda adoptar medidas para evitar o impedir la continuidad del peligro o la lesión a los intereses de los consumidores.

Así por ejemplo, ante un determinado alimento que incumple los requisitos sanitarios exigidos, lo que importa realmente es que ese producto deje de ofrecerse en la forma que se venía haciendo, y que los consumidores que lo adquirieron se enteren del riesgo y lo eviten. Para todo ello la Administración dispone de facultades que le permiten actuar rápidamente. Además, si el riesgo es grave y se prevé un daño inminente, las medidas se cumplirán de forma inmediata, incluso en algunos casos será lícita la coacción directa³⁴⁶.

Normalmente las leyes, la doctrina y la jurisprudencia se refieren a estas potestades como medidas cautelares, preventivas³⁴⁷ o de policía, entre otras expresiones.

Tienen la particularidad de que para su adopción no es imprescindible que se haya cometido una infracción, basta con que se produzca una situación de riesgo o perturbación para la salud y seguridad.

³⁴⁶ BOTANA GARCIA, G. y RUIZ MUÑOZ, M.: *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*. Ed. MacGraw-Hill. Madrid, 1999. p. 583

³⁴⁷ Según Santiago Soldevilla Fragoso, Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, las medidas cautelares son una categoría distinta de las provisionales, que se caracterizan por la falta de relación entre la medida, el procedimiento y la resolución que pudiera recaer sobre el mismo. En *la Ley 4/1999 de Procedimiento Administrativo. Reforma de la Ley 30/1992*. Ed. Colex e ICSE (Centro Superior de Estudios). Madrid, 2000. p. 92-93.

Efectivamente, alguien puede generar un riesgo para la salud del consumidor sin haber cometido una infracción propiamente dicha (la acción no estaba tipificada, no hay culpabilidad, etc.). Incluso en el caso de que ese riesgo proceda de una infracción, la medida cautelar adoptada para superarlo es independiente de la sanción administrativa, por lo que pueden acumularse o aparecer separadamente³⁴⁸.

La potestad administrativa para adoptar medidas provisionales viene recogida en numerosas leyes y reglamentos, como un recurso más para proteger a los consumidores.

En la LGDCU, los artículos más significativos son:

Art. 5.2. En todo caso, y como garantía de la salud y seguridad de las personas se observará: (...)

g) La obligación de retirar o suspender, mediante procedimientos eficaces cualquier producto o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que por cualquier otra causa suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas.

Art. 37. No tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, ni la retirada del mercado precautoria o definitiva de productos o servicios por las mismas razones.

³⁴⁸ PUIG REBOLLO M. e IZQUIERDO CARRASCO M.: *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional del Consumo. Madrid 1998. p. 57.

La LGS también tiene previsiones similares, incluso mas detalladas en los siguientes artículos:

Art. 26.1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras consideren sanitariamente justificadas.

Art. 31.2. Como consecuencia de las actuaciones de inspección y control, las autoridades sanitarias competentes podrán ordenar la suspensión provisional, prohibición de las actividades y clausura definitiva de los centros y establecimientos, por requerirlo la salud colectiva o por incumplimiento de los requisitos exigidos para su instalación y funcionamiento.

En el mismo sentido, el **Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Canarias** habilita a la Administración para *adoptar las medidas provisionales que se consideren necesarias para garantizar la comercialización de productos, bienes y servicios seguros.*

El RD 1945/1983, de 22 de junio, sobre **infracciones y sanciones en defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria**, las recoge en el art. 14.4, y El RD 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre **seguridad general de los productos**, que en un sentido amplio incluye también la salubridad, dedica un capítulo entero (concretamente el III) a las medidas administrativas no sancionadoras de restablecimiento o garantía de la seguridad.

Pero en general, las medidas provisionales han tenido su máximo desarrollo dentro del ejercicio para la potestad sancionadora: RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el **Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora**³⁴⁹:

³⁴⁹ BOE de 9 de agosto.

Art. 15. Medidas provisionales

1.- (...) *el órgano competente para resolver podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales.*

Cuando así venga exigido por razones de urgencia inaplazable, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el órgano instructor podrán adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias.

2.- *Las medidas de carácter provisional podrán consistir en la suspensión temporal de la actividad y la prestación de fianzas, así como en la retirada de productos o la suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad y en las demás previstas en las normas específicas.*

Conviene destacar que al respecto el art. 72 de la **Ley de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**³⁵⁰ considera necesario para adoptar medias provisionales que *existan elementos de juicio suficientes para ello*. Estos elementos de juicio todavía no son pruebas concluyentes sino más bien indicios, aunque bien fundados. Según los casos, las actas o informes de los inspectores pueden ser suficientes³⁵¹.

No obstante, conviene hacer hincapié que en todo caso esta amplísima facultad de la Administración está sujeta a los principios de legalidad, congruencia, proporcionalidad y *favor libertatis*. Lo cual significa que sólo son válidas aquellas medidas que realmente resulten indispensables.

Asimismo no se podrán adoptar medidas provisionales que causen perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados, o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Y, finalmente, estas medidas se extinguirán con la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

³⁵⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. BOE núm. 285, de 27.11.92 y BOE núm. 12, de 14.01.99.

³⁵¹ BOTANA GARCIA, G. y RUIZ MUÑOZ, M.: *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*. Ed. MacGraw-Hill. Madrid, 199, p 589.

5.2.4.- Medidas Administrativas Sancionadoras

Muchas de las conductas ilegales y lesivas de los intereses de los consumidores y usuarios, tienen previstas en el ordenamiento jurídico determinados castigos:

1. Los que imponen los Jueces y Tribunales ⇒ PENAS
2. Los que imponen la Administración ⇒ SANCIONES

En el caso que nos ocupa la Administración tiene la potestad de sancionar los comportamientos que puedan calificarse, por estar así tipificados, de ilícitos administrativos mediante la imposición de sanciones.

Las sanciones administrativas por excelencia son de carácter pecuniario (multas), aunque, en el ámbito de consumo (como veremos más adelante) no son las únicas. Su regulación se encuentra en muy diversas normas, según la materia de que se trate, infracciones tributarias, comerciales, sanitarias, etc.

No obstante, existen unos principios generales y un procedimiento común para todas ellas contenidos en el Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y Procedimiento Administrativo Común, y en el Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

- La infracción administrativa

Una infracción administrativa se define como la acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

- *Típica*: se refiere al principio de tipicidad de la conducta, es decir, para que una conducta sea infracción debe estar recogida como tal en una norma y tener, además, atribuida una sanción correspondiente.
- *Antijurídica*: la acción tiene que ser antijurídica, es decir, contraria al ordenamiento, porque supone hacer lo que se prohíbe o no hacer lo que se ordena (antijuricidad formal). Además, es necesario que esa conducta lesione o ponga en peligro el bien protegido (antijuricidad material).
- *Culpable*: no se puede imponer un castigo por una conducta o acción que no se ha hecho. La culpa equivale a la imprudencia, negligencia, dolo y voluntariedad.

6.- LA REGULACIÓN DE LAS INFRACCIONES SANITARIAS RELATIVAS A LOS ALIMENTOS

Las infracciones sanitarias están reguladas en numerosas normas que de forma directa o indirecta atienden la protección de la salud del consumidor. A efectos de su estudio, pueden clasificarse según su rango en:

- 1.- Estatales: donde destacan la LGDCU y LGS.
- 2.- Autonómicas: en nuestro caso el Estatuto Canario del Consumidor.
- 3.- Los Reglamentos que desarrollan tanto las leyes estatales como autonómicas.

6.1.- Normativa Estatal

En la LGDCU (art. 34):

El art. 34 de esta Ley hace una larga enumeración de las “infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios”, que pueden ordenarse, a nuestros efectos, en los siguientes grupos³⁵²:

A. Infracciones por incumplimiento de normas.

- El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria.
- El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios.
- El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para el usuario o consumidor.
- En general el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta ley y disposiciones que la desarrollan.

B. Infracciones por incumplimiento de requerimientos individuales

- Incumplimiento o trasgresión de los requerimientos previos que concretamente formulen las autoridades sanitarias para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones o circunstancias nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública.
- La obstrucción o negativa a suministrar datos o facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección.

³⁵² NIETO GARCÍA, A.: *Los principios de tipicidad y culpabilidad en las infracciones en materia de consumo*. Estudios sobre Consumo (1984), nº 3, p. 148.

C. Infracciones objetivas por riesgos o daños:

- Las acciones u omisiones que produzcan riesgos para la salud de los consumidores ya sea en forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.

D. Infracciones por fraude

- La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento; alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza, (...) y en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio.

E. Infracciones del orden público del mercado

- La imposición injustificada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales.

En la LGS

La LGS fue posterior al bloque normativo que originariamente formaban la LGDCU y el RD 1945/1983, pero su vinculación con éstas es innegable, ya que todas las acciones contra la salud de los consumidores son también infracciones contra la salud pública.

En la LGS la regulación es mucho más elemental porque en realidad no hace una verdadera tipificación de las infracciones sanitarias, sino que prácticamente aplica los criterios generales de clasificación de las infracciones en leves, graves o muy graves, es decir:

1. El riesgo para la salud.
2. La cuantía del beneficio obtenido.
3. El grado de intencionalidad.
4. La gravedad de la alteración sanitaria y social producida.
5. La generalización de la infracción y la reincidencia.

Según esto, la LGS se limita simplemente a decir que son leves las que no son graves o muy graves; graves, las que no son ni leves ni muy graves...

Algunos expertos opinan que este sistema, tal y como ha sido desarrollado en la LGS, que aplica los criterios de clasificación tanto aisladamente como en su conjunto, resulta absolutamente insustancial, incluso arruina cualquier pretensión de rigor y seguridad jurídica en la calificación³⁵³.

³⁵³ REBOLLO PUIG, M.: *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional del Consumo. Madrid 1998. p. 725. Según este autor, el riesgo para la salud causado y el grado de intencionalidad sí son capaces de configurar a la misma

6.2.- Normativa Autonómica

En el Estatuto Canario del Consumidor

En general, la tipificación de las infracciones en el Estatuto (art. 40) es muy similar a la de la LGDCU, aunque introduce artículos muy interesantes desde el punto de vista sanitario:

- 40.2. *c.-El incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas por la autoridad competente (muy grave).*
- 40.3. *d.- La puesta en el mercado de bienes y productos cuando haya sido declarada prohibida por una norma o por una resolución administrativa (grave).*
- 40.3. *f.- El incumplimiento del deber de veracidad informativa o publicitaria en la venta de bienes o productos, de manera que se les atribuyan calidades, características, resultados o condiciones de adquisición, uso o devolución que difieran de al que realmente posean a puedan obtenerse, y toda la publicidad que, de cualquier forma, induzca o pueda inducir a error a las personas a las que se dirige, así como aquella que silencie datos fundamentales que impidan conocer las verdaderas características o naturaleza del producto (grave).*

Esta última es una infracción que expresamente conculca el derecho del consumidor a la correcta información sobre los productos que adquiere.

6.3.- Normativa Reglamentaria

Debemos distinguir dos tipos de normas reglamentarias que desarrollan el régimen sancionador de la LGDCU:

- 3. a.- Reglamento de desarrollo general y abstracto: *RD 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.*
- 3. b.- Reglamentos reguladores del algún producto o actividad (verticales), o de algún aspecto común a diversos productos (reglamentos horizontales) que incluyen especificaciones sobre el régimen sancionador.

En el RD 1945/1983

infracción (como configuran los delitos) y, a falta de ello, son adecuados para graduar en abstracto su gravedad. Pero los demás criterios no tienen tal virtualidad.

Su validez ha sido muchas veces discutida, ya que es anterior a la LGDCU y por tanto no parecía tener una base legal, ni adecuarse a las exigencias del art. 25 CE³⁵⁴. Pero lo cierto es que, en general, los Tribunales han admitido su validez y aplicabilidad, sobre todo desde que la LGDCU se refirió a él expresamente en su Disposición Final 2ª. Por ello, la Administración lo aplica con normalidad y, de hecho, sigue siendo la norma generalmente invocada en las resoluciones sancionadoras de consumo, incluso más que la propia LGDCU. Sin embargo hay que tener en cuenta ciertas matizaciones:

a.- Algunos de sus preceptos sí que han sido anulados por los Tribunales: en concreto los arts. 3.2.6; 9.6; 10.3 y 14.3 (SSTS de 10 de febrero y 6 de junio de 1988)

b.- Los restantes artículos sólo son aplicables en la medida que no contradigan lo dispuesto en las normativas posteriores (LGDCU, LGS, etc.)

c.- No es aplicable en las CCAA que han aprobado su propio régimen sancionador³⁵⁵.

Con respecto a las infracciones hace una clasificación por grupos con un criterio funcional: infracciones sanitarias, infracciones en materia de protección del consumidor, infracciones en la calidad de la producción agroalimentaria e infracciones relacionadas con la inspección alimentaria.

De su contenido cabe destacar el art. 2.1.2:

Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores o usuarios, ya sea de forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.

Este precepto, al igual que el art. 34.10 de la LGDCU:

En general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollan

plantea dudas de constitucionalidad porque constituyen una tipificación general y abierta. Es lo que se denomina una norma sancionadora en blanco. Son un auténtico cajón de sastre que puede aplicarse a cualquier comportamiento, ampliando desmedidamente la potestad sancionadora vulnerando, en cierto modo, el principio de legalidad; pilar básico del derecho sancionador.³⁵⁶

³⁵⁴ Según este art. de la Constitución, nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituya delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. El RD 1945/83 fue anterior a la ley que le habilitaba.

³⁵⁵ REBOLLO PUIG, M.: *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional del Consumo. Madrid 1998. p. 80.

³⁵⁶ MANTECA VALDELANDE, V.: *Responsabilidad administrativa de la empresa alimentaria*. Distribución y Consumo, año 15, nº 81, mayo-junio 2005, p. 95.

En las Reglamentaciones específicas.

A veces los reglamentos contienen su propio régimen sancionador mediante una descripción pormenorizada de las infracciones y las sanciones correspondientes, lo cual facilita extraordinariamente la potestad sancionadora. Esta práctica era muy frecuente en las primeras RTS que desarrollaron el CAE, quizás el ejemplo más claro lo constituye la antigua RTS de Mataderos de 1976, pero tras la extraordinaria modificación que sufrieron como consecuencia de nuestro ingreso en la CEE, han perdido esta particularidad a favor de una regulación sancionadora común a todas ellas.

7.- LAS SANCIONES

La comisión de una infracción puede desplegar, desde el punto de vista legal, una responsabilidad en tres planos diferenciados: administrativo, civil y penal.

Efectivamente, la reacción de la Administración ante la infracción es la imposición de una sanción, pero sin embargo no es su única consecuencia. Frecuentemente, sobre todo en el campo de las infracciones alimentarias, se pueden producir daños y perjuicios a los consumidores, lo que dará origen a una **responsabilidad civil**. Pero también es posible que la infracción pueda derivar, en la medida en que los hechos sean al mismo tiempo constitutivos de un delito o falta, en la imposición de una pena, esto es, de **responsabilidad penal**.

Para el caso de las sanciones, el art. 36 de la LGDCU distingue los siguientes tipos:

7.1.- Multa

La multa es una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto, al patrimonio del trasgresor de la norma. Su justificación está unánimemente admitida como medio represivo en manos de la Administración³⁵⁷.

La multa está establecida como sanción ordinaria y general en la LGDCU, en el RD 1945/1983 y en la LGS, por lo que es la sanción que corresponde en todo caso imponer ante la comisión de infracciones administrativas en materia de consumo.

Las multas que pueden imponerse son las siguientes:

- Infracciones leves, multa de hasta 500.000 ptas. (3000 euros)
- Infracciones graves, hasta 2.500.000 ptas. (15.000 euros)
- Infracciones muy graves, hasta 100.000.000 ptas. (600.000 euros)

Pudiéndose en los dos últimos supuestos rebasar dichas cantidades hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción (art. 36. 1 de la LGDCU)

Tanto el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 42), como la LGS (art. 37), mantienen el mismo baremo de multas. Sin embargo, la competencia sancionadora de las Autoridades Locales en materia de Sanidad y Consumo, tiene un límite máximo de 15.000 euros de multa. En caso de que la naturaleza y gravedad de la

³⁵⁷ GARRIDO FALLA, F.: *Los medios de la Policía y la teoría de las Sanciones Administrativas*. Revista de Administración Pública, núm. 28, 1959, p. 42.

infracción superase dicha cuanta, el expediente deberá remitirse a la autoridad autonómica competente³⁵⁸.

7.2.- Cierre del establecimiento

En los supuestos de infracciones muy graves, el Consejo de Ministros (o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma) podrá acordar el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años. (art. 36.2 de la LGDCU)

Sólo procede en caso de infracciones muy graves y se acompaña siempre de la sanción de multa. Es decir, el cierre del establecimiento nunca puede imponerse como sanción única.

Su necesaria conexión con una multa, así como su propia configuración como sanción, revela claramente que no se acuerda con la intención de prevenir riesgos para la salud pública, sino con la de infligir un mal al infractor exactamente igual, aunque probablemente más grave, que la multa.

En este sentido, es bastante criticable el hecho de que el cierre del establecimiento, instalación o servicio no puede equipararse a una especie de inhabilitación para desarrollar actividades alimentarias, o de otro tipo. Efectivamente, una empresa puede tener varios establecimientos o instalaciones, y la sanción puede referirse sólo a alguno o algunos.

Cuando se habla de cierre "del establecimiento, instalación o servicio", está refiriéndose concretamente a aquél en el que se produjo la infracción. Además, la misma empresa a que se cierra un establecimiento por periodo de cinco años, podrá abrir otro semejante durante ese periodo sin que la sanción lo impida.

Absurdamente no será posible, por el contrario, que otro empresario utilice ese establecimiento para realizar actividades completamente lícitas a las que podría destinarse³⁵⁹.

³⁵⁸ Disposición adicional 5ª de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. BOE de 28 de diciembre.

³⁵⁹ REBOLLO PUGI, M.: *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional del Consumo. Madrid 1998. p. 694.

7.3.- Decomiso

Es un perjuicio patrimonial para el infractor al perder la propiedad de ciertos bienes.

La autoridad a quien corresponda resolver el expediente podrá acordar, como sanción accesorias, el decomiso de la mercancía adulterada, deteriorada, falsificada, fraudulenta, no identificada o que pueda entrañar riesgo para el consumidor. (art. 38 de la LGDCU)

A esta sanción no se refiere la LGS. Pese a todo, ante infracciones sanitarias en materia de alimentación, podría imponerse tal sanción en base al citado art. 38 de la LGDCU³⁶⁰.

Así mismo, se prevé que dichas mercancías deberán ser destruidas si su utilización o consumo constituyera un peligro para la salud pública. En todo caso, corresponde al órgano sancionador determinar el destino final que debe darse a las mercancías decomisadas.

Los gastos que originen las operaciones de intervención, depósito, decomiso, transporte y destrucción serán por cuenta del infractor. (art. 10.3 del RD 1945/1983, de 22 de junio).

Por último, conviene aclarar que tanto el cierre del establecimiento como el decomiso tienen un doble encuadramiento: preventivo y represivo (como privación patrimonial del culpable de la infracción). Desde el punto de vista sancionador se consideran *sanciones accesorias*, es decir, necesitan forzosamente vincularse a la multa (*sanción principal*) para poder ser impuestas.

Desde el punto de vista doctrinal, existen diversas clasificaciones para facilitar su estudio, siendo particularmente interesante el cuadro de sanciones propuesto por el profesor MARTÍN RETORTILLO³⁶¹:

³⁶⁰ DE VICENTE MARTINEZ, R.: *Infracciones y sanciones en materia de consumo. Práctica jurídica*. Ed. Tecnos. Madrid 2000, p 65.

³⁶¹ En Curso de Inspectores 1990 San Sebastián, ponencia titulada *Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas*. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1992.

SANCIONES	PRINCIPALES	<ul style="list-style-type: none"> • Apercibimiento • Multa • Cierre del establecimiento
	ACCESORIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Decomiso de la mercancía • Caducidad de las autorizaciones administrativas • Cancelación de inscripciones registrales

Publicidad de las sanciones

Según el art. 11 del RD 1945/1983, de 22 de junio:

Por razones de ejemplaridad y siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo para la salud o seguridad de los consumidores, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción, la autoridad que resuelva el expediente podrá acordar la publicación de las sanciones impuestas como consecuencia de lo establecido en este Real Decreto, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, en el Boletín Oficial del Estado, en los de la provincia y municipio, y a través de los medios de comunicación que se consideren oportunos.

Este aspecto es sumamente interesante, podría considerarse como una sanción efectiva altamente lesiva para el sujeto infractor, ya que en la mayoría de los casos tiene superior alcance en profundidad que las propias sanciones económicas³⁶².

³⁶² VAZQUEZ CANTERO, JM.: *Las infracciones y sanciones en materia de Defensa del Consumidor y de la Producción Agroalimentaria*. Alimentaria, núm. 146, mayo 1984, p. 92.

8.- LA INSPECCIÓN Y EL CONTROL OFICIAL

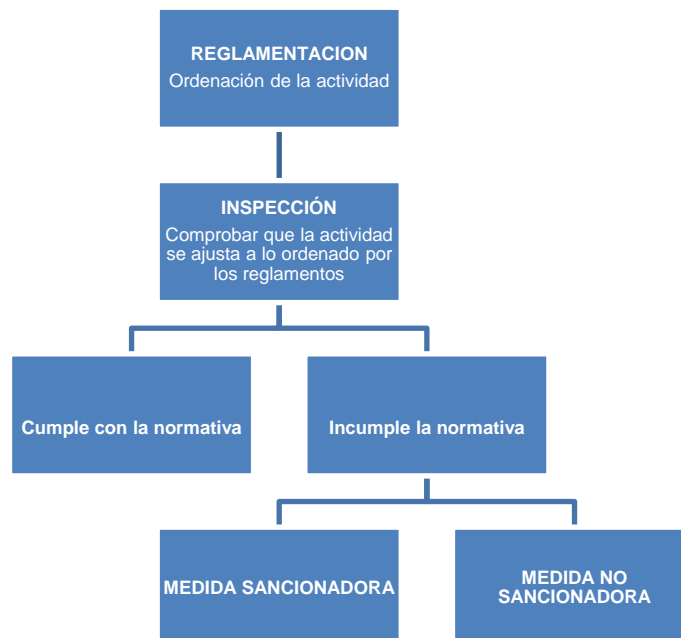
8.1.- La Inspección

8.1.1.- Introducción

Dentro de la actividad administrativa de limitación en materia de protección del consumidor, la inspección ocupa un papel central entre la reglamentación y la reacción administrativa.

Mediante la reglamentación la Administración ordena imperativamente los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sujetos los particulares, con el fin de garantizar la protección del consumidor. Cuando se produce un incumplimiento de lo ordenado, la Administración reacciona mediante la adopción de medidas principalmente sancionadoras.

Entre ambas fases, se desarrolla la inspección, mediante la cual se vigila el cumplimiento de lo ordenado, y se prepara en los supuestos de infracción la reacción administrativa.



8.1.2. Características

- *Concepto*

Se denomina actividad, función o potestad de inspección, a la facultad que tienen las Administraciones públicas para comprobar o constatar, mediante observación directa de su personal³⁶³, el cumplimiento de la normativa vigente.

Por lo general es una actividad previa a la potestad sancionadora de la Administración, aunque no siempre debe considerarse como función auxiliar de la punitiva (normalmente la inspección es conocida por la sanción), ya que mediante la inspección también se pueden adoptar medidas cautelares no sancionadoras, se puede recoger información que permite a la Administración conocer los problemas del mercado y de los consumidores, e incluso se puede realizar una prevención general que refuerza la observancia de la normativa alimentaria.

- *Regulación*

La LGDCU alude a la inspección de forma muy genérica, a pesar de ser el marco jurídico de defensa del consumidor.

La LGS la concreta un poco más, pero referida en su finalidad a la protección de la salud.

El Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma Canaria, por su parte, dispone lo siguiente:

Las Administraciones Públicas Canarias con competencias en materia de protección de los consumidores y usuarios podrán realizar actuaciones de inspección integral y control de calidad y seguridad, sobre productos, bienes y servicios destinados a los consumidores y usuarios, en cualquier fase de su comercialización, para comprobar que se adecuan a la legalidad.

³⁶³ Aparte de la fórmula convencional (intervención directa de la Administración), existe una segunda fórmula basada en la atribución a terceros -situados en cualquier caso fuera de la órbita de la Administración- de genuinas funciones decisorias y de autoridad en la detección y tratamiento de riesgos tecnológicos. Las limitaciones de conocimiento de la Administración ordinaria y, también, la limitación de medios para desarrollar la prolija actividad de control y seguridad técnica sobre el extenso tejido tecnológico, se pretenden superar con esta atribución de cometidos inspectores y de control a sujetos y organismos privados que pueden tener una mayor capacidad de despliegue. En ESTEVE PARDO, J.: *De la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Revista de Derecho Administrativo (2003), nº 119, p. 343.

En general la inspección se contempla en las normas específicas de cada sector, por ejemplo, la Ley de la Industria, de Hacienda, etc. En nuestro caso concreto, la regulación más relevante y detallada de la inspección se encuentra en el RD 1945/83, por el que se aprueban *las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria*.

- *Ámbito de la inspección de consumo*

La inspección puede recaer sobre productos, bienes y servicios que se ofrecen en el mercado a los consumidores y usuarios; así como el personal, los establecimientos, utensilio o maquinaria de toda clase utilizados para su producción, comercialización o prestación; afecta a cualquier actividad, fase o aspecto de la elaboración, tratamiento, conservación, transporte, distribución, etiquetado o publicidad.

- *Autoridad*

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores tendrán la consideración de autoridad a todos los efectos, y podrán solicitar el apoyo de cualquier otra, así como de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Desde luego la inspección debe realizarse por agentes autorizados, además de sus condiciones de tecnificación y conocimiento acreditado, pueden gozar de condición de agentes de la autoridad, no solamente a los efectos administrativos, sino incluso a efectos penales. La importancia de su condición y función tiene como contrapartida las obligaciones de sigilo o secreto que les son exigibles, incluso con la posibilidad de sanción penal por la revelación de asuntos o materias de los tiene conocimiento por razón de su cargo. La obligada confidencialidad en una garantía para los inspeccionados³⁶⁴.

Estos agentes de la autoridad sanitaria, cuando ejerzan las funciones de inspección propias de su cargo están facultados, acreditando su identidad, para³⁶⁵:

- ✓ Personarse, y en su caso, entrar, sin previa notificación y en cualquier momento, en todo centro o establecimiento sujeto a esta Ley.
- ✓ Efectuar u ordenar la realización de las pruebas, investigaciones o exámenes necesarios para comprobar el cumplimiento de esta Ley y cuantas normas sean aplicables.
- ✓ Tomar y sacar muestras con objeto de comprobar el cumplimiento de la legislación aplicable.

³⁶⁴ BERMEJO VERA, J: *La Administración inspectora*. Revista de Administración Pública (1998), nº 147, p. 55

³⁶⁵ Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, art. 28.2

- ✓ Realizar cuantas actividades sean precisas para el adecuado cumplimiento de las funciones de inspección que desarrollen, en especial, adoptar en caso de urgencia inaplazable medidas de protección y órdenes de ejecución.

- *Iniciativa*

La iniciativa de la inspección puede producirse ante indicios de irregularidades o bien en su labor ordinaria de vigilancia general. En el primer caso es obligada para confirmar o desmentir esos indicios. En el segundo caso, se actuará conforme a criterios de eficacia y racionalidad, ya que es imposible inspeccionarlo todo.

Información

El inspector tiene la potestad de requerir toda la información necesaria sobre instalaciones, productos o servicios. El inspeccionado tiene el deber de suministrarla y permitir además la toma de muestras para la práctica del análisis.

8.1.3. Actas de inspección

Las actuaciones de la inspección de consumo, así como el resultado de las diligencias practicadas, en su caso, se hacen constar por el propio inspector actuante en un documento escrito denominado acta. El acta es por tanto la materialización de la potestad de inspección.

El acta de inspección es pues el soporte material que incorpora datos, hechos o narraciones con relevancia jurídica. Es un documento público administrativo en cuanto a que está emitido por funcionario público, en el ejercicio de su función y de conformidad con las previsiones legales y reglamentaria que le autorizan o imponen redactarla. Su autor es el inspector y solo él. El acta contiene una declaración del inspector, no del inspeccionado o posible compareciente. Cosa distinta es que el inspector, entre otros hechos y datos, haga constar las manifestaciones de otros sujetos.

- *La firma del acta*

Precisamente porque el autor del acta es el inspector, la única firma verdaderamente imprescindible es la suya. Aunque se prevé la forma del inspeccionado o compareciente, eso no le convierte en coautor del acta, ni que acepte los hechos, ni que su falta entrañe la nulidad o ineficacia probatoria del documento público que vale por ser tal. Es decir, por emanar de un funcionario, no por la aceptación del inspeccionado.

No obstante, el RD 1495/83, impone al titular, representante o dependiente la firma del acta correspondiente, en el caso de la toma de

muestras a efectos de garantizar la correcta elección y procedencia de dichas muestras. En los demás supuestos no se exige la firma del inspeccionado aunque es habitual hacerlo, ya que los impresos de las actas tienen un lugar reservado a tal fin.

- *Documentación adjunta al acta*

En ocasiones es importante para la actuación inspectora el contenido de ciertos escritos como etiquetas, facturas, albaranes, etc. El inspector puede reproducir su contenido exacto en el acta, pero es preferible su incorporación en original o copia. Además, puede exigir copia o reproducción de la documentación que examina. En estos casos, deben adjuntarse al acta haciendo constar su existencia e identificación.

- *Supuestos en los que procede levantar acta*

El RD 1945/83 ordena la redacción de actas en dos casos:

1. Cuando los inspectores aprecien algún hecho que estimen pueda ser constitutivo de infracción.
2. Para la toma de muestras.

Pero además es razonable y habitual en otros supuestos:

3. Cuando la inspección actúe por orden o indicación de otro órgano, ya sea en unas actuaciones previas, denuncia, o noticia de una infracción. En estos casos el acta es la forma de incorporar el resultado de la inspección al expediente.
4. Cuando se procede a la inmovilización de mercancías.
5. Cuando el inspector exija documentación o información que no haya podido ser facilitada inicialmente.
6. Cuando se aprecie irregularidades aunque no sean constitutivas de infracción, sobretodo si se hace advertencia o recomendaciones para su corrección.
7. Cuando se ejerzan potestades como las de acceso y examen de la documentación mercantil o contable.

- *Contenido de las actas*

En el RD 1945/83 figura un contenido esencial mínimo, donde se hace constar, además de las circunstancias personales de los interesados y los datos relativos a la empresa inspeccionada, los hechos que sirvan de base al correspondiente expediente sancionador.

Por tanto, deben recogerse no sólo los hechos que aparentemente suponga la infracción, sino todos aquellos que puedan ser de interés para el procedimiento posterior (determinar los responsables, la fecha en que se cometió la infracción, calificación de la gravedad, etc.). También puede

recogerse las manifestaciones de los comparecientes, con independencia de que su contenido no sea un hecho, incluso resulte falso. También debe expresarse los que sean por resistencia, obstrucción o negativa a colaborar.

Así mismo deberá constar en el acta el nombre del inspector actuante y de quien, en su caso, comparezca -con indicación de la condición en que lo hace-, lugar, fecha y si tiene relevancia, la hora.

El contenido debe presentarse de forma clara y lo más objetiva posible. Por tanto, en principio, no deben aparecer juicios de valor, ni presunciones, ni calificaciones jurídicas de los hechos.

Las Administraciones confeccionan modelos impresos o formularios actas-tipo que facilitan la labor de inspectores y otros interesados. Estos impresos están numerados para su identificación.

- *Valor probatorio*

Frente a la tradición del Derecho Penal que da a los atestados policiales valor de denuncia desde antes de la Constitución, se hizo frecuente que las normas reguladoras de diversas inspecciones administrativas (incluida la de defensa del consumidor) concediesen a sus actas presunción de certeza o veracidad. No obstante, esta presunción admitía prueba de lo contrario. Tras la Constitución la situación no cambió radicalmente, pese a que parte de la doctrina consideró que esa presunción de veracidad era incompatible con el derecho a la presunción de inocencia. Los Tribunales siguieron aceptándola, aunque se mostraron más rigurosos con el contenido del acta y más flexibles en la admisión de la prueba en contrario.

El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto (Sentencia 76/1990) matizando que las actas son pruebas capaces de destruir la presunción de inocencia, al menos en el ámbito administrativo. Posteriormente, la Ley 30/92 ya no consagró esta cualidad a las actas, sino algo más modesto: valor probatorio, aunque no cualificado, ni especial (art. 137.3)

Valor probatorio significa valor de prueba, pero no supone que las actas, sin más, sean prueba definitiva e irrefutable de lo que reflejan. Son un medio de prueba, igual que lo es, en general, los documentos públicos.

Este valor probatorio es admisible para el procedimiento administrativo sancionador y, si se impugna su resolución, para el posterior recurso contencioso administrativo.

Las consecuencias prácticas de este valor de prueba son:

1. No es necesario repetir lo practicado por la inspección.
2. No hace falta que una norma reconozca presunción de certeza para comprender que el sujeto al que el acta perjudica, deberá aportar pruebas en su defensa.

3. El acta, como prueba que es, puede junto con otras o incluso sola, destruir la presunción de inocencia y justificar una resolución administrativa, si así procede.

5.1.4. La toma de muestras

La regulación de esta materia está recogida expresamente en el RD 1945/83, por el que se regulan *las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria*. Pero en realidad la toma de muestras tiene casi un siglo de historia, apareció por primera vez en el mítico **RD de 22 de diciembre de 1908 sobre disposiciones para evitar el fraude**. Desde entonces no ha sufrido prácticamente ninguna variación.

La toma de muestras se lleva a cabo mediante acta formalizada, al menos por triplicado, ante el titular de la empresa o establecimiento sujeto a inspección, o ante su representante legal o persona responsable y, en defecto de los mismos, ante cualquier dependiente.

Si las personas anteriores se negasen a intervenir en el acta, ésta será autorizada con la firma de un testigo, si fuera posible; pero en todo caso, será el inspector el que autorice el acta, ya que la única firma verdaderamente imprescindible es la suya.

En el acta se transcriben íntegramente cuantos datos y circunstancias sean necesarias para la identificación de las muestras.

- La muestra

Cada muestra consta de tres ejemplares homogéneos que serán acondicionados, precintados, lacrados y etiquetados, de manera que con estas formalidades y con las firmas de los intervinientes estampadas en cada ejemplar, se garantice la identidad de las muestras con su contenido durante el tiempo de conservación de las mismas.

- Su depósito

- 1.- Si la empresa o establecimiento donde se levanta el acta es fabricante, envasador o marquista de las muestras recogidas, uno de los ejemplares quedará en su poder en unión de una copia del acta, con la obligación de conservarla en perfecto estado para su utilización posterior. Su desaparición, destrucción o deterioro se presumirá maliciosa, salvo que se demuestre lo contrario. Los otros dos ejemplares quedarán en poder de la inspección, remitiéndose uno al laboratorio que haya de realizar el análisis inicial.

2.- Si estuviéramos ante distribuidores del producto investigado, quedará en su poder una copia del acta, pero tres ejemplares de la muestra serán retirados por la inspección

- Cantidad

Se tomará una cantidad de muestra suficiente, en función de las determinaciones analíticas que se pretendan realizar.

- El análisis

Las pruebas periciales analíticas se realizarán a laboratorios oficiales o privados acreditados por la administración para tal fin, empleando para el análisis los métodos que se encuentran oficialmente aprobados y, en su defecto, los recomendados nacional o internacionalmente.

- El análisis inicial

Es el que efectúa el laboratorio una vez recibido el primer ejemplar de la muestra. Con la mayor brevedad posible emitirá los resultados y, en caso de que se solicite, un informe técnico pronunciándose de manera clara y precisa sobre la calificación que merezca la muestra analizada.

Si del resultado de este análisis se deduce infracción a las disposiciones vigentes, se incoará expediente sancionador.

- Análisis contradictorio

Se realiza cuando el expedientado no está de acuerdo con el análisis inicial, conforme a una de las dos posibilidades siguientes:

1.- En el plazo de cinco días, contados a partir de la notificación del pliego de cargos, el infractor designa un perito de parte para realizar el análisis en el mismo laboratorio que realizó el inicial, con los mismos métodos y en presencia del técnico que certificó dicho análisis o persona designada por el mismo.

2.- Justificando ante el instructor, en el plazo de ocho días a partir de la notificación del pliego de cargos, que el ejemplar de la muestra correspondiente ha sido presentado en un laboratorio oficial o privado autorizado, para que se realice el análisis contradictorio por el técnico que designe dicho laboratorio utilizando las mismas técnicas empleadas en el inicial. El resultado debe ser comunicado al instructor en plazo de un mes. Para el análisis contradictorio se utiliza la muestra que queda en poder del expedientado.

- Análisis dirimente

Se practica cuando existe desacuerdo entre el inicial y el contradictorio. Tiene carácter urgente, dirimente y definitivo.

- Gastos derivados de la realización de los análisis

El contradictorio es por cuenta de quien lo propone. El inicial y el dirimente por la empresa encausada, salvo que el dirimente rectifique al inicial, en cuyo caso ambos serán sufragados por la Administración.

En el supuesto de productos alimenticios de difícil conservación o productos perecederos en general, pueden practicarse en un solo acto el análisis inicial y contradictorio sobre las muestras aportadas por la Administración y el interesado. Igual providencia puede adoptarse cuando las situaciones de peligro para la salud pública, o la importancia económica de la mercancía cautelarmente inmovilizada así lo aconsejen.

8.2. El control oficial

8.2.1. Inspección y control

Como decíamos anteriormente, la inspección es una actividad administrativa de limitación que tiene por objeto la vigilancia del cumplimiento de los deberes y obligaciones impuestos (mediante los Reglamentos) a los administrados que ofrecen productos y servicios en el mercado.

El control, en cambio, es una actividad mucho más amplia y no necesariamente realizada por la Administración. Piénsese que se habla de organismos de control, el autocontrol, los controles preventivos, etc. El control es un ejercicio integrador de otras muchas actividades, incluida la inspección. Lógicamente, desde que la responsabilidad de ofrecer productos seguros salió de la esfera administrativa a la iniciativa particular de fabricantes y productores, la inspección tradicional, entendida como la intervención de la Administración mediante su personal, quedó desfasada.

Antes del ingreso de España en la CEE, la normativa alimentaria era demasiado preceptiva y ordenancista. Este hecho facilitaba la inspección ciñéndola a la comprobación del mayor o menor grado de conformidad del producto con su reglamento técnico. Sin embargo, el Mercado común, la libre circulación de mercancías, el reconocimiento mutuo y la globalización de los mercados, ha desbordado el concepto tradicional de inspección. La producción legislativa se decanta por la horizontalidad de las normas, los controles en origen y destino, la uniformidad de criterios higiénico-sanitarios y la sustitución paulatina de las prescripciones nacionales por disposiciones comunes. Garantizar la inocuidad de un alimento, significa mucho más que cumplir su norma, y por tanto es necesario aplicar controles que, como veremos a continuación, exceden en mucho a la propia inspección.

8.2.2. El control oficial de productos alimenticios (COPA)

Se regula mediante RD 50/1993, de 15 de enero, *relativo al control oficial de los productos alimenticios*. Procede de la transposición parcial de la Directiva 89/397/CEE³⁶⁶, porque la parte relativa a la inspección, obligaciones de los interesados, toma de muestras y análisis, ya estaba contemplada en nuestro derecho por en el *RD 1945/1983, de 22 de junio sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria*.

Era ésta una Directiva de armonización que pretendía “homogeneizar” los principios que rigen el control oficial con una doble finalidad: mantener unos niveles de protección similares en el territorio europeo, e impedir que las diferencias nacionales pudieran obstaculizar la libre circulación de mercancías. Al ser este sector normativo tan importante -afecta horizontalmente a todos los demás del ámbito alimentario-, es por lo se optó por la fórmula de la armonización.

- Definición

El control oficial de productos alimenticios es aquel que, efectuado por las administraciones competentes, tiene por finalidad:

- 1.- La comprobación de la conformidad de los mismos con las disposiciones dirigidas a prevenir los riesgos para la salud pública.
- 2.- Garantizar la lealtad de las transacciones comerciales.
- 3.- Proteger los intereses de los consumidores, incluidos los que tengan por objeto su información.

- Objeto del control

- 1.- Los productos alimenticios.
- 2.- Los aditivos alimentarios, vitaminas, sales minerales, oligoelementos y los restantes productos de adición destinados a ser vendidos como tales.
- 3.- Materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los productos alimenticios.

- Destino de los productos objeto de control

- 1.- Comercio interior.
- 2.- Intercambios CE.
- 3.- Exportación.

³⁶⁶ Directiva 89/397/CEE del Consejo de 14 de junio de 1989, relativa al control oficial de los productos alimenticios. DOUE L 186, de 30 de junio.

- Etapas de la cadena alimentaria en las que se efectúa el control

Producción, Fabricación, Importación, Exportación, Tratamiento, Almacenamiento, Transporte, Distribución y Comercio.

- Quién realiza el control oficial

La Administración competente. De acuerdo con la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, son Autoridad Sanitaria: El Gobierno de Canarias, el Consejero competente en materia de Sanidad, los Cabildos y los Alcaldes, así como los *agentes de cualesquiera de las Administraciones sanitarias que cumplan las funciones de Inspección Sanitaria*.

- Cómo se efectúa el control

- 1.- De forma habitual, periódica y programada.
- 2.- En los supuestos de irregularidad.

Las Administraciones competentes establecerán programas de previsiones de los controles habituales y periódicos, en los que se definirá el carácter y la frecuencia de dichos controles. En todo caso el control se efectuará de forma proporcional al objetivo perseguido y, por lo general, sin previo aviso.

- En qué consiste el control

En una o varias de las operaciones siguientes:

- 1.- Inspección
- 2.- Toma de muestras
- 3.- Control de la higiene del personal
- 4.- Examen del material escrito y documental
- 5.- Examen de los sistemas de verificación aplicados eventualmente por las empresas y de los resultados que se desprendan de los mismos.

- Qué se somete a control
 - 1.- El estado y uso de las instalaciones y su entorno, así como los medios de transporte, equipos y materiales.
 - 2.- Las materias primas, ingredientes, auxiliares tecnológicos y otros productos utilizados para la preparación y producción de productos alimenticios.
 - 3.- Los productos semiacabados.
 - 4.- Los productos acabados.
 - 5.- Los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los productos alimenticios.
 - 6.- Los productos y procedimientos de limpieza y mantenimiento, así como los plaguicidas de uso en la industria alimentaria.
 - 7.- Los procedimientos utilizados para la fabricación o el tratamiento de los productos alimenticios.
 - 8.- El etiquetado y la presentación de los productos alimenticios.
 - 9.- Los medios de conservación.

- Estas operaciones se podrán completar mediante
 1. Audiencia del responsable de la empresa sometida a inspección y las personas que trabajan por cuenta de dicha empresa.
 2. Lectura de los valores registrados por los instrumentos de medida utilizados por la empresa.
 3. Controles realizados por la Administración competente con sus propios instrumentos, o de las mediciones efectuadas con los instrumentos instalados en la propia empresa.

Capítulo VI

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Sumario

1.- LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

1.1.- Concepto.

1.2.- La salud de los consumidores y la seguridad alimentaria.

2.- ANTECEDENTES DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA.

2.1.- La crisis de las vacas locas.

2.2.- Las primeras consultas: *Libro Verde sobre los Principios Generales de la Legislación Alimentaria en la Unión Europea.*

2.3.- El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria.

3.- EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.

3.1.- Antecedentes.

3.2.- Contenidos más destacables.

3.3.- Legislación alimentaria.

4.- LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.

4.1.- La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria.

4.2.- La Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

5.- EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.

5.1.- Origen y definición.

5.2.- Aplicación mediante el Análisis del Riesgo.

5.3.- Principios generales.

5.4.- El principio de precaución en la Jurisprudencia comunitaria.

6.- SISTEMAS DE PREVENCIÓN Y GARANTÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.

6.1.- Autocontrol: Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC).

6.2.- Trazabilidad.

- Definición.
- Implantación.
- Tipos.
- Regulación.

6.3. - *The rapid alert system for food and feed (RASFF).*

- Definición.
- Funcionamiento.
- Tipos de notificaciones.
- Principios generales del sistema.
- Gestión de alertas alimentarias en España: El SCIRI y El RASVE.

7.- EL NUEVO PAQUETE DE HIGIENE.

7.1.- Reglamento de higiene de los productos alimenticios (H1).

7.2.- Reglamento de higiene de los productos de origen animal (H2).

7.3.- Reglamento relativo a los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano (H3).

7.4.- Normas zoonómicas aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humanos (H4).

7.5.- Directiva 2002/41 de derogación de directivas relativas a productos de origen animal (H5).

7.6.- Reglamento 882/2004 relativo a los controles oficiales en alimentos y piensos (NH).

7.7.- Aplicación de los Reglamentos H1, H2 y H3.

1. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1.1. Concepto

El concepto de seguridad alimentaria que se emplea de un modo más amplio y generalizado en la bibliografía, es el instituido por la FAO: *existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias (...)*³⁶⁷

La seguridad alimentaria implica consecuentemente, el cumplimiento de las siguientes condiciones³⁶⁸:

- 1.- Una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados.
- 2.- Estabilidad de la oferta, sin fluctuaciones ni escasez, en función de la estación del año.
- 3.- El acceso a los alimentos o la capacidad para adquirirlos.
- 4.- La buena calidad e inocuidad de los alimentos.

La preponderancia de cada una de las dimensiones mencionadas varía en función del área geográfica. En la Unión Europea preocupa principalmente todo lo relacionado con la inocuidad y salubridad de los alimentos. De hecho, las crisis alimentarias (EEB, fiebre aftosa, dioxinas) han convertido esta acepción del término en una de las grandes prioridades de su agenda política.

Podría decirse que la seguridad alimentaria tiene un concepto amplio que se refiere en general al abastecimiento, acceso y disponibilidad de alimentos (*food security*); y un concepto más restringido, que trata de su inocuidad (*food safety*).

Partiendo de esta distinción cabe afirmar que en la medida en que el acceso a los alimentos no constituye un problema, como es el caso de los países desarrollados, el concepto de seguridad alimentaria que se emplea se restringe a la inocuidad y a la relación entre alimentación y salud³⁶⁹.

³⁶⁷ *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación*, Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en Roma, del 13 al 17 de noviembre de 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> 14/08/2007.

³⁶⁸ MINISTERIO DE DEFENSA: *Manual de alimentación y seguridad alimentaria en las Fuerzas Armadas*, edición 2008, p 30.

³⁶⁹ RECUERDA GIRELA, MA.: *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos. Régimen Jurídico-Administrativo*. Aranzadi, Navarra, 2006, p. 25.

1.2. La Salud de los Consumidores y la Seguridad Alimentaria

Originariamente, en el Tratado constitutivo de la CE no existía ninguna disposición específica en materia de salud de los consumidores y seguridad alimentaria. De hecho, la legislación alimentaria existente hasta principios de los noventa era fruto de la actividad legislativa desplegada por la Comunidad para armonizar progresivamente las normas nacionales, a fin de poder establecer el mercado único.

Fue a raíz de la crisis de las “vacas locas” cuando se confeccionó una auténtica normativa de protección de la salud de los consumidores.

A principios de 1997 el Parlamento Europeo, muy sensibilizado ante la alarma generada por las “vacas locas”, ejerció una fuerte presión a la Comisión para que adoptara las medidas necesarias para resolver este problema, y devolviera la confianza al consumidor. Se tomaron en consecuencia importantes medidas, como por ejemplo ampliar las competencias de la DG XXIV de Sanidad y Consumo, reorganizar los comités científicos y elaborar una auténtica normativa de protección de la salud de los consumidores.

En abril la Comisión publicó dos Comunicaciones que sentarían las bases de la futura política alimentaria europea: una referente a la reforma legislativa y la otra sobre la protección del consumidor:

1. El Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria en la Unión Europea COM (97) 176 final, de 30 de abril de 1997.
2. La Salud de los Consumidores y la Seguridad Alimentaria COM (97) 183 final, de 30 de abril de 1997.

Son dos comunicaciones íntimamente ligadas tanto en su contenido, como en sus objetivos, aunque la primera tiene un carácter legislativo y la segunda sociológico.

Ciertamente la Comunicación sobre la salud del consumidor y la seguridad alimentaria, aunque adelanta algunas de las estrategias de la reforma que se avecinaba, tiene una intención puramente lenitiva, pues una de las mayores preocupaciones de la Comisión era, sin duda, recuperar la confianza de los consumidores; confianza no sólo en los mecanismos de control, sino en las propias instituciones europeas con una imagen pública muy deteriorada.

El contenido no es novedoso porque ya estaba recogido en el Libro Verde: máxima protección del consumidor, control integral de la cadena, asesoramiento científico, análisis del riesgo, nuevo enfoque en la inspección, etc. En esta Comunicación lo verdaderamente importante es recuperar la credibilidad pública mediante el asesoramiento científico, y la confianza de los consumidores mediante la transparencia de las actuaciones comunitarias.

2. ANTECEDENTES DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ALIMENTARIA EUROPEA

2.1. La Crisis de Las Vacas Locas



La UE, durante décadas, ha regulado la seguridad alimentaria; sin embargo, nunca lo hizo inspirada en una preocupación efectiva por ella, ni siquiera contaba con la habilitación jurídica de los Tratados que la posibilitara. Toda esta labor desarrollada durante cuarenta años se basaba en la necesidad de armonizar una serie de requisitos que, de otra manera, amenazaban con convertirse en elementos significativos de distorsión del mercado interior, es decir, de la libre circulación de productos –en este caso, alimentarios- Únicamente a partir de 1996 comienzan a producirse iniciativas de la UE inspiradas única y exclusivamente en objetivos de seguridad alimentaria³⁷⁰.

Hoy día no cabe duda de que las crisis alimentarias de finales de siglo fueron el detonante que transformó la legislación alimentaria europea. Pero de todas (aves con dioxinas, fiebre aftosa, alimentos modificados genéticamente, etc.) fue la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB en adelante) -conocida coloquialmente como “mal de las vacas locas”- la que adquirió sin duda unas proporciones alarmantes a todos los niveles.

El 20 de marzo de 1996, el Secretario de Estado británico de Sanidad, Stephen Dorrel, anunció un posible vínculo entre la EEB y la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob (vECJ). Una semana más tarde, el 27 de marzo, la Comisión Europea decidió³⁷¹ el embargo de todas las exportaciones británicas de carne de vacuno y de productos derivados de la carne de vacuno: oficialmente empezaba la crisis de la *de las vacas locas*.

Esta enfermedad pertenece al grupo de las llamadas encefalopatías espongiformes transmisibles (EETS) que, además de la EE de los bóvidos, incluye otras como el scrapie que afecta a ovejas y cabras, la enfermedad crónica caquetizante del ciervo y del alce, la encefalopatía transmisible del

³⁷⁰ FRANCISCO POLLEDO, JJ: *Gestión de la Seguridad Alimentaria*. Ediciones Mundi-Prensa, 2002, p.23.

³⁷¹ Decisión 96/239/CE de la Comisión de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina. DO L núm. 78 de 28.03.1996, p 47-48.

visión, del gato y otros grandes felinos y la de rumiantes silvestres alojados en zoos. Dentro de este grupo, se considera también un conjunto de enfermedades que afectan a la especie humana como el Kuru, la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob (CJD), el síndrome Gerstmann-Sträussler Scheinker, el insomnio familiar fatal y la nueva variante de Creutzfeldt-Jacob (vCJD)³⁷².

La vCJD, aparecida en 1996, está relacionada directamente con la encefalopatía bovina y la crisis de *las vacas locas*. Es de suma importancia el hecho de que científicamente está probado que ambas (la humana y la bovina) están causadas por el mismo agente causal: una proteína infecciosa transmisible denominada prión. Los humanos se contagian por la ingesta de alimentos procedentes de bovinos contaminados³⁷³.

Los animales, en cambio, se infectaron por el consumo de piensos fabricados con harinas de carne y huesos de ovinos y bovinos ya contaminados con el agente infeccioso. Entre 1981 y 1982, en Inglaterra concretamente, comenzaron a producirse harinas de carne mediante un procedimiento distinto al tradicional, con el objeto de ahorrar un combustible que se había encarecido considerablemente por la crisis del petróleo. La fabricación original se hacía mediante un procedimiento discontinuo, con altas temperaturas y disolventes orgánicos. Buscando el ahorro energético y económico, se redujeron las temperaturas del tratamiento y sus tiempos de aplicación; además, dejaron de utilizarse disolventes orgánicos. Éste fue el origen de la enfermedad³⁷⁴.

El primer caso de EEB en una vaca -proveniente de Pitsham en Midhurst (Sussex)- se identificó en septiembre de 1985. La UE tardó más de 10 años en reaccionar con contundencia mediante el embargo comunitario de las exportaciones británicas de carne de vacuno y productos derivados³⁷⁵.

La tardanza en reaccionar, las decisiones erróneas, el exceso de declaraciones y, sin duda, el tratamiento mediático pusieron de manifiesto fallos a todos los niveles (político, ejecutivo, consultivo, informativo...). Las autoridades competentes y los medios de control habían sido incapaces de proteger al consumidor. Cundió la desconfianza en las instituciones y la falta de credibilidad en los políticos y autoridades correspondientes: la alarma social estaba servida.

³⁷² BADIOLA, JJ Y RODRÍGUEZ, M.: *Encefalopatía Espongiforme Bovina Transmisible y Enfermedades relacionadas*. Rev. Alimentaria (2001), marzo, nº extraordinario, p 41.

³⁷³ PALOU, A y SERRA, F: *El mal de las vacas locas y los riesgos potenciales para la salud humana*. Rev. Alimentaria (2001), marzo, nº extraordinario, p 51.

³⁷⁴ BADIOLA JJ.: *Conferencia sobre la EEB* pronunciada en Burgos, diciembre de 2000. <http://www.recol.es/articulos2.asp?idCmdad=22&nombCmdad=veterinaria&home=1&id=127>, 16.02.01.

³⁷⁵ Mediante la Decisión de 27 de marzo de 1996 (Decisión 96/469/CEE, DO L 78, de 28.03.1996) que exigía el cese provisional de todas las exportaciones de bovinos, de carne de vacuno y sus productos derivados procedentes del Reino Unido con destino a los demás Estados miembros y terceros países. Antes de esta Decisión, en 1994, la UE había adoptado otra para mejorar la seguridad de las harinas destinadas a pienso animal (Decisión 1994/381/CE, de 27 de junio), pero al no prohibirse la exportación de reses británicas, la enfermedad se extendió por toda Europa.

Aunque la percepción que los consumidores tienen con respecto a la seguridad alimentaria está muy relacionada con el tratamiento que los medios de comunicación hacen cuando hay crisis alimentarias³⁷⁶, lo cierto es que en este caso había presencia de riesgos reales, así como el convencimiento de que los mecanismos de control habían fallado. Ciertamente, una vez se destapa el problema la gente descubre con estupor que muchas cosas no sólo no estaban funcionando, sino que no se arreglan ocupados como estaban los responsables políticos y altos cargos en declaraciones y manifestaciones totalmente descoordinadas.³⁷⁷

En España, el primer caso oficial de “vaca loca” se dio el 22 de noviembre de 2000, con *Parrula*, en el municipio de Carballedo (Lugo), cuyo registro por muerte data del 25 de octubre de 2000. Los datos de consumo de carne de bovino en los hogares, que facilitó el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) para el periodo comprendido entre noviembre, mes de la declaración, y julio de 2001, suponen un descenso del 25% con respecto al mismo periodo de los años anteriores. En hostelería y restauración el consumo de carne sufrió aún un descenso más acusado que en los hogares, durante el primer trimestre de 2001 hubo hasta una variación del 37% con respecto al del año anterior.³⁷⁸

Las pérdidas económicas, aunque nada desdeñables, pasaron a un segundo plano frente al miedo que cundió en la sociedad. Se hizo evidente la tradicional falta de credibilidad en las autoridades –con independencia de la admón. a la que representasen- y en los ganaderos, a los que indirectamente se les acusaba de haber primado intereses comerciales sobre la defensa de la salud de los consumidores.³⁷⁹

Aunque mucho se habló y escribió de tema, la conclusión más inmediata fue que los mecanismos de control habían fallado y que las autoridades competentes fueron objetivamente incapaces de atajar la crisis a tiempo, adquiriendo pues una reacción mediática desproporcionada. Esto ocurre porque la gestión de una crisis tiene dos vertientes: la del riesgo en sí y la de su comunicación. La importancia de ambas es tan capital como complementaria, pues en tanto una se orienta a proteger la salud real de la población, la otra debe saber mostrar que ese esfuerzo se está llevando a cabo y esto, además, debe efectuarse en tiempo real, con seguridad y firmeza³⁸⁰.

³⁷⁶ CRUZ MANZANERO, J y MAZA RUBIO, MT: *La percepción del riesgo en el consumidor europeo*, Rev. Eurocarne, nº 144 (2006) p. 68.

³⁷⁷ CASTELLÓN LEAL, E.: *Crisis sanitarias y estructura del Estado*. Revista de Administración Sanitaria (2006); 4(3), p. 420.

³⁷⁸ HIDALGO MOYA, JUAN RAMÓN.: *Evolución del consumo tras la crisis*. 23.11.2001 http://www.consumaseguridad.com/print.php?o=1050&site_node=25&p=&print=21.07.02.

³⁷⁹ BABÍN VICH, de ASIS FCO.: *Encefalopatía Espongiforme Bovina: el “mal de las vacas locas”*. Rev. de Administración Sanitaria (2006) Vol 4, núm. 4, p 663.

³⁸⁰ FRANCISCO POLLEDO, JJ: *Contaminación por dioxinas en 1999: un fantasma atraviesa Europa*. Rev. Administración Sanitaria (2006), vol. 4, Nº 4, p 650

En cualquier caso todas estas circunstancias “forzaron” la adopción de numerosas medidas, tanto en el plano legislativo como institucional³⁸¹, con un claro objetivo: reforzar el sistema de protección de la salud de los consumidores al más alto nivel posible, con un alcance integral que abarcara todas las etapas de la cadena alimentaria desde origen al destino, convirtiendo la máxima **de la granja a la mesa** en el lema por excelencia de la nueva política de seguridad alimentaria europea.

Aunque hubo crisis posteriores, e incluso temas actuales que preocupan a la opinión pública (como los organismos modificados genéticamente), no es exagerado decir que a raíz de “las vacas locas” se inició la verdadera reforma de la legislación alimentaria.

2.2. Las Primeras Consultas: El Libro Verde sobre los Principios Generales de la Legislación Alimentaria en la Unión Europea³⁸²

La Comisión Europea, en su primer informe sobre el funcionamiento del mercado interior comunitario correspondiente a 1993, anunció su intención de publicar un Libro verde sobre las normativas relativas a los productos alimenticios, al que podría seguir una propuesta de Directiva general en esta materia que se convertiría en piedra angular del ordenamiento comunitario en el sector alimentario.³⁸³

Entonces se intuyó la conveniencia –más que la estricta necesidad- de adoptar una normativa comunitaria general, que fuera precedida por un

³⁸¹ La Comisión europea procedió, en febrero de 1997, a la reestructuración de sus servicios, a fin de incrementar la eficacia y transparencia de las actividades de la Comisión en materia de salud alimentaria. El resultado de esta reorganización fue atribuir nuevas competencias a la Dirección General de Consumidores (DG XXIV), que fue rebautizada, el 1 de abril de 1997, como Dirección General de *Política de los Consumidores y Protección de la Salud (DG SANCO)*. En GUILLEN CARAMAS, J.: *Perspectivas de la política comunitaria de protección de los consumidores: reflexiones a propósito de la reestructuración de la Dirección General de Política de los consumidores y de protección de la salud*. Estudios sobre Consumo (1997), nº 47, p. 61. La reforma institucional también afectó a los Comités científicos, profundamente desorganizados tanto a nivel orgánico, como funcional. Mediante la Decisión 97/579/CE de la Comisión, de 23 de julio se establecieron ocho comités (entre ellos el de las medidas Veterinarias relacionadas con la salud pública), y mediante Decisión 97/404/ CE se creó el Comité Director Científico encargado de coordinar a los demás. Todos se subordinaron a la nueva DG SANCO.

³⁸² *Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria en la Unión Europea*, de 30 de abril de 1997. COM (97) 176 final.

³⁸³ Esta iniciativa fue anunciada en el documento de la Comisión Europea “El Mercado interior de la Comunidad, Informe 1993”, OPOCE, Luxemburgo, 1994, p 76. No obstante, ya en 1992 la Comisión invitó a tres eminentes expertos en legislación alimentaria (la Sra. Cleary y los Srs Castang y Eckert) a examinar la necesidad de una Directiva general y a estudiar su posible ámbito de aplicación. En mayo de 1993, a petición de la Comisión el Instituto Universitario Europeo de Florencia organizó un seminario sobre este tema que reunió a los tres expertos citados y a representantes de los EEMM, de la Comisión y de los sectores agrarios, industrial, comercial y a los consumidores. En el transcurso de dicho seminario se sugirió la elaboración de un Libro Verde que incluyera la propuesta de Directiva en cuestión, pero que abordara igualmente otros temas de actualidad relativos a la legislación alimentaria. En GONZALEZ VAQUÉ: *Primeros resultados del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria: modificación de la directiva 85/374/CEE (Responsabilidad objetiva)*, Estudios sobre Consumo (1998), nº 45, p. 50.

documento más extenso que permitiese un amplio debate sobre las mejoras a adoptar en la legislación alimentaria europea.

Hacía falta revisar las disposiciones adoptadas durante más de tres décadas en coyunturas a menudo diversas, para adaptarlas a los objetivos básicos del Derecho alimentario: protección de la salud, información de los consumidores y lealtad de las transacciones comerciales, a la vez que se modernizaba su contenido.

Podría, además, aprovecharse la ocasión para “ajustar” el Derecho alimentario comunitario a su vertiente internacional: GATT y *Codex Alimentarius*.

El Libro verde haría posible también hacer frente a la falta de armonización en ciertos sectores (como el enriquecimiento con vitaminas, oligoelementos, etc.) que constituye un notable obstáculo al correcto funcionamiento del mercado interior; pero en todo caso lo que esta iniciativa pretendía era una reorganización del Derecho alimentario, más que una reforma propiamente dicha, y, por supuesto, en ningún caso una ruptura³⁸⁴.

Ciertamente, en aquella época el Libro verde se presentaba como el lógico colofón a un largo proceso de aproximación y armonización de las legislaciones de los Estados miembros.

Se trataba de plantear un debate lo más abierto, completo y representativo posible, cuyo objetivo principal sería plantear la posibilidad de adoptar una Directiva general sobre los productos alimenticios, sin introducir cambios fundamentales en el Derecho alimentario comunitario.³⁸⁵

Ocurrió, sin embargo, que la preparación del Libro verde fue muy laboriosa, aunque gracias al retraso sufrido –se publicó en abril de 1997- fue posible incluir en el mismo temas de gran actualidad e interés relacionados con la crisis de las vacas locas. Entre éstos destaca la necesidad de mejorar el asesoramiento científico, la gestión de los riesgos graves e inmediatos y la aplicación del principio de responsabilidad objetiva a las materias primas agrícolas no transformadas³⁸⁶.

Fue por la enorme repercusión que tuvo la crisis de las vacas locas a todos los niveles, incluyendo la preocupación de las instituciones europeas, por lo que el Libro verde adquirió una especial relevancia, se convirtió en un documento de profunda reflexión sobre la legislación vigente y el modo de mejorarla.

³⁸⁴ GONZALEZ VAQUÉ, L.: *La reforma del Derecho Alimentario Comunitario: El Libro Verde sobre la legislación alimentaria*, Comunidad Europea Aranzadi, nº 93 (1995), p 40.

³⁸⁵ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *UE: El proyecto de Libro Verde sobre las normativas relativas a los productos alimenticios y la Directiva general, perspectivas de reorganización del Derecho Alimentario Comunitario*. Estudios sobre Consumo (1995), nº 32, pp38-39.

³⁸⁶ GONZALEZ VAQUÉ: *Primeros resultados del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria: modificación de la directiva 85/374/CEE (Responsabilidad objetiva)*, Estudios sobre Consumo (1998), nº 45, p. 50.

Para empezar, la Comisión se propuso cuatro objetivos:

1. Examinar en qué medida la legislación comunitaria (relativa a los alimentos) responde a las necesidades y expectativas de los consumidores, productores, fabricantes y comerciantes.
2. 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.
3. 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.
4. Sentar las bases 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 destacables, así como las obligaciones derivadas de los Acuerdos OMC³⁸⁷.

Igualmente, para conseguir estos objetivos, la Comisión propuso tres instrumentos complementarios que mejorarían la eficacia de la nueva política de protección:

A.- Asesoramiento científico

Consiste en basar las medidas reglamentarias destinadas a la protección de la salud en datos científicos. Este asesoramiento se rige por los principios de excelencia, independencia y transparencia.

B.- Análisis del riesgo

Es un procedimiento que sirve para evaluar de forma científica los peligros asociados a los alimentos y su posible aparición (evaluación del riesgo); tomar medidas para eliminar o reducir el riesgo a un nivel aceptable (gestión del riesgo) y comunicar la información a todas las partes afectadas: consumidores, productores, inspectores, etc., para explicarles lo sucedido, así como las medidas adoptadas (comunicación del riesgo).

C.- Un nuevo enfoque del control e inspección

Se trata de establecer prioridades de control, cubrir la totalidad de la cadena alimentaria "de la granja a la mesa", e introducir auditorías que permitan evaluar la eficacia de los sistemas de control e inspección de las autoridades nacionales de los Estados miembros, con el fin de garantizar un mismo nivel de protección en toda la Comunidad.

Una vez concluido el procedimiento de consulta, la Comisión se pronunció publicando en el año 2000 un plan real y detallado de acciones, así

³⁸⁷ ROMERO SANZ, S y PRIETO GOBERNA, M.: *Crisis alimentarias y protección de los intereses de los consumidores*. Rev. de distribución y Consumo (2001), nº 59, pp. 128.

como un calendario para ejecutarlas. En tres años pasamos del Libro verde sobre la legislación al Libro blanco sobre la seguridad alimentaria, de la consulta a la acción, y de la legislación concreta a todo un sistema de disposiciones y medidas de seguridad alimentaria.

2.3. El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria

El 5 de octubre de 1999, el Presidente Prodi anunció en el Parlamento Europeo que la Comisión había hecho de la seguridad alimentaria una de sus principales prioridades, y que la creación de un Organismo alimentario europeo formaba parte de sus planes para alcanzar este objetivo. Tres meses después, la Comisión estaba ya en situación de adoptar el Libro blanco sobre Seguridad Alimentaria³⁸⁸ (Libro blanco en adelante), que representa los pilares de la construcción del nuevo ordenamiento alimentario europeo.

Food law must cover the whole food chain, "from farm to fork", including animal feed production. It needs to be flexible, so it can easily be kept in line with advancing scientific knowledge, new production techniques and the discovery of new health hazards (...).

Before the end of the year, therefore, we shall present to the Council and the European Parliament a White Paper on Food Safety and a Communication on the precautionary principle. The White Paper will include an Action Plan on Food Safety, setting out a clear timetable for action over the next three years, including options for a possible European Food Agency. Our aim is a fundamental review of food law, with all Commission proposals to be put forward before the end of 2000. On this basis we intend to establish a coherent and up-to-date body of food legislation by 2002³⁸⁹.

Dijo el Comisario Byrne durante la presentación³⁹⁰ del Libro blanco que contenía las propuestas más radicales y de mayor alcance jamás presentadas en el ámbito de la seguridad alimentaria. El objetivo de estas propuestas era responder a las legítimas preocupaciones de los consumidores frente a las alarmas alimentarias, devolviendo y manteniendo la confianza del consumidor en la seguridad de los alimentos.

El Libro blanco es un documento estratégico que plasma la nueva política europea en materia de seguridad alimentaria. Contiene las propuestas e instrumentos que han transformado la legislación alimentaria europea con el objetivo primordial de garantizar un elevado nivel de protección de la salud de los consumidores.

³⁸⁸ COM (99) 719 final.

³⁸⁹ Algunos párrafos significativos del discurso de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, en la Sesión Plenaria del Parlamento Europeo de 5 de octubre de 1999. <http://europa.eu7rapid7searchresultAction>. de 15.06.2008.

³⁹⁰ La presentación del Libro Blanco se hizo en Bruselas, el 12 de enero de 2000, y corrió a cargo de David Byrne, Comisario de Sanidad y Protección del consumidor, y de Erkin Liikanen, Comisario de empresa y Sociedad de la información.

El principio rector de todo el Libro blanco es una política de seguridad alimentaria basada en un planteamiento global, es decir, a lo largo de toda la cadena alimentaria (“de la granja la mesa”, “from farm to fork”), en todos los sectores de la alimentación (incluida la alimentación animal), y en todos los países de la UE, incluso en sus fronteras exteriores³⁹¹.



Este nuevo enfoque venía acompañado de 84 propuestas legislativas para una profunda reforma del Derecho alimentario europeo, en el tiempo record de dos años (2000-2002).

Los principios que inspiraron este cambio fueron, además del citado enfoque global e integrado, el claro reparto de responsabilidades en materia de seguridad alimentaria entre integrantes de la cadena y las autoridades responsables del control; el establecimiento de sistemas de autocontrol que permitan identificar a los agentes causantes de una crisis alimentaria mediante la trazabilidad, la transparencia, etc. con la participación de todos los interesados sin exclusión; el fundamento científico de la legislación alimentaria; la toma de decisiones en esta materia según la técnica del análisis de riesgo, en la que juega un papel central una Agencia independiente cuya creación se propone, y la actuación anticipadora de los poderes públicos bajo el principio de precaución.³⁹²

Principales iniciativas del Libro Blanco

1.- Creación de un Organismo alimentario europeo

Fue lo más innovador del Libro blanco. La Comisión pensaba que con este Organismo, que funcionaría con independencia, excelencia y transparencia, se creaba un punto de referencia institucional y de confianza popular.

Básicamente su misión consiste en determinar el riesgo a través del asesoramiento científico, recopilar y analizar la información relacionada con los alimentos, informar a todas las partes interesadas y gestionar el sistema de alerta rápida.

2.- Un nuevo marco jurídico mejorado

En este ámbito se propuso un plan de acción con una amplia gama de medidas para mejorar y dotar de coherencia a la legislación comunitaria en el contexto global de la “de la granja a la mesa”. Ciertamente, la complejidad del sector alimentario y la intervención de múltiples – y no siempre coordinadas- Administraciones Públicas, obliga, en aras de un funcionamiento eficaz y

³⁹¹ GÓMEZ LÓPEZ, C.: *Nuevo marco legislativo en el control sanitario oficial de los alimentos*. Anales de la Real Academia de Ciencias Veterinarios de Andalucía Oriental. Vol: 16 (1), diciembre 2003, p.142.

³⁹² RECUERDA GIRELA, MA.: *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos. Régimen Jurídico-Administrativo*. Aranzadi, Navarra, 2006, p. 55.

transparente, a que el conjunto de la futura normativa sea congruente en sus fines, ordenada en su aplicación y clara en su difusión³⁹³.

Para ello las propuestas que prevé formular la Comisión sobre el nuevo marco jurídico tienen los siguientes objetivos:

- Reflejar los resultados de la consulta emprendida por el Libro Verde sobre la Legislación Alimentaria COM (97) 176 final.
- Definir los principios comunes a esta legislación (base científica, responsabilidad de productores y proveedores, rastreabilidad, controles eficaces y aplicación efectiva).
- Consagrar la seguridad alimentaria como la esencia del Derecho comunitario en el ámbito de la alimentación.

De las numerosas propuestas normativas que hizo la Comisión, sin duda, la más interesante fue la *Directiva relativa a una disposición general sobre alimentos*. Utilizar una única norma que con carácter genérico defina y abarque el conjunto de la legislación alimentaria, es una buena idea que ha dado resultados en países como EEUU, Inglaterra o más recientemente China³⁹⁴. Ciertamente una ley de alimentos es un referente que contiene los principios declarativos y las grandes líneas maestras de acción en este ámbito, elevadas por su rango normativo a la categoría de derechos.³⁹⁵

Llama la atención que una propuesta tan importante se hiciera como Directiva, que es la forma *light* de imponer los criterios de la Comisión. Finalmente este “fallo” se corrigió porque sólo el Reglamento garantiza una aplicación uniforme y simultánea del derecho europeo. Tres meses después de lo previsto por la Comisión³⁹⁶, fue aprobado el Reglamento 178/2002 de seguridad alimentaria, materializando así lo objetivos marcados en el Libro blanco.

Otra cuestión muy interesante dentro este nuevo marco jurídico es su ampliación a los ámbitos no cubiertos por normas específicas armonizadas, es decir, aquellos que funcionan en virtud del principio de reconocimiento mutuo. En realidad este nuevo marco se extiende a la alimentación, salud y bienestar animal, higiene alimentaria, contaminantes y residuos, nuevos alimentos, aditivos, aromas, empaquetado y radiación ionizantes, medidas de emergencia (salvaguardia) y toma de decisiones.

³⁹³ LANGREO NAVARRO, A.: *La seguridad alimentaria a debate*. Rev. de Distribución y Consumo (2003), nº 70, p. 34.

³⁹⁴ El 1 de junio de 2009 entró en vigor la Ley de Seguridad Alimentaria de China aprobada a consecuencia del escándalo originado por la contaminación deliberada de leche con melamina.

³⁹⁵ En España, el Consejo de Ministros aprobó el 2 de septiembre de 2009 un anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, que de culminar en Ley vigente se convertiría en la primera de su género en nuestra historia normativa.

³⁹⁶ Según el Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria del Libro blanco, la Comisión elevaría al Consejo o al Parlamento para su aprobación, en septiembre de 2001, la propuesta de Directiva relativa a una normativa general sobre alimentos.

3.- Sistemas de control armonizado y de aplicación efectiva

En este apartado la Comisión propuso adoptar un instrumento legislativo global que refunda los diversos requisitos de control para abarcar toda la cadena de producción.

A raíz de las auditorias e inspecciones que realizó la Comisión en colaboración con la OAV, se puso de manifiesto lagunas en los sistemas de control nacionales, por ello, la Comisión es partidaria de desarrollar un marco comunitario armonizado de los sistemas de control nacionales, para contribuir a la homogeneidad y calidad de las inspecciones en toda la Unión Europea.

Este nuevo sistema contaría con como mínimo con tres elementos básicos: la definición de criterios de funcionamiento a escala comunitaria, la formulación de orientaciones en materia de control y una mejor cooperación administrativa en la gestión de dichos sistemas.

El desarrollo de este marco comunitario se realizará conjuntamente Comisión-Estado miembros, pero la aplicación de estos sistemas de control seguirá siendo responsabilidad de cada país.

4.- Información a los consumidores

En vista de lo sucedido con las crisis alimentarias, la Comisión no tiene más remedio que reconocer la importancia de la confianza pública en las acciones e instituciones competentes. Para asegurar esta confianza propone:

- Consultar a los ciudadanos sobre todos los aspectos de la seguridad alimentaria.
- Establecer un marco para el debate (audiencias públicas) entre los expertos científicos y los consumidores.
- Facilitar el diálogo transnacional entre los consumidores, a escala europea y mundial.

En cuanto a la información de los alimentos, facilitada en el etiquetado o publicidad se pretende regular de forma que sea clara y precisa para que el consumidor pueda elegir con conocimiento de causa. En este epígrafe la novedad consiste en proporcionar, además de los datos clásicos (denominación, composición, etc.), aquellos que permitan al consumidor escoger o rechazar por razones éticas o de salud, algunos ingredientes.

5.- Dimensión internacional

La Comunidad es el mayor importador de alimentos del mundo, razón por la cual debe exigir a los alimentos y piensos importados unas condiciones higio-sanitarias equivalentes a las de la producción interna. Para lograr este objetivo se deben establecer acuerdos bilaterales internacionales de reconocimiento de la equivalencia de las medidas sanitarias aplicadas por terceros países, o certificaciones de exportación. En cualquier caso se persigue un nivel de protección similar al que goza el consumidor en la UE.



Principios de seguridad alimentaria

1.- Como decíamos, el más importante de los principios es el **planteamiento global e integrado**. El conjunto de acciones encaminadas a garantizar la inocuidad de los alimentos tiene que aplicarse a todos los segmentos de la cadena alimentaria, desde la producción primaria a la venta minorista, así como a la producción de piensos para animales. Este sistema es opuesto a la inspección tradicional que se centraba en el producto final, pero las crisis alimentarias, en particular la de "las vacas locas", han puesto de manifiesto que la contaminación de un alimento puede ser incluso anterior a su ingreso en la cadena alimentaria.

2.- Los **responsables** de la seguridad alimentaria son por este orden:

- a. Fabricantes de piensos, agricultores, productores y manipuladores de alimentos destinados al consumo humano.
- b. Autoridades nacionales competentes: que deben garantizar a través de los sistemas de vigilancia y control que los primeros cumplan con su obligación de producir alimentos seguros.
- c. La Comisión: que debe evaluar los sistemas de control de las autoridades competentes.
- d. Los consumidores: que deben almacenar, manipular y cocinar los alimentos de manera correcta.

3.- Aplicación de sistemas de rastreabilidad o **trazabilidad** de los alimentos, para poder localizar en todo momento y a lo largo de la cadena un alimento –o pienso- potencialmente peligroso, y tomar medidas eficaces para retirarlo del mercado.

4.- **Coherencia y transparencia**, cualidades inherentes a la nueva política alimentaria europea. En función de la primera esta política podrá revisarse constantemente y, dado el caso, modificarse para corregir los fallos, dar respuesta a los nuevos peligros, o simplemente adaptarse a los avances tecnológicos. Por razón de la segunda se fomentará la participación de todos los interesados, permitiéndoles hacer sus contribuciones. La transparencia también alcanzará a la divulgación de los dictámenes científicos y de los informes de la inspección.

5.- **Principio de precaución**. Aunque este principio ha adquirido una gran importancia en el ámbito de la seguridad alimentaria, lo cierto es que en el Libro blanco apenas figura citado. Probablemente su complejo encuadre jurídico hizo que la Comisión relegara su estudio y confirmación a una Comunicación específica sobre *el recurso al principio de precaución* COM (2000) 1 final³⁹⁷, que será objeto de estudio en otro apartado de este capítulo.

6.- Implantar el **análisis de riesgos**. Éste es uno de los instrumentos más importantes que introdujo el Libro blanco.

Los riesgos son un componente natural de la vida, alguien ya dijo humorísticamente que “vivir es cancerígeno”. Ninguna opción de gestión de riesgos proporcionará la seguridad absoluta, siempre habrá algún riesgo. Tradicionalmente los riesgos se han tratado de evaluar de una manera informal, recurriendo a un experto o a un panel de expertos (evaluación cualitativa) sin una metodología estructurada. La nueva metodología del Análisis del Riesgo (*Risk Análisis*) ha surgido de la necesidad de evaluar los riesgos con mayor precisión (evaluación cuantitativa) y controlarlos y gestionarlos con mayor eficacia³⁹⁸.

El análisis de riesgos es un proceso con base científica que consta de tres fases:

6.1.- *Determinación (evaluación)*³⁹⁹ del riesgo

La evaluación del riesgo puede definirse como la valoración cualitativa o cuantitativa de los efectos adversos para la salud que originan o podrían originar, bajo ciertas circunstancias, la exposición de la población a peligros asociados con el consumo de alimentos. El

³⁹⁷ Comunicación de la Comisión de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución. COM (2000) 1 final, no publicada en el Diario Oficial.

³⁹⁸ MORENO B, CÁPITA R y GARCÍA ARMESTO MR.: *La evaluación del riesgo: una metodología para fijar los niveles de protección de los consumidores*. Alimentaria nº 348 (2003), p 45.

³⁹⁹ En la Comunicación de la Comisión sobre la *salud y seguridad alimentaria* [COM (97) 183 final de 30 de abril de 1997] y en el Libro Verde de la Comisión *Principios generales de la legislación alimentaria en la Unión Europea* [COM (97) 176 final de 30 de abril de 1997], se utilizaba la expresión “evaluación de los riesgos”. Por el contrario, el Libro Blanco sobre *Seguridad Alimentaria*, que iba a recoger los resultados de las extensas consultas y debates sobre las mejoras de la legislación alimentaria derivadas del citado Libro verde de 1997, cambió la citada expresión por la actual “determinación de los riesgos”. En ROMERO MELCHOR, S.: *Evaluación y gestión de los riesgos en el ámbito de la protección de la salud: ¿de la ciencia a la política?*, Gaceta Jurídica de la UE, nº 218 (2002) p. 105.

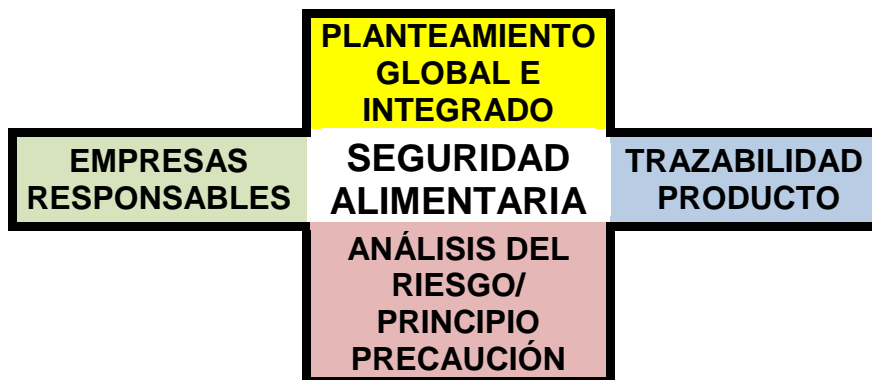
principado objetivo de los estudios de evaluación del riesgo es proporcionar una estimación de la probabilidad de que un peligro afecte a una población determinada. Las valoraciones cuantitativas asignan un valor numérico a dicha probabilidad⁴⁰⁰.

6.2.- Gestión del riesgo

Consiste en tomar las medidas necesarias para eliminar o reducir ese riesgo a niveles aceptables. Es una competencia exclusiva de la Comisión y se compone, a su vez, de dos elementos: legislación y control. La legislación implica una decisión política basada no sólo en conocimientos científicos, sino también en una apreciación más amplia de los deseos y necesidades de la sociedad. Por su parte, la función de control corresponde a la Oficina Alimentaria y Veterinaria, que informa de sus hallazgos y recomendaciones a la Comisión para que ésta adopte las medidas necesarias.

6.3.- Comunicación del riesgo

En esta fase se asegura la información a los consumidores para reducir la aparición de alarmas infundadas. Exige una amplia y rápida difusión de los informes y dictámenes científicos. Además, los consumidores deben disponer de un acceso fácil a esta información y a todas las cuestiones que tengan que ver con su protección. La información, por su parte, debe ser accesible, comprensible y disponible



⁴⁰⁰ En FUENTES-PILA, J y JIMENO, V.: *Seguridad Alimentaria en un Entorno Global. Modelos de Evaluación Cuantitativa de Riesgos para el diseño de Sistemas APPCC*. Rev. Forum Calidad (2006), nº 173, p. 60.

3.- EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA⁴⁰¹



Fue preciso que transcurriera casi una década para que la idea de adoptar una normativa comunitaria general, relativa a los productos alimenticios y alimentarios, se convirtiera en una realidad; una década marcada por diversas crisis alimentarias y por las consultas y debates propiciados por el Libro Verde y Blanco, que culminaron con la adopción del *Reglamento General sobre la legislación alimentaria (Food Law)*, que establece los principios generales aplicables en este ámbito, tanto a nivel comunitario como nacional⁴⁰².

3. 1.- Antecedentes

Los primeros intentos de redactar un texto global único datan de finales de los años ochenta. Más concretamente en 1992, cuando los servicios competentes de la Comisión invitaron a tres eminentes expertos en legislación alimentaria a examinar la posibilidad de adoptar una Directiva general, y a estudiar su potencial ámbito de aplicación.

En mayo de 1993, a petición de la Comisión, el Instituto Universitario Europeo de Florencia organizó un seminario sobre el tema que reunió a los citados expertos y a representantes de los EEMM, de la Comisión, de los sectores agrario, industrial y comercial y de los consumidores. En el curso de dicho seminario se sugirió la elaboración de un Libro Verde que incluyera la *propuesta de Directiva general* en cuestión⁴⁰³. No obstante su redacción fue muy laboriosa y hasta 1997, coincidiendo con la crisis de las vacas locas, no vio la luz.

Tres años más tarde, en enero de 2000, la Comisión presentó el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, que, a pesar de ser en parte el resultado de las extensas consultas propiciadas por el Libro Verde de 1997, pretendía anunciar un planteamiento radicalmente nuevo en esta materia, insistiendo, sobre todo, en que era prioritario para la Comisión velar por los más altos niveles de seguridad alimentaria. Para lograr este objetivo se presentaron novedosas propuestas, entre ellas la instauración de un nuevo marco jurídico

⁴⁰¹ REGLAMENTO (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

⁴⁰² GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el Derecho comunitario*. Gaceta Jurídica de la UE, nº 221 (2002), p 14.

⁴⁰³ PARDO LEAL, M: *El Reglamento general sobre los alimentos: ¿El último recurso para recuperar la confianza de los consumidores?* Gaceta Jurídica de la UE, nº 212 (2001) p. 100.

cuyo elemento central sería una *normativa general sobre alimentos*, que incorporara los principios de seguridad alimentaria mencionados en el Libro Blanco⁴⁰⁴ de 2000⁴⁰⁵.

Antes de que transcurriera un año, en noviembre de 2000, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento una propuesta de Reglamento *sobre los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, la creación de una Autoridad Alimentaria Europea y los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*⁴⁰⁶.

En la cumbre de Niza celebrada en diciembre de ese mismo año, los Jefes de Estado de la UE decidieron que no debían escatimarse esfuerzos para que el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros adoptaran cuanto antes este Reglamento, de manera que la Autoridad pudiera empezar a funcionar a principios de 2002. El Parlamento Europeo aprobó su informe en primera lectura el 12 de junio de 2001. El Consejo de Ministros alcanzó un acuerdo político sobre la propuesta el 28 de ese mismo mes, y adoptó su posición común el 17 de septiembre de 2001. Tres días más tarde se procedió a la segunda lectura en el Parlamento y hacia finales de 2001 se alcanzó un acuerdo político definitivo⁴⁰⁷.

Finalmente, en enero de 2002⁴⁰⁸, se aprobó el Reglamento (CE) n° 178/2002, texto fundador de la nueva legislación en materia de seguridad alimentaria y, por tanto, base de la misma.

Este Reglamento constituye una profunda revisión de la legislación europea sobre seguridad alimentaria, tiene un carácter integrador y global porque se aplica a todas las etapas de la cadena alimentaria, y en él se hace por primera vez hincapié en la alimentación animal, asumiendo así que la contaminación de los piensos había estado en el origen de las principales alarmas alimentarias de los últimos años.⁴⁰⁹

⁴⁰⁴ CAP 2: *Principios de seguridad alimentaria*: planteamiento global, responsabilidad principal de productores y fabricantes, trazabilidad, transparencia, análisis del riesgo, asesoramiento científica, principio de precaución y otros factores legítimos (medio ambiente, sostenibilidad, bienestar animal, etc.).

⁴⁰⁵ GONZALEZ VAQUÉ, L.: *Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea [el Reglamento (CE) n° 178/2002]* Gaceta Jurídica de la Unión Europea, n° 223 (2003) p. 60.

⁴⁰⁶ COM (2000) 716 final, de 8 de noviembre de 2000.

⁴⁰⁷ CRUZ, J.: *Aprobado el reglamento que crea y regula la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria*. Rev. Eurocarne (2002), n° 103, p. 88.

⁴⁰⁸ Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, *por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*. DO L 31 de 1.02.2002.

⁴⁰⁹ CORDERO ZÁRRAGA, E.: *La Seguridad Alimentaria en la Unión Europea*. Unión Europea Aranzadi, (2005), n° 6.



3. 2.- Contenidos más destacables

Sin duda alguna el principal objetivo de este Reglamento -y su razón de ser- es el aseguramiento de un nivel elevado de protección de la salud de las personas, y de los intereses de los consumidores con relación a los alimentos. Para ello establece con carácter general los principios de la legislación alimentaria aplicables en la Comunidad y a nivel nacional. Estos principios fundamentales son:

- El carácter integrado de la cadena alimentaria.
- El análisis del riesgo o la “cientificización” de la toma de decisiones.
- La responsabilidad de los explotadores del sector.
- La garantía de la rastreabilidad de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria.
- El derecho de los ciudadanos a una información clara y precisa.

Otro importante hecho a destacar es la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), cuya principal finalidad es facilitar asesoramiento científico y apoyo científico-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. Constituye en cierto modo la materialización del fundamento científico del derecho alimentario.

Establece también un Sistema de Alerta Rápida, gestión de crisis y situaciones de emergencia. En él participan los EEMM, la Comisión y la EFSA. Básicamente sirve para detectar y notificar alertas relacionadas con los alimentos o piensos y actuar, en caso de crisis, mediante un plan de acciones específicas previstas para estas situaciones.

Otra cuestión interesante es la inclusión de las cláusulas de salvaguardia (arts 53 y 54), que pueden ser invocadas cuando un alimento o pienso represente un riesgo para la salud pública. Estas cláusulas son familiares en el

Derecho europeo, desde su inclusión en el Tratado de constitutivo de la CEE han prestado un buen servicio en la protección de la salud, aunque a veces se hayan utilizado como barreras proteccionistas encubiertas.

Por tanto, el Reglamento (CE) nº 178/2002 se ha convertido en el marco de referencia y piedra angular del Derecho alimentario europeo⁴¹⁰.

3. 3.- Legislación Alimentaria

- *Definición*

Según este Reglamento se entiende por legislación alimentaria las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en la Comunidad Europea o a nivel nacional a los alimentos en general, y a la seguridad de los alimentos en particular. Se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos así como de piensos producidos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos o suministrados a dichos animales.

El CAP II del R178/2002 contiene una serie de normas y principios que forman un marco jurídico de carácter horizontal aplicable a todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos y de piensos. Y, cuando señala que los principios establecidos en los arts 5 a 10 constituyen un marco general, lo que realmente hace es otorgar al contenido de dichos artículos el carácter de marco rector esencial del Derecho alimentario europeo.

Este nuevo marco normativo abarca todas las fases de la producción de alimentos y de piensos a lo largo de toda la cadena alimentaria, siguiendo el enfoque global “de la granja a la mesa” de tal forma que ningún eslabón de la cadena alimentaria queda eximido de su aplicación excepto el autoconsumo⁴¹¹.

- *Principios rectores del Derecho alimentario europeo:*

1.- Protección de la vida y la salud de las personas al más alto nivel.

2.- Protección de los intereses de los consumidores (en particular las prácticas fraudulentas o engañosas, las adulteraciones de los alimentos y el engaño al consumidor) teniendo en cuenta la protección de la salud y el bienestar de los animales, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente.

3.- El análisis de riesgo será la base de la legislación alimentaria. El riesgo se determinará mediante las pruebas científicas disponibles de manera independiente, objetiva y transparente.

4.- Principio de precaución: que permite a las autoridades públicas anticiparse a la evidencia científica de la prueba de un daño.

⁴¹⁰ GONZALEZ VAQUÉ, L.: *El Derecho alimentario en la Unión Europea: La interpretación del Reglamento n. 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria*. Revista de Direito Agrario, Ambiental e da Alimentação, nº 1, 2005, p 263

⁴¹¹ RECUERDA GIRELA: *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos*. Ed. Aranzadi, SA. Navarra, 2006, p. 60.

5.- Principio de transparencia: De una parte, durante el proceso de elaboración, evaluación y revisión de la legislación alimentaria se procederá a la consulta pública; y de otra, en caso de sospecha razonable de que un alimento puede presentar un riesgo para la salud, se procederá a informar al público.

- *Requisitos de la legislación alimentaria:*

1.- Requisitos de seguridad alimentaria: quiere decir que no se comercializarán alimentos que no sean seguros, entendiendo por tal el que sea nocivo para la salud, o no sea apto para el consumo humano.

2.- Requisitos de inocuidad de los piensos: no se comercializarán ni se darán a ningún animal destinado a la producción de alimentos piensos que no sean seguros, entendiendo por tales los que tengan un efecto perjudicial para la salud humana o de los animales, y los que hagan que el alimento obtenido a partir de animales destinados a la producción no sea seguro para el consumo humano.

3.- Presentación: el etiquetado, la publicidad y la presentación de los alimentos o los piensos, incluidos su forma, apariencia o envasado, los materiales de envasado, la forma en que se disponen o el lugar en el que se muestran, así como la información que se ofrece sobre ellos, no deberán inducir a error a los consumidores.

4.- Responsabilidades: los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos se asegurarán, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar bajo su control, de que los alimentos o los piensos cumplen con los requisitos de la legislación alimentaria pertinente. Por su parte los EEMM controlarán y verificarán que los explotadores de las empresas cumplen con la citada legislación, para lo cual mantendrán un sistema de control oficial de alimentos y piensos. Igualmente es responsable de informar a las autoridades correspondientes (y dado el caso a los consumidores) en caso de sospecha de que algún alimento no cumple con los requisitos de seguridad alimentaria.

5.- Trazabilidad: En todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución deberá asegurarse la trazabilidad de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y de cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada en un alimentos o pienso, o con probabilidad de serlo.

4.- LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

4.1.- La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)



Sede de la EFSA, Palazzo Ducale. Parma

El primer posicionamiento a favor de la creación de un Organismo independiente y especializado que tratase todos los temas relacionados con los alimentos, corresponde al expresidente de la Comisión Europea, Jaques Santer. En su discurso de 18 de febrero de 1997⁴¹², pronunciado ante el Parlamento europeo, en el marco del debate sobre el informe de la comisión de investigación de la EEB, abogaba por una Agencia autónoma e independiente que respondiera a las necesidades específicas de la comunidad. Esta idea se inspiraba en ventajas de la agencia americana *Food and Drug Administration* (FDA). Igualmente pedía al Consejo que reconsiderase su negativa ante una propuesta parecida efectuada por la Comisión en mayo de 1996, de crear una Agencia de Inspección Veterinaria y Fitosanitaria⁴¹³.

El siguiente paso hacia la constitución de la EFSA fue el Libro Blanco de la Comisión sobre seguridad alimentaria, donde se propone su creación. Fue sin duda la principal respuesta institucional a las sucesivas crisis alimentarias. Sería un Organismo europeo excelente, transparente, e independiente de los intereses políticos e industriales. Sus actividades se guiarían por los mejores conocimientos científicos y, en todo, momento estaría sometida a un rigurosos control público. Con todo esto se pretendía que la futura Agencia u Organismo recuperase la denostada confianza del consumidor europeo en los mecanismos de control alimentario.

Otras opiniones defienden que lo que se intentaba en el fondo era paliar los aspectos negativos del complejo entramado que lleva a la adopción de una norma en materia alimentaria, a saber: la politización del riesgo, una implicación inapropiada de los consumidores en el desarrollo de la política alimentaria de la UE, la falta de coordinación entre la UE y los EEMM -como se demostró en las crisis alimentarias-, una comunicación ineficaz de los riesgos alimentarios, cierta desconfianza en los dictámenes científicos realizados por

⁴¹² Discurso de Jacques Santer, Presidente de la Comisión Europea, ante el Parlamento Europeo el 18 de febrero de 1997. Bol. 1/2-1997, punto 10 (...) *sigo manteniendo la opinión de que una Agencia autónoma, tal como propone la Comisión, es la mejor solución, e invito al Consejo a que reconsidere su actual postura negativa.*

⁴¹³ En la *Comunicación de la Comisión sobre la salud del consumidor y la seguridad alimentaria*. COM 97 (183) final, p 29-30.

la Unión, una falta de apertura y transparencia en el proceso de toma de decisiones, etc⁴¹⁴.

Pese a todo la apuesta por la creación de una Agencia especializada e independiente se fue materializando en varias Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM. Así por ejemplo, en el Consejo Europeo de Santa María da Feira se concluyó que *la política de seguridad alimentaria deberá aplicarse al conjunto de la cadena alimentaria animal y humana y apoyarse en una autoridad alimentaria europea que complete la acción de vigilancia preventiva de la autoridades nacionales*⁴¹⁵.

En el siguiente Consejo Europeo de Niza se avanzó un paso más al tomar nota de la creación de una “Autoridad Alimentaria Europea”, *que deberá funcionar con el mayor nivel de calidad científica, independencia y transparencia*⁴¹⁶. También se instó al Consejo y al Parlamento para que la Agencia comenzara su actividad a principios del 2002. Bajo la presidencia sueca⁴¹⁷ se celebraron dos Consejos Europeos que trataron esta misma fecha como punto de partida de la Agencia, sin embargo ésta no desplegó sus funciones hasta el último semestre de 2002.

La EFSA nació oficialmente el 28 de enero de 2002, cuando el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron el *Reglamento CE nº 178/2002, en el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*.⁴¹⁸



La EFSA es un organismo independiente dotado de personalidad jurídica propia. Su principal misión consiste en garantizar un alto nivel de seguridad (*safety*) alimentaria, recabando, analizando y sintetizando científicamente los datos e informaciones con el fin de identificar los riesgos emergentes y poder suministrar informes científicos a la Comisión, cubriendo así un espectro que va desde la protección de la seguridad alimentaria, la salud y bienestar de los animales y plantas al medio ambiente y la salud de los trabajadores, pasando por la nutrición y los alimentos transgénicos (OMG), al mismo tiempo que

⁴¹⁴ ALEXANDRA OANTA, G: *Las Agencias europeas de tercera generación y su papel en la evaluación de los riesgos alimentarios para el consumidor comunitario. El caso de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (primera parte)*. Rev electrónica de Derecho del Consumo y de la alimentación, nº 8 (2007) p 6

⁴¹⁵ Consejo Europeo de Santa María da Feria, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia. IV Europa y los ciudadanos, A. Salud Pública y Seguridad alimentaria, punto 45. Boletín UE 6-2000.

⁴¹⁶ Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia. V La Europa de los ciudadanos. A. Salud y seguridad de los consumidores, punto 36. Bol UE 12-2000.

⁴¹⁷ Consejo Europeo de Estocolmo de 23-24 de marzo de 2001, punto 54. Bol UE 3-2001. Consejo Europeo de Gotemburgo de 15-16 de junio de 2001, punto 30. Bol UE 6-2001.

⁴¹⁸ DO L31 de 1.2.2002 p 1-24.

facilita una mejor operatividad del mercado interior⁴¹⁹. Es, en definitiva, la sede institucional de la seguridad alimentaria.

Su funcionamiento se basa en la independencia, la excelencia y la transparencia.

Sus funciones son (art. 22):

- Encargar, buscar, recopilar, analizar, etc. los estudios científicos que permitan un mejor conocimiento de los alimentos y piensos; así como de los riesgos que influyen en su seguridad y en la salud del consumidor.
- Emitir dictámenes científicos de gran calidad e independencia.
- Colaborar con los Estados Miembros.
- Facilitar información rápida, fiable y comprensible.
- Gestionar eficazmente el RASF
- En definitiva, todas las funciones necesarias para desarrollar un asesoramiento objetivo y eficaz, así como aquellas otras funciones que le asigne la Comisión.

Su estructura organizativa es (art. 24):

- Una Junta Directiva compuesta por 14 miembros nombrados por el Consejo.
- Un Director ejecutivo y su equipo de colaboradores, encargado del funcionamiento diario de la Agencia.
- Un Foro Consultivo
- Un Comité científico y ocho comisiones técnicas, cada una de ellas competente en un ámbito específico de la evaluación de riesgos.

La EFSA tiene su sede en Parma, aunque empezó su labor en Bruselas. Este traslado, que decidió el Consejo⁴²⁰, fue muy criticado por su precipitación y por los inconvenientes que originaba. Efectivamente, en un informe de evaluación que la propia EFSA encargó⁴²¹ destaca importantes inconvenientes que se derivan del establecimiento en Parma:

- 1.- Gastos de viaje, tanto del personal como de los expertos; y
- 2.- un notable incremento de los gastos de personal (+ 10%) debido a las compensaciones por “expatriación” y por coste de la vida en Parma.

⁴¹⁹ FRANCH SAGUER, M: *La seguridad alimentaria: las agencias de seguridad alimentaria*. Rev de administraciones públicas, nº 159 (2000) 331-332.

⁴²⁰ Según parece Berlusconi vetó, en la Cumbre Europea de Laeken (Bélgica) en diciembre de 2001, la elección de una ciudad que no fuera Parma, y se burló de los finlandeses afirmando que no “saben siquiera lo que es el jamón” —especialidad de Parma- y “sólo son buenos para los congelados”. Cabe recordar que además de Helsinki y Parma había otras dos ciudades candidatas para acoger a la EFSA: Barcelona y Lille. En SEGURA RODA, I: *El traslado de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria a Parma: ¿un error irreversible?* Rev de Derecho del consumo y la Alimentación, nº 2(2006) p 4.

⁴²¹ Informe elaborado por el Bureau van Dijk Ingenieurs Conseils, en colaboración con Arcadia Internacional EEIG. Puede consultarse en http://efsa.eu.int/mboard/mb_meetings/1276finalreportevaluation1.pdf.

Aunque ésta no fue la única crítica que recibió en su nacimiento, ciertamente fue muy debatido el intento de politizar la EFSA a través del Foro consultivo, formado por representantes de organismos competentes en los EEMM. Pero con todo, el mayor peligro que debía afrontar la EFSA es, en caso de nueva crisis alimentaria, la pérdida de credibilidad cuando, debido a sus limitados recursos y competencias no pueda cumplir con todo lo que se ha prometido⁴²².

En el fondo se teme que la EFSA pueda ser el chivo expiatorio de la próxima crisis alimentaria⁴²³, pero lo cierto es que con el tiempo y sin sobresaltos se va convirtiendo en un referente europeo en materia científica y técnica de seguridad alimentaria.

4.2- La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición⁴²⁴ (AESAN)



AESAN, Alcalá 56, Madrid

La creación de una Agencia europea de seguridad alimentaria requería igualmente la creación de organismos análogos en los diferentes EEMM, a fin de poder constituir entre ellos una red de cooperación e intercambio de información, bajo la coordinación de dicha Autoridad europea.

En España la Agencia se creó mediante la Ley 11/2001⁴²⁵, de 5 de julio, como un organismo público con carácter autónomo, adscrito al Ministerio de

Sanidad y Consumo. Sus Estatutos se aprobaron por RD 709/2002, de 19 de julio.⁴²⁶

Tiene su fundamento jurídico en el art. 51 de la Constitución Española que consagra el derecho a la protección de la salud, la Ley 26/84 General sobre la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y en la Ley 14/86, General de Sanidad.

⁴²² ROMERO MELCHOR, S: *La futura Agencia europea para los alimentos: ¿un organismo sin autoridad?* Gaceta Jurídica de la UE, nº 212 (2001) p 122 y 124.

⁴²³ SEGURA RODA, I: *La Autoridad alimentaria europea: la problemática eficacia de una nueva agencia comunitaria para la protección de los consumidores.* Comunidad europea Aranzadi, nº 11 (2001) p 34

⁴²⁴ Desde que entró en vigor la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria cambió su nombre por Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Disposición final octava, apdo. uno. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

⁴²⁵ Ley 11/2001 de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE núm. 161, de 6 de julio.

⁴²⁶ RD 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE núm. 178, de 26 de julio de 2002.

Su origen, al igual que la Autoridad Alimentaria Europea, parte del Libro blanco sobre seguridad alimentaria, en él se instaba a los EEMM para que crearan a nivel nacional un organismo similar o análogo a la Autoridad. No obstante nuestra Agencia es algo distinta de la europea, ya que además de ostentar funciones de asesoramiento científico-técnico, está dotada de ciertas funciones ejecutivas como la planificación y coordinación en materia de seguridad alimentaria, especialmente en situaciones de crisis y de emergencia.

La AESAN es un Organismo Público Autónomo, tiene personalidad jurídico-pública diferenciada y plena capacidad de obrar. Es el centro de referencia nacional en la evaluación, gestión y comunicación de los riesgos alimentarios. Está adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo, del que depende su dirección estratégica, evaluación y control del resultado de sus acciones.

1. Objetivos y competencias⁴²⁷

En cuanto a sus objetivos, podemos dividirlos fundamentalmente en dos:

- Ofrecer la mayor seguridad de los productos alimenticios que se adquieren en el mercado. En este sentido, integrará y desempeñará todas las funciones relacionadas con la protección de la salud de los consumidores y velará por la consecución y mantenimiento de la seguridad en todas las fases de la cadena alimentaria, mediante procedimientos de evaluación y coordinación.

- Ofrecer una información objetiva a los consumidores y a los agentes económicos del sector agroalimentario español. Así, según destacó su Presidenta, María Neira, en su intervención en el Congreso del día 12 de febrero de 2003. *El derecho del ciudadano a disponer de información completa, precisa, adaptada a sus necesidades, que le asegure la inocuidad de los alimentos, le permita realizar una elección consciente y que le proteja de prácticas abusivas constituirá uno de los fines primordiales de la Agencia.*

En cuanto a sus competencias, al igual que la Agencia Europea, hace una separación total entre la evaluación del riesgo y su gestión. Por ello se ocupa de la evaluación y comunicación del riesgo, dejando las competencias de legislación y control en manos de la AGA y de las CCAA. Su papel en materia normativa se limita a proponer a las Administraciones competentes la elaboración de normas que afecten a la seguridad alimentaria, pero sus recomendaciones no son vinculantes.

2. Ámbito de aplicación

- A todos los alimentos destinados al consumo humano, incluyendo los aspectos de nutrición y calidad.

⁴²⁷ DE LEÓN ARCE, A y GARCÍA –BUSTELO MARTÍNEZ, M.: *Análisis institucional de la Seguridad Alimentaria en la Unión Europea: Las Agencias de Seguridad Alimentaria*. Rev. Estudios sobre Consumo (2003), nº 67, p. 76.

- A todas las fases de la cadena alimentaria, es el principio de globalidad de la granja a la mesa.
- A todos los aspectos de sanidad animal y vegetal que puedan inferir en la seguridad alimentaria.
- Se excluye de su ámbito de competencia el control higio-sanitario de mercancías alimentarias en la frontera, que seguirá siendo atribución del Estado (art. 4.3)

3. Funciones

- Coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias en seguridad alimentaria y proporcionarles asesoramiento técnico.
- Elaborar y promover estudios y trabajos de investigación.
- Informar de la posición de España ante organismos internacionales (FAO, OMS, Codex Alimentarius, etc.).
- Promover acciones de información para todos los sectores interesados.
- Elaborar planes de actuación ante crisis alimentarias.
- Coordinar el funcionamiento de las redes de alertas alimentarias
- Evaluar los riesgos alimentarios.
- Coordinar la red de laboratorios oficiales, la puesta a punto de nuevas metodologías analíticas y su transferencia a los laboratorios oficiales.
- Tiene también la función primordial de llevar a cabo la labor prospectiva; de ser, en definitiva, en sensor de detección anticipada de potenciales riesgos alimentarios⁴²⁸.

4. Estructura

- *Órganos de dirección:* Presidente, máximo representante institucional de la Agencia; Consejo de Dirección, órgano rector integrado por representantes de diversos Ministerios, CCAA, Admón. Local, Asociaciones de Consumidores y Empresarios; Director Ejecutivo, dirige el personal, los servicios y las actividades.
- *Órganos de asesoramiento y coordinación:* Lo forman la Comisión institucional, encargada de la coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas y el Consejo consultivo, formado por representantes de las organizaciones de consumidores, económicas, profesionales, etc.
- *Órganos de evaluación de riesgos:* Se trata del Comité científico, encargado del asesoramiento en materia de seguridad alimentaria, así como de los dictámenes.

El 21 de noviembre de 2002 tuvo lugar la primera reunión de la AESA, presidida por la entonces Ministra de Sanidad, Ana Pastor, la Presidenta era María Neira, y la Directora Ejecutiva Pilar Farjas.

⁴²⁸ NEIRA GONZÁLEZ, M.: *En qué dirección va la seguridad alimentaria*. Revista Española de Salud Pública (2003), nº 77, p. 309

El 7 de julio de 2003, bajo el lema "Tu seguridad alimentaria, lo primero", se lanzó la primera campaña de publicidad de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA), presentada a los medios por la entonces Ministra de Sanidad Ana Pastor y la Presidenta.

5.- EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN⁴²⁹

5.1.- Origen y Definición

Los orígenes del principio de precaución se hallan en el *Vorsorgeprinzip* que, junto al concepto de *Vorsorge*, constituye desde hace casi dos décadas uno de los principios fundamentales de la política medioambiental alemana. La noción de *Vorsorge* es muy amplia y parte de la base de que, en la medida de lo posible, los atentados al medio ambiente deben evitarse antes de que se produzcan⁴³⁰.

A nivel europeo, en la década de los 90, fue repetidamente invocado en las decisiones gubernamentales a propósito de la epidemia de la “vacas locas”. Sin embargo, su reflejo en el Derecho comunitario es cuanto menos tímido; aparece en el art. 174 del Tratado CE⁴³¹ y, según la doctrina, fue copiado del principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro. Otra cosa bien distinta fue su incorporación como principio de referencia en el Derecho derivado, apareciendo en numerosas disposiciones comunitarias⁴³².

En cambio su repercusión en el Derecho Internacional ha sido enorme, hoy día está incluido en numerosos Tratados y Convenios como por ejemplo la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente* (1992), principio 15; *Convenio sobre Diversidad Biológica* (1992), preámbulo; *Agenda 21* (1992), párrafo 35.3; *Convenio de París para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste* (1992), *Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (1992), art. 3 principios; o más concretamente, en el ámbito alimentario, los *Acuerdos Sanitarios y Fitosanitarios* (SPS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Ronda Uruguay, art. 5⁴³³.

El principio de precaución es un tema de gran actualidad no sólo en el ámbito del medio ambiente, sino en la protección de la salud donde se ha ido consolidando como un principio del Derecho de la Unión Europea. Ciertamente su aplicación ya es una realidad, así como su integración en el Derecho

⁴²⁹ Salvo citas textuales, utilizaremos esta expresión más frecuentemente referida por expertos, doctrina y medios, a pesar de que en los textos oficiales, como el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, aparece como principio de cautela.

⁴³⁰ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor?* Estudios sobre consumo, nº 50, (1999), 9-25.

⁴³¹ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la versión dada por el Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, y modificado por el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. Título XIX “Medio Ambiente”, art. 174 *La política de la comunidad en el medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado (...). Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva (...).*

⁴³² Por ejemplo la Directiva 2001/18/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la liberación intencionada en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (en las consideraciones generales), o el propio Reglamento 178/2002, sobre seguridad alimentaria (art. 7.1). Incluso aparece en el Tratado para la Constitución de Europa (Cap. III, secc 5, art. III-233).

⁴³³ De CÓZAR ESCALANTE, JM.: *Principio de precaución y medio ambiente*. Revista Española de Salud Pública, vol 79, nº 2 (2005) p 135.

derivado y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).⁴³⁴

Sin embargo resulta bastante paradójico que este principio que tantos debates y opiniones ha suscitado, no tenga una definición “oficial”. El Tratado constitutivo de la CE lo menciona pero no lo define. Tampoco lo hace la Comisión en su Comunicación sobre *el recurso al principio de precaución*⁴³⁵, donde no hay ninguna referencia expresa a su concepto.

Quizás lo más aproximado se encuentra en la Introducción de este documento:

Decidir adoptar medidas sin esperar a disponer de todos los conocimientos científicos necesarios es una postura basada claramente en la precaución.

Podría decirse que el principio de precaución es una cuestión de sentido común. Básicamente significa que si una actividad representa una amenaza o un daño para el medio ambiente, la salud humana, animal o vegetal, se deben adoptar medidas preventivas aún cuando la relación causa-efecto no se haya podido demostrar científicamente de forma concluyente.

En realidad es un principio de procedimiento, en tanto en cuanto su aplicación permite a las autoridades competentes adoptar medidas proporcionadas y de carácter temporal cuando, como resultado de una evaluación de riesgos, subsiste una incertidumbre científica. Se trata de un principio de buen gobierno⁴³⁶.

Pero quizás la definición más aceptada se encuentra, como veremos más adelante con detenimiento, en la jurisprudencia “National Farmers Union” del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), el cual declaró en el fundamento jurídico nº 63 lo siguiente, ... *cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos.*⁴³⁷

⁴³⁴ GONZÁLEZ VAQUÉ, L: *El Derecho Alimentario de la Unión Europea: la aplicación del principio de precaución*. Rev. electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación, nº 5, (2006), p 2.

⁴³⁵ Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución. COM (2000) 1 final. Bruselas 2.2.2000.

⁴³⁶ ROMERO MELCHOR, S: *La aplicación del principio de precaución en el ámbito de la seguridad de los productos: de la prevención a los riesgos de desarrollo*. Unión Europea Aranzadi, nº 1, (2003), p 25.

⁴³⁷ Sentencia “National Farmer’s Union”, de 5 de mayo de 1998, asunto C-157/96, RJTJ p. I-2211. En idénticos argumentos se basa también la Sentencia “Reino Unido/Comisión” de la misma fecha, asunto C-180/96, RJTJ p I-2265. En ambos fallos -relativos a la validez de una medida comunitaria adoptada durante la crisis de las vacas locas- el TJCE, tras insistir en que en el momento en que se adoptó la citada medida existía una gran incertidumbre en cuanto a los riesgos para la salud que suponía la carne de vacuno o sus derivados procedentes del Reino Unido, declaró en su fundamento jurídico nº 63 (el 99 en la Sentencia “Reino Unido /Comisión) lo que hoy se conoce como el contenido normativo del principio de precaución.

Finalmente conviene destacar una característica consustancial al principio de precaución: la transitoriedad de las medidas adoptadas en virtud del mismo. En efecto, así como desde la perspectiva jurídica la más importante faceta de dicho principio es que la acción positiva para proteger la salud y seguridad alimentarias puede ser necesaria antes de disponer de la certeza científica del daño, es evidente que cuando se disipen las dudas deberán modificarse o confirmarse las medidas adoptadas⁴³⁸.

5.2.- Aplicación mediante el Análisis del Riesgo

Básicamente el principio de precaución se aplica cuando se presentan dos circunstancias a la vez:

- Una amenaza de daño
- Falta de certeza científica (incertidumbre)

Aunque aparentemente parece sencillo, en realidad la aplicación de este principio requiere un proceso de toma de decisiones estructurado. Explicar este proceso ha sido el objetivo de la Comunicación *sobre el recurso al principio de precaución*⁴³⁹. Con todos sus defectos esta Comunicación tiene el mérito de ser el primer intento realizado por una Institución comunitaria de facilitar tanto a las autoridades competentes como a los agentes económicos interesados, algunas orientaciones relativas a cuándo y cómo puede aplicarse este principio; un tema controvertido y polémico sobre el que apenas se dispone de jurisprudencia comunitaria⁴⁴⁰.

Todas estas “precauciones” para aplicar -valga la redundancia- el principio de precaución son necesarias, ya que de lo contrario puede encubrir o camuflar decisiones arbitrarias, costosas o antijurídicas. Ciertamente la propia evanescencia del principio, sus dificultades de interpretación y, en definitiva, el recurso a una fórmula tan abierta muestran bien a las claras las dificultades y limitaciones del sistema jurídico para desenvolverse con mecanismos jurídicos precisos en entornos dominados por la complejidad y la incerteza⁴⁴¹.

La aplicación del principio de precaución se inserta en el marco general del ANÁLISIS DEL RIESGO, esto es un proceso de toma de decisiones basado en la secuencia de tres etapas: **evaluación, gestión y comunicación del riesgo**.

⁴³⁸ MANTECA VALDELANDE, V.: *El principio de precaución alimentaria*. Rev. Distribución y Consumo, noviembre-diciembre, 2007, p. 96.

⁴³⁹ COM (2000) 1 final, de 2 de febrero de 2000, *sobre el recurso al principio de precaución*.

⁴⁴⁰ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el Derecho comunitario*. Gaceta Jurídica de la UE, nº 221 (2002), p. 7.

⁴⁴¹ ESTEVE PARDO, J.: *La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos*. Rev de Administración Pública (2003), nº 161, p.56.

1.- Evaluación del riesgo

Consiste en identificar las consecuencias adversas de una actividad, tecnología o producto, y estimar la probabilidad o riesgo de que se produzcan. Consta a su vez de cuatro etapas: identificación del peligro, caracterización del peligro, evaluación de la exposición y estimación del riesgo.

Esta etapa es esencial porque determina la incertidumbre científica o los riesgos hipotéticos que desencadenan el principio de precaución, dicho de otro modo, *la condición previa y necesaria para recurrir al principio de precaución es una evaluación de los datos científicos sobre los riesgos*⁴⁴².

En realidad la incertidumbre que envuelve a los riesgos hace muy difícil, cuando no del todo imposible su definición y caracterización por el ordenamiento jurídico. Esta limitación del derecho ante la complejidad del entorno tecnológico y el progreso del conocimiento científico, se acaba saldando y reconociendo con la remisión al estado de la ciencia, es lo que se conoce como la cláusula técnica, a través de la cual se opera el traslado de una serie de decisiones –entre ellas la definición y valoración de los riesgos- a la comunidad científica⁴⁴³.

Al ser la incertidumbre científica uno de los factores que pueden desencadenar el principio de precaución, era casi obligatorio que la Comisión definiera o, al menos, acotara la extensión de un concepto que, mal interpretado, puede originar más que un recurso un abuso del principio de precaución.

Así en la citada Comunicación se presta una especial atención a la incertidumbre científica, que habitualmente se calcula en función de cinco características del método científico: *la variable escogida, las medidas realizadas, las muestras tomadas, los métodos utilizados y la relación causal empleada*⁴⁴⁴.

Finalmente, otra característica destacable de esta etapa es que constituye la base del asesoramiento científico, es decir, la realizan organismos consultivos científicos (la EFSA en la Unión Europea y la AESA en España). Hecho que la distingue claramente de la gestión del riesgo, que no es delegable y corresponde únicamente a las autoridades reglamentarias.

2.- Gestión del riesgo

La ejecución de esta etapa corresponde a los responsables políticos. Existen dos opciones:

⁴⁴² SEGURA RODA: *Principio de precaución ¿es necesaria una (nueva) Comunicación interpretativa de la Comisión?* Gaceta Jurídica de la UE, nº 229 (2004), pg. 37-38.

⁴⁴³ ESTEVE PARDO, J.: *De la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Rev. Española de Derecho Administrativo, nº 119 (2003) p. 339.

⁴⁴⁴ COM (200) 1 final, apartado 5.1.3.

- 1.- La de actuar adoptando medidas de protección adecuadas que minimicen o eliminen el riesgo detectado. Hay un amplio abanico de acciones, como por ejemplo, prohibir o eliminar (ésta es la medida más fuerte), producción limpia y prevención de la contaminación, evaluar alternativas, financiar proyectos de investigación, etc.
- 2.- La de no actuar, en espera de nuevos datos científicos.

En cualquier caso las diferentes opciones de gestión de riesgo deben ser lo más transparente posible.

En todo caso la legalidad de estas medidas es competencia del Tribunal de Justicia de la CE, a quien corresponde controlar si se ha cometido un error manifiesto o un abuso de poder⁴⁴⁵

3.- Comunicación del riesgo

Consiste en transmitir, por parte de las autoridades sanitarias, a la población una información objetiva y transparente. Debe hacerse con tranquilidad y confianza, ya que en la mayoría de las veces se produce un clima mediático de alarma y sensacionalismo.

Es una etapa realmente importante, que en la mayoría de las veces no sigue la secuencia del análisis de riesgo. Ciertamente la comunicación o, mejor dicho, la información por parte de los medios se produce con antelación a las etapas de evaluación y gestión, sembrando en muchos casos la confusión y el descrédito.

En la comunicación del riesgo hay que decir la verdad y hay que decir la toda, hacerlo con transparencia objetiva, de forma accesible e inteligible, sin comprometer la exactitud. Se deben decir las cosas cuanto antes, si es posible en tiempo real *-on line-*, aunque se comprometa la credibilidad. Deben hablar los gestores del riesgo desde una fuente unívoca, evitando la multiplicidad de comunicadores, o de mensajes, o de fuentes, que debilitan la credibilidad.

En este sentido decía, con no poca razón, la Sra. Neira, primera Presidenta de la AESA, que no es lo mismo el riesgo real que el percibido. Los problemas reales de salud pública se resuelven, pero los problemas irreales y de percepción son los que dan más dolores de cabeza. Hay que procurar que el riesgo real y el de percepción estén cada vez más cercanos y en paralelo; esto se consigue dando una información adecuada, sin esconderla, ni alarmar, ni caer en la tentación de ser sensacionalistas, con pragmatismo, con eso tan raro que se llama sentido común⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ ARRANZ RECIO, I: *La seguridad alimentaria y el consumidor*. Ponencia en la Jornada sobre La seguridad alimentaria del productor al consumidor, del Foro Agrario. Ed. Mundi – Prensa (2003), pg 124-126.

⁴⁴⁶ NEIRA GONZÁLEZ, M.: *La Agencia Española de Seguridad Alimentaria: Objetivos y funciones*. Conferencia magistral en la III Jornada Internacional sobre La Seguridad Alimentaria del productor al consumidor, Foro Agrario y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2003, pp. 162 y 163.

5. 3.- Principios Generales

Según la Comisión, la aplicación del principio de precaución implica a su vez la de los siguientes principios generales que conducen a una buena gestión de los riesgos.

1.- Proporcionalidad

Las medidas adoptadas no pueden ser desproporcionadas con relación al nivel de protección buscado, ni pretenderse el riesgo cero que prácticamente no existe.

2.- No discriminación

Significa que situaciones comparables no deben ser tratadas de distinta manera o que situaciones diferentes se traten del mismo modo. Es decir, las medidas adoptadas no deben introducir la discriminación en su aplicación.

3.- Coherencia

Significa que las medidas deben ser acordes con las ya adoptadas en situaciones parecidas, o utilizando planteamientos similares.

4.- Análisis de las ventajas e inconvenientes que se derivan de la acción o inacción

Cuando se apliquen unas medidas, se deben valorar sus consecuencias positivas o negativas, así como su coste global. No obstante, en esta valoración se tendrán en cuenta todos los factores necesarios y no sólo los económicos.

5.- Estudio de la evolución científica

Las medidas adoptadas se mantendrán mientras la información científica no sea concluyente. Sin embargo no pueden eternizarse, por eso se debe continuar con la investigación científica para comprobar su eficacia, mantenerlas, modificarlas o, en su caso, suprimirlas.

5.4.- El Principio de Precaución en la Jurisprudencia de la UE

La jurisprudencia comunitaria ha recurrido a la aplicación del principio de precaución en numerosos asuntos, no sólo en los casos de protección del medio ambiente en el Derecho europeo -que fue donde se originó la aplicación de este principio-, sino también en los casos en los que estaba en juego la protección del derecho a la salud, y lo ha consagrado como un principio general del Derecho Comunitario⁴⁴⁷.

⁴⁴⁷ RECUERDA GIRELA, MA.: *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos. Régimen jurídico-administrativo*. Aranzadi, Granada 2006, pg. 142.

No obstante, si hay dos sentencias representativas son sin duda “Reino/Unido Comisión” y “National Farmers’Union”⁴⁴⁸, ambas de la misma fecha, 5 de mayo de 1998, que se basan en idénticos argumentos jurídicos⁴⁴⁹.

Podría decirse que todo empezó el 27 de marzo de 1996 cuando la Comisión, bajo la acuciante sospecha de una posible conexión entre la EEB y la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (vECJ), prohibió la exportación de todo tipo de ganado bovino, carne de vacuno y productos derivados del Reino Unido. Esta Decisión de la Comisión, la 96/239/CE⁴⁵⁰, contribuyó de manera única a que la jurisprudencia definiera por primera vez de manera explícita el principio de precaución, considerado uno de los pilares básicos del sistema europeo de seguridad alimentaria que se habría de crear con posterioridad⁴⁵¹.

Frente a esta Decisión la National Farmers’Union (NFU) junto con nueve empresas agrícolas dedicadas a la cría, alimentación, transporte y exportación de bovino y al comercio de productos derivados, interpusieron un recurso en el Reino Unido (ante la High Court of Justice) impugnando diferentes actos adoptados por las autoridades británicas para aplicar la citada Decisión.

El Reino Unido, por su parte, también interpuso un recurso separado mediante el cual solicitaba la anulación de esa Decisión, adicionalmente pidió también la suspensión de su ejecución.

En los dos asuntos las alegaciones relativas a la invalidez de la Decisión se basaban en la falta de competencia de la Comisión para adoptarla, su desviación de poder y la ausencia de proporcionalidad. Ambos fueron denegados respectivamente por el Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia (TPI), de 13 de julio de 1996 y por el Auto del TJCE de 12 de julio de 1996 respectivamente⁴⁵².

En ambos Autos no se mencionaba de forma expresa el principio de precaución, pero se consideraba que pese a las dificultades económicas y sociales resultantes para el Reino Unido *se debía reconocer la importancia preponderante que debe concederse a la protección de la salud, teniendo en cuenta que el conocimiento que tenían los científicos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob era insuficiente*⁴⁵³. Así como el hecho de que *la protección de la salud no sólo estaba vinculada a la necesidad concreta de aumentar o, en*

⁴⁴⁸ GONZÁLEZ VAQUÉ, L: El principio de precaución en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: ¿un principio de buen gobierno? Original cedido por el autor, pg. 4.

⁴⁴⁹ Nacional Farmers’ Union I, asunto C-157/96, RJTJ p I-2211 y Reino Unido/Comisión, asunto C-180/96, RJTJ p I-2265.

⁴⁵⁰ Decisión 96/239/CE, de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la EEB. DO nº L 78, de 28 de marzo de 1996.

⁴⁵¹ LUIS ORTEGA ÁLVAREZ Y OTROS: *La Seguridad Europea Integral*. Ed. Lex Nova, Valladolid 2005, p. 331.

⁴⁵² 12 de julio de 1996. Auto, asunto C-180/96 R, RJTJ p. I-3903 y 13 de julio de 1996. Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia, asunto T-76/96 R, RJTJ p. II-815.

⁴⁵³ Fundamento jurídico nº 93 del Auto de 12 de julio de 1996.

*el presente caso, restablecer la confianza de los consumidores para permitir un funcionamiento normal del mercado..., (sino que) se basa fundamentalmente en exigencias superiores inherentes a la protección de los derechos de la personas, que subyace en todo ordenamiento jurídico comunitario*⁴⁵⁴.

El 5 de mayo de 1998 el TJCE dictó sentencia⁴⁵⁵ sobre estos asuntos y reconoció, por primera vez de forma explícita, la aplicación del principio de precaución. Este Tribunal tras recordar que en el momento en que se adoptó la Decisión 96/239/CE existía una gran incertidumbre en cuanto a los riesgos que suponían los animales vivos, la carne de vacuno o los productos derivados, afirmó que: *debe admitirse que cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos*⁴⁵⁶.

A partir de entonces tanto el TJCE, como el TPI han confirmado esta jurisprudencia con numerosas sentencias como *Bergaderm* del TPI, de 16 de julio de 1998, sobre el empleo de psoralenos en cremas solares; *Virginiamicina*, STPI de 11 de septiembre de 2002, relativa a la prohibición de un antibiótico en el pienso animal; *Artegodan*, STPI de 26 de noviembre de 2002 sobre la revocación de una autorización para la comercialización de medicamentos de uso humano; *Monsanto vs Italia*, STJCE de 9 de septiembre de 2003, sobre la suspensión de una autorización de comercialización de nuevos alimentos; *Industrias Químicas del Vallés*, STPI de 28 de junio de 2005, sobre autorización y revocación de autorización para comercializar productos fitosanitarios; *Alliance for Natural Health*, STJCE de 12 de julio de 2005, sobre complementos alimenticios, etc.

De todos, el asunto *Virginiamicina* fue particularmente el más interesante porque el TPI no sólo aludió al principio de precaución, sino que se refirió con cierto detalle a temas tan controvertidos como el de la necesidad de llevar a cabo una evaluación de los riesgos⁴⁵⁷ previa a la aplicación de dicho principio, se ocupó también de los conceptos de peligro y riesgo⁴⁵⁸, e, incluso, se pronunció sobre el alcance y eficacia de la Comunicación de la Comisión “sobre el recurso al principio de precaución”, de 2 de febrero de 2007⁴⁵⁹.

⁴⁵⁴ Fundamento jurídico nº 75 del Auto de 13 de julio de 1996.

⁴⁵⁵ Sentencia “Reino Unido/Comisión y Consejo”, de 5 de mayo de 1998, asunto C-180/96 p. I-2265 y Sentencia “National Farmers’ Union”, de 5 de mayo de 1998, asunto C-157/96, RJTJ p. I-2211.

⁴⁵⁶ Fundamento jurídico nº 63 de la sentencia “National Farmers’ Union”, así como el fundamento jurídico nº 99 de la sentencia “Reino Unido/Comisión”.

⁴⁵⁷ La evaluación de los riesgos tiene por objeto valorar el grado de probabilidad de que un determinado producto o procedimiento tenga efectos perjudiciales para la salud humana y la gravedad de esos efectos potenciales (fundamento jurídico nº 148).

⁴⁵⁸ El concepto de riesgo corresponde a una función de la probabilidad de que la utilización de un producto o de un procedimiento tenga efectos perjudiciales para el bien protegido por el ordenamiento jurídico. El concepto de peligro se utiliza normalmente en un sentido más amplio y describe todo producto o procedimiento que pueda tener efectos perjudiciales por la salud humana (fundamento jurídico nº 147).

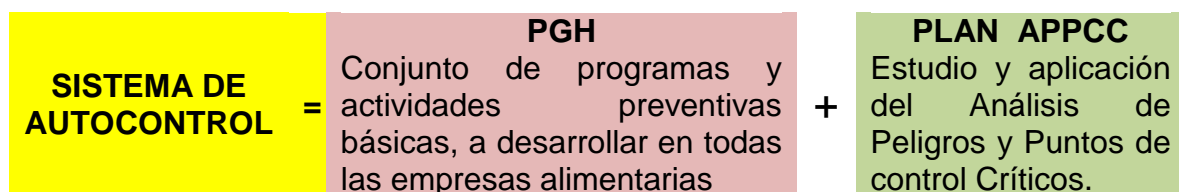
⁴⁵⁹ GONZALEZ VAQUÉ, L.: *El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia “virginiamicina”* asunto T-13/99. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 13 (2002) p. 926 y 927.

Finalmente cabe destacar que gracias a la jurisprudencia el principio de precaución ha sido reconocido e integrado en el Derecho comunitario. Su aplicación se ha extendido fuera del medio ambiente a la protección de la salud. Se invoca frente a indicios de riesgo, cuando la falta de certeza científica no permite valorar los efectos de dicho riesgo para la salud. Esta prioridad en la protección de la salud convierte el principio de precaución en un pilar básico de la nueva política alimentaria europea.

6.- SISTEMAS DE PREVENCIÓN Y GARANTÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

6.1.- Autocontrol: El Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC)

En el ámbito de la seguridad alimentaria el Sistema de Autocontrol se ha convertido en un modelo verdaderamente eficaz para asegurar la inocuidad y salubridad de los alimentos. El Sistema de Autocontrol se compone de los Planes Generales de Higiene (PGH) y el Plan de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC)⁴⁶⁰



El Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC o HACCP en inglés *Hazard Análisis and Critical Control Points*) es hoy día uno de los sistemas más eficaces para mantener un nivel fiable de seguridad alimentaria.

Es una herramienta esencial para el control de la inocuidad en el sector alimentario, y la más extendida y reconocida a escala mundial. Su adopción es obligatoria en la Unión Europea por el Reglamento 852/2004, de 29 de abril⁴⁶¹ y en España por el RD 640/2006, de 26 de mayo⁴⁶² (que deroga al 2207/1995⁴⁶³).

Entre los beneficios de su implantación podemos contar: control permanente en la producción y en los productos, reducción cuantitativa del riesgo de que se produzca un peligro, implicación de todo el personal, complementación de otros sistemas de autocontrol globales (sistemas de calidad, normas ISO, etc.), aumento de la calidad de los productos finales, incremento de la confianza en los productos y la expansión del mercado, utilización de evidencias documentales y no manipulables de todos los

⁴⁶⁰ JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE SANIDAD: *Documento orientativo de especificaciones de sistemas de autocontrol*. Sevilla, 2003, pp. 7-10.

⁴⁶¹ Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, *relativo a la higiene de los productos alimenticios*.

⁴⁶² RD 640/2006, de 26 de mayo, *por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios*.

⁴⁶³ RD 2207/1995, de 28 de diciembre, *por el que se establece las normas de higiene relativas a los productos alimenticios*.

procesos, se evita las limitaciones de la inspección tradicional y es un aval en los procesamientos judiciales (diligencia debida)⁴⁶⁴.

- **Concepto**

Es un sistema de trabajo preventivo, que utiliza un enfoque integral para identificar y estimar los riesgos que pueden afectar a la inocuidad de un alimento, a fin de establecer las medidas para controlarlos: eliminarlos o disminuirlos hasta niveles sanitariamente aceptables⁴⁶⁵. Constituye una aproximación, doctrina o filosofía sistemática, racional y estructurada del modo como deben evitarse o reducirse los riesgos asociados al consumo de alimentos, poniendo todo el énfasis en las medidas preventivas⁴⁶⁶.

El APPCC tiene una base científica y es sistemático; identifica los peligros específicos y determina medidas para controlarlos. Es una herramienta preventiva, a diferencia de los sistemas clásicos de control basados en la inspección de las instalaciones y en el muestreo aleatorio del producto final⁴⁶⁷.

Fue específicamente diseñado para las industrias, tiene el mismo fundamento y estructura que las normas ISO: establecimiento de un plan, ejecución y control e introducción de medidas correctivas (de reacción o prevención). Se basa en la anticipación de los riesgos asociados a la producción o empleo de alimentos y la identificación de los puntos en los que pueden controlarse esos riesgos; en esencia se trata de racionalizar los controles precisos para asegurar un nivel adecuado de higiene alimentaria⁴⁶⁸.

El desarrollo del concepto de HACCP surgió en la década de los 60, producto del trabajo conjunto entre la compañía Pillsbury, el Ejército de los EEUU y la NASA, para producir alimentos inocuos a través de un programa con “cero defectos” que garantizara la inocuidad de los alimentos que los astronautas consumirían en el espacio. Pillsbury introdujo y adoptó el sistema HACCP en el programa espacial, dándolo a conocer en 1971. En 1974 la FDA (*Food and Drug Administration*), partiendo de los principios del HACCP, promulgó las regulaciones sobre las conservas de alimentos de baja acidez; esto dio confianza y validez a estos principios⁴⁶⁹.

⁴⁶⁴ VAZQUEZ BELDA BEATRIZ I. e FRANCO ABUÍN CARLOS M.: *Análisis de peligros y puntos de control críticos (APPCC). Guía de asesoramiento para entender el sistema*. Distribución y Consumo, julio-agosto (2002), p.86-87.

⁴⁶⁵ MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA: *Guía de prácticas correctas de higiene en hostelería. I Restaurantes, cafeterías y Bares*. Madrid,2000, p.169 y 170

⁴⁶⁶ MORENO, B. et al: *El sistema de Análisis de Riesgos y Puntos Críticos: su introducción en las industrias de alimentos en los años 90*, Alimentaria marzo (1992) p. 20.

⁴⁶⁷ EUROCARNE: *Documento de orientación sobre la aplicación de procedimientos basados en los principios del APPCC y sobre cómo facilitar la aplicación de los principios del APPCC en determinadas empresas alimentarias*, Rev. Eurocarne, nº 149 (2006) p. 37-38.

⁴⁶⁸ MANTECA VLADELADE, V.: Normalización de la calidad alimentaria. *Estudios sobre Consumo* (2006) nº 76, p. 81.

⁴⁶⁹ ARISPE I y TAPIA, MS: Inocuidad y Calidad: requisitos indispensables para la protección de la salud de los consumidores. *Rev. Agroalimentaria* (2007) nº 24, p. 108.

A comienzos de la década de 1980 la metodología del HACCP fue aprobada por otras importantes compañías productoras de alimentos. La Academia Nacional de Ciencias de los EEUU recomendó en 1985 que las plantas elaboradoras de alimentos adoptaran este sistema para garantizar la inocuidad. La Comisión del *Codex Alimentarius* (CCA) aprobó la incorporación de este concepto en las Directrices para la Aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (CCA, 1993)⁴⁷⁰, y posteriormente en los Principios Generales de Higiene de los Alimentos (CCA, 1997)⁴⁷¹, recordando la aplicación del HACCP en todos los casos posibles.

En nuestro país se popularizó con las siglas ARICP (Análisis de Riesgos, Identificación y control de Puntos Críticos). No obstante, en el 2000 se adoptó⁴⁷² la terminología internacional de la CCA: Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC).

• Implantación

Al ser un sistema preventivo de corrección de defectos o fallos allí donde se producen, precisa de dos condiciones fundamentales:

- ✓ Asunción de la responsabilidad de producir y fabricar alimentos seguros o inocuos por parte de las propias industrias.
- ✓ Una base científica sólida y una metodología correcta para poder llevarlo a cabo⁴⁷³.

El APPCC puede aplicarse en toda la cadena alimentaria, desde el productor primario hasta el consumidor final. Consta de siete principios que engloban la implantación y el mantenimiento de un plan APPCC.

No obstante, antes de poner en funcionamiento este sistema se deben cumplir unos requisitos previos o **prerrequisitos**, es decir, un conjunto de propuestas que aunque no se consideran dentro del sistema de autocontrol son imprescindibles para su implantación.

En realidad los programas de requisitos previos proporcionan las condiciones básicas ambientales y operativas necesarias para la producción de alimentos seguros. Suelen ser generales, es decir, afectan a toda la industria o establecimiento, mientras que el HACCP es específico de productos y procesos.

Los requisitos previos están integrados principalmente por:

⁴⁷⁰ COMISIÓN CODEX ALIMENTARIUS, CCA: *Directrices para la Aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de control (HACCP)*. ALINORM 93/13 A, Apéndice II. Roma, FAO, 1993.

⁴⁷¹ COMISIÓN CODEX ALIMENTARIUS, CCA: *Principios Generales de Higiene de los Alimentos (Código Internacional Recomendado de Prácticas - Principios Generales de Higiene de los Alimentos CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997)*. Roma, FAO, 1997.

⁴⁷² RD 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos. BOE núm. 45, de 25.02.2000.

⁴⁷³ MORENO, B.: El autocontrol y el sistema de riesgos y control de puntos críticos en las industrias de alimentos: los plazos para su implantación finalizan. *Alimentaria*, marzo (1995), p. 27 y 28.

- Las Prácticas Correctas de Higiene (PCH)
- Los Sistemas de Limpieza, Desinfección y Lucha contra plagas (LD+LP)

Las prácticas correctas de higiene son los procedimientos aconsejados que deben observarse en el manejo y procesado de los alimentos, para evitar la contaminación microbiológica, química y física del producto.

Los programas de Limpieza, Desinfección y Lucha contra Plagas se definen como el conjunto de operaciones necesarias para proporcionar un ambiente limpio y seguro desde el punto de vista sanitario⁴⁷⁴.

- 1 Constituir el equipo que va a realizar el trabajo o plan**
Se deberá formar un equipo multidisciplinar que tenga los conocimientos específicos y la competencia técnica adecuados al producto.
- 2 Descripción del producto**
Se preparará una descripción completa del producto, incluyendo la información sobre su composición, fabricación, distribución, etc.
- 3 Identificar la intención de uso del producto**
Deberá estudiarse el uso del producto por parte de los consumidores.
- 4 Elaborar un diagrama de flujo**
Se pretende representar gráficamente el proceso de fabricación del producto, desde la llegada de las materias primas hasta su expedición o distribución.
- 5 Verificar in situ el diagrama de flujo**
El equipo APPCC deberá verificar la exactitud del diagrama de flujo comprobándolo con las actividades y etapas de la producción.
- 6 Enumerar los peligros/Riesgos asociados a cada fase del proceso y todas las medidas preventivas**
Enumerar los riesgos biológicos, químicos o físicos asociados al proceso productivo. Describir las medidas preventivas que pueden aplicarse para controlar dichos riesgos.
- 7 Identificar los PCCs: puntos, procedimientos, fases o etapas a controlar**
La identificación de los PCC se realiza mediante una secuencia de decisiones, en función del tipo de industria y clase del producto.
- 8 Establecer los límites críticos o valores de referencia para cada PCC**
Se especificarán límites críticos para cada medida preventiva. Entre los parámetros contemplados suelen figurar temperatura, tiempo AW, pH, etc.
- 9 Establecer un sistema de vigilancia para cada PCC**
Consiste en la medición u observación planificada de un PCC con relación a sus límites críticos.

⁴⁷⁴ MORENO, B.: *El sistema HACCP: requisitos previos, elaboración del plan inicial, validación y verificación de su funcionamiento*. Rev. Eurocarne (2003), nº 115, pp 80 y 81.

10 Establecer un plan de acciones correctoras

En caso de producirse desviaciones o pérdida de control sobre un PCC se aplicará una medida correctora par que éste vuelva a estar bajo control.

11 Establecer los procedimientos de confirmación de que el sistema funciona

Mediante métodos de vigilancia, muestreo aleatorio, análisis micro y físico-químicos, etc.

12 Establecer un sistema de registro y archivo de datos

Mediante un sistema de registro adecuados y preciso. Esta información debe reunirse en un manual, que será facilitado a la autoridad competente cuando lo requiera.

makro		Plan de Limpieza Hostelería		Sistema Integrado de Limpieza APPCC	
Cash & Carry España					
Zonas a limpiar	Producto	Modo de empleo	Frecuencia	Uso seguro	
<ul style="list-style-type: none"> - Suelos, paredes, desagües. - Superficies con alto grado de suciedad (tablas de corte,...) 	Detergente Clorado Espumante 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Retirar residuos. 2. Disolver el producto en agua (1-4%) 3. Aplicar el producto con una fregona o bayeta dejando actuar unos 10 minutos. 4. Frotar cuando proceda. 5. Aclarar. 	Diaria (Al final de la jornada)	<p>Mantener los productos de limpieza en los envases originales y conservar sus etiquetas.</p> <p>No almacenar los productos de limpieza junto a productos alimenticios.</p> <p>No mezclar con otros productos de limpieza ni calentar.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Equipos y utensilios de cocina. - Superficies de trabajo. 	Limpia-protector de Equipos y Útiles de Cocina 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eliminar residuos. 2. Disolver el producto en agua (1-2%) 3. Aplicar el producto mediante una bayeta o esponja dejando actuar unos 5 minutos. 4. Frotar si la suciedad persiste. 5. Aclarado con agua. 	Después de uso	<p>Usar guantes de goma o látex</p> <p>Nunca entrarán en contacto los productos de limpieza y desinfección con los alimentos y envases.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Menaje 	Lavavajillas Concentrado Antibacterias 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Humedecer la superficie a limpiar. 2. Aplicar el producto mediante un estropajo húmedo (añadir lavavajillas hasta que aparezca espuma). 3. Aclarar. 	Después de uso	<p>Seguir las instrucciones de uso y recomendaciones del fabricante.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Superficies y equipos (desinfección general) - Desinfección de verduras y hortalizas 	Lejía Alimentaria 	<p>Limpieza y desinfección general:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disolver 250 ml. por cada litro de agua. 2. Impregnar la superficie a limpiar y dejar actuar 5 minutos. 3. Aclarar. <p>Desinfección de verduras y hortalizas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Añadir una gota de lejía por cada litro de agua potable. 2. Lavar las verduras durante 20 minutos. 	Diaria Diaria (Para el consumo de verduras y hortalizas crudas)	<p>Seguir las instrucciones de uso y recomendaciones del fabricante.</p>	

Regulación

Las industrias de la pesca fueron el primer sector alimentario en el que se introdujo en 1991 de manera obligatoria la aplicación del APPCC, para continuar posteriormente con los productos cárnicos, leche y productos lácteos, en 1992.

En el año 1993, con la aprobación de la Directiva 93/43/CEE del Consejo de 14 de junio, sobre normas de higiene relativa a los productos alimenticios, se amplía la aplicación de sistemas de autocontrol a todas las empresas alimentarias salvo las del sector primario.

Los nuevos Reglamentos de la Unión Europea sobre seguridad alimentaria han hecho extensiva la implantación del sistema APPCC o similar, como las Guías de Buenas Prácticas de Higiene (BPH), a toda la cadena alimentaria, incluidos el sector primario y el sector de alimentación animal.

No obstante, el Reglamento (CE) 852/2004 establece que los requisitos relativos al APPCC deben proporcionar suficiente flexibilidad en todas las situaciones, en especial en las pequeñas empresas. En efecto, el objetivo básico que se persigue al aplicar un procedimiento basado en este sistema es controlar los peligros presentes en los alimentos.

Este objetivo se puede alcanzar por diversos medios en función del tipo de empresa: guías de buenas prácticas, guías genéricas para la gestión de la seguridad alimentaria, o un proceso APPCC tradicional; incluso, las empresas que no transforman alimentos, pueden controlar los peligros aplicando simplemente los requisitos previos de higiene alimentaria.

Cuadro orientativo de la normativa que se aplica según el tipo de empresa alimentaria

Sector	Requisito legal/fecha obligatoria de implantación	Legislación
Alimentación animal	Sistema APPCC / 1.01.2006	R. (CE) 183/2005
Producción primaria	Guías Buenas Prácticas de Higiene (BPH) / 1.02.1996	R. (CE) 852/2004
Industria	Sistema APPCC / 1.02.1996	D. 93/43/CE
Distribución	Sistema APPCC / 1.02.1996	D. 93/43/CE
Todos los operadores de la cadena alimentaria	Trazabilidad y Sistemas de Alerta Rápida / 1.01.2005	R. (CE) 178/2002

6.2.- Trazabilidad

De no poder garantizarse la seguridad alimentaria de un alimento mientras no fuera posible rastrear su origen, surgió la necesidad de establecer un procedimiento capaz de identificar y localizar las diferentes fases por las que pasa dicho alimento: desde su producción en origen hasta el consumo final.

Este procedimiento denominado trazabilidad constituye en sí mismo un verdadero instrumento de garantía⁴⁷⁵.

- **Definición**



Aunque se han dado muchas definiciones de trazabilidad su concepto legal, conforme al Reglamento 178/2002, es *la posibilidad de encontrar y seguir el rastro tanto de una sustancia o animal destinados a la producción de alimentos, como de un alimento a un pienso a través de todas sus etapas de producción, transformación o distribución.*

El *Codex Alimentarius* define la trazabilidad como *la capacidad para seguir el movimiento de un alimento a través de las etapas especificadas de la producción, transformación y distribución*⁴⁷⁶.

También se denomina rastreabilidad por seguir el rastro a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, pienso o animal destinado a la producción alimentaria.

En definitiva, es un procedimiento que nos permite encontrar y seguir el rastro de un producto o sustancia destinados al consumo, a través de todos los eslabones de la cadena alimentaria.

Un sistema de trazabilidad debe ser capaz de documentar la historia del producto y/o de localizarlo en la cadena alimentaria. Debe contribuir además a la búsqueda de las causas de discrepancias y tener capacidad para retirar y/o recuperar productos si fuera necesario. Esto mejora la fiabilidad de la información y la eficacia comercial⁴⁷⁷.

- **Tipos**

⁴⁷⁵ MANTECA VALDELANDE, V: *Trazabilidad y Derecho Alimentario (I)*. Rev de Distribución y Consumo, nº 86, (2006) p 97-103.

⁴⁷⁶ Adoptada por la Comisión del *Codex Alimentarius* en su 27ª sesión celebrada de 28 de junio a 3 de julio de 2004.

⁴⁷⁷ BERGA MONGE, AM.: *Normalización el trazabilidad: ISO 22005. Trazabilidad en la cadena alimentaria. Principios generales y requisitos básicos para el diseño e implantación del sistema*. Eurocarne, nº 145 (2006) p. 85-86.



1.- **La trazabilidad hacia atrás:** trazabilidad anterior o de los proveedores, que consiste en la posibilidad de conocer qué productos entran en la empresa y quiénes son los proveedores.

2.- **La trazabilidad interna o trazabilidad del proceso:** es la que se sigue dentro de la empresa, desde la entrada de la materia prima hasta la obtención del producto final.



3.- **La trazabilidad hacia delante:** trazabilidad posterior o de los clientes, consiste en la posibilidad de conocer qué productos salen de la empresa y a quién se han vendido o facilitado.



La relación entre las tres es fundamental, ya que lo que se pretende es que el sistema de trazabilidad no tenga quiebras y la información fluya “desde la granja hasta la mesa”⁴⁷⁸.

- **Implantación**

La trazabilidad es exigible a todas las empresas alimentarias que participan en cualquiera de las actividades que concurren en la producción, la transformación y la distribución de alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y de cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada a un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo.

Con relación al ámbito de aplicación existen varias situaciones a tener en cuenta:

1.- *Venta o suministro directo al consumidor:* por cualquier eslabón de la cadena alimentaria, incluido el productor de alimentos. Se excluye la trazabilidad hacia delante cuando los productos son puestos a disposición del consumidor final

2.- *Importación:* Las disposiciones de trazabilidad de la legislación alimentaria general no tienen efecto fuera de la UE. Este requisito sólo abarca las etapas de la producción, transformación y la distribución en la UE, a saber desde el importador hasta el nivel de comercio al por menor.

⁴⁷⁸ MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO Y AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: *Guía para la aplicación del sistema de trazabilidad en la empresa agroalimentaria*. Madrid, 2004.

3.- *Exportación*: la exigencia de la trazabilidad afecta a toda la empresa alimentaria con independencia del destino de sus productos.

4.- *Transporte*: El transporte como un eslabón más de la cadena alimentaria, ha de estar sometido necesariamente al requisito de trazabilidad⁴⁷⁹.

Una vez implantado el sistema de trazabilidad, debe ser revisado periódicamente para comprobar que funciona adecuadamente. En las verificaciones periódicas suelen emplearse sistemas que simulan demandas de información sobre la trazabilidad, de manera que tanto el personal encargado de la inspección o los propios clientes de la empresa pueden participar en simulacros de casos prácticos para comprobar que la información de trazabilidad se recoge de forma rápida y fiable. Para ello se toma un producto al azar y se comprueba si es posible conocer toda la información acerca de él (materias primas, ingredientes, procesos, distribución, etc.)⁴⁸⁰

• **Ventajas**⁴⁸¹

El desarrollo de un buen sistema de aseguramiento de la trazabilidad resulta indispensable para limitar los riesgos y las consecuencias sanitarias y económicas derivadas en caso de crisis.

Esto será beneficioso para todos:

- A los productores, operadores logísticos y distribuidores de productos alimenticios les permitirá identificar el riesgo y aislar los productos afectados sin perjudicar toda su producción o su imagen de marca.
- A los consumidores les ofrecerá garantías sobre la calidad de los productos tanto en su proceso de fabricación como en el de distribución, así como de la información que reciben a través del etiquetado.
- A las diferentes administraciones les permitirá verificar la veracidad de las informaciones y actuar eficaz y rápidamente ante una urgencia.

⁴⁷⁹ Ministerio de Sanidad y Consumo, Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y la Subdirección General de Coordinación de Alertas Alimentarias y Programación del Control Oficial: *Trazabilidad y seguridad alimentaria: su aplicación en la empresa alimentaria. Papel del Control oficial*. Eurocarne 137 (2005) p 21 y 22.

⁴⁸⁰ MANTECA VALDELANDE, V: *Regulación normativa de la trazabilidad alimentaria (y II)*. Distribución y Consumo nº 87(2006), p 97.

⁴⁸¹ RIERA GÓMEZ, MA.: *Trazabilidad: el reto de la industria en general y de la cadena alimentaria en particular*. Rev. Distribución y Consumo (2004),, septiembre-octubre, pag.53.

- **Regulación**

A. Legislación horizontal

Fue el Reglamento 178/2002 el que estableció por primera vez, con carácter horizontal y obligatorio, para todas las empresas alimentarias y de piensos que forman parte de la cadena alimentaria la obligación de poner en marcha, aplicar y mantener sistemas de trazabilidad.

El RD 1801/2003, de 26 de diciembre⁴⁸², sobre seguridad general de los productos, establece *la indicación, por medio del producto o de su embalaje, de la identidad y datos del productor y de la referencia del producto o, si procede, del lote de productos al que pertenezca (...)*. (art. 5.1)

El RD 2207/1995, de 28 de diciembre⁴⁸³, sobre higiene de los productos alimenticios, obliga a las empresas del sector a desarrollar y mantener sistemas de autocontrol de la producción, basados en el APPCC. Para que este sistema sea eficaz, es precisa la elaboración de documentos y registros en función de la naturaleza y tamaño de la empresa, los cuales pueden contribuir a la puesta en marcha y aplicación del sistema de trazabilidad (art. 3.2)

RD 1808/1991, de 13 de diciembre, que regula las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio⁴⁸⁴. Exige una indicación o marca de identificación del lote al que pertenece el alimento.

Reglamento (CE) nº 852/2004, del Parlamento europeo y del consejo de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (H1)⁴⁸⁵. En el art. 5 se establece la obligación para los operadores de la empresa alimentaria que intervengan en cualquier etapa de la producción, transformación y distribución de alimentos posteriores a la producción primaria de crear, aplicar y mantener un procedimiento(s) permanente basado en los principios del APPCC. Dicho sistema implica la implantación de un sistema de trazabilidad.

Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento europeo y del consejo de 29 de abril, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (H2)⁴⁸⁶. Los productos de origen animal que se pongan en el mercado llevarán una marca sanitaria o una marca de identificación.

⁴⁸² BOE núm. 9, de 10.01.2003.

⁴⁸³ BOE núm. 50, de 27 de febrero de 1996. Derogado por el Reglamento 852/2004 sobre higiene general de los productos alimenticios.

⁴⁸⁴ BOE de 25.12.1991.

⁴⁸⁵ DUE nº L 226, de 25.06.2004.

⁴⁸⁶ DUE nº L 226 de 25.06.2004.

B. Legislación vertical

En ciertas normas se disponen la identificación de productos alimenticios concretos, como por ejemplo.

- *Carnes y derivados*

RD 1698/2003, de 12 de diciembre⁴⁸⁷, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno.

- *Pescado y productos de la pesca*

RD 1380/2002, de 20 de diciembre⁴⁸⁸, de identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo congelados o ultracongelados.

RD 121/2004, de 23 de enero⁴⁸⁹, sobre la identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo, vivo, frescos, refrigerados o cocidos.

Reglamento (CE) 2406/1996 del Consejo de 26 de noviembre de 1996⁴⁹⁰, por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros.

- *Leche y productos lácteos*

RD 217/2004, de 6 de febrero⁴⁹¹, por el que se regulan la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo, y el registro de los movimientos de la leche

Reglamento (CE) nº 2771/1999 de la Comisión, de 16 de diciembre de 1999⁴⁹², por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y la nata.

Fondo español de garantía agraria FEGA. Normas para la coordinación de las actuaciones relativas a las compras de intervención en mantequilla, de 10.01.2000

- *Huevos*

Reglamento (CE) 2295/2003 de la Comisión de 23 de diciembre de 2003⁴⁹³ por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) 1907/90 del Consejo relativo a determinadas normas de comercialización de los huevos.

⁴⁸⁷ BOE de 20.12.2003.

⁴⁸⁸ BOE de 3.01.2003.

⁴⁸⁹ BOE de 5.02.2004.

⁴⁹⁰ DUE nº L 334, de 23.12.1996.

⁴⁹¹ BOE de 19.02.2004.

⁴⁹² DUE nº L 333 de 24.12.1999.

⁴⁹³ DUE nº L 340 de 24.12.2003.

- **OMG**

Reglamento 1830/2003 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de diciembre de 2003⁴⁹⁴, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de los OMG y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos

Reglamento (CE) nº 65/2004 de la Comisión de 14 de enero de 2004⁴⁹⁵, por el que se establece un sistema de creación y asignación de identificadores únicos a los organismos modificados genéticamente.

6.3.- The Rapid Alert System For Food And Feed (RASFF)

- **Definición**

El RASFF es una herramienta que permite el intercambio rápido y efectivo de información entre las Autoridades sanitarias de los miembros⁴⁹⁶ del sistema y la Comisión, cuando se detecta un riesgo para la salud humana en la cadena alimentaria, en cualquier eslabón de la cadena alimentaria y no sólo en el consumidor final.

Tiene su fundamento jurídico en Reglamento (CE) nº 178/2002⁴⁹⁷, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen *los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, y en particular en el art. 50⁴⁹⁸.

Su contribución a la protección del consumidor es innegable, ya que este mecanismo rápido de información facilita una pronta reacción y gestión de las alertas que permite aplicar, casi inmediatamente, medidas⁴⁹⁹ que minimizan el impacto del riesgo detectado; incluso, si se trata de evitar su consumo, pueden adoptarse medidas urgentes como la información directa al público. En definitiva, lo que consigue el RASFF es acortar el tiempo de exposición del consumidor a un alimento inseguro.

⁴⁹⁴ DUE nº L 268 de 18.10.2003.

⁴⁹⁵ DUE nº L 10 de 16.01.2004.

⁴⁹⁶ Los 27-UE, los países del Espacio Económico Europeo (EEE), la Asociación Europea de Libre Comercio (EEA-EFTA), la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y la Comisión Europea, que es la responsable del sistema. Los terceros países también pueden participar a través de acuerdos bilaterales, siempre que cumplan una serie de requisitos de reciprocidad y confidencialidad que equivalgan, como mínimo, a las disposiciones establecidas por la U.E.

⁴⁹⁷ Antes de que entrara en vigor este Reglamento había un sistema de intercambio rápido de informaciones (RAPEX), creado por la Decisión 84/133/CEE del Consejo, de 2 de marzo (DO L 70, de 13 de marzo). En el 89 se sustituyó por la Decisión 89/45/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988 (DO L 17, de 21 de enero), que fue a su vez sustituida por la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la seguridad general de los productos, Título V (arts. 8 a 12) *Situaciones de emergencia e intervención a escala comunitaria*.

⁴⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA: *The rapid alert system for food and feed (RASFF). Annual Report, 2006*. Oficina de publicación de la Comunidad Europea. Luxemburgo, 2007.

⁴⁹⁹ Suspensión de comercialización, recuperación, embargo o rechazo del producto en cuestión.

Además, gracias a este intercambio de información los Estados miembros también pueden verificar rápidamente si les afecta el problema. Otro beneficio del sistema es la coherencia y simultaneidad de las acciones en todos los Estados miembros.

- **Funcionamiento del RASFF**

1.- Cuando un Estado miembro descubra la existencia de un riesgo grave e inmediato, cuyos efectos se extiendan o puedan extenderse fuera de su territorio, deberá informar inmediatamente a la Comisión. En esa comunicación indicará al menos:

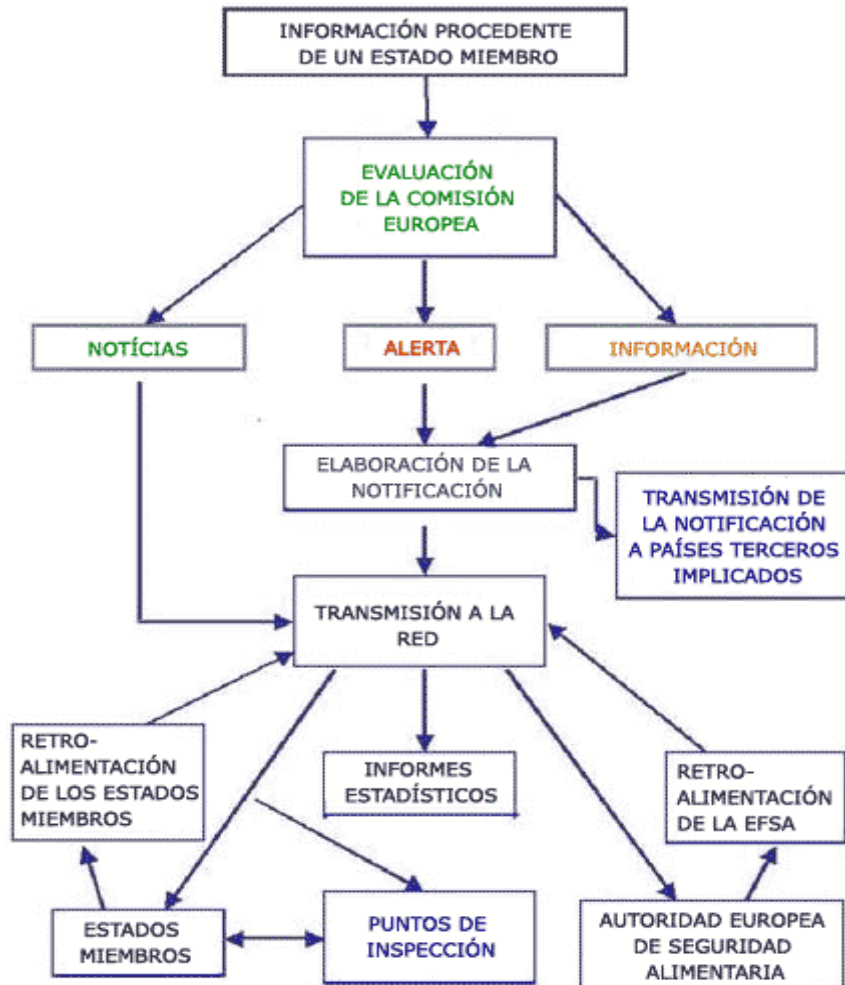
- La información que permita identificar el producto.
- El riesgo existente y los resultados de cualquier prueba o análisis que permita evaluar su importancia.
- La naturaleza de las medidas adoptadas o determinadas.
- La información sobre la cadena de comercialización.

2.- Si el Estado miembro considera confidenciales ciertas informaciones, debe indicarlo y justificar la confidencialidad sin que esto afecte de ningún modo a las medidas adoptadas para proteger a los consumidores.

3.- La Comisión comprueba la conformidad de la información recibida con los criterios de notificación. Si es necesario se pone en contacto con el país. Inmediatamente se comunica, con carácter urgente, por correo electrónico con las autoridades competentes de los demás Estados miembros. También puede establecer contacto por teléfono.

4.- Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión lo antes posible las medidas que se hayan adoptado.

Esquema del funcionamiento del RASFF



- **Tipos de notificaciones**⁵⁰⁰

1.- *Notificaciones de alerta:* necesidad inmediata de adopción de acciones

Se refieren a los productos que entrañan un riesgo, se encuentran en el mercado de más de un Estado miembro, y requieren la adopción de medidas inmediatas para su búsqueda y retirada del mercado.

La alerta se da desde los puntos de contacto oficiales. Sin embargo, los medios de comunicación suelen actuar con mayor rapidez, en muchas ocasiones la Comisión se informa a través de la prensa y establece contacto inmediatamente con el país de origen para confirmar o desmentir el problema.

2.- *Notificaciones de información:* no necesita acción inmediata, pero sirve para prevenir situaciones futuras.

⁵⁰⁰ La Comisión europea publica semanalmente en el portal de la DG SANCO un informe con los datos relacionados con todas las notificaciones realizadas: http://ec.europa.eu/food/rapidalert/index_en.htm.

Las actividades del RASFF han ido extendiéndose progresivamente y de forma voluntaria a casos que no requieren una acción inmediata, porque el producto afectado no se encuentra en el mercado, pero conviene comunicarlo a otros miembros de la red. En concreto se informa de los resultados de los controles de seguridad de productos alimenticios importados. Si éstos no son conformes o pueden presentar algún riesgo, no se aceptan en la Comunidad y no se comercializan. Esta información se difunde para que otros Estados miembros no permitan la entrada de estos productos.

3.- *Noticias* (Información de interés relacionada con la seguridad de los alimentos para consumo humano o animal).

A través de la red se difunde como noticia cualquier otro tipo de información útil sobre problemas referentes a la inocuidad y seguridad de los alimentos, que un Estado miembro no haya comunicado a la Comisión en forma de notificación de alerta o de información, pero que la Comisión considera interesante para las autoridades de control. Por ejemplo, la información procedente de los sistemas de control de terceros países sobre productos que puedan circular en el mercado internacional. En algunos casos la información recibida de *Canadian Food Inspection Agency*, *US Food and Drug Administration* (FDA) o *Australia and New Zealand Food Agency* (ANZFA), entre otras organizaciones, ha permitido descubrir en el mercado europeo productos alimenticios que habían sido objeto de medidas de control en estos países.

- **Principios generales del sistema**⁵⁰¹

1.- *Reciprocidad*

Todos los países que participan en la red de alerta rápida europea, deben estar en condiciones de ofrecer a sus interlocutores información de igual calidad a la que reciben.

2.- *Proactividad*

El sistema no puede ser pasivo de información que se limite, por ejemplo, a introducir datos en un sitio de Internet. Todos los países que deseen participar han de establecer un punto de contacto nacional oficial para recibir e intercambiar información.

3.- *Precisión*

La información que se envíe a través de la red rápida debe ser precisa y ha de estar bien definida. El alimento en cuestión se describirá con la mayor precisión posible, especificando todas las características (cantidad, lote, marcas, importador, vendedor, etc.). Igualmente se describirán con la máxima precisión posible las medidas que se hayan tomado, indicando los organismos encargados de supervisar esas medidas.

4.- *Certeza*

⁵⁰¹ FAO/OMS Conferencia Paneuropea sobre calidad e inocuidad de los alimentos. *El sistema de alerta rápida para los alimentos que funciona actualmente en la Unión Europea y su posible ampliación a otros países de la región europea*. Tema 5b del programa, PEC 01/08 Budapest, 25-28 de febrero de 2002.

La naturaleza del riesgo identificado debe definirse con claridad a partir de una observación objetiva. La naturaleza exacta y la extensión del peligro deben estar claras.

5.- Fin de la alerta

En ocasiones, las medidas que prevén la retirada de un producto del mercado tienen una repercusión desfavorable en la economía del sector. Cuando se haya eliminado el origen el riesgo y el producto peligrosos hay desaparecido del mercado, debe comunicarse el fin de la alerta a través de la red para informar a todos los puntos de contacto de modo que las autoridades nacionales puedan suprimir las medidas de control.

Finalmente, en cuanto al futuro del RASFF, se prevé, debido a la globalización, un marco mundial. Efectivamente, el comercio internacional de alimentos y bebidas supone que los riesgos para la salud humana pueden llegar a tener una amplísima distribución. De ahí la necesidad de que el sistema de intercambio rápido de información se proyecte a escala mundial⁵⁰².

6.4.- Gestión de Alertas en España

• EL SCIRI

En España existen dos sistemas de alerta alimentaria:

1. El de alimentos de consumo humano, que gestiona el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de la AESAN.
2. El de los alimentos de consumo animal, que gestiona el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El de los alimentos de consumo humano se denomina SISTEMA COORDINADO DE INTERCAMBIO RÁPIDO DE INFORMACIÓN (**SCIRI**), es un sistema con estructura de red que permite el intercambio rápido de información sobre cualquier incidencia que, relacionado con los productos alimenticios, pueda suponer un riesgo directo o indirecto par la salud de los consumidores, y cuyo fin último es la retirada de la comercialización de los productos implicados, para su posterior destrucción, reexpedición o empleo para otros fines.

El procedimiento de gestión del SCIRI ha sido aprobado en la Comisión Institucional de AESAN (organismo de coordinación) de 30 de mayo de 2006. De acuerdo con este procedimiento, la AESAN es responsable -a nivel nacional- de la coordinación de la red. Participan como puntos de contacto:

- Las autoridades competentes de las CCAA

⁵⁰² Segundo Foro Mundial FAO/OMS de autoridades de reglamentación sobre inocuidad de los alimentos. *Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos (RASFF) en la Unión Europea y su posible ampliación a escala mundial*. Tema 5 del programa, documento de sala 29. Bangkok (Tailandia), 12-14 de octubre de 2004.

- El Ministerio de Defensa (a través de la Inspección General de Sanidad de la Defensa)
- La Federación de industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB).
- La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), junto con la Asociación Española de Distribución, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS)
- La Subdirección General de Sanidad Exterior del MISACO para las notificaciones de riesgos relacionados con la importación de productos procedentes de países terceros.
- Eventualmente pueden incorporar otros puntos no permanentes, como el Centro Nacional de Epidemiología /Servicios de Vigilancia epidemiológica a nivel autonómico, las correspondientes unidades del MAPA/Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca o el Instituto nacional de consumo/Autoridades competentes en materia de consumo de las CCAA, así como Colegios Oficiales Profesionales.

El SCIRI a su vez se encuentra enlazado con el RASFF europeo, a través del punto de contacto del Ministerio de Sanidad y Consumo (AESAN).

El SCIRI tiene tres niveles de gestión:

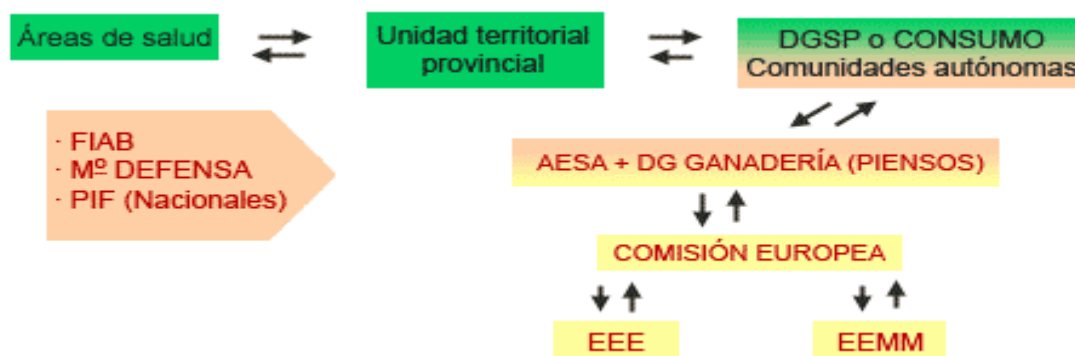
1. Las alertas, son todas aquellas notificaciones relacionadas con los alimentos en las cuales se detecta un riesgo para el consumidor ya sea grave e inmediato o no, pero en las que el producto implicado es originario o ha sido distribuido en el territorio nacional. Por lo tanto requiere actuación inmediata por parte de las autoridades competentes.

Las notificaciones de alerta son a su vez clasificadas en cuatro niveles (I-IV) según el riesgo detectado, y si los productos son originarios de España o han sido distribuidos a nivel nacional. En caso de alerta la actuación inmediata requiere de una parte retirar el producto de la comercialización (para su posterior destrucción, reexpedición o para el empleo de otros fines); y de otra parte, en caso de que el establecimiento sea español, adoptar las medidas correctoras para evitar que lo hechos se repitan en el futuro⁵⁰³.

2. La información sobre los riesgos no graves, o que siendo graves tienen poca probabilidad de darse.
3. Los rechazos por razones sanitarias de productos procedentes de terceros países en los puntos de inspección fronteriza (PIF). Se procede a la impermeabilización de fronteras comunitarias y a la vigilancia de entradas anteriores.

⁵⁰³ MISACO, AESAN y MAPA: *Plan Nacional de la Cadena Alimentaria 2007-2010*.

Esquema del funcionamiento de la red de alerta⁵⁰⁴



Por último hay que hablar de los fallos de los sistemas estudiados. En un estudio comparado con las redes de alerta estadounidenses⁵⁰⁵, se revela que tanto el RASFF como el SCIRI carecen de una concepción normalizada de gestión de las alertas que asegure unos niveles homogéneos de intervención de todas las autoridades competentes, lo que propicia una elevada discrecionalidad en las actuaciones.

Tampoco cuentan estos sistemas con indicadores de evaluación de la calidad en la gestión y calidad de los resultados. Esta ausencia de herramientas de evaluación hace que los sistemas analizados no cuenten con planteamiento de mejora continua⁵⁰⁶.

• EL RASVE⁵⁰⁷ (Sistema de alerta sanitaria veterinaria)

La detección de una enfermedad en la cabaña ganadera puede tener graves repercusiones económicas, sociales y sanitarias, dado que algunas de las enfermedades que sufren los animales pueden afectar a la salud pública (zoonosis).

Con el Mercado Único en 1993 y la globalización del comercio, es necesario extremar las medidas que minimizan los riesgos, así como disponer de instrumentos idóneos para poder combatir las epizootias y las zoonosis cuando se presenten, a fin de garantizar la salud pública y la sanidad animal.

Por tal motivo se creó el **Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria**, cuya

⁵⁰⁴ En GARCÍA TEJEDOR MICAELA: *Sistema Coordinado de Intercambio de Información (SCIRI) o Red de Alerta*. Ponencia en la I Semana de la Seguridad Alimentaria 2005, 18-24 de febrero Barcelona, p. 10

⁵⁰⁵ Comisión de los Consumidores Estadounidenses para la Seguridad de los Productos (CPSC), la Administración para la Alimentación y los Medicamentos (FDA) y el Servicio de Inspección y Seguridad Alimentaria (FSIS) del Departamento de Agricultura.

⁵⁰⁶ PÉREZ CASTELLANOS MS.: *Alertas alimentarias en Salud Pública*. Gaceta Sanitaria (2004), vol 18, suppl. 1, mayo, p. 6.

⁵⁰⁷ <http://www.mapa.es/es/ganaderia/pags/rasve/rasve.htm>.

base legal la constituye el Real Decreto 1440/2001⁵⁰⁸. Está integrada por los siguientes elementos:

1.- El **Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria**, que coordina las actuaciones entre las distintas Administraciones en materia de sanidad animal.

2.- El **Servicio de Intervención Rápida (SIR)**, constituido por personal veterinario con los conocimientos técnicos y científicos precisos para atender situaciones de emergencia, cuando exista un peligro grave de extensión de epizootias/zoonosis.

3.- Una red informática que integra las bases de datos sanitarias y cuya denominación es **Red de Alerta Sanitaria Veterinaria (RASVE)**.

Este sistema informático es un instrumento fundamental para los objetivos que persigue el Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria.

La RASVE integra toda la información sanitaria disponible, tanto a nivel nacional como internacional, permitiendo en tiempo real la **conexión entre las aplicaciones informáticas** existentes en materia de Sanidad y Producción Animal y Seguridad Alimentaria.

Dicha herramienta facilita la toma de decisiones urgentes para la prevención, control y erradicación de las enfermedades animales.

Por último, señalar que la RASVE es un pilar fundamental en el Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria, que permite la **prevención** de las enfermedades de los animales, incluidas aquellas que pueden afectar al ser humano ya que, al disponer de la **información en tiempo real, permite una actuación rápida, eficaz y coordinada**, cumpliendo en definitiva, con uno de los objetivos prioritarios de la Ley de Sanidad Animal, garantizando al mismo tiempo una mayor protección a la salud pública.

Otros sistemas de alerta y gestión de riesgos que constituyen una fuente importante de información son:

1.- RAPEX (*Rapid Exchange of Information System*): sistema para el intercambio rápido de información de riesgos producidos por productos no alimentarios como juguetes, etc.

2.- EWRS (*Early Warning and Response System*): sistema de aviso y respuesta para alertar a las autoridades de salud pública y a la Comisión Europea de brotes de enfermedades transmisibles.

3.- EUROPHYT (*European NetWork of Plant Information*): sistema de intercambio rápido de información en aspectos fitosanitarios (organismos

⁵⁰⁸ RD 1440/2001, de 21 de diciembre, por el que se establece el Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria. BOE núm. 12, de 14-01-2002.

nocivos para los vegetales o productos vegetales que no cumplen la legislación comunitaria).

4.- SHIFT (*System to Assist UIT Health Controls of Imports of Items of Veterinary Concern at Frontier Inspection from Third Countries*): sistema de asistencia en los puntos fronterizos de los controles sanitarios a las importaciones a terceros países en aspectos veterinarios.

5.- ADNS (*Animal Disease Notification System*): sistema de notificación y registro de focos de enfermedades de animales contagiosas.

6.- BICHAT (*New Rapid Alert System on Biological and Chemical Attacks and Threats*): sistema rápido de alerta en caso de ataques y amenazas químicas y biológicas.

4.- ANIMO: sistema de intercambio de información que no se puede considerar un sistema de alerta ya que tiene por objetivo recoger información de movimientos de ciertos animales vivos y productos entre los estados miembros.

5.- INFOSAN (*The International Food Safety Authorities Network*) es una red mundial de información sobre temas de inocuidad alimentaria, desarrollada por la OMS.

7.- EL NUEVO PAQUETE DE HIGIENE

El paquete de higiene es un conjunto de disposiciones (cuatro Reglamentos y dos Directivas), que conforman el nuevo marco normativo para la seguridad alimentaria en la Unión Europea.

El paquete de higiene fue propuesto por la Comisión europea en el año 2000, y no es sino el desarrollo normativo de los nuevos principios planteados en el Libro Blanco de Seguridad Alimentaria y en el Reglamento 178/2002.

Era la última expresión y resultado de los profundos cambios de orientación en la legislación alimentaria europea y consiste, en esencia, en un ejercicio de extensión e integración a partir de normas preexistentes: extensión de las exigencias de higiene a la producción primaria, e integración de las directivas sectoriales –las llamadas de armonización sectorial veterinaria- en una plataforma común⁵⁰⁹.



El paquete de higiene consta de cuatro Reglamentos fundamentales donde destaca la horizontalidad, las exigencias de higiene a la producción primaria, la uniformidad de los controles oficiales y la integración normativa de los alimentos y piensos para animales. Estos Reglamentos se aplicaron directamente a todos los EEMM a partir del 1 de enero de 2006, en total 25 países y 450 millones de personas.

Los principios claves que contienen estos reglamentos son:

- La aplicación debe efectuarse a lo largo de toda la cadena.
- Los principales responsables de la seguridad alimentaria son los explotadores de empresas alimentarias.

⁵⁰⁹ ARRANZ RECIO, JI.: *Los Reglamentos del Paquete de Higiene*. Información Veterinaria, nº 3 (2006) p.20

- El sistema APPCC se propone como método para controlar los peligros microbiológicos y químicos en los alimentos y promover así la seguridad alimentaria.
- La elaboración de guías prácticas correctas por los sectores alimentarios para orientar a las empresas sobre la seguridad alimentaria y la puesta en práctica de los sistemas APPCC.
- Flexibilidad para las empresas alimentarias en áreas concretamente remotas para la producción tradicional de alimentos y la aplicación del sistema APPCC en las pequeñas empresas.
- Registro de empresas.
Requisitos técnicos (instalaciones, equipos, etc.) que deben tener las empresas.

Forman parte también del paquete de higiene dos Directivas: una auxiliar para la derogación múltiple de las anteriores directivas verticales de alimentos de origen animal (carnes frescas, leche, huevos, pescado, etc.); y otra referente a la sanidad animal, ya transpuesta por el RD 1976/2004. En definitiva, la nueva ordenación alimentaria europea queda como sigue:

Reglamento General de Seguridad Alimentaria	Reglamento 178/2002	2002 DO. L 31, 1.02
H1. Higiene de los productos alimenticios	Reglamento 852/2004	2004 DO. L 139, 30.04
H2. Higiene de los productos de origen animal	Reglamento 853/2004	2004 DO. L 139, 30.04
H3. Controles oficiales de productos de origen animal	Reglamento 854/2004⁵¹⁰	2004 DO. L 139, 30.04
H4. Sanidad animal y normas zoonositarias (RD 1976/2004)	Directiva 2002/99/CE	2003 DO. L 18, 23.01
H5. Derogación de 16 directivas verticales	Directiva 2004/41/CE	2004 DO. L 157, 30.04
HN. Controles oficiales en alimentos y piensos	Reglamento 882/2004	2004 DO. L 165, 30.04

A partir de estas nuevas disposiciones se fueron aprobando otras complementarias para su aplicación:

⁵¹⁰ Modificado por el art. 60 del Reglamento 882/2004 (HN).

R. 178/2002 Orientaciones de la Comisión Europea sobre su aplicación	
H1	Reglamento de criterios microbiológicos (R. 2073/2005) Guía de interpretación de H1 Guía de aplicación APPCC
H2	Reglamento 1968/2005 sobre garantías para carnes y huevos con destino a Suecia y Finlandia Guía de interpretación H2
H3	Reglamento sobre la detección de triquinias (R. 2075/2005)
NH	Reglamento de medidas transitorias Reglamento de medidas de transición

7. 1.- Higiene de Los Productos Alimenticios (H1)

El Reglamento 852/2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios es un documento marco, una base común de carácter general, ya que se refiere al conjunto de los productos alimenticios y contiene normas generales en materia de higiene⁵¹¹. Su objeto es garantizar la higiene de los productos alimenticios en todas las etapas del de la producción, desde la producción primaria hasta la venta al consumidor final.

Aplicación

Se aplica a todas las empresas alimentarias incluyendo, a diferencia de la anterior directiva de higiene, la producción primaria (pesca, caza, agricultura y ganadería). Queda excluido el ámbito doméstico privado y el suministro de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final.

Contenidos más destacables

- **Responsabilidad y obligaciones.**- El principal responsable de la seguridad alimentaria es el operador de la empresa alimentaria, el cual deberá garantizarla a lo largo de toda la cadena, empezando en la producción primaria de alimentos.
- **Medidas específicas.**- Se deberán adoptar medidas de higiene específicas: cumplimiento de los criterios microbiológicos, control de temperaturas, mantenimiento de la cadena del frío, muestro y análisis.
- **APPCC.**- Los operadores de empresas alimentarias deberán crear, aplicar y mantener procedimientos permanentes basados en los principios del APPCC.

⁵¹¹ MORENO GARCÍA, B: *La nueva normativa conocida como el "paquete de Higiene" referida a la carne*. Eurocarne, nº 153 (2007) p. 40.

- **Trazabilidad.**- Las empresas del sector aplicarán sistemas que permitan la trazabilidad de los ingredientes y alimentos. Cuando algún producto presente un riesgo para la salud deberá ser retirado inmediatamente del mercado, e informar de ello a la autoridad competente y a los usuarios.
- **Guías de prácticas correctas.**- Las guías de prácticas correctas son un instrumento valioso para ayudar a los operadores de empresa alimentaria a cumplir las normas sobre higiene de los alimentos, y a aplicar los principios del APPCC.
- **Controles oficiales.**- Los agentes del sector alimentario deberán colaborar con las autoridades competentes en la realización de los controles oficiales.
- **Importación.**- Los alimentos importados en la Comunidad deben cumplir las normas de higiene comunitarias u otras equivalentes a éstas.

Estructura

CAP I: DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1 **Ámbito de aplicación.**

Art. 2 **Definiciones.**

CAP II: OBLIGACIONES DE LOS OPERARIOS DE EMPRESAS ALIMENTARIAS

Art. 3 **Obligaciones generales.**

Art. 4 **Requisitos generales y específicos en materia de higiene.**

Art. 5 **Sistema de análisis de peligros y control de puntos críticos.**

Art. 6 **Controles oficiales, registro y autorización.**

CAP III: GUÍA DE PRÁCTICAS CORRECTAS

Art. 7 **Elaboración, difusión y uso de las guías.**

Art. 8 **Guía nacionales.**

Art. 9 **Guías comunitarias.**

CAP IV: IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

Art. 10 **Importaciones.**

Art. 11 **Exportaciones.**

CAP V: DISPOSICIONES FINALES

Art. 12 **Medidas de ejecución y disposiciones transitorias.**

Art. 13 **Modificación y adaptación de los Anexos I y II.**

Art. 14 **Procedimiento de Comité.**

Art. 15 **Consulta a la AESA.**

Art. 16 **Informe al Parlamento y al Consejo.**

Art. 17 **Derogación.**

Art. 18 **Entrada en vigor.**

ANEXO I: PRODUCCIÓN PRIMARIA

ANEXO II: REQUISITOS HIGIÉNICOS APLICABLES A TODOS LOS OPERADORES DE LA EMPRESA ALIMENTARIA

Derogación

Este Reglamento deroga expresamente la Directiva 93/43/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a la higiene de los productos alimenticios, transpuesta a nuestro derecho interno mediante el RD 2207/1995, de 28 de diciembre.

Actos complementarios

- Reglamento (CE) nº 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios.

7. 2.- Higiene de los productos de Origen Animal (H2)

Este Reglamento contiene las normas específicas destinadas a los operadores de la empresa alimentaria en materia de higiene de los alimentos de origen animal.

Aplicación

Es aplicable a los productos de origen animal, tanto transformados como sin transformar, pero no se aplica a los alimentos compuestos en parte por productos vegetales. Queda excluido el ámbito doméstico privado y el suministro de pequeñas cantidades de productos primarios, carne y caza silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final. Estos tres últimos supuestos se regirán por el derecho nacional.

Contenidos destacables

- Regula todos los aspectos relacionados con los alimentos de origen animal (incluidos los ingredientes y componentes de alimentos compuestos).
- Es de aplicación en todas las etapas de producción, procesamiento y distribución (incluida la producción primaria).
- Exige una autorización a los establecimientos que manipulen productos de origen animal, y una inspección previa para obtener dicha autorización.
- Se fija el marcado sanitario conforme al control oficial de los productos de origen animal (Rgto. 854/2004), o en su defecto las marcas de identificación con unas características concretas.
- Establece los requisitos del autocontrol en mataderos e información de la cadena alimentaria.

Se completa con tres anexos donde plantea un enfoque sectorial referido a los alimentos de origen animal en general, y por categoría de productos.

1. ANEXO 1: *Definiciones*: de carne (y términos relacionados como caza, despojos, matadero, etc.) de moluscos bivalvos vivos, de productos de la pesca, leche, huevos, anca de rana y caracoles, productos transformados y otras definiciones.
2. ANEXO 2: *Requisitos relativos a varios productos de origen animal*: aquí se incluye el marcado, el sistema APPCC y la información de inocuidad alimentaria, que deben recibir los operadores de mataderos 24 horas antes de la llegada de los animales (incluye situación de la explotación, estado de los animales, medicamentos y tratamientos veterinarios aplicados, aparición de enfermedades, etc.).
3. ANEXO 3: *Requisitos específicos*: es el más largo, comprende todas las condiciones higiosanitarias de las instalaciones, la producción, el transporte y el envasado y embalaje de cada categoría de alimentos

(carnes, leche, moluscos, etc.) Destaca la referencia a la necesidad de que los animales estén limpios (Sección I, Cap IV, punto 4), esto se debe a que hay pruebas sustanciales de que la piel y la lana de animales sucios es una posible fuente de contaminación de canales y consecuentemente de su carne⁵¹².

Estructura

CAP I: DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1 Ámbito de aplicación

Art. 2 Definiciones

CAP II: OBLIGACIONES DE LOS OPERARIOS DE EMPRESAS ALIMENTARIAS

Art. 3 Obligaciones generales.

Art. 4 Registro y autorización de los establecimientos.

Art. 5 Mercado sanitario y de identificación.

Art. 6 Productos de origen animal procedentes de países no comunitarios.

CAP III: COMERCIALIZACIÓN

Art. 7 Documentos.

Art. 8 Garantías especiales.

Art. 9 Guías comunitarias.

CAP IV: DISPOSICIONES FINALES

Art. 9 Medidas de ejecución y disposiciones transitorias.

Art. 10 Modificación y adaptación de los Anexos II y III.

Art. 11 Decisiones específicas disposiciones transitorias.

Art. 12 Procedimiento de Comité.

Art. 13 Consulta a la AESA.

Art. 14 Informe al Parlamento y al Consejo.

Art. 15 Entrada en vigor.

ANEXO I: DEFINICIONES

ANEXO II: REQUISITOS RELATIVOS A VARIOS PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL

ANEXO III: REQUISITOS ESPECÍFICOS

⁵¹² EUROCARNE: *Guía para la implementación del Reglamento (CE) nº 853/2004 sobre normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal*. Eurocarne nº 146 (2004) p 100.

Derogación

Al aprobarse esta refundición de normas sobre la higiene de los alimentos de origen animal, se han derogado las correspondientes Directivas que regulaban cada sector por separado⁵¹³.

Modificaciones

- Reglamento (CE) no 2074/2005 DE LA COMISIÓN, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen medidas de aplicación para determinados productos con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y para la organización de controles oficiales con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, se introducen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifican los Reglamentos (CE) no 853/2004 y (CE) nº 854/2004.

- Reglamento (CE) nº 2076/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamento (CE) nº 853/2004, (CE) nº 854/2004 y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del consejo y se modifican los Reglamentos (CE) nº 853/2004 y 854/2004

- Reglamento (CE) No 1662/2006 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006 que modifica el Reglamento (CE) no 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

- Reglamento (CE) nº 1791/2006 de adaptación de determinados reglamentos como consecuencia de la adhesión de Bulgaria y Rumanía.

Actos complementarios

- Decisión 2006/696/CE de la Comisión de 28 de agosto de 2006, por la que se establece una lista de terceros países desde los cuales pueden importarse a la Comunidad, o transitar por ella aves de corral, huevos para incubar, pollitos de un día, carnes de aves de corral, ráticas y aves silvestres de caza, huevos, ovoproductos y huevos sin gérmenes patógenos específicos, así como las condiciones aplicables a los certificados zoonosarios, y por la que se modifican las Decisiones 93/342/CEE, 200/585/CE y 2003/812/CE.

- Reglamento (CE) nº 1688/2005 de la Comisión, de 14 de octubre de 2005, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a garantías especiales, con respecto a la salmonela para los envíos destinados a Finlandia y Suecia de determinadas carnes y determinados huevos.

⁵¹³ En el apartado 5 de este epígrafe se expone la tabla de derogaciones expresas.

- Decisión 2006/765/CE de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006, por la que se derogan determinados actos de aplicación relativos a la higiene de los productos alimenticios y a las normas sanitarias que regulan la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano.

7. 3.- Controles Oficiales de Los Productos de Origen Animal destinados al Consumo Humano (H3)

Este Reglamento complementa los Reglamentos anteriores, ya que mediante los controles se verifica el cumplimiento de la legislación alimentaria, así como las normas relativas a la sanidad y el bienestar de los animales.

Aplicación

Se aplica únicamente a las actividades, operadores y empresas de alimentos de origen animal. Básicamente está dirigido a establecimientos que producen carne, leche, huevos, productos del mar, así como alimentos que contengan estos ingredientes.

Contenidos destacables

1. Se define el *control oficial* como toda forma de control efectuado por la autoridad competente para verificar el cumplimiento de la legislación alimentaria, así como las normas relativas a la sanidad y el bienestar de los animales.
2. Se requiere una visita previa para autorización y registro de establecimientos.
3. Las empresas tienen la obligación de colaborar, informar y permitir el acceso de la autoridad competente.
4. El control oficial debe verificar el cumplimiento de los requisitos de higiene general (H1) y de higiene de los alimentos de origen animal (H2), así como de los subproductos (Reglamento (CE) nº 1774/2002⁵¹⁴).
5. El control oficial incluirá auditorías de buenas prácticas de higiene donde se observará:
 - a. Comprobaciones de información sobre la cadena alimentaria.
 - b. Diseños y mantenimiento de locales y equipamiento.
 - c. Higiene antes, durante y después de las operaciones.
 - d. Higiene del personal.
 - e. La formación en procedimientos de higiene y de trabajo.
 - f. El control de plagas.
 - g. La calidad del agua.

⁵¹⁴ Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano. D.O. nº L 273 de 10.10. 2002. El fundamento científico de este Reglamento se basa en que los subproductos pueden ser una amenaza para la salud pública, pueden propagar la EEB y otras enfermedades animales o contaminantes químicos como las dioxinas. Por tanto, los subproductos no declarados aptos par el consumo humano a raíz de una inspección sanitaria, no deben entrar en la cadena alimentaria.

- h. El control de la temperatura.
 - i. El control de los alimentos que entran y salen del establecimiento y de la documentación que les acompañe.
6. El control oficial incluirá auditorías de sistemas de autocontrol basados en el APPCC, garantizando que se aplican de forma permanente y adecuada, en especial se comprobará:
- a. Que son conformes con los criterios microbiológicos
 - b. Que son conformes con la legislación comunitaria sobre residuos, contaminantes y sustancias prohibidas.
 - c. Que no presentan riesgos físicos tales como cuerpos extraños.
7. En particular las auditorias prestarán una atención especial a:
- a. El cumplimiento de las reglas de higiene.
 - b. La comprobación de los registros de la empresa alimentaria.
 - c. Toma de muestras para realización de análisis, si es necesario.
 - d. Dejar constancia de los elementos tenidos en cuenta, así como de las conclusiones de la auditoria.

Aparte de estas consideraciones generales, este Reglamento establece a partir del art. 5 los controles específicos por alimentos concretos: carne fresca, moluscos bivalvos, productos de la pesca, leche cruda y productos lácteos.

Estructura

CAP I: DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1 **Ámbito de aplicación.**

Art. 2 **Definiciones.**

CAP II: CONTROLES OFICIALES EN RELACIÓN CON LOS ESTABLECIMIENTOS COMUNITARIOS

Art. 3 **Autorización de establecimientos.**

Art. 4 **Principios generales de todos los productos de origen animal incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento.**

Art. 5 **Carne fresca.**

Art. 6 **Moluscos bivalvos vivos.**

Art. 7 **Productos de la pesca.**

Art. 8 **Leche cruda y productos lácteos.**

Art. 9 **Medidas en caso de incumplimiento.**

CAP III: PROCEDIMIENTOS APLICABLES A LA IMPORTACIÓN

Art. 10 **Principios y condiciones generales.**

Art. 11 **Listas de terceros países y de partes de terceros países a partir de los cuales están permitidas las importaciones de determinados productos de origen animal.**

Art. 12 **Listas de establecimientos a partir de los cuales están permitidas las importaciones de determinados productos de origen animal.**

Art. 13 **Moluscos bivalvos, equinodermos, tunicados y gasterópodos marinos vivos.**

Art. 14 **Documentos.**

Art. 15 **Disposiciones especiales para los productos de la pesca.**

CAP IV DISPOSICIONES FINALES

Art. 16 **Medidas de aplicación y disposiciones transitorias.**

Art. 17 **Modificación y adaptación de los Anexos.**

Art. 18 **Decisiones específicas.**

Art. 19 **Procedimiento de Comité.**

Art. 20 **Consulta a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.**

Art. 21 **Informe al Parlamento y al Consejo.**

Art. 22 **Entrada en vigor.**

ANEXO I: CARNES FRESCA

ANEXO II: MOLUSCOS BIVALVOS VIVOS

ANEXO III: PRODUCTOS DE LA PESCA

ANEXO IV: LECHE CRUDA Y PRODUCTOS LÁCTEOS

Modificaciones

Reglamento (CE) nº 882/2004.

Reglamento (CE) nº 2074/2005.

Reglamento (CE) nº 2076/2005.

Reglamento (CE) nº 1663/2006.

Reglamento (CE) No 1663/2006 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006 que modifica el Reglamento (CE) no 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas para la organización de

controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

Reglamento (CE) nº 1791/2006.

Modificación de los anexos: Reglamento (CE) nº 1021/2008

Actos complementarios

- Decisión 2006/766/CE de la Comisión de 6 de noviembre, por la que se establece la lista de terceros países y territorios desde los que se autorizan las importaciones de moluscos bivalvos, equinodermos, tunicados, gasterópodos marinos y productos de la pesca.

- Reglamento (CE) nº 798/2008 de la Comisión de 8 de agosto de 2008, por el que se establece una lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Comunidad o el tránsito pro la misma de aves de corral y productos derivados, junto con los requisitos de certificación veterinaria.

7.4.- Normas Zoonositarias Aplicables a la Producción, Transformación, Distribución e Introducción de Los Productos de Origen Animal destinados Al Consumo Humano (H4)

La Directiva 2002/99/CE⁵¹⁵ armoniza y refuerza las exigencias en materia de sanidad pública veterinaria que se encuentran dispersas en la legislación. Con este refuerzo se pretende una aplicación más estricta de los principios zoonositarios y una ampliación del ámbito de aplicación. Fue transpuesta a nuestro ordenamiento mediante el RD 1976/2004, de 1 de octubre (BOE del 15).

Aplicación

La presente Directiva establece las normas zoonositarias generales aplicables a todas las fases de la producción, transformación y distribución dentro de la Comunidad; a la introducción desde terceros países de los productos de origen animal y a los productos obtenidos a partir de los mismos destinados al consumo humano.

Contenidos más destacables

1. Los EEMM son los responsables de las medidas que deben tomarse para erradicar la transmisión de enfermedades animales.
2. Los productos de origen animal deberán obtenerse de animales que cumplan las condiciones de sanidad animal exigidas en la normativa comunitaria pertinente, y no procederán de territorios sometidos a restricciones zoonositarias.

⁵¹⁵ DO CE nº L 18 de 23 de enero de 2003.

3. Los EEMM podrán establecer excepciones a esta medida conforme a un procedimiento establecido en esta Directiva, garantizando en todo caso la protección de la sanidad animal en la Comunidad europea.
4. Se adoptan medidas para la importación.
5. Se establece el modelo de certificado veterinario emitido por la autoridad competente para el acompañamiento de un envío de productos de origen animal.
6. Se establece el sello especial de identificación para la carne procedente de territorios que no cumplan con las condiciones zoonosanitarias correspondientes.
7. Se establecen los tratamientos para eliminar los peligros zoonosanitarios específicos debidos a la carne y a la leche.

Art. 1 **Ámbito de aplicación.**

Art. 2 **Definiciones.**

CAP I: REQUISITOS ZOOSANITARIOS APLICABLES A TODAS LAS FASES DE LA PRODUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL EN LA COMUNIDAD

Art. 3 **Requisitos zoosanitarios generales.**

Art. 4 **Excepciones.**

Art. 5 **Certificados veterinarios.**

Art. 6 **Controles veterinarios oficiales.**

CAP II: IMPORTACIONES PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES

Art. 7 **Disposiciones generales.**

Art. 8 **Cumplimiento de las normas comunitarias.**

Art. 9 **Documentos.**

Art. 10 **Inspecciones y auditorias comunitarias.**

CAP III: DISPOSICIONES FINALES

Art. 11 **Actualización de los anexos técnicos.**

Art. 12 **Procedimiento del Comité.**

Art. 13 **Disposiciones transitorias.**

Art. 14 **Transposición.**

Art. 15 **Entrada en vigor de la Directiva.**

ANEXO I: ENFERMEDADES RELEVANTES EN LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL CONTRA LAS CUALES SE HAN ESTABLECIDO MEDIDAS DE CONTROL EN VIRTUD DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

ANEXO II: SELLO ESPECIAL DE IDENTIFICACIÓN PARA LA CARNE PROCEDENTE DE TERRITORIOS O PARTES DE TERRITORIOS QUE NO CUMPLAN TODAS LAS CONDICIONES ZOOSANITARIAS CORRESPONDIENTES

ANEXO III: TRATAMIENTOS PARA ELIMINAR LOS PELIGROS ZOOSANITARIOS ESPECÍFICOS DEBIDOS A LA CARNE Y A LA LECHE

ANEXO IV: PRINCIPIOS GENERALES DE CERTIFICACIÓN

ANEXO V: DEROGACIÓN DE DIVERSAS DIRECTIVAS

7. 5.- Directiva 2002/41 de derogación de Directivas relativas a Productos de Origen Animal (H5)

Esta Directiva deroga determinadas directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios, y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano. En total 16 directivas verticales, quedando en consecuencia derogados también los Reales Decretos que las transponían a nuestro derecho interno.

Esta múltiple derogación se recoge en el RD 640/2006, de 26 de mayo⁵¹⁶, junto con la derogación única y expresa de la Directiva horizontal 93/43/CEE relativa a la higiene de los productos alimenticios por parte de su Reglamento homónimo 852/2004, de 29 de abril.

DIRECTIVAS DEROGADAS	TRANSPOSICIÓN NACIONAL
64/433/CEE Condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas	RD 174/1993, de 29 de enero Condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas
71/118/CEE Producción y comercialización de carnes frescas de aves de corral	RD 2087/1994, de 20 de octubre Condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas de ave de corral
72/461/CEE Intercambios comunitarios de carnes frescas	RD 1728/1987, de 23 de diciembre Normas Técnico-Sanitarias que regulan las prescripciones exigibles para el comercio intracomunitario e importación de terceros países de las carnes frescas, así como las que deben reunir los mataderos, salas de despiece y almacenes frigoríficos autorizados para dicho comercio
77/96/CEE Detección de triquinas en el momento de la importación, procedente de terceros países, de carnes frescas de	Orden de 17 de enero de 1996 Sobre detección de triquinas en las carnes frescas procedentes de

⁵¹⁶ RD 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios. BOE núm. 126, de 27.05.2006.

animales domésticos de la especie porcina	animales domésticos de las especies porcina y equina
77/99/CEE Producción y comercialización de productos cárnicos y de otros determinados productos de origen animal	RD 1904/1993, de 29 de octubre Condiciones sanitarias de producción y comercialización de productos cárnicos y otros determinados productos de origen animal
80/215/CEE Policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de productos a base de carne	RD 1066/1990, de 27 de julio Requisitos de sanidad animal que deben reunir los productos cárnicos destinados al comercio intracomunitario e importados de terceros países
89/362/CEE Condiciones generales de higiene en las explotaciones de producción de leche	RD 857/1992, de 10 de julio Condiciones generales de higiene de las explotaciones de producción de leche, a efectos de los intercambios intracomunitarios
89/437/CEE Condiciones higiénico-sanitarias relativas a la producción y puesta en el mercado de ovoproductos	RD 1437/1992, de 6 de noviembre RTS que regula la producción y comercialización de los ovoproductos
91/492/CEE Normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos.	RD 571/1999, de 9 de abril RTS que fina las normas aplicables a la producción y comercialización de moluscos bivalvos vivos
91/493/CEE Normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de los productos pesqueros	RD 1437/1992, de 27 de noviembre Normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de los productos pesqueros y de la acuicultura
91/494/CEE Condiciones de policía sanitaria a las que deben ajustarse los intercambios intracomunitarios y las importaciones de carnes frescas de aves de corral procedentes de países terceros.	RD 746/200, de 29 de julio Condiciones de sanidad animal aplicables a los intercambios intracomunitarios y las importaciones de carnes frescas de aves de corral procedentes de terceros países

<p>91/495/CEE Condiciones sanitarias en materia de producción y puesta en el mercado de carnes de conejo y caza de cría.</p>	<p>RD 1543/1994, de 8 de julio Requisitos sanitarios y de policía sanitaria aplicables a la producción y comercialización de carnes de conejo doméstico y de caza de granja</p>
<p>92/45/CEE Condiciones sanitarias relativas a la caza de animales silvestres y a la comercialización de carnes de caza silvestre.</p>	<p>RD 2044/1994, de 14 de octubre Condiciones sanitarias y de sanidad animal aplicables al sacrificio de animales de caza silvestre y a la producción y comercialización de sus carnes</p>
<p>92/46/CEE Normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos</p>	<p>RD 1679/1994, de 22 de julio Condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos</p>
<p>92/48/CEE Normas mínimas de higiene aplicables a los productos de la pesca obtenidos a bordo de determinados buques pesqueros</p>	<p>RD 2069/1993, de 26 de noviembre Normas sanitarias aplicables a los productos de la pesca a bordo de determinados buques pesqueros</p>
<p>93/43/CEE Higiene de los productos alimenticios</p>	<p>RD 2207/1995, de 28 de diciembre Normas de higiene relativas a los productos alimenticios</p>
<p>94/65/CEE Requisitos aplicables a la producción y comercialización de carne picada y preparados de carne</p>	<p>RD 1916/1997, de 19 de diciembre Condiciones aplicables a la producción y comercialización de carne picada y preparados de carne</p>

7. 6.- Reglamento 882/2004 relativo a los Controles Oficiales en Alimentos y Piensos (NH)

Establece las normas generales para la realización de los controles oficiales en alimentos y piensos: frecuencia, procedimientos, planificación, financiación, etc. El Reglamento tiene como finalidad prevenir o eliminar los riesgos que pudieran amenazar a los seres humanos y los animales, garantizar unas prácticas comerciales leales y proteger de los intereses de los consumidores.

Aplicación

Su ámbito abarca los piensos destinados al consumo animal y los alimentos de origen vegetal destinados al consumo humano. No se aplica a los controles sobre la organización común de los mercados de productos agropecuarios.

Contenidos más destacables

- 1. Obligaciones** Los EEMM deben garantizar la realización de controles oficiales con regularidad, basados en los riesgos y con la frecuencia apropiada. En general se realizarán sin previo aviso, y pueden llevarse a cabo en cualquier fase de la producción, transformación y distribución.
- 2. Autoridades competentes** Son designadas por el EEMM correspondiente. Deben ser eficientes e imparciales, poseer equipos adecuados y personal cualificado. En este apartado lo más destacado es sin duda la “delegación de tareas específicas” a organismos de control acreditados, en clara oposición con la inspección tradicional llevada a cabo única y exclusivamente por personal de la administración.
- 3. Procedimientos e informes** Los procedimientos de control son documentados, al objeto de facilitar al personal que los realiza la información e instrucciones necesarias para llevarlos a cabo. De cada control realizado debe emitirse un informe detallado sobre la finalidad del control, el método aplicado, los resultados obtenidos y, en su caso, las medidas correctoras establecidas.
- 4. Actividades, métodos y técnicas de control** Éste es uno de los artículos más interesantes porque describe cómo debe realizarse el control. Resumidamente consiste en las siguientes actividades: *examen* de los sistemas de control de las empresas y sus resultados; *inspección* de instalaciones, materias primas, productos semielaborados, envases y embalajes, programas de limpieza, mantenimiento y control de plagas; etiquetado, presentación y publicidad; *comprobación* de las condiciones de higiene; *evaluación* de los sistemas de autocontrol; *examen* de la documentación escrita; *lectura* de los valores registrados por los instrumentos de medición; toma de muestras y análisis; *entrevistas* con el personal de la empresa y cualquier otra actividad que garantice los objetivos del presente Reglamento.
- 5. Planes de emergencia** Los EEMM deben elaborar planes de emergencia operativos en los que se establecerán las medidas que deberán aplicarse sin demora cuando se descubra un pienso o alimentos que supongan un riesgo para la salud de las personas o los animales.
- 6. Financiación de los controles oficiales** Los EEMM podrán establecer tasas o gravámenes para cubrir el coste de los controles oficiales. Si se imponen tasas a los explotadores de empresas alimentarias y de pienso, deberán observarse principios comunes para fijar la cuantía de las mismas. Si el control revela un incumplimiento de la legislación pertinente, los costes extraordinarios derivados de la intensificación de los controles correrán a cargo del explotador de la empresa de alimentos o piensos correspondiente.
- 7. Formación del personal de control** La Comisión podrá organizar cursos de formación para el personal de las autoridades competentes de los EEMM encargados del control oficial. Estos cursos servirán para configurar un planteamiento armonizado de los controles.

Versarán sobre legislación; métodos y técnicas de control, importación y producción, transformación y comercialización e piensos y alimentos.

- 8. Plan nacional plurianual** Se trata de un plan general para el control integral de alimentos. Anualmente, los EEMM remitirán a la Comisión Europea el plan actualizado para el año en curso, así como un informe con los resultados del año precedente donde se incluya el seguimiento de las directrices impuestas por la OAV.

Estructura

TÍTULO I: OBJETO, ÁMBITO Y DEFINICIONES

Art. 1 **Ámbito de aplicación.**

Art. 2 **Definiciones.**

TÍTULO II: CONTROLES OFICIALES EFECTUADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS

CAP I: OBLIGACIONES GENERALES

Art. 3 **Obligaciones generales con respecto a la organización de los controles oficiales.**

CAP II: AUTORIDADES COMPETENTES

Art. 4 **Designación de las autoridades competentes y criterios operativos.**

Art. 5 **Delegación de tareas específicas relacionadas con los controles oficiales.**

Art. 6 **Personal encargado de efectuar los controles oficiales.**

Art. 7 **Transparencia y confidencialidad.**

Art. 8 **Procedimientos de control y verificación.**

Art. 9 **Informes.**

Art. 10 **Actividades, métodos y técnicas de control.**

CAP III: MUESTREO Y ANÁLISIS

Art. 11 **Métodos de muestreo y análisis.**

Art. 12 **Laboratorios oficiales.**

CAP IV: GESTIÓN DE CRISIS

Art. 13 **Planes de emergencia para piensos y alimentos**

CAP V: CONTROLES OFICIALES SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE PIENSOS Y ALIMENTOS PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES

Art. 14 **Controles oficiales de piensos y alimentos de origen animal.**

Art. 15 **Controles oficiales de piensos y alimentos de origen no animal.**

Art. 16 **Tipos de controles de piensos y alimentos de origen no animal.**

Art. 17 **Puntos de entrada y notificación previa.**

Art. 18 **Actuación en caso de sospecha.**

Art. 19 **Actuación raíz de los controles oficiales de piensos y alimentos procedentes de terceros países.**

Art. 20 **Tratamiento especial.**

Art. 21 **Reexpedición de partidas.**

Art. 22 **Costes.**

Art. 23 **Autorización de los controles previos a la exportación efectuados por terceros países.**

Art. 24 **Autoridades competentes y servicios aduaneros.**

Art. 25 Normas de desarrollo.

CAP. VI: FINANCIACIÓN DE LOS CONTROLES OFICIALES

Art. 26 Principio general.

Art. 27 Tasas o gravámenes.

Art. 28 Gastos derivados de controles oficiales adicionales.

Art. 29 Cuantía de los gastos.

CAP. VII: OTRAS DISPOSICIONES

Art. 30 Certificación oficial

Art. 31 Registro y autorización de los establecimientos de empresas alimentarias y de pienso

TÍTULO III LABORATORIOS DE REFERENCIA

Art. 32 Laboratorios comunitarios.

Art. 33 Laboratorios de referencia.

TÍTULO IV ASISTENCIA Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVAS EN LOS SECTORES DE LOS PIENSOS Y ALIMENTOS

Art. 34 Principios generales.

Art. 35 Organismos de enlace.

Art. 36 Asistencia previa petición.

Art. 37 Asistencia sin petición previa.

Art. 38 Asistencia en caso de incumplimiento.

Art. 39 Relaciones con terceros países.

Art. 40 Asistencia coordinada y seguimiento a cargo de la Comisión.

TÍTULO V: PLANES DE CONTROL

Art. 41 Programas nacionales de control plurianuales.

Art. 42 Principios para la preparación de programas nacionales de control plurianuales.

Art. 43 Directrices para los planes nacionales de control plurianuales.

Art. 44 Informes anuales.

TÍTULO VI: ACTIVIDADES COMUNITARIAS

CAP. I: CONTROLES COMUNITARIOS

Art. 45 Controles comunitarios en los Estados miembros.

Art. 46 Controles comunitarios en terceros países.

CAP. II: CONDICIONES IMPUESTAS A LA IMPORTACIÓN

Art. 47 Condiciones generales a la importación.

Art. 48 Condiciones específicas para la importación.

Art. 49 Equivalencia.

Art. 50 Apoyo a los países en desarrollo.

CAP. III: FORMACIÓN DEL PERSONAL DE CONTROL

Art. 51 Formación del personal de control.

CAP. IV: OTRAS ACTIVIDADES COMUNITARIAS

Art. 52 Controles de terceros países en Estados miembros.

Art. 53 Planes coordinados de control.

TÍTULO VII: MEDIDAS DE EJECUCIÓN

CAP. I: MEDIDAS DE EJECUCIÓN NACIONALES

Art. 54 Actuación en caso de incumplimiento.

Art. 55 Sanciones.

CAP. II: MEDIDAS DE EJECUCIÓN COMUNITARIAS

Art. 56 Medidas de salvaguardia.

TÍTULO VIII: ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

Art. 57 Modificación de la Directiva 96/23/CE.

Art. 58 Modificación de la Directiva 97/78/CE.

Art. 59 Modificación de la Directiva 2000/29/CE.

Art. 60 Modificación del Reglamento (CE) nº 854/2004.

Art. 61 Derogación de actos comunitarios.

TÍTULO IX: DISPOSICIONES GENERALES

Art. 62 Procedimiento del Comité.

Art. 63 Normas de desarrollo y medidas transitorias.

Art. 64 Modificación de los anexos y las referencias a normas europeas.

Art. 65 Informe dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo.

Art. 66 Apoyo económico de la Comunidad.

TÍTULO X: DISPOSICIÓN FINAL

Art. 67 Entrada en vigor

ANEXO I: TERRITORIO AL QUE SE REFIERE EL APARTADO 15 DEL ARTÍCULO 2

ANEXO II: AUTORIDADES COMPETENTES

ANEXO III: CARACTERÍSTICAS DE LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS

ANEXO IV: OPERACIONES E IMPORTES MÍNIMOS DE LAS TASAS O GRAVÁMENES EN RELACIÓN CON LOS CONTROLES OFICIALES DE ESTABLECIMIENTOS COMUNITARIOS

ANEXO V: OPERACIONES E IMPORTES MÍNIMOS DE LAS TASAS O GRAVÁMENES EN RELACIÓN CON LOS CONTROLES OFICIALES DE MERCANCÍAS Y ANIMALES VIVOS IMPORTADOS EN LA COMUNIDAD

ANEXO VI: CRITERIOS QUE HAN DE TENERSE EN CUENTA EN EL CÁLCULO DE LA TASA

ANEXO VII: LABORATORIOS COMUNITARIOS DE REFERENCIA

ANEXO VIII: NORMAS DE DESARROLLO QUE SIGUEN VIGENTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 61

7. 7.- Aplicación de los Reglamentos H1, H2 Y H3⁵¹⁷

Desde le 1 de enero de 2006 se está aplicando el paquete de higiene alimentaria. El objetivo de este paquete era simplificar el *corpus legislativo* existente en esta materia, hacerlo más coherente y separar las distintas disciplinas (salud pública, sanidad animal y controles oficiales).

En tres años de aplicación (2006, 2007 y 2008) la experiencia adquirida revela las siguientes dificultades:

1.- **Exenciones.**- Determinadas actividades excluidas del ámbito de aplicación de los reglamentos sobre higiene crean ciertas dificultades, sobre todo el suministro local, las actividades al por menor, y el comercio minorista. La solución propuesta es que se apliquen las mismas normas a las mismas actividades en toda la Comunidad.

2.- **Definiciones.**- Ciertas definiciones fijadas en los reglamentos como “producto compuesto”, “comercio al por menor” son fuente continua de dificultades, así como otras definiciones (vivienda, lagomorfos, invertebrados, sangre o tripas) y el procedimiento para establecer o modificar esas definiciones.

3.- **Producción primaria.**- Se destaca la ausencia de unas orientaciones claras, y la naturaleza imprecisa de algunos objetivos fijados en el Reglamento (CE) 852/2004. En este sentido, las guías de buenas prácticas han demostrado ser una herramienta esencial para ayudar a los productores primarios a cumplir con sus obligaciones.

4.- **APPCC.**- Aunque no se discute la importancia de la aplicación del APPCC, la mayoría de los EEMM han detectado dificultades con este sistema en las empresas pequeñas. Las autoridades competentes esperan mucho de ellas y se tiende a exagerar los requisitos documentales. En estos casos, como en la producción primaria, las guías de buenas prácticas son las mejores herramientas.

5.- **Registros y autorizaciones.**- En el registro de empresas no se han observado grandes dificultades, aunque se debe en la medida de lo posible reducir la carga administrativa. Sí hay ciertas dificultades para controlar a los intermediarios y a los que comercian por Internet, también plantean problemas los particulares que manipulan, preparan o sirven alimentos de manera ocasional

6.- **Controles oficiales en algunos sectores.**- Las actividades de auditoria implican un cambio conceptual importante para los inspectores, de ahí la necesidad de mejorar la formación sobre algunos aspectos claves del paquete de higiene, como por ejemplo el APPCC.

Se plantea una revisión de la inspección cárnica convencional debido sobre todo a la creciente importancia de los peligros que no se detectan con este sistema, como por ejemplo la contaminación química. También se ha señalado que debería aumentarse el papel de los auxiliares oficiales. Otro

⁵¹⁷ COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la experiencia adquirida con la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 852/2004, 853/2004 y 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativos a la higiene.* SEC (2009) 1079.

punto de controversia es la autorización del empleo de sustancias para eliminar la contaminación superficial de los alimentos de origen animal. EEMM y organizaciones privadas manifestaron su oposición a esta autorización.

Para concluir podría decirse en términos generales que los EEMM y los operadores del sector alimentario, están satisfechos con los reglamentos de higiene. Dichos reglamentos no necesitan una profunda revisión sino unos ligeros ajustes. Sí que es mejorable su aplicación.

Se considera impracticable la implementación del APPCC en la producción primaria, por tanto las guías se convierten en una herramienta mejor y más práctica para este sector.

Finalmente, según las inspecciones llevadas a cabo por la OAV, deben solucionarse los problemas relacionados con los controles oficiales ya que son una pieza esencial en el mantenimiento de la seguridad alimentaria. En este sentido la Comisión aún no ha propuesto soluciones concretas para mejorar la aplicación del “paquete de higiene”.

CONCLUSIONES FINALES

Finalmente, queda por citar, de manera concisa, las principales conclusiones que se extraen de este trabajo:

1.- Marco legal de la seguridad alimentaria

El primer paso para crear o mejorar el control de los alimentos, consiste en la aprobación o revisión del marco legal en el que se basa dicho control. Lo ideal sería aprobar en primer lugar una ley, con carácter general y comprensivo, que regule los requisitos básicos de calidad e inocuidad de los alimentos, así como las obligaciones y prohibiciones generales con respecto a los mismos. En España nunca se aprobó una ley de alimentos propiamente dicha, y nuestro derecho alimentario estuvo precedido antiguamente por normativas de carácter vertical y fragmentario; y, más recientemente, por un marco legislativo abundante y complejo, con centenares de disposiciones legales diferentes a distintos niveles (europeo, nacional, autonómico y local).

2.- Nuestra producción normativa

Desde nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea (1 de enero de 1986), apenas tenemos producción legislativa alimentaria propia; de hecho, comenzamos por transponer las 17 directivas que regulaban los principales alimentos y terminamos aplicando las vigentes disposiciones contenidas en el Reglamento de Seguridad Alimentaria (Rgto. CE Nº 178/2002, de 28 de enero) y la Directiva 2001/95/CE, de 3 diciembre, relativa a la seguridad general de los productos. Prueba de esta transposición es la recientemente aprobada Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición que recoge, en lo que a seguridad alimentaria se refiere, los principios y definiciones del citado reglamento europeo.

3.- El nacimiento del derecho alimentario europeo

El derecho alimentario europeo nació de los esfuerzos por lograr el Mercado único allá por 1969, justo después de conseguirse la supresión de los derechos de aduanas entre los EEMM de entonces. El Consejo de Ministros de la Comunidad adoptó un programa general para la eliminación de las trabas técnicas. Este programa preveía la aprobación de directivas que armonizaran las distintas legislaciones de los EEMM. Esto dio lugar a una intensa actividad reglamentaria adoptándose, con respecto a los alimentos, un centenar aproximado de directivas armonizadoras (etiquetado, conservantes, chocolate, confitura, miel, café, etc.) Por tanto, esta primera legislación alimentaria tuvo en su origen una finalidad más comercial -facilitando el tránsito de mercancías dentro de la CE- que protectora de la salud. El desarrollo tecnológico, las exigencias de la sociedad y las crisis alimentarias han hipertrofiado su dimensión sanitaria.

4.- La globalización

Además del entorno europeo, no podemos olvidarnos de un fenómeno que afecta a todos los sectores comerciales, incluyendo el alimentario: la globalización. Para afrontar aspectos que las relaciones comerciales o la economía de mercado no puede garantizar, como es la protección de la salud del consumidor, es imprescindible adoptar un marco jurídico internacional que establezca normas sanitarias comunes a la exportación e importación de alimentos. En este contexto cobran especial relevancia los organismos internacionales no gubernamentales de referencia como la OMS, la FAO, la OIE o el *Codex Alimentarius*. Sin embargo, las normas que emanan de estos centros no son vinculantes sino orientativas, porque se aprueban como recomendaciones, directrices, guías, etc.; por tanto, lo ideal sería incluirlas en las cláusulas de los tratados comerciales sujetos a derecho internacional, para que el Estado firmante se comprometiera a aplicar la norma acordada.

5.- La intervención unilateral: una realidad cercana

La globalización de la producción y comercialización de alimentos aumenta la posibilidad de que se produzcan incidentes a nivel internacional. En estos casos, además de una legislación común, es imprescindible adoptar mecanismos de contención de riesgos y respuesta rápida frente a emergencias, es el caso de las redes globales de alerta (INFOSAN, RASFF, EUROPHYT, etc.) que permiten el flujo rápido de información. No obstante, estas redes sólo son un medio de difusión no de acción, ya que la adopción de medidas sanitarias corresponde a las autoridades competentes de cada nación o supranación como la UE. Ahora bien, la práctica ha demostrado que pese a tener normas y redes de alerta comunes, lo cierto es que frente a una situación de crisis los Estados intervienen de forma unilateral, como ha sucedido en el reciente brote de *E. coli* en Alemania, que contravino todas las prescripciones de la UE sobre la gestión de los riesgos. Lógicamente estas situaciones ponen en peligro la salud del consumidor porque entorpecen la investigación del brote, creando confusión mediática y desconfianza en los propios controles intracomunitarios. Aunque después vengan las indemnizaciones millonarias, lo cierto es que las Administraciones sanitarias, de cara al consumidor, vuelven a mostrar descoordinación, falta de transparencia y precipitación mediática.

6.- Demasiadas expectativas en la capacidad de protección de la legislación

Casos como el descrito vienen a demostrar que *la legislación protege en intención, pero no en aplicación*. Ciertamente que una arquitectura legislativa apropiada contribuye a elevar el nivel de protección, pero no puede impedir todos los incidentes que ocurren en la cadena alimentaria. Probablemente, tras la reforma de la legislación alimentaria como consecuencia de la crisis de las vacas locas, se generó un exceso de confianza en ésta y en la jurisprudencia del TJCE, pensando que era la solución a todos los problemas alimentarios.

7.- Pilares de la seguridad alimentaria

La *legislación* constituye sólo uno de los tres pilares que sostiene nuestro actual sistema de seguridad alimentaria, junto con los *controles oficiales* y, por parte de las agroempresas, el *autocontrol*. Tradicionalmente las relaciones entre estos participantes de la cadena alimentaria se basaban en el principio de autoridad: los titulares de las actividades alimentarias debían cumplir las normas, y la administración competente vigilar dicho cumplimiento. Sin embargo, dada la complejidad de la cadena alimentaria, estas relaciones han cambiado desarrollándose más la calidad del control oficial, la capacitación y transparencia de las industrias y, sobre todo, la precisa coordinación entre la administración y la empresa. La legislación, por su parte, establece el escenario donde se desarrollan todas las acciones anteriores. Su papel no es activo y, por tanto, necesita habilitar otras herramientas y procedimientos para garantizar la seguridad alimentaria como son el control oficial, la trazabilidad, la toma de muestras, el APPCC, etc.

8.- La legislación se culturiza, la Veterinaria también

Sin duda, uno de los rasgos que mejor definen la legislación en la que nos vemos actualmente inmersos, es su carácter científico. Incluso las decisiones políticas se basan en la acreditación científica. La legislación se “culturiza”, pasando del ámbito jurídico al técnico. Esta cualidad nace de la complejidad técnica que caracteriza cada vez más a la producción y comercialización de alimentos. En este sentido, la Veterinaria, ligada históricamente a la Inspección de Alimentos, debe adecuar su currículum académico a las nuevas exigencias de la seguridad alimentaria, aumentar su presencia en los foros donde se debaten estos temas y, sobre todo, formar expertos asesores tanto en el ámbito legislativo (elaboración de proyectos normativos), como en el político (evacuación de informes técnicos, evaluación de riesgos, toma de decisiones con garantías científicas, etc.)

9.- Imposibilidad legal de cubrir todo los riesgos

Además de su carácter científico, la legislación se basa en la equivalencia, la armonización y el reconocimiento mutuo. Se flexibiliza atendiendo a criterios de proporcionalidad, o a la demostración científica en caso de ser contravenida: es una *legislación de objetivos*. Tiene también la cualidad de regir la totalidad del proceso productivo y, sin embargo, la conformidad de un alimento con las disposiciones específicas que le sean aplicables, no garantizará la completa inocuidad del mismo. Hablamos de riesgos tecnológicos o medioambientales que desconocemos, no tenemos suficientes datos o no podemos prever (transgénicos, accidentes nucleares, etc.). En estos casos la legislación no cumple su propósito de proteger la salud, y los estados se ven obligados a adoptar otras medidas de intervención como el principio de precaución, el análisis del riesgo, las cláusulas de salvaguarda, etc.

10.- El autocontrol como inspiración del Derecho alimentario

Otro rasgo muy significativo de la actual legislación es su aparente retirada frente al papel protagonista que está alcanzado el autocontrol o, más propiamente dicho, la autorregulación de los particulares. Cabía esperar esta situación por la complejidad industrial y el hecho de que los riesgos del sector alimentario son mejor conocidos y controlados por los mismos profesionales y empresarios que operan en él. Normas y controles propios de las empresas, cuya aplicación era voluntaria, han acabado siendo prescritos legalmente como es el caso del APPCC o de la trazabilidad, ambos hoy día imprescindibles para la prevención y gestión de riesgos y que, sin embargo, tuvieron un origen privado.

11- Sistemas a medida que aseguran la inocuidad

Corresponde a la empresa garantizar la salubridad de los alimentos que pone en el mercado. Este mandato legal ampara toda una constelación de planes, códigos, protocolos, guías, programas, etc. que las industrias implementan para lograrlo. Estrictamente obligatorio en su aplicación (con carácter genérico desde 1993) es el APPCC. Sin embargo, una de sus características, reconocida en los reglamentos de higiene, es la flexibilidad; es decir, en ciertos casos puede simplificarse remplazándolo por las guías de prácticas correctas de higiene (GPCH). Estas guías, aunque tuteladas por la administración competente (general o autonómica), son elaboradas por las propias empresas a las que van dirigidas. Se trata de documentos orientativos y, a diferencia del APPCC, de aplicación voluntaria. Prácticamente hay una guía por sector o subsector alimentario (queserías, restauración colectiva, comidas preparadas, producción de miel, obradores de helados, etc.) es un autocontrol a medida casi personalizado que, paradójicamente, cumple el imperativo legal de asegurar la inocuidad desde la voluntariedad. Es una tendencia en auge, desde el punto de vista legislativo, establecer únicamente unos principios generales de higiene dejando que las empresas propongan los medios para conseguirlos.

12.- Sistemas que aseguran la calidad: La seguridad voluntaria

La inocuidad es un atributo esencial de los alimentos, pero la calidad es un valor añadido imprescindible para generar confianza en el consumidor. Los requisitos esenciales de inocuidad se rigen por un marco dispositivo específico; sin embargo, los objetivos de calidad se basan en una serie de estándares internacionalmente aceptados. Se trata de normas voluntarias que contribuyen, junto con las obligatorias, al aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos. En este sector han tenido mucho éxito las ISO 22000, las BRC (*British Retail Consortium*), las IFS (*Internacional Food Estándard*) o EUREPGAP (*Euro Retailer Produce Working Group Good Agricultural Practices*). Difícilmente puede competir una empresa en el mercado sin la implantación de estos sistemas de excelencia. Aunque el control total de la calidad (TQM) persigue objetivos más ambiciosos que la inocuidad, como son la optimización de recursos o la apertura de nuevos mercados, lo cierto es que la implantación de estos protocolos lleva implícito el cumplimiento de los

requisitos legales de higiene alimentaria, a la vez que persigue la satisfacción de los clientes. En definitiva, nos encontramos ante normas voluntarias, dinámicas y específicas, cuya aplicación complementa, matiza y en muchos casos perfecciona las prescripciones legales del sector. Proporcionan seguridad alimentaria fuera del ámbito legal.

13.- La legislación del futuro

En el futuro la legislación alimentaria estará muy condicionada por los avances tecnológicos. EL nacimiento de nuevos alimentos basados en procedimientos y técnicas de producción altamente sofisticadas (nutracéuticos, alicamentos, prebióticos, alimentos modificados genéticamente, etc.), dará paso a un nuevo marco normativo con un gran contenido científico y un enfoque eminentemente preventivo, llámese análisis del riesgo, precaución, prevención o similar, porque la administración -que siempre tendrá la competencia en defensa y protección- difícilmente alcanzará la capacitación técnica necesaria para conocerlos y, por tanto, tendrá que asesorarse fuera de sus dominios en el ámbito científico y experto.

Otra característica será sin duda la uniformidad normativa, ya que el tránsito mundial de alimentos obligará a que todos los países que intervengan en este gran mercado cumplan las mismas normas, ya sea para mantener un nivel de protección similar o para permitir la libre circulación de alimentos sin obstáculos o trabas comerciales.

En conclusión, será una legislación científica, estandarizada e internacional.

14.- Una legislación nueva para los alimentos de siempre

Frente a la imparable industrialización de los alimentos, se está produciendo por contra una creciente demanda y valoración social de la alimentación natural y ecológica. Esta vuelta a la confianza en lo tradicional ha dado lugar a una legislación relativamente moderna, y bien distinta de los reglamentos vistos hasta ahora. Aunque estos alimentos deben cumplir los requisitos generales de higiene, su regulación se centra principalmente en la legalidad de la producción (acorde con los principios de la agricultura y ganadería ecológica) y en el correcto etiquetado. Es una normativa más preventiva de fraudes económicos que sanitarios, quizás porque este sector en auge es muy proclive a la publicidad engañosa y a la estafa.

Tienen además una regulación a distintos niveles: europeo, nacional y sobre todo autonómico; de hecho, cada autonomía tiene su sello ecológico. La producción de estos alimentos tiene características propias muy distintas de la convencional (uso de abonos orgánicos, reutilización de aguas residuales, venta mayoritariamente directa y local, a veces en mercadillos que escapan al control de las autoridades, etc). El sello ecológico no es marchamo de seguridad alimentaria, y estos alimentos no están al margen de las alertas sanitarias, cabe recordar que el último brote de *E. coli* en Alemania se asoció con una producción orgánica de soja. Por eso sería conveniente desarrollar

una normativa sanitaria específica propia de este sector, que complemente la que actualmente tiene más enfocada a la prevención del fraude y de las irregularidades.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ ADRIAN ARNAIZ, A. J.: “Globalización y Seguridad Alimentaria en la Unión Europea (Algunas reflexiones sobre la dimensión internacional de la defensa de la salud pública en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria)”. *Revista de Estudios Europeos* (2000), nº 25, pp. 3-25.
- ❖ AEDA sección española: “Objetivo Mercado Único. La Directiva 83/189/CEE sobre un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y su aplicación a los productos alimenticios”. *Revista Alimentalex* (1989), nº 1, pp. 119-135.
- ❖ AEDA sección española: “CEE: Trascendencia del Acta Única Europea en el ámbito de la armonización de la legislación alimentaria.”. *Revista Alimentalex* (1989), nº 2, pp. 251-264.
- ❖ AEDA sección española: “TJCE: El caso de los envases de cerveza y de bebidas refrescantes (Dinamarca). Asunto 302/86”. *Revista Alimentaria*, Temas de Derecho Alimentario, (1989) nº 200, pp. 79-81.
- ❖ AEDA sección española: Temas de Derecho Alimentario. “TJCE: La jurisprudencia *Cassis de Dijon* diez años después”. *Revista Alimentaria*, Temas de Derecho Alimentario (1989), nº 200, marzo, pp. 65-77.
- ❖ ALEXANDRA OANTA, G.: *La política de seguridad alimentaria en la Unión Europea*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2007.
 - “Las Agencias europeas de tercera generación y su papel en la evaluación de los riesgos alimentarios para el consumidor comunitario”. *Revista electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, nº 8 (2007) pp. 3-18.
- ❖ AMARÓ LÓPEZ, M.A.: *Higiene, Inspección y Control de los Alimentos: Historia, presente y futuro*. Universidad de Córdoba. Córdoba, 2006.
- ❖ ANÓNIMO: *La Comunidad Económica Europea. Tratado de Roma. Acta Única Europea*, 2ª ed. Editorial Civitas, biblioteca de legislación. Madrid, 1992.
- ❖ ANÓNIMO: *Tratado de la Unión Europea*, 3º ed. Editorial Civitas, biblioteca de legislación. Madrid, 1994.
- ❖ ARISPE, I. y TAPIA, MS.: “Inocuidad y calidad: requisitos indispensables para la protección de la salud de los consumidores”. *Revista Agroalimentaria* (2007), nº 24, pp. 105-117.
- ❖ ARRANZ RECIO, J.I.: “La Seguridad Alimentaria y el Consumidor”. Comunicación en la III Jornada Internacional sobre *la Seguridad Alimentaria del Productor al Consumidor*, Foro Agrario y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2003. pp. 119-126.
 - “Legislación Alimentaria: evolución y previsiones de desarrollo”. *Revista de Información Veterinaria* (2004), septiembre, pp 10-14.
 - “Los Reglamentos del Paquete de Higiene”. *Revista de Información Veterinaria* (2006), abril, pp. 18-20.
- ❖ AUSBANC: *Guía del Consumidor*. Edita AUSBANC-empresas. Madrid, 2004.
- ❖ ÁVILA ÁLVAREZ, AM.: “La participación del sistema GATT-OMC en la gobernanza mundial”. *Revista ICE* (2008) nº 843, pp 45-59.
- ❖ BADIOLA JJ.: *Conferencia sobre la EEB*, en Burgos, diciembre 2000, <http://www.recol.es/articulos2.asp?idCmdad=22&nombCmdad=veterinaria&home=1&id=127,16.02.01>.

- ❖ BADIOLA, JJ Y RODRÍGUEZ, M.: “Encefalopatía Espongiforme Bovina Transmisible y Enfermedades relacionadas”. *Revista Alimentaria* (2001), marzo, nº extraordinario, Pág. 41-45.
- ❖ BAENA del ALCÁZAR, M.: *Productos Alimentarios. Regulación jurídico-pública*. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia de Gobierno, Madrid, 1982.
- ❖ BANDO CASADO, H. C.: “Evolución histórica de la protección de la salud en España: Desde 1812 hasta la Ley General de Sanidad 1986”. *Revista Estudios de Consumo* (1986), núm. 8, pp. 51-61.
- ❖ BARROS, C.: “Situación de la legislación alimentaria en España”. *I Seminario de Derecho Alimentario*. Barcelona, 11 de abril de 1978.
 - “Comentarios y sugerencias motivados por el texto del Libro Verde sobre la legislación alimentaria en la Unión Europea y el de la Comunicación sobre la seguridad de los alimentos y la salud de los consumidores”. *Revista Alimentaria* (1998), nº 291 pp 19-25.
- ❖ BELLO GUTIÉRREZ, J.: *Ciencia Bromatológica. Principios Generales de los Alimentos*. Ediciones Díaz de Santos S.A, Madrid, 2000.
- ❖ BERCOVITZ y RODRIGUEZ-CANO, A.: “La protección de los consumidores en el Derecho Español”. *Revista de Estudios sobre Consumo* (1984), nº 1, pp. 54-76
- ❖ BERCOVITZ y RODRIGUEZ-CANO, A.: “Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuario”. *Revista de Estudios sobre Consumo* (1984), nº 3, pp 11-39
- ❖ BERGA MONGE, AM.: “Normalización en trazabilidad: ISO 22005. Trazabilidad en la cadena alimentaria. Principios generales y requisitos básicos para el diseño e implantación del sistema”. *Revista Eurocarne* (2006), nº 145 pp. 83-88
- ❖ BERMEJO VERA, J.: “Aspectos jurídicos de la protección del consumidor”. *Revista de Administración Pública*, (1978), nº 87, pp. 251-230.
 - “La administración inspectora”. *Revista de Administración Pública* (1998), nº 147, pp. 39-58.
- ❖ BIGWOOD E. J. y GÉRARD, A.: “Objetivos y principios fundamentales de un derecho comparado de la alimentación. Volumen I: Introducción general y ámbito de aplicación”. *Revista Alimentaria*, (1970) Nº especial.
- ❖ BLANCA HERRERA, R.M., LÓPEZ MARTINEZ, M. C. y MARTÍN CASTILLA, D.: *Garantías sanitarias y libre circulación de alimentos de fabricación industrial en la CE*, Universidad de Granada, Granada, 1992.
- ❖ BOTANA GARCÍA, G. y RUÍZ MUÑOZ, M.: *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*. Editorial McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. Madrid, 1999.
- ❖ BOURGES LETICIA, A.: “El Reglamento nº 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria: necesidad de una interpretación uniforme. *Revista de Derecho Alimentario* (2005), mayo, pp 19-25.
 - “Libre circulación de mercancías en la UE: la Comisión propone un Reglamento que prevé un nuevo procedimiento comunitario para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo”. *Revista electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, (2008), nº 16, pp 17-32. [<http://aibadaredeco.googlepages.com>]

- ❖ BUENDÍA SIERRA, J.L.: “Las secuelas del caso *Cassis de Dijon*. Libre circulación de productos alimenticios y reglamentaciones nacionales. (Comentario a las sentencias del TJCE de 12 de marzo de 1987 sobre las Leyes griega y alemana de la Cerveza, asuntos 176/84 y 178/84, y a la de 14 de julio de 1988 sobre la Ley italiana de la Pasta, asunto 407/85)”. *Revista de Instituciones Europeas* (1989), nº 1, pp. 135-172.
- ❖ CONFECARNE: “Guía interpretativa sobre los nuevos reglamentos de higiene de Confecarne” *Revista Eurocarne* (2005), nº 142, pp. 27-72.
- ❖ CASTELLÓN LEAL, E.: “Crisis sanitarias y estructura del Estado”. *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI* (2006) nº 3, pp. 419-423.
- ❖ CARRETERO ORRASCO, F.: “Félix Gordón Ordás” (1885-1973), en CORDERO DEL CAMPILLO, B. MADARIAGA DE LA CAMPA y RUIZ MARTINEZ, C (codirs), *Semblanzas Veterinarias vol. II*. Madrid, 1978, pp. 139-149.
- ❖ COMPAIRE FERNANDEZ, C., de JUANA SARDON, A.; TALEGON HERAS, F.: *Historia del Cuerpo Nacional Veterinario y de la Asociación del CNV*; Directorio de la ACNV, Madrid, 1998.
- ❖ CONTRERAS, J. (comp): *Alimentación Y Cultura. Necesidades, gustos y costumbres*. Universitat de Barcelona. Barcelona (1995).
- ❖ CORDERO ZÁRRAGA, E.: “La Seguridad Alimentaria en la Unión Europea”. *Revista Unión Europea Aranzadi*, (2005), nº 6, pp. 43-45.
- ❖ CRUZ MANZANERO, J y MAZA RUBIO, T.: “La percepción del riesgo en el consumidor europeo”. *Revista Eurocarne*, (2006), nº 144, pp. 67-74.
- “La I Semana de la Seguridad Alimentaria cubre las expectativas”.
Revista Eurocarne (2005), nº 134, pp. 113-118.
- ❖ *Curso De Legislación Alimentaria*. Diploma Superior de Seguridad Alimentaria y Salud Pública. Escuela Nacional de Sanidad, Madrid, 21-25 de febrero de 2000.
- ❖ CUBILLO DE LA PUENTE, R: “Apuntes Históricos sobre las Inspección Sanitaria de los Alimentos”. Ponencia en el curso *Los alimentos y La Veterinaria*, celebrado en León, 3-30 de abril de 1998. Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, 1999.
- ❖ CHACON MARÍN, F.: “La industria alimentaria española ante el Mercado Único europeo”. *Revista Alimentaria*, (1989), nº 200, pp. 11-17.
- ❖ DE ASIS BABÍN VICH, F.: “Encefalopatía esponjiforme bovina: el mal de las vacas locas”. *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, (2006), nº 4 pp. 655-673.
- ❖ De AZAOLA, JM.: *La Unión Europea hoy*. 3ª ed., Editorial Acento, Madrid, 1996.
- ❖ De CASTRO, T: *La organización del comercio alimentario en el Reino de Granada y Castilla bajo medievales: ¿una deuda con Al-Andalus?*. Anuario de Estudios Medievales, Barcelona, 2001.
- ❖ De CÓZAR ESCALANTE, JM.: “Principio de precaución y medio ambiente”. *Revista Española de Salud Pública*, (2005), vol. 79, nº 2, pp. 133-144.
- ❖ De VICENTE MARTÍNEZ, R.: *Infracciones y sanciones en materia de consumo. Práctica jurídica*. Editorial Tecnos, Madrid, 2000.
- ❖ DELEUZE ISASI, P.: *Código Alimentario Español y disposiciones complementarias*. 4ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2001.

- ❖ DÍAZ YUBERO, I.: El Código alimentario Español: dificultades de su aplicación y su importancia para el consumidor. *Revista alimentaria* (1975), nº 64, pp. 17-24.
- ❖ DOVAL PAÍS, A.: *Delitos de fraude alimentario. Análisis de sus Elementos Esenciales*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 1996.
 - Los delitos de fraude alimentario. *Alimentaria* (2003) nº 345, pp. 11-18.
- ❖ DUALDE PEREZ, V.: *Historia de la Albeytería Valenciana*. Ayuntamiento de Valencia, Valencia, 1997.
- ❖ ESTERUELAS HERNÁNDEZ, LM y PINO MAESO, A.: “El contencioso estadounidense sobre productos transgénicos”. *Boletín ICE* nº 2639, 2000, pp. 17-23.
- ❖ ESTEVE PARDO, J.: “La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos”. *Revista de Administración Pública* (2003), nº 161, pp. 53-82.
 - “De la policía administrativa a la gestión de riesgos”. *Revista Española de Derecho Administrativo* (2003), núm. 119, pp 323-346.
- ❖ ETXANIZ MAKAZAGA, J. M.: *La Veterinaria de Salud Pública en el Ayuntamiento Donostiarra (1861-1961)*. Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, San Sebastián, 1999.
 - *Félix Gordón Ordás. Apuntes para su biografía*. Fundación Vela Zanetti, León, 2003.
- ❖ EUROCARNE: “Guía para la implementación del Reglamento (CE) 852/2004 para la higiene de los productos alimenticios”. *Revista Eurocarne* (2006), nº 145, pp. 19-28.
 - “Guía para la implantación del Reglamento (CE) nº 853/2004 sobre normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal”. *Revista Eurocarne* (2006), nº 146, pp 91-103.
 - “Guía sobre algunas cuestiones relacionadas con los requisitos para la importación y las nuevas reglas en materia de higiene alimentaria y controles oficiales”. *Revista Eurocarne* (2006), nº 148 pp. 47-59.
 - “Documento de orientación sobre la aplicación de procedimientos basados en los principios del APPCC y sobre cómo facilitar la aplicación de los principios del APPCC en determinadas empresas alimentarias”. *Revista Eurocarne* (2006), nº 149, pp. 35-50.
- ❖ FRANCH SAGUER, M.: “La Seguridad alimentaria: las agencias de seguridad alimentaria”. *Revista de Administración Pública*, (2002), nº 159 pp. 315-340.
- ❖ FUENTES I GASSÓ, JM; HIDALAGO I MOYA, JR y MOLES I PLAZA, R.: *La seguridad de los productos. Tres perspectivas de análisis*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- ❖ FUENTES-PILA, J y JIMENO, V.: “Modelos de Evaluación Cuantitativa de riesgos para el Diseño de Sistemas APPCC”. *Revista Forum Calidad* (2006), nº 173, pp. 65.
- ❖ GANZENMULLER ROIG, C.; FRIGOLA VALLINA, J y ESCUDERO MORATALLA, J.F.: *Delitos contra la Salud Pública (I). Sustancias nocivas, productos químicos, medicamentos y alimentos*. Editorial Bosch, SA. Barcelona, 2000.
- ❖ GARCÍA BECEDAS, M.J.: *Y a propósito del consumo: Breves reflexiones prácticas sobre la concreta aplicación de las normas vigentes en la materia*. http://www.porticolegal.com/articulos/pa_206.php. 18/07/2005.

- ❖ GARCÍA GUERRA, D. y ÁLVAREZ ANTUÑA, V.: “Regeneracionismo y Salud Pública. El binomio de Ángel Pulido al frente de la Dirección General de Sanidad (1901-1902)”. *Revista DYNAMIS Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque Illustrandam*. (1994), vol. 14, pp. 23-41.
- ❖ GARCÍA TEJEDOR, M.: “Sistema coordinado de intercambio de información (SCIRI) o Red de Alerta”. Ponencia en la *I Semana de la Seguridad Alimentaria 2005*, Barcelona 18-24 de febrero de 2005.
- ❖ GARDEÑES SANTIAGO, M.: “Las Comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo”. *Revista de Instituciones Europeas* (1992), vol. 19, nº 3, pp. 933-950.
- ❖ GARRIDO FALLA, F.: “Los medios de la Policía y la teoría de las Sanciones Administrativas”. *Revista de Administración Pública* (1959), nº 28, pp. 11-50.
- ❖ GIANARDI: “La armonización y las dificultades de armonizar”. Ponencia en las *IV Jornadas Nacionales de Derecho Alimentario*. Madrid, octubre de 1982.
- ❖ GUILLEN CARAMAS, J.: Perspectivas de la política comunitaria de protección de los consumidores: reflexiones a propósito de la reestructuración de la Dirección General de Política de los consumidores y de protección de la salud. *Estudios sobre Consumo* (1997), nº 47, pp. 53-64.
- ❖ GÓMEZ BENÍTEZ, M.: “La protección social de los consumidores: reflexiones sobre el juicio del Síndrome Tóxico”. *Estudios sobre Consumo* (1988), nº 13, pp. 75-82.
- ❖ GÓMEZ LÓPEZ, C.: “Nuevo marco legislativo en el control sanitario oficial de los alimentos”. *Anales de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*. Vol. 16(1), diciembre de 2003, pp 138-154.
- ❖ GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: - “Responsabilidad Alimentaria”. *Alimentaria* (1977), nº 83, pp. 39-45.
 - El Código alimentario, una norma jurídica sin suerte. Suplemento de *La Vanguardia* del 7 de marzo de 1980.
 - “La seguridad general de los productos en el ámbito del mercado interior. Comunidad Europea Aranzadi (1994), nº 9.
 - “La reforma del derecho alimentario comunitario: el libro verde sobre la legislación alimentaria”. *Comunidad Europea Aranzadi*, (1995), nº 93, pp. 35-41.
 - “UE: El proyecto de Libro Verde sobre las normativas relativas a los productos alimenticios y la Directiva general. Perspectivas de reorganización del Derecho comunitario”. *Estudios sobre Consumo* (1995), nº 32, pp. 25-43.
 - “La anulabilidad de los reglamentos técnicos nacionales no notificados en el ámbito de la Directiva 83/189/CEE: efectos de la jurisprudencia *Security internacional* en la realización del Mercado Interior”. *Comunidad Europea Aranzadi* (1996), nº 11, pp. 37-46.
 - “Primeros resultados del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Legislación alimentaria: modificación de la Directiva 85/374/CEE (responsabilidad objetiva)”. *Estudios sobre Consumo* (1998), nº 45, pp. 50-63.
 - “La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor?”. *Estudios sobre Consumo* (1999), nº 50, pp. 9-25.

- “El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia “viginiamicina” asunto T-13/99. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (2002), nº 13, pp. 925 - 942.
- “La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el Derecho comunitario”. *Gaceta Jurídica de la UE*, (2002) nº 221, pp. 4-20.
- “Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea el Reglamento (CE) nº 178/2002”. *Gaceta Jurídica de la UE*, (2003), nº 223, pp. 59-71.
- “La libre circulación de mercancías en el Tratado constitucional de la Unión Europea. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia* (2003), nº 225, pp. 40-55.
- “La libre circulación de los productos alimenticios en la Unión Europea: tres opciones para asegurar la protección de la salud de los consumidores”. *Revista Española de Derecho Europeo*, (2004), nº 11, pp. 393-415.
- “El Derecho del consumo en la Unión Europea: la problemática planteada por la armonización mínima en las normativas comunitarias relativas a la protección de los consumidores. *Gaceta Jurídica de la UE y de la competencia* (2004), nº 233, pp. 33-48.
- “El Derecho alimentario en la Unión Europea: La interpretación del Reglamento n. 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria”. *Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação*, (2005), nº. 1, pp. 261-270.
- “El Derecho alimentario de la Unión Europea: la aplicación del principio de precaución”. *Revista Electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, (2006), nº 5, pp. 2-12.
- “El control de la Aplicación del Derecho comunitario en materia de libre circulación de mercancías: ¿Es necesaria una reforma?”. *Revista Electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, (2007), nº 15, pp. 11-31.
- “El principio de precaución en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: ¿un principio de buen gobierno?”. *Original cedido por el autor*.
- “El principio de precaución: incertidumbre científica, riesgos hipotéticos y decisión política”. *Original cedido por el autor*.
- ❖ GUERRERO, L.: “El análisis sensorial, los consumidores y la percepción del riesgo”. *Revista Eurocarne* (2005), nº 134, pp. 105-110.
- ❖ HERRERO ROJO, M.: *La Veterinaria en la Antigüedad. Creación del Real Tribunal del Protoalbeiterato*. Junta de Castilla y León. Valladolid, 1990.
- ❖ HIDALGO MOYA, JR.: *Evolución del consumo tras la crisis*. 23.11.2001 http://www.consumaseguridad.com/print.php?o=1050&site_node=25&p=&print=21.07.02.
- ❖ JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “La protección de los consumidores en materia de alimentos en nuestra Constitución y en el nuevo Código Penal”. Ponencia pronunciada en la *VII Jornada Científica sobre alimentación Española*. Granada, 22 de noviembre de 1996.
 - *La Protección Constitucional de la Seguridad Alimentaria*. <http://www.insacan.org/racva/anales/2001/articulos/14-2001-06.pdf>, última consulta 3.02.09.

- ❖ LANGREO NAVARRO, A.: “El sistema alimentario mundial. Principales tendencias y efectos sobre los sistemas alimentarios locales”. *Distribución y Consumo* (2008), nº 100, pp. 258-276.
 - “La seguridad alimentaria, a debate”. *Distribución y Consumo* (2003), nº 70, pp. 30-35.
- ❖ LINDE PANIAGUA, E., SÁNCHEZ GÓNZALEZ, S., MELLADO PRADO, P., MIRALLES SANGRO, P-P Y BACIGALUPO, M.: *Derecho de la Unión Europea I: Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*. Marcial Pons, Madrid, 1995.
- ❖ LÓPEZ LÓPEZ, N.: “Las negociaciones comerciales en la OMC”. *Revista ICE* (2008), nº 843, pp. 71-87.
- ❖ LOSADA MANOSALVAS, S.: *La gestión de la seguridad alimentaria*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- ❖ LOSADA MÉNDEZ, J.: *La Sanidad en la Época del Descubrimiento de América*. Editorial Cátedra. Málaga, 1994.
- ❖ MANGAS, J.M.; MILLÁN, R.; SANJUAN, E. Y GONZÁLEZ M.A.: “Productos cárnicos: concepto legal (I)”. *Revista Eurocarne* (1999) núm. 79, pp. 59-74.
- ❖ MANTECA VALDELANDE, V.: “El principio de precaución alimentaria”. *Distribución y Consumo*, (2007), nº 96, pp. 94-99.
 - “Responsabilidad administrativa de la empresa alimentaria”. *Distribución y Consumo* (2005), nº 81, pp. 94-99.
 - “Trazabilidad y Derecho alimentario (I)”. *Distribución y Consumo* (2006), nº 86, pp. 97-103.
 - “Regulación normativa de la trazabilidad alimentaria (II)”. *Distribución y Consumo* (2006), nº 87, pp. 97-105.
- ❖ MARINA GARCÍA-TUÑÓN, A.: “La libre circulación de mercancías”, en CALONGE VELÁZQUEZ, A (coord.): *Políticas comunitarias. Bases Jurídicas*. Editorial Lex Nova. Valladolid, 2002, pp. 33-52.
- ❖ MARTIN DEL CASTILLO, J. F.: *Los primeros laboratorios de Las Palmas*. Edición del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 1996.
- ❖ MARTÍN MATEO, R.: *Derecho Público de la Economía*. Editorial Ceura, Madrid, 1985.
- ❖ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas”. Ponencia en el Curso de Inspectores 1990 San Sebastián: *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria, 1992, pp.125-168.
- ❖ MARTINEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramarina*, tomo IX, 5ª edición, voz “sanidad”, Madrid, 1894.
- ❖ MARTINEZ NAVARRO, F.; ANTÓ, J.M.; CASTELLANOS, P.L.; GILI, M.; MARSET, P. y NAVARRO, V.: *Salud Pública*. MacGraw-Hill. Interamericana S.A.V. Madrid, 1997.
- ❖ MATTERA, A.: *El Mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*. Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- ❖ MILLÁN MORO, L.: *La armonización de las legislaciones en la CEE*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

- ❖ MOLERO MESA, J. y JIMÉNEZ LUCENA I.: “Salud y burocracia en España. Los cuerpos de Sanidad Nacional (1855-1951)”. *Revista Española de Salud Pública*. (2000), vol. 74, monográfico, pp. 45-79.
- ❖ MORCILLO Y OLALLA, J.: “Investigación sobre la antigüedad de la inspección de los mataderos y las carnes en España”. *Revista de inspección de carnes, mataderos y mercados 1816-1892*. Biblioteca Histórica de la Facultad de Veterinaria de Madrid.
- ❖ MORENO, B.: “El autocontrol y el sistema de riesgos y control de puntos críticos en las industrias de alimentos: los plazos para su implantación finalizan”. *Revista Alimentaria* (1995), marzo, pp. 27-31.
 “La nueva normativa conocida como el paquete de higiene referida a la carne. *Revista Eurocarne* (2007), nº 153, pp. 39-50
- ❖ MORENO B; CÁPITA R y GARCÍA ARMESTO, M.R.: “La evaluación del riesgo: una metodología para fijar los niveles de protección de los consumidores”. *Revista Alimentaria*, (2003), nº 348, pp. 45-50.
- ❖ MORENO, B; GARCÍA LÓPEZ, ML; OTERO, A y GARCÍA FDEZ, ML: El sistema de análisis de riesgos y puntos críticos: su introducción en las industrias de alimentos en los años 90. *Revista Alimentaria* (1992), marzo, pp. 19-27.
- ❖ MORENO JUSTE, A. y PALOMARES LERMA, G.: *Textos Básicos de la Construcción Europea*. Editorial Acento. Madrid, 1999.
- ❖ MORENO MOLINA A. M.: *La Ejecución Administrativa del Derecho Comunitario*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998.
- ❖ MOYANO ESTRADA, E y NAVARRO YÁNEZ, CJ.: “El consumerismo como respuesta activa de los consumidores”. *Revista de Distribución y Consumo*, (2004), nº 74, pp. 78-81.
- ❖ MUÑOZ MACHADO, S.: *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*. Editorial Alianza S.A., Madrid, 1995.
 - “La protección de la salud de los consumidores”. *Revista de Estudios sobre Consumo*, (1984), nº 3, pp. 41-48.
- ❖ MUCHOZ MACHADO, S. y JIMENEZ BLANCO, A.: “La protección de la salud de los consumidores”. *Estudios sobre Consumo* (1984), nº 3, pp. 41-48.
- ❖ NADER, A y VITALE, G.: “Legislación alimentaria. Al alcance de la mano. Desde Babilonia hasta el *Codex Alimentarius*”. *Revista Alimentos Argentinos*, (1998), nº 8, pp 1-5. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGP y A) .República Argentina. http://www.alimentosargentinos.gov.ar/revistas_2/revistas_08asp.
- ❖ NAVARRO Y GARCIA, R.: *Historia de las Instituciones Sanitarias Nacionales*. Instituto de Salud Carlos III. Madrid, 2001.
- ❖ NEIRA GONZÁLEZ. M.: “La Agencia Española de Seguridad Alimentaria: Objetivos y Funciones”. Conferencia magistral en la III Jornada Internacional sobre *La Seguridad Alimentaria del Productor al Consumidor*, Foro Agrario y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2003, pp. 159-163.
 - “En qué dirección va la seguridad alimentaria”. *Revista Española de Salud Pública* (2003), vol. 77, nº 3, pp. 307-311.
- ❖ NIETO GARCÍA, A.: Los principios de tipicidad y culpabilidad en las infracciones en materia de consumo. *Estudios sobre Consumo* (1984), nº 3, pp148-160.

- ❖ ORTEGA ÁLVAREZ, L Y OTROS: *La Seguridad Integral Europea*. Editorial Lex Nova. Valladolid, 2005.
- ❖ OTERO RODRÍGUEZ, A; GARCÍA FDEZ, M.C.; MORENO GARCÍA, B y GARCÍA LÓPEZ, L.: El sistema de Análisis de Riesgos y Puntos Críticos: su introducción en las industrias de alimentos en los años 90". *Revista Alimentaria* (1992), nº 230, pp. 19-28.
- ❖ PALOU, A y SERRA, F: "El mal de las vacas locas y los riesgos potenciales para la salud humana". *Revista Alimentaria* (2001), nº extraordinario, pp. 47-52.
- ❖ PANIAGUA ZURERA, M.: *Movimiento consumerista y movimiento cooperativo*. Ministerio de Sanidad y consumo. Instituto Nacional de Consumo. Madrid, 1992.
- ❖ PARDO LEAL, M.: "Ampliación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: propuesta de modificación de la directiva 85/374/CEE". *Comunidad Europea Aranzadi* (1998), nº 4, pp. 33-40.
 - "La aplicación del principio de reconocimiento mutuo a los productos alimenticios y alimentarios: del Whisky (Dasonville) al Foi Gras". *Comunidad Europea Aranzadi* (2000), nº 9, pp. 33-42.
 - "El Libro Blanco de la Comisión sobre la seguridad alimentaria: ¿un cierto sabor de *déjà-vu*?" *Gaceta Jurídica de la UE* (2000), nº 207, pp 108-119.
 - "El Reglamento general sobre los alimentos: ¿el último recurso para recuperar la confianza de los consumidores?" *Gaceta Jurídica de la UE* (2001), nº 212, pp. 100-112.
 - "El principio de precaución en el derecho comunitario: de la incertidumbre científica a la seguridad jurídica". *Unión Europea Aranzadi* (2004), nº 10, pp. 5-16.
 - "La aplicación del principio de precaución en la legislación española". *Revista electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación* (2006), nº 6, pp. 2-8.
 - "Aplicación del principio de precaución en la jurisprudencia del TJCE (2006)". *Revista electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, (2007), nº 13, pp.11-15.
- ❖ PARRA LUCÁN: *Daños por productos y protección del consumidor*. Editorial Bosch, S.A. Barcelona, 1990.
- ❖ PÉREZ BUENDÍA, M.: *Hacia una ordenación del Derecho Alimentario*. Primeras Jornadas Nacionales de Derecho Alimentario, Barcelona, 11 de abril de 1978.
- ❖ PÉREZ CASTELLANOS, MS.: "Alertas alimentarias en Salud Pública". *Gaceta Sanitaria* (2004), vol. 18, suppl. 1, mayo, pp. 1-7.
- ❖ PÉREZ DE LA CANAL, MA.: *La creación de los Subdelegados de fomento y los primeros nombramientos*. Anuario de Historia del Derecho Español, t. LXVII, vol. II, (1997), nº 67. ejemplar dedicado a la memoria de Francisco Tomás y Valiente, pp. 1075-1089.
- ❖ PERONA, J.L.: "La aplicación coordinada y armonizada del Derecho Alimentario en Europa. El punto de vista de un país no miembro de la CEE". *Revista Alimentaria* (1982), nº 136, octubre, pp. 43-46.
- ❖ POLLEDO FRANCISCO, JJ.: *Gestión de la Seguridad Alimentaria. Análisis de su Aplicación Efectiva*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2002.

- “Contaminación por dioxinas en 1999: un fantasma atraviesa Europa”.
Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI (2006), nº 4, pp. 643-653.
- ❖ POLO VILLAR L.M. y SALMERONO EGEA, J.: *Bases legales para la Higiene, Inspección y Control de alimentos*. Monografía de la planta piloto de tecnología de alimentos de la Universidad de Córdoba. Córdoba, 1990.
- ❖ PUEL, F: *Le paradoxe du droit européen : droit virtuel et droit national*.
Revue du Marché commun et de l'Union européenne (2000), nº 438, pag. 321-322.
- ❖ PUMAROLA i BATLLE, M. “*El control sanitario de la carne en el siglo XIX*”.
Libro de Actas de las VI Jornadas Nacionales de Historia de la Veterinaria, 16 y 17 de noviembre de 2001, Valencia.
- ❖ QUINTA CARIO, I.: “La obligación general de seguridad de los productos: Examen del derecho español a la luz de la propuesta de directiva comunitaria sobre la materia”. *Revista de Estudios sobre Consumo* (1990), nº 17, pp. 11-46.
- ❖ REBOLLO PUIG, M.: *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, Madrid 1989.
 - “La organización de la inspección de consumo”, ponencia en Curso de Inspectores 1990 San Sebastián: *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1992, pp. 17-53.
 - REBOLLO PUIG, M., e IZQUIERDO CARRASCO, M.: *Manual de la Inspección de Consumo (con especial referencia a la inspección local)*. MSC- INC. Madrid, 1998.
- ❖ RECUERDA GIRELA, MA.: *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos. Régimen jurídico-administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2006.
- ❖ RICO-AVELLÓ C.: *Historia de la Sanidad Española (1900-1925)*. Editorial Jiménez, S.A. Madrid, 1969.
- ❖ RIERA GÓMEZ, MA.: *Trazabilidad: el reto de la industria en general y de la cadena alimentaria en particular*. *Rev. Distribución y Consumo* (2004), septiembre-octubre, pp. 53-62.
- ❖ RODERO SERRANO E. y RODERO FRANGANILLO A.: *La producción y el consumo de alimentos de origen animal en la Andalucía de la Alta Edad Moderna*. Universidad de Córdoba. Córdoba, 2006.
- ❖ RODRIGUEZ CARRIÓN A.J.: *Lecciones de Derecho Comunitario*. Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Málaga. Málaga, 2003.
- ❖ RODRÍGUEZ OCAÑA E Y MARTÍNEZ NAVARRO F: *La Salud Pública en España. De la Edad Media al S. XXI*. Escuela Andaluza de Salud Pública. Junta de Andalucía, 2008.
- ❖ ROMERO MELCHOR, S.: “Aplicación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: ¿el fin de la excepción agraria?”. *Alimentalex*, suplemento a la *revista Alimentaria* (1999), nº 305, pp. 233-240.
 - “Principio de precaución: ¿principio de confusión?” *Gaceta Jurídica de la UE* (2000), nº 207, pp. 89-99.
 - “La futura Agencia europea para los alimentos: ¿un organismo sin autoridad?”. *Gaceta Jurídica de la UE* (2001), nº 212, pp. 113-124.

- “Evaluación y gestión de los riesgos en el ámbito de la protección de la salud: ¿de la ciencia a la política?”. *Gaceta Jurídica de la UE*, (2002), nº 218, pp. 103-116.
- “La sentencia “Artegodan” del Tribunal de Primera Instancia: el principio de precaución de nuevo en cuestión”. *Revista de Derecho Alimentario* (2003), nº 1, pp. 1-21.
- “La aplicación del principio de precaución en el ámbito de la seguridad de los productos: de la prevención a los riesgos de desarrollo”. *Unión Europea Aranzadi*, (2003), nº 1, pp. 19-29.
- “La Sentencia “Red Bull” de 5 de febrero de 2004: ¿Un cambio de orientación jurisprudencial sobre la necesidad de incluir cláusulas de reconocimiento mutuo en las normativas de los Estados miembros?”. *Unión Europea Aranzadi* (2004), nº 11, pp. 13-22.
- ❖ ROMERO SANZ, S y PRIETO GOBERNA, M.: “Crisis alimentarias y protección de los intereses de los consumidores”. *Revista de Distribución y Consumo* (2001), nº 59, pp 127-137.
- ❖ RUBIO SANZ, M^aJ.: “Fichero Coordinado de Industrias Alimentarias, Agrarias y forestales. Resultados del informe nacional elaborado por el MAPA”. *Revista de Distribución y Consumo* (2006), nº 89, pp. 48-56.
- ❖ SAIZ MORENO, L.: “Niceto-José García Armendáritz”. en CORDERO DEL CAMPILLO, B. MADARIAGA DE LA CAMPA y C. RUIZ MARTINEZ (codirs), *Semblanzas Veterinarias vol. II*. Madrid, 1978, pp. 123-138.
 - “La Sociedad Española de Higiene: un siglo al servicio de la Salud Pública”. *Revista de Higiene y Sanidad Pública* (1981), septiembre-octubre, pp. 1-28.
 - *Higiene de la Alimentación*. Editorial Aedos. Barcelona, 1982.
- ❖ SAIZ MORENO, L. y PEREZ GARCIA, J. M.: *Contribución al conocimiento historiográfico de los servicios veterinarios de salud pública en España (1800-1950)*. Editor L. Sainz. Madrid.1987.
- ❖ SANCHEZ DE LOLLANO, J. y otros. “Simón Sánchez González (1835-1909), prócer de la Veterinaria madrileña”. *Comunicación en el XI Congreso de Historia de la Veterinaria*. Murcia, 2005.
- ❖ SÁNCHEZ HERNÁNDO, F., DE LA ROCHA GARCÍA, E. y DE LA ROCHA GARCÍA, I.: *El Consultor Jurídico del Veterinario* (Enciclopedia Legislativa Veterinaria), imprenta Ramiro Gómez, Talavera de la Reina, Toledo 1950.
- ❖ SÁNCHEZ PINEDA DE LAS INFANTAS, M^aT: La legislación y normalización como herramientas de la seguridad alimentaria. *Revista Alimentaria, Equipos y Tecnología* (2001), nº 164, pp. 87-90.
- ❖ SANROMA ALDEA, J.: El debate parlamentario del proyecto de Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. *Revista de Estudios sobre Consumo* (1984), nº 3, pp 170-238.
- ❖ SANZ EGAÑA, C.: *Historia de la Veterinaria Española*. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1941.
 - “Evolución de la Inspección de Carnes”. Discurso leído en la Sociedad Española de Higiene, el 3 de marzo de 1931. *Revista de Higiene y Sanidad Veterinaria* (1931), nº 4.
- ❖ SANZ EGAÑA, C Y RUIZ MARTÍNEZ, C.: Juan Morcillo y Olalla (1828-1908), en CORDERO DEL CAMPILLO, B. MADARIAGA DE LA CAMPA y C. RUIZ MARTINEZ (codirs), *Semblanzas Veterinarias vol. II*. Madrid, 1978, pp 49-84.

- ❖ SEGURA BENEDICTO, A y OÑORBE de TORRE, J. (2006) “El Síndrome del Aceite Tóxico”. *Revista de Administración Sanitaria* (2006), nº 4, pp. 599-606.
- ❖ SEGURA RODA, I.: “El traslado de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria a Parma: ¿un error irreversible?”. *Revista electrónica de Derecho del Consumo y la Alimentación* (2000), nº 2, pp. 3-9.
 - “La Autoridad Alimentaria Europea: la problemática eficacia de una nueva agencia comunitaria para la protección de los consumidores”. *Comunidad Europea Aranzadi* (2001), nº 11, pp. 29-35.
 - “Principio de precaución ¿es necesaria una (nueva) Comunicación interpretativa de la Comisión?”. *Gaceta Jurídica de la UE* (2004), nº 229, pp. 36-50.
- ❖ SEGURA, I. y GONZÁLEZ VAQUÉ: “La libre circulación de mercancías en la CEE. Punto de vista de un país no miembro”. *Alimentaria* (1982), nº 137, pp. 41-50.
- ❖ TAMAMES, R. *La Unión Europea*. Alianza Editorial, SA. Madrid, 1994.
- ❖ TORIBIO DÁVILA, JJ.: “Las instituciones del Bretton Woods: 60 años de cambios”. *Revista ICE* (2005), nº 827, pp. 17-24.
- ❖ TORNOS MÁS, J.: “La figura del inspector de consumo. Su configuración histórica y legal en España. Especial referencia a su carácter de funcionarios con autoridad”. En Curso de Inspectores 1990 San Sebastián: *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria, 1992. pp. 57-69.
- ❖ TORREMOCHA, MA., GALÁN, C., MARTIN, JA. y SABÍN, A.: “¿Qué es la Comunidad Europea?” Ediciones Granada. Madrid, 1991.
- ❖ VALENZUELA GARCÍA F.: *Policía Sanitaria de los Alimentos*. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones de Almería, Granada y Jaén. Granada, 1981.
 - *Temas de Administración Local: Policía Sanitaria de los Alimentos*. Centro de estudios municipales y cooperación interprovincial de las Excmas. Diputaciones de Almería, Granada y Jaén, Granada, 1981.
 - “Intervención administrativa en materia de alimentos”. *Documentación Administrativa* (1982), nº 194, pp. 167-192.
- ❖ VALOR MARTÍNEZ, C.: “Percepción de la responsabilidad social de la empresa y hábitos de consumo de los consumidores españoles”. *Revista de Distribución y Consumo* (2006), nº 89, pp. 84-95.
- ❖ VAZQUEZ BELDA B. I. y FRANCO ABUÍN C. M.: “Análisis de peligros y puntos de control críticos (APPCC). Guía de asesoramiento para entender el sistema”. *Revista de Distribución y Consumo* (2002), nº 64, pp.86-89.
- ❖ VAZQUEZ CANTERO, JM.: “Las infracciones y sanciones en materia de Defensa del Consumidor y de la Producción Agroalimentaria”. *Revista Alimentaria* (1984), nº 146.
- ❖ VELASCO SAN PEDRO, L.A.: La integración de España en la Comunidad Europea. Consecuencias jurídicas en la actividad comercial. *Revista de Estudios Europeos* (1993), nº 6, pp. 85-97.
- ❖ VICARIO PERAITA, E.: *Legislación Sanitaria de Veterinaria*. Talleres gráficos Diario de Burgos, Burgos, 1964.

- ❖ VILARIÑO PINTOS, E.: *La Construcción de la Unión Europea*. Arco Libros, SL. Madrid, 1996.
- ❖ VIÑES RUEDA, J. J. *La Sanidad Española en el siglo XIX a través de la Junta Provincial de Sanidad de Navarra (1870-1902)*. Gobierno de Navarra, Departamento de Salud, Pamplona, 2006.
- ❖ ZERR MICHAEL: *Perspectivas del comercio mundial y vinculaciones con la seguridad alimentaria*. Rev. Eurocarne (2002), nº 111, pp. 21-38.

INSTITUCIONES EUROPEAS Y NACIONALES

- ❖ AESAN: *Guía para la aplicación de la trazabilidad en la empresa agroalimentaria*. Servicio de publicaciones, Madrid, 2004.
- ❖ AESAN: *Procedimiento general de actuación para situaciones de crisis alimentarias*. Servicio de publicaciones, Madrid, 2006.
- ❖ AESAN. SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE ALERTAS ALIMENTARIAS Y PROGRAMACIÓN DEL CONTROL OFICIAL: "Trazabilidad y seguridad alimentaria: su aplicación en la empresa alimentaria. Papel del control oficial". *Revista de Eurocarne* (2005), nº 137, pp. 19-30.
- ❖ CODEX ALIMENTARIUS: Directrices para la aplicación del sistema de Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (ARCCPC) Vol. B. FAO. OMS. 1995.
- ❖ CODEX ALIMENTARIUS: *Informe sobre la decimosexta reunión del Comité del Codex sobre Principios Generales*, París 23-27 de abril de 2001, (ALINORM 01/33A)
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Programa adoptado para la eliminación de los obstáculos derivados de las disparidades entre las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los EEMM*, adoptado el 28 de mayo de 1969. Diario Oficial C 76, de 17.06.69.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre las consecuencias de la sentencia "Cassi de Dijon"*. Diario Oficial C 256, de 3.10.80.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior*. COM (85) 310 final, 14.06.85.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación relativa al nuevo enfoque comunitario en materia de legislación alimentaria. Libro Blanco bis*. COM (85) 603 final, de 8.11.85-no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación relativa a la armonización técnica y normalización: un nuevo enfoque*. COM (85) 19 final-no publicada en el Diario Oficial
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la libre circulación de los productos alimenticios en la Comunidad*. COM (89) 256 final. Diario Oficial C 271, de 24.10.89.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Del Mercado Único a la Unión Europea*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1992.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *El Mercado Único*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *La libre circulación de mercancías en la el Mercado Único*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Libro Verde del Comercio*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: Discurso de Jacques Santer, ante el Parlamento Europeo el 18 de febrero de 1997. Boletín UE 1/2-1997, punto 2.3.1.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea*. COM (97) 176 final, de 30.04.97.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Salud del consumidor y seguridad alimentaria*. COM (97) 183 final, de 30 de abril de 1997.

- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *¿Cómo funciona el Mercado Único? ¿Cuáles son mis derechos en calidad de consumidor?* Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1998.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Guía para la aplicación de las Directivas basadas en el nuevo enfoque y en el enfoque global.* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1999.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Tratado de Amsterdam: lo que ha cambiado Europa.* Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA. *El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el mercado Interior.* COM (99) 299 final, de 16 de junio de 1999-no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: primer informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en los mercados de productos y servicios.* SEC (99) 1106, de 13 de julio de 1999.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *La responsabilidad civil por los productos defectuosos.* COM (1999) 396 final, de 28 de julio de 1999-no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria.* COM (99) 719 final, de 12 de enero de 2000- no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre el recurso al Principio de Precaución.* COM (2000) 1 final, de 2 de febrero de 2000- no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Una nueva idea para Europa. La declaración de Schuman, 1950-2000.* Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimenticios; por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; por el que se establecen las disposiciones para la organización de los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano; por el que se establecen normas zoonosanitarias aplicables a la producción comercialización e importación de los productos de origen animal destinados al consumo humano y por el que se derogan determinadas directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humanos y se modifican las Directivas 89/662/CEE y 91/67/CEE.* COM (2000) 438 final, de 14.07.2000-no publicado en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *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 procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.* COM (2000) 716 final, de 8 de noviembre de 2000. Diario Oficial C 96, de 27.3.2001.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Estrategia en materia de política de los consumidores (2002-2006).* COM (2002) 208 final, de 7 de mayo de 2002, Diario Oficial C 137, de 8.06.2002.

- ❖ COMISIÓN EUROPEA: “El Sistema de Alerta Rápida para los Alimentos que funciona actualmente en la Unión Europea y su posible ampliación a otros países de la región europea”. En la *Conferencia paneuropea sobre calidad e inocuidad de los alimentos*, FAO/OMS, Budapest, 25-28 de febrero de 2002.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Guía del ciudadano sobre las instituciones europeas*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Simplificación del acceso de productos al mercado de otro Estado miembro: aplicación práctica del reconocimiento mutuo*. COM (2003) 3944 - Diario Oficial C 265 de 4.11. 2003.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA (2003). *Doce lecciones sobre Europa*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: “Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF) en la Unión Europea y su posible ampliación a escala mundial”. En el *Segundo foro Mundial FAO/OMS de Autoridades de Reglamentación sobre Inocuidad de los Alimentos*. Bangkok (Tailandia), 12-14 de octubre de 2004.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Una Constitución para Europa*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2004.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA. *Más salud, seguridad y confianza para los ciudadanos: estrategia de salud y protección de los consumidores y propuesta de Decisión por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013)*. COM (2005) 115 final, de 6.04.2005-no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA. DG SANCO: *The rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)*, Annual Report 2006.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA. DG SANCO: “Preguntas y respuestas sobre el nuevo marco legislativo de higiene en la industria alimentaria en la Unión Europea”. *Revista Eurocarne* (2006), nº 143, pp. 97-104.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *El mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea*. COM (2007) 35 final, de 14.02.2007-no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013*. COM (2007) 99 final, de 13 de marzo de 2007-no publicada en el Diario Oficial.
- ❖ COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la experiencia adquirida con la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 852/2004, 853/2004 y 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativos a la higiene*. SEC (2009) 1079.
- ❖ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Proposición no de ley relativa a la aprobación de un plan de medidas urgentes de defensa de la salud de los consumidores y de apoyo a los ciudadanos afectados por neumonía tóxica y sus eventuales secuelas. Boletín de las Cortes Generales, congreso de los Diputados, serie D, nº 741-II, de 24.09.1981.
- ❖ CONSEJO EUROPEO: Conclusiones del Consejo Europeo reunido en Milán el 28-29 de junio de 1985. *Revista de Instituciones Europeas* (1985), nº 2, pp. 657-662.

- ❖ FAO: Garantía de inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76. Depósito de Documentos de la FAO, Roma, 2003.
- ❖ FAO/OMS
- ❖ FAO/OMS: *Conclusiones y recomendaciones de la evaluación conjunta FAO/OMS de la labor de la Comisión del Codex Alimentarius y otros trabajos de la FAO y la OMS en materia de normas alimentarias*. Vigésimo quinto periodo (extraordinario) de sesiones, sede de la FAO, Roma, 13-15 de febrero de 2003” (ALINORM 03/25/5)
- ❖ FAO/OMS/OMC: Conferencia sobre *El Comercio Internacional de Alimentos a partir del año 2000*: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo, impartida por la Sra. G. Staton, Consjera de la OMC. Melbourne, Australia, 11-15 de octubre de 1999.
<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/ECONOMIC/ENS/austral/alico.../alicom-s.ht> 09/07/00.
- ❖ INC: *Guía del Consumidor*. Madrid, 1984
- ❖ INC: *ANTECEDENTES del Instituto Nacional de Consumo*
<http://www.consumo-inc.es/queeselinc/interior/anteced/F.../ANTECED.HT>
19/12/2005
- ❖ INC: *Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. (Ley 26/84, de 19 de julio) Edición anotada*. Madrid 1999.
- ❖ JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE SANIDAD: *Documento Orientativo de Especificaciones de Autocontrol*. Sevilla, 2003.
- ❖ JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE CULTURA: *El Legado Andalús*, Granada, 2001.
- ❖ MINISTERIO DE DEFENSA: *Manual de alimentación y seguridad alimentaria en las Fuerzas Armadas*, edición 2008.
- ❖ MISACO: *Inspección Veterinaria. Guía de actuaciones básicas de los Servicios Veterinarios*. Madrid 1986.
- ❖ MISACO: *Ley General de Sanidad (Ley 14/1986 de 25 de abril)*. Edición anotada. Madrid 1991.
- ❖ MISACO: *Guía de prácticas correctas de higiene en hostelería. I Restaurantes, cafeterías y Bares*. Madrid, 2000.
- ❖ MISACO: *España y Europa, hacia un ideal sanitario común*. Recopilación comentada de textos comunitarios y nacionales en materia de Sanidad y Salud Pública. Madrid, 2002.
- ❖ MISACO: *Guía para la aplicación del sistema de trazabilidad en la empresa agroalimentaria*. Madrid, 2004.
- ❖ MISACO y CGPJ: *Derecho del Consumo: Acceso a la justicia, responsabilidad y garantía*. Madrid, 2001.
- ❖ MISACO e INC: *ABC... de la Ley de los Consumidores y Usuarios*, 2ª ed. Madrid, 1991.
- ❖ MISACO e INC: *Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios. Comentarios y Jurisprudencia veinte años después*. La Ley-Actualidad, S.A. Madrid, 2005.
- ❖ MISACO, AESAN y MAPA: *Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria 2007-2010*.

- ❖ OIE: Organización Mundial de Sanidad Animal
http://www.oie.int/esp/es_index.htm
- ❖ OMC.: Documentos: Textos jurídicos de la OMC: los Acuerdos multilaterales. http://www.wto.org/spaish/docs_s/legal_legal_shtm_10/01/2007.
- ❖ OMC: *Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos*. CAC/RCP 10-1979. Rev. 1 (1985).
- ❖ UE: (2005): Documentos de las Instituciones: Parlamento Europeo: Fichas Técnicas: *La libre circulación de mercancías*. http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_1_es.htm. 12/06/2005
- ❖ UE: Documentos de las Instituciones: Parlamento Europeo: Fichas Técnicas. *Principios y realización general del mercado interior*. http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_1_es.htm. 12/06/2005
- ❖ UE: Actividades de la Unión Europea, por temas. Mercado Interior. Fichas de síntesis legislativa. *Libre circulación de mercancías*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/s070000.htm>. 12/06/2005
- ❖ UE: Actividades de la Unión Europea, por temas. Mercado Interior. Fichas de síntesis legislativa. *Marco general*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/170000.htm>. 12/06/2005
- ❖ UE: Actividades de la Unión Europea, por temas. Mercado Interior. Fichas de síntesis legislativa. *Principio de reconocimiento mutuo en el mercado interior*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/212001b.htm>. 12/06/2005
- ❖ UE: Actividades de la Unión Europea, por temas. Síntesis de la legislación. *Un nuevo enfoque de la armonización técnica*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/121001a.htm>. 12/06/2005

WEB OFICIALES Y DE CONSULTA

AESAN: www.aesan.msc.es/

CODEX ALIMENTARIUS: <http://www.codexalimentarius.net/>

CONSUMER EROSKI: <http://www.consumer.es/>

EFSA: www.efsa.europa.eu/

FAO: www.fao.org/index_es.htm

INC: <http://www.consumo-inc.es/>

MINISTERIO DE SANIDAD: www.msc.es/

OAV: http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles_en.cfm

OIE: www.oie.int/es/

OMC: <http://www.wto.org>.

OMS: <http://www.who.int/es>

UE: <http://europa.eu.int/>

ANEXO NORMATIVO

CAPÍTULO I

Año 1812

- Constitución Española de 1812, art. 321, se atribuye a los Ayuntamientos la policía de comodidad y salubridad.

Año 1813

- Instrucción Sanitaria de 13 de junio de 1813, art. 1, se encarga a los Ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, que deberá cuidar, entre otros, por la calidad de los alimentos de toda clase, así como de remover todo lo que en el pueblo o en los términos municipales pueda alterar la salud pública o la de los ganados.

Año 1823

- Instrucción de 3 de febrero, para el Gobierno político y económico de las provincias. Mantiene en su art. 1º las mismas competencias que la anterior.

Año 1832

- Real Decreto de 9 de noviembre, dando la forma y atribuciones que ha de tener la Secretaría del Despacho de Estado de Fomento General del Reino. C.L.E. t. 17. p. 244.

Año 1833

- Real Decreto de 23 de octubre, establecimiento de los Subdelegados de Fomento en las provincias. C.L. t. 18, pg 264
- Real Decreto de 30 de noviembre, Instrucción dirigida a los Subdelegados de Fomento; en su art. 29 les atribuía amplias competencias sanitarias, como la declaración ante las autoridades de aparición de epidemias, cooperar con las mismas para formar cordones sanitarios, lazaretos, hospitales y cementerios, prestar asistencia gratuita, etc. C.L., t. 24, pg. 355.

Año 1834

- Real Orden de 20 de enero, se ordena a las Autoridades municipales que señalen uno o más parajes acomodados de Mercado o Plaza Pública, destinados a la venta de alimentos.
- Real Orden de 27 de marzo, suprime la mayoría de las Juntas de Sanidad pasando sus funciones a los Subdelegados de Fomento.

Año 1847

- Real Decreto de 17 de marzo, suprime la Junta Suprema de Sanidad y crea la **Dirección General de Sanidad** y el Consejo de Sanidad del Reino, éste último con funciones puramente consultivas y. C.L., t. 40, pg. 283
- Real orden de 26 de marzo, se manda cumplir el Reglamento -adjunto a la misma- que establecía la organización del Consejo y de las Juntas de Sanidad (provinciales y de partido). C.L., t. 40, pg. 303.

Año 1848

- Real Orden de 2 de agosto, por la que se mandó circular a los Gobernadores el **Reglamento de 24 de julio, de los Subdelegados de Sanidad interior del Reino**. C.L., t. 44, pg. 259. Sus arts. 1 y 2, de gran interés, disponían lo siguiente:

Art. 1.- Para vigilar y reclamar el cumplimiento de las leyes, ordenanzas (...) relativas a todo el ramo de la Sanidad en que también está comprendido el ejercicio de las profesiones médicas, el de farmacia, el de la veterinaria (...), se establecerá en al provincias delegados especiales del gobierno, que se titularán Subdelegados de Sanidad.

Art. 2.- En cada uno de los partidos judiciales (...), habrá tres Sudelegados de Sanidad, de los cuales uno será profesor de Medicina o Cirugía, otro de Farmacia y el tercero de Veterinaria.

Año 1849

- Real de 30 de noviembre, declarando que al ser las Juntas de Sanidad puramente consultivas, no les corresponde adoptar por sí mismas medidas extraordinarias para preservar la salud pública. En realidad, esta facultad era de los jefes políticos -provinciales y municipales- quienes resolvían, previa consulta a las Juntas, lo que estimaran conveniente. C.L. t 48, p. 530.

Año 1850

- Real Orden de 24 de febrero, sobre el nombramiento de forma interina de un profesor de medicina como Subdelegado de veterinaria en aquellas provincias donde no había profesores de esta facultad.

Año 1855

- Real Orden de 28 de febrero, con motivo de la reclamación de los Subdelegados de veterinaria de la provincia de Córdoba, contra el Ayuntamiento capitalino por nombrar a dos médicos para el reconocimiento de alimentos, se dispone que corresponde única y exclusivamente a los veterinarios el reconocimiento de los animales de sangre caliente, así como sus embutidos y conservas. Las demás sustancias alimenticias que se expendan en los Mercados, pueden ser

reconocidas indistintamente por profesores de medicina o farmacia. Gaceta del 7 de marzo.

- Ley de 28 de noviembre, sobre el Servicio General de Sanidad. Primera Ley sanitaria del país, inserta las competencias sanitarias en el Ministerio de la Gobernación y dentro de él, en la Dirección General de Sanidad. C.L., t. 66, pg. 431.

Año 1859

- Real Orden de 24 de febrero de 1859 que declara obligatorio para todos los Ayuntamientos la organización de los mataderos y de la inspección de carnes a cargo de los veterinarios. C. L., t. 7, pág. 951

Año 1860

- Real Orden de 6 de junio, por el que se aprueban las Reglas para el Servicio Sanitario Marítimo y Terrestre. C. L. t. 83, pág. 550.

Año 1863

- Real Orden de 24 de febrero, sobre los honorarios y dietas de salida y reconocimiento de ganados de los Subdelegados de Veterinaria. Gaceta del 3 de marzo.

Año 1865

- Real orden de 9 de marzo, denegando la solicitud de los Subdelegados de Sanidad para constituirse en cuerpo, así como compensaciones económicas a su trabajo, por no hallarse el Estado en situación de sostener nuevas cargas. Gaceta del 22 de marzo.

Año 1866

- Circular de la Dirección General de Sanidad de 21 de enero, mandando a los Gobernadores el cuidado de sanificar las poblaciones, haciendo desaparecer de ellas los focos de infección originados por depósitos orgánicos en descomposición y charcos de aguas inmundas. Boletín Oficial de Lugo de 7 de marzo.

Año 1867

- Real Decreto de 17 de abril, que establece en los puertos las Direcciones especiales de Sanidad Marítima. Gaceta de 26 de abril.

Año 1868

- Decreto de 18 de noviembre, se disuelve el Real Consejo de Sanidad y se crea la Junta Superior Consultiva de Sanidad, adscrita a la Dirección General de Sanidad. Gaceta de 20 de noviembre.

Año 1869

- Orden de 12 de abril, se aprueba el Reglamento interior de la Junta Superior Consultiva de Sanidad. Gaceta del 13 de abril

Año 1873

- Decreto de 22 de mayo, se restablece el Consejo superior de Sanidad. Gaceta del 23 de mayo.
- Decreto de 17 de julio, se aprueba su Reglamento. Gaceta del 1 de agosto.

Año 1874

- Decreto de 11 de marzo, que declara disuelto el Consejo Superior de Sanidad y crea en su lugar el Consejo Nacional de Sanidad. Gaceta del 16 de marzo.

Año 1875

- Decreto de 23 de febrero, restableciendo el Real Consejo de Sanidad, y aprobando su Reglamento orgánico. Gaceta del 24 de febrero.

Año 1881

- Real Orden de 4 de junio, distintivo de los Subdelegados de Sanidad. Consistía en una medalla circular de oro de 15 mm de diámetro, con las armas de España en el anverso y el título del cargo en el reverso. Se prendía en el ojal del frac o levita mediante una cinta de color amarillo, morado o amarillo con lista negra en ambos lados, según correspondiera a la profesión de medicina, farmacia o veterinaria. Gaceta del 4 de junio.

Año 1883

- Real Orden de 13 de febrero, destitución de los Subdelegados.
- Real Orden de 9 de octubre, se dictan disposiciones sobre la matanza de reses de cerda, entre ellas, la obligación de su reconocimiento por el inspector de carnes de la localidad. Gaceta del 10 de octubre.
- Real Orden de 11 de diciembre, se crea en las Aduanas fronterizas un servicio especial de inspectores de carnes muertas, grasa, embutidos y ganados, encomendándolo a un veterinario o albéitar. Gaceta del 23 de diciembre.

Año 1887

- Real Orden de 4 de enero, acerca de la conveniencia de recordar a los Gobernadores de provincias su deber de exigir a las Autoridades Locales el cuidado de todo lo relacionado con la higiene de la alimentación. Gaceta del 5 de enero.
- Real Decreto de 12 de junio, aprobando el Reglamento de la Sanidad Marítima. Gacetas del 25, 26 y 27 de junio.

- Real Orden de 31 de diciembre, se dictan medidas de Sanidad Exterior para evitar la entrada en España de reses destinadas al consumo que no vengan en perfecto estado. La importaciones de ganado vacuno, lanar, cabrío y de cerda, así como la de carnes y grasas, serán reconocidas por un veterinario. Gaceta del 4 de enero de 1888.
- Sentencia de 18 de junio, considerando delito y no falta la expedición de comestibles con mezcla de sustancias nocivas para la salud. Gaceta del 14 de septiembre.

Año 1888

- Circular de 17 de enero, de la Dirección General de Sanidad a las Direcciones provinciales sobre las formalidades que deben cumplirse en la tramitación de los expedientes. Gaceta del 18 de enero.
- Real orden de 23 de marzo, sobre los honorarios de los veterinarios que reconocen el ganado, carnes y grasa procedentes del extranjero; igualmente, sólo autoriza el sacrificio de estas reses para el consumo, diez días después de su introducción. Gaceta del 25 de marzo.
- Sentencia de 19 de octubre, caso del pimiento molido, compuesto en su mayor parte de cáscara de almendra teñida con materia colorante artificial y muy poco pimiento, y éste de mala calidad, formando un compuesto nocivo a la salud. Gaceta de 6 de enero de 1889.

Año 1889

- Real Decreto de 28 de octubre, se aprueba el Reglamento de Sanidad Exterior. Gaceta del 12 de noviembre.
- Real Orden de 17 de octubre, nuevamente se recuerda a las autoridades provinciales y municipales el cuidado de la higiene de la alimentación, incitándolas a la creación de laboratorios químicos y al castigo con mano fuerte de los abusos y adulteraciones que constituyan una estafa y un grave daño para la salud pública. Gaceta del 19 de octubre.

Año 1890

- Circular de la Dirección General de Sanidad, de 27 de febrero, para que los Alcaldes ordenen a los médicos municipales que den cuenta mensual al subdelegado respectivo del distrito sanitario de su localidad, de las estadísticas sanitarias. Gaceta del 8 de marzo.
- Real Orden de 3 de abril, disponiendo que la sacarina sea considerada como medicamento, y que se prohíba su introducción con destino a la alimentación. Gaceta del 12 de abril.
- Real orden de 18 de julio, prohibiendo la venta y pesca de ostras desde 1º de mayo a 1 de octubre, prohibición que se hace extensiva a la venta de otras de procedencia extranjera, con destino al consumo público. Gaceta de 28 de julio.

Año 1899

- Real Orden de 1 de febrero, se dispone la creación en cada provincia de una plaza de Inspector Veterinario de Salubridad. Gaceta del 2 de febrero.
- Real Decreto de 28 de octubre, se aprueba el Reglamento de Sanidad Exterior, que viene ratificar la necesidad de un Inspector Veterinario de los ganados que se importen y exporten. Gaceta del 12 de noviembre.

Año 1901

- Real Orden de 14 de mayo, se dictan normas encaminadas a evitar la difusión de las enfermedades contagiosas de los animales. Gaceta del 25 de mayo.
- Real Orden de 11 de julio, se declara con carácter general la utilidad pública en España del uso de cámaras frigoríficas por ventilación de aire frío y seco. Gaceta de 20 de agosto

Año 1904

- Decreto de 12 de enero de 1904, Instrucción General de Sanidad Publica. Gaceta de 22 y 23 de enero.
- Real Orden de 3 de julio, se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria de los animales domésticos. Gaceta del 13 de diciembre.

Año 1906

- Real Decreto de 22 de marzo. Se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Veterinarios Titulares. Gaceta del 27 de marzo.
- Real Orden de 5 de julio, en contestación a una queja presentada por D. Mateo Arciniega se considera que las atribuciones de los Inspectores veterinarios de salubridad (que no están contemplados en la Instrucción Sanitaria de 1904) sean desempeñadas por los nuevos Inspectores provinciales. Gaceta de 4 de agosto.

Año 1907

- Real Decreto de 25 de octubre, se organizan los Servicios de Agricultura y Ganadería dentro del Ministerio de Fomento, y se crea la figura del Inspector provincial de Higiene y Sanidad Pecuaria. Gaceta del 31 de octubre.

Año 1908

- Real Orden de 7 de mayo, se convocan las primeras oposiciones para el ingreso en el Cuerpo de Inspectores de Higiene y Sanidad Pecuaria. Gaceta del 14 de mayo.
- Real Decreto de 22 de diciembre, se establecen disposiciones para evitar el fraude en las sustancias alimenticias. Corresponde a los veterinarios la inspección de todos los alimentos de origen animal, así como frutas y verduras Gaceta del 23 de diciembre. Fue DEROGADO por el RD 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las

infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria. BOE núm. 168, de 15 de julio.

Año 1909

- Real Decreto de 14 de enero, se aprueba el Reglamento Provisional de Sanidad Exterior. Gaceta del 28 de enero.
- Real Decreto de 29 de enero, se determinan las funciones que en materia de Sanidad corresponden al Ministerio de Fomento y al de la Gobernación. Gaceta del 31 de enero.

Año 1910

- Real Orden de 12 de octubre, se aprueban las bases generales a las que habían de atenerse los Reglamentos municipales de higiene. Gaceta del 9 de diciembre.

Año 1914

- Ley de 18 de diciembre, de Epizootias. Gaceta del 19 de diciembre.

Año 1915

- Real Decreto de 22 de enero, por el que se modifica el Real Decreto de 25 de octubre de 1907, en el sentido de no hacer distinciones entre los Inspectores provinciales de Higiene y Sanidad Pecuaria y los Inspectores de Puertos y Fronteras. Gaceta del 23 de enero.
- Real Decreto de 22 de marzo, se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Veterinarios Titulares de España. Gaceta del 27 de marzo.
- Real Decreto de 4 de junio, se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Epizootias (de 1914). Gaceta del 6 de junio.
- Real Orden de 30 de septiembre, se considera como cargo y funciones nuevas las del Inspector municipal de Higiene y Sanidad Pecuaria, por no tener relación alguna la nueva misión y funciones que impone la Ley de Epizootias con las exigidas por anteriores disposiciones. Gaceta de 14 de octubre.

Año 1917

- Real Orden de 4 de marzo, se aprueba un nuevo Reglamento de Sanidad Exterior. Gaceta del 10 de marzo.

Año 1920

- Real Decreto de 17 de septiembre, Instrucciones técnicas que han de servir calificar los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas que se relacionan con la alimentación. Esta disposición puede considerarse como el primer Código Alimentario Español. Gaceta del 22 de septiembre.

Año 1923

- Real Orden de 3 de enero, se dan Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios: mercados, mataderos, abastecimiento de aguas, depuración de aguas residuales, desinfección y desinsectación, cuadras, basureros, etc. Gaceta del 10 de enero.

Año 1924

- Real Orden de 22 de julio, se crean las Jefaturas Técnicas de Farmacia y Veterinaria en la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación. Gaceta del 27 de julio.
- Real Orden de 13 de septiembre, regula el sacrificio de las reses de cerda. Gaceta del 14 de septiembre.

Año 1925

- Real Decreto de 9 de febrero, Se aprueba el Reglamento de Sanidad Municipal. Gaceta del 17 de febrero.
- Real Decreto de 20 de octubre, se aprueba el Reglamento de Sanidad provincial. Gaceta del 24 de octubre.
- Decreto de 2 de abril, se dispone que la oposición será la única forma de provisión de vacantes de Subdelegados. Gaceta del 4 de abril

Año 1928

- Real Orden de 9 de febrero, por la que se crean los Institutos Provinciales de Higiene. Gaceta del 14 de febrero.
- Real Orden de 8 de febrero, reconociendo a los Inspectores municipales de Sanidad el carácter de Autoridad sanitaria de los municipios. Gaceta de 10 de febrero.
- Orden de 11 de mayo, se aprueba el Reglamento y programa que van a regir las oposiciones a plazas de Inspectores de Higiene y Sanidad Pecuaria. Gaceta de 15 de mayo.
- Real Orden de 16 de noviembre, reconociendo a los Subdelegados de Medicina, Farmacia y Veterinaria como Autoridades sanitarias de los distritos o partidos judiciales donde ejerzan sus funciones. Se crea además un carnet de específico para la identificación de dichos funcionarios. Gaceta del 21 de noviembre.

Año 1929

- Real Orden de 9 de febrero, se crean las Secciones de Veterinaria en los Institutos Provinciales de Higiene, dirigidas por un veterinario especializado. Entre sus funciones está el análisis de sustancias alimenticias de origen animal. Gaceta de 14 de febrero.
- Real Decreto de 1 y 6 de marzo, se aprueba la nueva Ley y Reglamento de Epizootias. Gaceta del 20 de marzo.

- Real Decreto de 22 de mayo, se aprueba el Reglamento de aplicación de la inspección sanitaria de establecimientos, edificios y vehículos de servicio público. Dentro de los Servicios municipales de inspección sanitaria, estaba el inspector veterinario municipal. Gaceta del 28 de mayo.

Año 1930

- Real Decreto de 18 de junio, se organizan todos los Servicios Veterinarios en el Ministerio de la Gobernación, agrupándolos en Servicios Veterinarios centrales, provinciales y municipales. Gaceta del 27 de junio.

Año 1931

- Real Orden de 5 de febrero, se aprueba el nuevo Reglamento orgánico del Cuerpo de Subdelegados de Sanidad del Reino. Gaceta del 11 de febrero.
- Decreto de 30 de mayo, se traspasan los Servicios Veterinarios del Ministerio de la Gobernación a la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias del Ministerio de Fomento. Gaceta del 31 de mayo.
- Decreto de 5 de junio, se suprime en el Ministerio de la Gobernación la Inspección General de Sanidad Veterinaria. Gaceta del 6 de junio.
- Decreto de 3 de septiembre, por el que se dictan normas reguladoras para la fabricación y venta de mantecas y margarinas. Gaceta de 5 de septiembre.
- Orden de 29 de septiembre, autorizando la importación de carnes congeladas con destino a la elaboración de embutidos. Gaceta de 9 de octubre.
- Decreto de 20 de noviembre, se unifican los Servicios Veterinarios municipales, creándose el Cuerpo de Inspectores Veterinarios Municipales. Gaceta del 21 de noviembre.
- Orden de 3 de diciembre, para aclarar el Decreto anterior, entendiéndose que en los pueblos donde hubiera Inspector de Higiene Pecuaria y de Sanidad Veterinaria distintos, ambos se mantendrán sin que pueda suprimirse parte del personal que viene prestando sus servicios. Gaceta del 4 de diciembre.
- Decreto de 7 de diciembre, se crea y organiza la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias, en ella se agrupan y centralizan todas las funciones veterinarias. Gaceta del 8 de diciembre, en la Base 3ª del epígrafe "Personal y Servicios", se declara a extinguir el Cuerpo de Subdelegados de Veterinaria.

Año 1933

- Decreto de 3 de septiembre, se declaran a extinguir, los Cuerpos de Subdelegados de Medicina y Farmacia. Gaceta del 6 de septiembre.
- Orden de 26 de septiembre, se aprueba un nuevo Reglamento de Epizootias. Gaceta de 3 de octubre.
- Decreto de 7 de diciembre, se dictan las normas que regulan los Servicios de Higiene Alimentaria y Zoonosis, disponiendo que será competencia de la Dirección General de Sanidad definir los alimentos y los requisitos que deben reunir para ser utilizados en el consumo humano. Así mismo, la inspección higiénico-sanitaria de los alimentos de origen animal se realizará por medio del cuerpo de Veterinarios municipales. Gaceta del 8 de diciembre.
- Decreto de 25 de diciembre, la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia adscrita al Ministerio de la Gobernación, pasa a depender del Ministerio de Trabajo que en el próximo presupuesto se denominará Ministerio de Trabajo, Sanidad y Prevención. Gaceta de 26 de diciembre.

Año 1934

- Decreto de 27 de marzo, los servicios veterinarios de inspección y análisis de productos alimenticios de origen animal importados, corresponderán exclusivamente al personal del Cuerpo Nacional de Veterinaria. Gaceta de 29 de marzo.
- Ley de 11 de julio de 1934, de Coordinación Sanitaria (más conocida como Ley de Mancomunidades Sanitarias). Gaceta de 15 de julio.
- Orden de 24 de julio de 1934, se ordena la constitución de las Juntas Administrativas a las que se refiere la Ley de Coordinación Sanitaria, estas nuevas Juntas asumen el papel de los Institutos Provinciales de Higiene, que desde dicho momento cesan en sus funciones. Gaceta de 28 de julio.
- Decreto de 7 de septiembre, se aprueba un nuevo Reglamento de Sanidad Exterior, que viene a derogar el anterior de 1917. Gaceta del 19 de septiembre.
- Ley de 27 de noviembre de 1934, complementaria a la Ley de Coordinación Sanitaria, su art. 2 dio origen al Reglamento de Inspectores Municipales Veterinarios. Gaceta del 28 de noviembre.
- Decreto de 7 de diciembre, sobre la excepción de pertenecer de modo obligatorio a las Mancomunidades de municipios creadas por la ley de Coordinación Sanitaria. Gaceta del 9 de diciembre.

Año 1935

- Decreto de 14 de junio de 1935, se aprueba el Reglamento económico-administrativo de las Mancomunidades Provinciales Sanitarias, que entrará en vigor el 1 de julio siguiente. Este Reglamento prevé la constitución de dos Subcomisiones técnicas: una de Sanidad y otra de Asistencia pública, ambas presididas por el Inspector Provincial de Sanidad. Gaceta del 19 de junio.

- Decreto de 14 de junio, se aprueba el Reglamento de Inspectores Municipales Veterinarios. Gaceta del 19 de junio.
- Orden de 19 de julio, el Ayuntamiento de Madrid queda exceptuado de pertenecer a la Mancomunidad de municipios de su provincia. Gaceta del 23 de julio.
- Orden de 10 de agosto, se aprueba el Reglamento y programa para las oposiciones a plazas de Inspectores Municipales Veterinarios.

Año 1936

- Decreto de 10 de abril, la complejidad de los servicios prestados por la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia, hacen que ésta se desglose en dos Direcciones Generales: una de Sanidad y otra de Beneficencia, ambas dentro del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión (reaparece la Dirección General de Sanidad con cinco secciones administrativas, dentro de la tercera estaba la Higiene de la Alimentación). Gaceta de 12 de abril.

Año 1939

- Orden de 30 de septiembre, se reorganizan las Jefaturas Provinciales de Sanidad (antiguas Inspecciones Provinciales de Sanidad), al frente de estas jefaturas habrá un funcionario del Cuerpo de Sanidad Nacional y dentro de las Secciones técnicas, hay una de higiene de la alimentación y vigilancia de los alimentos y bebidas. BOE 139, de 2 de octubre.

Año 1944

- Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional. BOE de 26 de noviembre.
- Orden de 30 de diciembre, en cumplimiento de la Ley anterior, se ordena el traspaso de los Servicios veterinarios de higiene bromatológica y zoonosis transmisibles de la Dirección General de Ganadería, a la Dirección General de Sanidad en el Ministerio de la Gobernación. BOE de 1 de enero de 1945.
- Orden de 30 de diciembre, por la que se traspasan los Servicios de Higiene bromatológica y Zoonosis transmisibles desde la Dirección General de Ganadería a la Dirección General de Sanidad en el Ministerio de la Gobernación. BOE de 1 de enero de 1945.

Año 1945

- Orden de 29 de mayo, se dictan normas sobre los cometidos de la inspección de alimentos en mataderos y mercados, y de policía sanitaria contra las zoonosis transmisibles al hombre, en la esfera municipal. BOE de 2 de junio.
- Orden del Ministerio de la Gobernación de 23 de julio, sobre apertura y funcionamiento de fábricas chacineras y mataderos industriales. BOE núm. 209, de 28 de julio.

Año 1949

- Orden de 7 de diciembre de 1949, por la que los Presidentes de los Colegios Veterinarios se incorporan como vocales a las Juntas Administrativas de las Mancomunidades Sanitarias Provinciales. BOE del 13 de diciembre.

Año 1950

- Reglamento del personal de los Servicios Sanitarios Locales. BOE de 9 de abril.

Año 1952

- Ley de 20 de diciembre, de epizootias. BOE de 23 de diciembre.

Año 1954

- Orden del Ministerio de Agricultura de 16 de julio, por la que se aprueban las Ordenanzas por las que han de regirse profesionalmente el Consejo General y los Colegios Provinciales Veterinarios. BOE de 25 de julio.
- Decreto de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la lucha contra las enfermedades infecciosas, desinfección y desinsectación. BOE de 5 de agosto.

Año 1967

- Decreto de 19 de agosto, supresión e integración de organismos en la Administración civil del Estado, se suprimen las Mancomunidades Sanitarias de Municipios pasando sus funciones a ser ejercidas directamente por los Ayuntamientos, así como los Institutos Provinciales de Sanidad cuyas funciones pasan a las Jefaturas Provinciales de Sanidad. BOE de 14 y 15 de septiembre.

Año 1977

- RD 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado. Se refiere al ministerio de Sanidad.

Año 2000

- Real Orden de 24 de febrero, se aprueba el RD 1507/2000, de 1 de septiembre, por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, a efectos de lo dispuesto en los artículos 2.2, 11.2 y 11.5, de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios y normas concordantes. BOE núm. 219, de 12.09.2000.

Año 2003

- Ley 44/2003 de 21 de noviembre de ordenación de las profesiones sanitarias. BOE núm. 280 del 22

CAPÍTULO II

A) Disposiciones alimentarias anteriores a la entrada en vigor del CAE

Año 1901

- Real Orden de 11 de julio de 1901, sobre la necesaria utilidad pública de la adopción en España del uso de cámara frigorífica por ventilación de aire frío y seco para la conservación y conducción de sustancia de fácil alteración. Gaceta del 20 de agosto.

Año 1908

- Real Decreto de 22 de noviembre de 1908, por el que se establecen las disposiciones para evitar el fraude en las sustancias alimenticias. Gaceta del 23 de diciembre.

Año 1918

- Real orden de 5 de diciembre de 1918, por la que se aprueba el Reglamento General de Mataderos. Gaceta del 9 de diciembre.

Año 1920

- Real Decreto de 17 de septiembre de 1920, por el que se aprueban las instrucciones técnicas que han de servir de base para la calificación de los alimentos y de los papeles, aparatos, utensilios y vasijas que se relacionan con los alimentos. Gaceta del 29 de septiembre.

Año 1923

- Real Decreto de 3 de noviembre de 1923, por el que se regulan cuestiones de precios y abastos y la exigencia de responsabilidades por las faltas o delitos de calidad, adulteración o venta de productos alimenticios. Gaceta del 4 de noviembre.

Año 1955

- Orden de 31 de enero, del Ministerio de la Gobernación, por la que se aprueba el Reglamento provisional sanitario de Mataderos y Almacenes frigoríficos, y de circulación de carnes y pescados frescos. BOE núm. 50, de 19 de febrero.
- Circular núm. 8/55, de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, sobre normas para pescado fresco, congelado, conservas, salazones, bacalao y productos derivados. BOE de 2 de octubre.

Año 1956

- Orden de 4 de abril, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba el Reglamento para la elaboración y venta de pastas para sopa y alimenticias en general. BOE núm. 100, de 9 de abril.
- Orden de 18 de abril, de Presidencia de Gobierno, por la que se aprueba el Reglamento para la elaboración y venta de caramelos. BOE núm. 113, de 22 de abril.
- Orden de 7 de julio, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba el Reglamento para la elaboración y venta de productos dietéticos y preparados alimenticios. BOE núm. 195, de 13 de julio.
- Orden de 29 de diciembre, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba el Reglamento para la elaboración y venta de productos de confitería y pastelería. BOE núm. 3, de 3 de enero de 1957.
- Orden conjunta de 24 de septiembre, del Ministerio de la Gobernación y de Comercio, por la que se dictan normas sanitarias y de ordenación de captura, comercio y abasto público de pescados y mariscos. BOE núm. 276, de 2 de octubre.

Año 1957

- Orden de 4 de junio, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba el Reglamento para la elaboración y venta de chocolates y derivados del cacao. BOE núm. 151, de 10 de junio.

Año 1958

- Orden 27 de enero, del Ministerio de la Gobernación, por la que se regula sanitariamente la fabricación y comercio de mantequilla. BOE núm. 29, de 3 de febrero. Un año más tarde, la Dirección General de Sanidad dictó una Resolución para establecer la toma de muestras y análisis de las mantequillas (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 1959).
- Orden de 29 de enero, por la que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de helados. BOE núm. 27, de 31 de enero.
- Orden de 18 de febrero, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba la RTS para la fabricación y venta de bebidas carbónicas. BOE núm. 46, de 22 de febrero.
- Orden de 29 de abril, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba la RTS para la elaboración y venta del café. BOE núm. 105, de 2 de mayo.
- Orden de 1 de agosto RTS para la elaboración y venta de jarabes, horchatas y zumos de frutas. BOE núm. 188, de 4 de agosto.

Año 1959

- Orden de 14 de marzo, del Ministerio de la Gobernación, por la que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de whisky. BOE núm. 73, de 26 de marzo.
- Orden de 24 de agosto, sobre churrerías y buñolería. BOE núm. 210, de 2 de septiembre.

Año 1960

- Orden de 26 de noviembre, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de condimentos y especias naturales. BOE núm. 293, de 7 de diciembre.

Año 1961

- Orden de 21 de noviembre, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de sucedáneos del café. BOE núm. 284, de 28 de noviembre.

Año 1963

- Orden de 5 de marzo de 1963 por la que se aprueban las nuevas Reglamentaciones de «Zumos de Frutas», «Bebidas Refrescantes» y «Jarabes y Horchatas». BOE número 62, de 13 de marzo. Derogó la anterior RTS (de 1958) en lo referente a jarabes y horchatas.

Año 1964

- Decreto 2284/1964, de 23 de julio, de Presidencia del Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento para el reconocimiento de la calidad y salubridad de los moluscos. BOE núm. 198, de 18 de agosto.
- Orden de 16 de agosto, de Presidencia del Gobierno, por la que se aprueba la RTS del hielo. BOE núm. 204, de 25 de agosto.

Año 1965

- Orden de 15 de junio, del Ministerio de la Gobernación, sobre regulación sanitaria del comercio de aves y sus carnes. BOE del 28 de julio.
- Orden de 6 de septiembre, de Presidencia del Gobierno, sobre funcionamiento de las salas de despique y comercio expendedor de las mismas. BOE núm. 216, de 09 de septiembre.

Año 1966

- Decreto 2478/1966, de 6 de octubre, por el que se aprueba le Reglamento de Centrales lecheras y otras Industrias Lácteas. BOE núm. 240, de 07 de octubre.

Año 1968

- Orden de 17 de agosto, del Ministerio de Agricultura, por la que se dictan nuevas normas para el sacrificio de ganado equino con destino al abasto público. BOE núm. 210, de 31 de agosto.

Año 1969

- Orden de 24 de septiembre, de Presidencia de Gobierno, para garantizar la calidad de la merluza congelada. BOE núm. 233, de 29 de septiembre.

Año 1970

- Orden de 27 de julio, del Ministerio de Agricultura, por la que se aprueban las normas generales de definición, denominación, composición y características de los quesos y los quesos fundidos. BOE núm. 186, de 05 de agosto.

Año 1973

- Decreto 644/1973, de 20 de marzo, de Presidencia de Gobierno, por el que se establece la Reglamentación Especial para la elaboración, circulación y comercio del whisky. BOE núm. 76, de 30 de marzo. Derogó la de 1959.
- Orden de 22 de septiembre, del Ministerio de Industria, sobre normalización de conservas vegetales. BOE núm. 239, de 05 de octubre.

Año 1974

- Decreto-Ley 6/1974, del Ministerio de Comercio, de 27 de noviembre, en materia de Disciplina del Mercado. BOE de 22 de enero de 1975.
- Decreto 3632/1974, del Ministerio de Comercio, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla el Decreto-Ley 6/1974. BOE núm. 19, de 22 de enero de 1975. Es una disposición particularmente interesante, precursora del RD 1945/ 1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, que vino a derogarla. Cabe destacar de ella, por lo que aún pervive en su sucesora, el capítulo de fraudes y adulteraciones, la tipificación de las infracciones, la actuación inspectora y las pruebas analíticas.
- Orden de 27 de febrero, del Ministerio de Comercio, sobre regulación del mercado de aceites de semillas oleaginosas. BOE núm. 60, de 11 de marzo. Según esta disposición, los establecimientos minoristas podían vender todos los aceites de consumo de boca en régimen de envasado. A granel sólo se vendían en ciertos establecimientos autorizados.
- Orden de 22 de mayo, del Ministerio de la Gobernación, por la que se regulan las condiciones sanitarias del sacrificio de conejos domésticos y de granja y el comercio de sus carnes. BOE núm. 371, de 08 de junio.

- Decreto 2130/1974, de Presidencia, 20 de julio, sobre Reglamentación para la elaboración, circulación y comercio de helados. BOE núm. 181, de 30 de julio. Derogó al primera RTS de helados de 1958.
- Orden de 24 de julio, del Ministerio de Comercio, sobre prohibición de venta ambulante y domiciliaria de toda clase de aceites comestibles. BOE núm. 192, de 12 de agosto. *Únicamente se autorizaba el reparto a domicilio por los detallistas, siempre y cuando fuera aceite envasado, bajo marca registrada y con el obligatorio precinto.*
- Decreto 2484/1974, de 9 de agosto, de Presidencia, por el que se aprueba la Reglamentación Especial para la elaboración, circulación y comercio del brandy. BOE núm. 218, de 11 de septiembre.
- Orden de 23 de enero, del Ministerio de Agricultura, por la que se reglamenta la elaboración, circulación y comercio de la sangría y otras bebidas derivadas del vino. BOE núm. 33, de 07 de febrero.

Año 1975

- Orden de 7 de enero, de la Presidencia del Gobierno, por el que se aprueba la norma para la mantequilla destinada al mercado nacional. BOE núm. 55, de 05 de marzo.
- Decreto 407/1975, de 7 de marzo, de Presidencia, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de bebidas refrescantes. BOE núm. 61, de 12 de marzo.
- Decreto 408/1975, de 7 de marzo, de Presidencia del Gobierno, por el que se aprueba la RTS para la manipulación de huevos frescos y conservados, y elaboración, conservación y venta de ovoproductos. BOE núm. 61, de 12 de marzo.
- Oficio/Circular 1/1975, de la Dirección General de Comercio Alimentario, por la que se prorroga el núm. 3/74, sobre venta a granel de aceites de oliva virgen de hasta 1.5º de acidez filtrado.

B) Disposiciones relativas al CAE

Año 1955

- Orden de la Presidencia de 21 de junio de 1955, se crea la Comisión Interministerial encargada de estudiar y redactar proyectos de Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (CIRTS) de todas las industrias encuadradas en el Sindicato Nacional de la Alimentación y Productos Coloniales. BOE de 26 de junio.

Año 1960

- Orden de 29 de marzo de 1960, se crea la subcomisión de expertos en el seno de la ya existente Comisión Interministerial (CIRTS), para redactar el texto del CAE. BOE del 31 de marzo.
- Orden de 14 de febrero de 1961, por la que se aprueba el proyecto de estructura del CAE. BOE de 21 de febrero.

Año 1963

- Decreto 1327/1963, de 5 de junio, sobre competencia de la Dirección General de Sanidad en las sustancias y productos alimenticios destinados al consumo público. BOE núm. 143, de 15 de junio. En espera de la aprobación del CAE y las correspondientes RTS para regular este sector de forma completa, el Ministerio de la Gobernación, en prevención de los riesgos y fraudes por el vacío legal, reforzó las competencias inspectoras de esta Dirección: *en el ejercicio de la superior vigilancia sanitaria del ciclo completo de obtención, transformación, elaboración, envasado, conservación en sus distintas formas y sistemas, almacenamiento, circulación, venta al por mayor y al detall y suministro en establecimientos públicos de consumición, de todas las sustancias y productos destinados al consumo humanos, así como sus materias primas.*

Año 1966

- Decreto 1664/1966, de 16 de junio, se crea la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria (CIOA).

Año 1967

- Decreto de 2484/1967, de 21 de septiembre, se aprueba el texto del CAE. BOE núms. 248 a 253, de 17 a 23 de octubre.

Año 1974

- Decreto 2519/1974, de 9 de agosto, sobre entrada en vigor del CAE. BOE núm. 220, de 13 de septiembre.

*Art. 1. El CAE entrará en vigor a los seis meses de la fecha de publicación de este Decreto, salvo los capítulos X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XXI, XXII y XXVI, que no serán de aplicación hasta transcurrido un año, a partir de dicha fecha. El CAE entró en vigor en todos sus capítulos el **13 de septiembre de 1975.***

Año 1977

- RD 3452/1977, de 16 de diciembre, sobre regulación de la CIOA. BOE núm. 20, de 24 de enero de 1978.

Año 1982

- Real Decreto 1456/1982, de 18 de junio, por el que se regula la CIOA. BOE núm. 157, de 2 de julio.

C) Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (RTS) aprobadas en la primera etapa de desarrollo del CAE (año 75 al 81)

Año 1974

- Decreto 2180/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de helados. BOE de 30 de julio.

Año 1975

- Decreto 406/1975, de 7 de marzo, por el que se aprueba la RTS para los agentes aromáticos para la alimentación. BOE de 12 de marzo.
- Decreto 407/1975, de 7 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de bebidas refrescantes. BOE de 12 de marzo.
- Decreto 2179/1975, de 12 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de caramelos y chicles. BOE de 13 de septiembre.
- Decreto 2180/1975, de 12 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y venta de caldos y sopas deshidratadas. BOE de 13 de septiembre.
- Decreto 2181/1975, de 12 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de pastas alimenticias. BOE de 13 de septiembre.
- Decreto 2182/1975, de 12 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de turrone y mazapanes. BOE de 13 de septiembre.
- Decreto 2183/1975, de 12 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de la cerveza. BOE de 13 de septiembre.
- Decreto 3610/1975, de 5 de diciembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de cacao, chocolate, productos derivados y sucedáneos del chocolate. BOE de 20 de enero de 1976.

Año 1976

- Real Decreto 2685/1976, de 16 de octubre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de preparados alimenticios para regímenes dietéticos y/o especiales. BOE núm. 284, de 26 de noviembre.
- Real Decreto 2688/1976, de 16 de octubre, por el que se aprueba la RTS sobre uso de materiales poliméricos en relación a los productos alimenticios y alimentarios. BOE núm. 284, de 26 de noviembre.
- Real Decreto 3263/1976, de 26 de noviembre, por el que se aprueba la RTS de mataderos, salas de despiece, centros de contratación, almacenamiento y distribución de carnes y despojos. BOE núm. 30, de 4 de febrero de 1977.

Año 1977

- Real Decreto 512/1977, de 8 de febrero, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de platos preparados (precocinados y cocinados). BOE núm. 79, de 2 de abril.
- Real Decreto 922/1977, de 28 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de zumos de frutas y de sus derivados. BOE de 6 de mayo.

Año 1978

- Real Decreto 2419/1978, de 19 de mayo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de productos de confitería, pastelería, bollería y repostería. BOE núm. 244, de 12 de octubre.
- Real Decreto 2420/1978, de 2 de junio, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de conservas vegetales. BOE núm. 244, de 12 de octubre.

Año 1981

- Real Decreto 1011/1981, de 10 de abril, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de grasas comestibles (animales, vegetales y anhidras), margarinas, minarinas y preparados grasos. BOE núm. 130, de 1 de junio.
- Real Decreto 2119/1981, de 24 de julio, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas. BOE núm. 226, de 21 de septiembre.

D) Reglamentaciones Técnico-Sanitarias (RTS) aprobadas en la segunda etapa de desarrollo del CAE (año 82 al 86)

Año 1982

- Real Decreto 644/1982, de 5 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de anís. BOE núm. 79, de 2 de abril.
- Real Decreto 1124/1982, de 30 de abril, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de galletas. BOE núm. 133, de 4 de junio
- Real Decreto 1125/1982, de 30 de abril, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de materiales poliméricos en relación con los productos alimenticios y alimentarios. BOE núm. 133, de 4 de junio.
- Real Decreto 1787/1982, de 14 de mayo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de turrones y mazapanes. BOE núm. 183, de 2 de agosto.
- Real Decreto 1416/1982, de 28 de mayo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de aguardientes compuestos, licores, aperitivos sin vino base y otras bebidas derivadas de alcoholes naturales. BOE núm. 153, de 28 de junio.
- Real Decreto 2561/1982, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la RTS de industrias, almacenamiento, transporte y comercialización de leche y productos lácteos. BOE núm. 287, de 30 de noviembre.

Año 1983

- Real Decreto 308/1983, de 25 de enero, por el que se aprueba la RTS de aceites vegetales comestibles. BOE núm. 44, de 21 de febrero.
- Real Decreto 667/1983, de 2 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de zumos de frutas y otros vegetales y de sus derivados. BOE núm. 77 de 31 de marzo.
- Real Decreto 670/1983, de 2 de marzo, por el que se aprueba el RTS para la elaboración, circulación y comercio de helados. BOE núm. 78, de 1 de abril.
- Real Decreto 1074/1983, de 25 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y venta de aceitunas de mesa. BOE núm. 108, de 6 de mayo.
- Real Decreto 1354/1983, de 27 de abril, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de té y derivados, BOE núm. 126, de 27 de mayo.
- Real Decreto 1424/1983, de 27 de abril, por el que se aprueba la RTS para la obtención, circulación y venta de sal y salmueras comestibles. BOE núm. 130, de 1 de junio.
- Real Decreto 2507/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y comercialización de masas fritas. BOE núm. 225, de 20 de septiembre.
- Real Decreto 2815/1983, de 13 de octubre, por el que se aprueba la RTS de los productos de la caza. BOE núm. 270, de 11 de noviembre.

- Real Decreto 2816/1983, de 13 de octubre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de detergentes. BOE núm. 270, de 11 de noviembre.
- Real Decreto 2817/1983, de 13 de octubre, por el que se aprueba la RTS de los comedores colectivos. BOE núm. 270, de 11 de noviembre.
- Real Decreto 3176/1983, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de especies vegetales para infusiones de uso en la alimentación. BOE núm. 310, de 28 de diciembre.
- Real Decreto 3177/1983, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la RTS de aditivos alimentarios. BOE núm. 310, de 28 de diciembre.
- Real Decreto 3349/1983, de 30 de noviembre, por el que se aprueba la RTS para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas. BOE núm. 20, de 24 de enero de 1984.
- Real Decreto 3360/1983, de 30 de noviembre, por el que se aprueba la RTS de lejías. BOE núm. 308, de 25 de diciembre.

Año 1984

- Real Decreto 379/1984, de 25 de enero, por el que aprueba la RTS de industrias, almacenes al por mayor y envasadores de productos y derivados cárnicos elaborados y de los establecimientos de comercio al por menor de carne y productos elaborados. BOE núm. 49, de 27 de febrero.
- Real Decreto 380/ 1984, de 25 de enero, por el que se aprueba la RTS para la elaboración y venta de jarabes. BOE núm. 49, de 27 de febrero.
- Real Decreto 381/1984, de 25 de enero, por el que se aprueba la RTS del comercio minorista. BOE núm. 49, de 27 de febrero.
- Real Decreto 858/1984, de 28 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de salsas de mesa. BOE núm. 112, de 10 de mayo.
- Real Decreto 944/1984, de 28 de marzo, por el que se aprueba la RTS de industrias de aprovechamiento y transformación de subproductos cárnicos para usos industriales y alimentación animal. BOE núm. 120, de 19 de mayo.
- Real Decreto 1137/1984, de 28 de marzo, por el que se aprueba la RTS para la fabricación, circulación y comercio de panes y panes especiales. BOE núm. 146 de 19 de junio.
- Real Decreto 1286/1984, de 23 de mayo, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de las harinas y sémolas de trigo y otros productos de su molienda, para el consumo humanos. BOE núm. 161, de 6 de junio.
- Real Decreto 1521/1984, de 1 de agosto, por el que se aprueba la RTS de los establecimientos y productos de la pesca y acuicultura con destino al consumo humano. BOE núm. 201, de 22 de agosto.
- Real Decreto 1915/1984, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la RTS de mataderos de conejos, salas de despiece, industrialización, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización de sus carnes. BOE núm. 260, de 30 de octubre.

- Real Decreto 2242/1984, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de condimentos y especias. BOE núm. 306, de 22 de diciembre.

Año 1985

- Real Decreto 168/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la RTS sobre condiciones generales de almacenamiento frigorífico de alimentos. BOE núm. 39, de 14 de febrero.
- Real Decreto 179/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la RTS de mataderos de aves, salas de despiece, industrialización, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización de sus carnes. BOE núm. 40, de 15 de febrero.
- Real Decreto 263/1985, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Salubridad de los Moluscos.
- Real Decreto 2323/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, almacenamiento, transporte y comercialización de sucedáneos de café. BOE núm. 299, de 14 de diciembre.

Año 1986

- Real Decreto 706/1986, de 7 de marzo, por el que se aprueba la RTS sobre las condiciones generales de almacenamiento (no frigorífico) de alimentos y productos alimentarios. BOE núm. 90, de 15 de abril.
- Real Decreto 2483/1986, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la RTS sobre condiciones generales de transporte terrestre de alimentos y productos alimentario a temperatura regulada. BOE núm. 291, de 5 de diciembre.

Año 1987

- Real Decreto 1261/1987, de 11 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, almacenamiento, transporte y comercialización de azúcares destinados al consumo humano. BOE núm. 246, de 14 de octubre.

Año 1988

- Real Decreto 349/1988, de 15 de abril, por el que se aprueba la RTS de productos cosméticos. BOE núm. 95, de 20 de abril.
- Real Decreto 1231/1988, de 14 de octubre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, almacenamiento, transporte y comercialización del café. BOE núm. 252, de 20 de octubre.
- Real Decreto 1425/1988, de 25 de noviembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de materiales plásticos destinados a estar en contacto con los productos alimenticios y alimentarios. BOE núm. 288, de 1 de diciembre.

Año 1989

- Real Decreto 644/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba la RTS en materia de intercambio de carnes de aves para el comercio intracomunitario, e importación de las mismas a terceros países, y a las normas que hacen relación a los mataderos, salas de despiece y almacenes frigoríficos autorizados para dicho comercio. BOE núm. 140, de 13 de junio.
- Real Decreto 1473/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la RTS que regula las condiciones exigibles al comercio intracomunitario de productos cárnicos destinados al consumo humano, así como los que deben reunir las industrias cárnicas autorizadas para dicho comercio. BOE núm. 297, de 12 de diciembre.

Año 1990

- Real Decreto 822/1990, de 22 de junio, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio del cacao y chocolate. BOE núm. 154, de 28 de junio.
- Real Decreto 823/1990, de 22 de junio, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de derivados de cacao, derivados de chocolate y sucedáneos de chocolate. BOE núm. 154, de 28 de junio.
- Real Decreto 1043/1990, de 27 de julio, por el que se aprueba la RTS sobre objetos de cerámica para uso alimentario. BOE núm. 191, de 10 de agosto.
- Real Decreto 1044/1990, de 27 de julio, por el que se aprueba la Instrucción TS sobre materiales y objetos de película de celulosa para uso alimentario. BOE 191, de 10 de agosto.
- Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la RTS para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público. BOE núm. 226, de 20 de septiembre.
- Real Decreto 1477/1990, de 2 de noviembre, por el que se aprueba la RTS de los aromas que se utilizan en los productos alimenticios y de los materiales base para su producción. BOE núm. 280, de 22 de noviembre.

E) Disposiciones sobre las Normas de Calidad

Año 1972

- Ley 22/1972, de 10 de mayo, por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo Económico y Social. BOE núm. 113, de 11 de mayo.
- Ley 26/1968, de 20 de junio, se crea el Fondo para la Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA). BOE núm. 149, de 21 de junio.
- Decreto 2257/1972, de 21 de julio, sobre normalización de productos agrícolas en el mercado interior. BOE núm. 205, de 26 de agosto.

Año 1973

- Decreto 1043/1973, de 17 de mayo, sobre normalización de productos ganaderos en el mercado interior.

Año 1984

- Real Decreto 2192/1984, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de las normas de calidad para las frutas y hortalizas frescas comercializadas en el mercado interior. BOE núm. 300, de 15 de diciembre.

Cuadro de sustitución, modificación y derogación expresa del CAE

CAPÍTULOS	DESARROLLO/MODIFICACION/DEROGACION
CAP IV Condiciones generales del material relacionado con los alimentos, aparatos y envases. Rotulación y precintado. Envasado.	Resolución de 28 de enero de 1977, sobre compuestos macromoleculares. Desarrolla el art. 2.04.02. RD 397/1990, de 16 de marzo, por el que se aprueban las condiciones generales de los materiales para uso alimentario , distintos de los poliméricos. Deroga los apdos. 2.04.01 a 2.04.03.
CAP V Conservación de alimentos	RD 1353/1983, de 27 de abril modifica el CAP V
CAP VII Preparación culinaria	Modificado por O de 21 de febrero de 1977, por que se aprueban las normas higiénico-sanitarias dedicadas a la preparación de comidas . Derogado por RD 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas .
CAP IX Condiciones generales de los juguetes, útiles de colegio y material de uso doméstico.	RD 106/1985, de 23 de enero, por el que se modifican las condiciones generales que establece el CAE, para los materiales de uso domestico no en contacto con los alimentos. Deroga los apdos. 2.09.02 a 2.09.10, en relación a los objetos de adornos o uso personal, copas y tapicerías . RD 841/1985, de 25 de mayo, por el que se modifican las condiciones generales que establece el CAE para el mobiliario . Deroga los art. 2.09.02 a 2.09.05 y 2.09.10. Real Decreto 842/1985, de 25 de mayo, por el que se desarrolla lo dispuesto en el Capitulo IX del CAE, sobre las Condiciones generales que, para uso domestico y de la población infantil, deben reunir los disolventes, colas, pegamentos, pinturas, tintas, barnices y otros materiales análogos . Real Decreto 2330/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes, útiles de uso infantil y artículos de broma . Deroga el cap. IX.
CAP X Carnes y derivados	RD 3263/1976, de 26 de noviembre, RTS de mataderos, salas de despiece, centros de contratación, almacenamiento y distribución de carnes y despojos. Deroga la secc. 1ª y 2ª RD 1915/1984, de 26 de Septiembre, por el que se aprueba la RTS de mataderos de conejos , salas de despiece, industrialización, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización de sus carnes. Deroga la secc. 1 y 2. RD 179/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la RTS de mataderos de aves , salas de despiece, industrialización, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización de sus carnes. Deroga la secc. 1 y 2. RD 504/1986, de 21 de febrero, por el que se modifica el apdo. 3.10.09, punto f. del CAE.

	RD 2452/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, distribución y comercio de caldos, consomés, sopas y cremas . Deroga los apdos. 3.10.30 y 3.10.32.
	RD 260/2002, de 8 de marzo, por el que se fijan las condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de carnes de reses de lidia .
CAP XI Aves y Caza	RD 179/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la RTS de mataderos de aves , salas de despiece, industrialización, almacenamiento, conservación, distribución y comercialización de sus carnes. Deroga la secc. 1.
CAP XV Leche y derivados	RD 200/2009, de 23 de febrero, por el que se derogan determinadas disposiciones que inciden en las normas de calidad para la mantequilla destinada al mercado nacional. Deroga los apdos. 3.15.19 a 3.15.25. RD 1113/2006, de 29 de septiembre, por el que se aprueban las NC para quesos y quesos fundidos . Deroga los apdos. 3.15.26 a 3.15.33. RD 503/1986, de 21 de febrero por el que se modifican determinados artículos del capítulo XV (Leche y Derivados) del Código Alimentario Español. Modif. los art. 3.15.9; 3.15.26 a 3.15.31 y 3.15.33.
CAP XVI Grasas comestibles	RD 2621/1981, de 2 de octubre, sobre control de la actividad de obtención de aceites y grasas por esterilización. Desarrolla el art. 3.16.13.
CAP XX Harinas y derivados	RD 496/2010, de 30 de abril, NC para los productos de confitería, pastelería, bollería y repostería . Sustituye los apdos. 3.20.46 y 3.20.50
CAP XXI Hortalizas y Verduras	RD 30/2009, de 16 de enero, por el que se establecen las condiciones sanitarias para la comercialización de setas para uso alimentario. Deroga la secc. 2ª.
CAP XXIII Edulcorantes naturales y derivados	RD 496/2010, de 30 de abril, NC para los productos de confitería, pastelería, bollería y repostería . Sustituye el apdo. 3.23.39.
CAP XXV Alimentos estimulantes y derivados	RD 1597/1982, de 9 de julio, por el que se modifican los artículos 3.25.10 y 3.25.11 de la Sección 1.ª (café y derivados) del capítulo XXV del CAE. RD 2362/1985, de 4 de diciembre, por el que se autoriza la comercialización de las mezclas de solubles de café con solubles de sucedáneos de café. Modif. el art. 3.25.11, apdo. h.
CAP XXVI Conservas animales y vegetales. Platos preparados. Productos dietéticos y de régimen.	RD 2452/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, distribución y comercio de caldos, consomés, sopas y cremas . Deroga los apdos. 3.26.15 a 3.26.20. RD 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas . Deroga secc. 2ª
CAP XXVII Aguas y hielo	Decreto 3069/1972, de 26 de octubre, sobre aguas de bebida envasadas . De desarrollo. RD 1423/1982, de 18 de junio, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público . Deroga la secc. 1ª. RD 1161/1991, de 22 de julio, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasada . Deroga secc. 2ª.
CAP XXVIII Helados	Derogado por RD 618/1998, de 17 de abril, por el que se aprueba la RTS para la elaboración, circulación y comercio de

<p>CAP XXX Bebidas alcohólicas</p>	<p>helados y mezclas envasadas para congelar. Orden de 9 de diciembre de 1971, deroga las ss. 1ª a 8ª y 10ª. RD 2484/1974, de 9 de agosto, sobre reglamentación especial para el brandy. De desarrollo. RD 2297/1981, de 20 de agosto, sobre reglamentación especial para la ginebra. De desarrollo. RD 644/1982, 1982, de 5 de marzo, por el que se aprueba la Reglamentación Especial para la elaboración, circulación y comercio de añís. De desarrollo.</p>
<p>CAP XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV Aditivos, estabilizadores, sustancias que impiden las alteraciones, correctores e impurezas.</p>	<p>Derogados en su totalidad por RD 1111/1991, de 12 de julio, por el que se modifica la RTS de aditivos alimentarios, aprobada por Real Decreto 3177/1983, de 16 de noviembre, y modificada por Real Decreto 1339/1988, de 28 de octubre.</p>
<p>CAP XXXVIII Artículos higiénicos y de uso doméstico.</p>	<p>RD 349/1988, de 15 de abril, Real Decreto 349/1988, de 15 de abril, por el que se aprueba la RTS de productos cosméticos. Deroga los arts. 5.38.02 a 5.38.14. RD 2330/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes, útiles de uso infantil y artículos de broma. Deroga el cap. XXXVIII.</p>

CAPÍTULO III

Año 1969

- Resolución del Consejo de 28 de mayo de 1969, referente al reconocimiento recíproco de los controles. DOCE núm. C 076, de 17.06.1969.
- Resolución del Consejo de 28 de mayo de 1969, por la que se establece un programa para la eliminación de los obstáculos técnicos a los intercambios de productos alimenticios, resultantes de disparidades entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros. DOCE núm. C 076, de 17.06.1969.

Año 1980

- Decisión del Consejo de 15 de enero de 1980, sobre las disposiciones para el establecimiento y aplicación de prescripciones técnicas y de normas. DOCE núm. L014, de 19.01.1980.

Año 1985

- Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985, relativa a una nueva aproximación en materia de armonización y normalización. DOCE nº C 136, de 4.06.1985.
- Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985, relativa a una nueva aproximación en materia de armonización de normalización. DOCE núm. C 136, de 4.06.1985.

Año 1992

- Resolución del Consejo de 18 de junio de 1992, relativa a la función de la normalización europea. DOCE núm. C 173, de 9.07.1992.
- Resolución del Consejo de 7 de diciembre de 1992, relativa al funcionamiento del mercado único. DOCE núm. C 334, de 18.12.1992.

Año 1993

- Decisión del Consejo de 22 de julio de 1993, relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de la conformidad y a las disposiciones referentes al sistema de colocación y utilización del marcado "CE" de conformidad, que van a utilizarse en las directivas de armonización técnica. DOCE núm. L 220, de 30.08.1993.

Año 1995

- Resolución del Consejo de 29 de junio de 1995, sobre la aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario y sobre las sanciones aplicables por incumplimiento de sus disposiciones relativas al mercado interior. DOCE núm. C 188, de 22.07.1996.
- Decisión nº 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad. DOCE núm. L 321, de 30.12.1995.

Año 1996

- Resolución del Consejo de 8 de julio de 1996 sobre la simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior. DOCE núm. C 224, de 01.08.1996.

Año 1999

- Resolución del Consejo de 28 de octubre de 1999, sobre el reconocimiento mutuo. DOCE núm. C141, de 19.05.2000.
- Resolución del Consejo de 28 de octubre de 1999 sobre "la función de la normalización en Europa". DOCE núm. C 141, de 19.05.2000.
- Resolución del Consejo de 24 de junio de 1999, sobre la gestión de los acuerdos de reconocimiento mutuo. DOCE núm. L 190, de 7.07.1999.
- Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información. BOE núm. 185, de 4.08.1999.

CAPÍTULO IV

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Firmado en Ginebra el 30.10.1947. Entró en vigor el 1 de enero de 1948.

- Instrumento de ACCESIÓN de España al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 30 de octubre de 1947. BOE núm. 24, de 28 de enero de 1964.
- Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC). Firmado en Marrakech el 15.04.1994. Entró en vigor el 1 de enero de 1995.
- Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los Acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-94). DO L 336, de 23.12. 1994.
- ESPAÑA. Instrumento de RATIFICACIÓN del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC). BOE núm. 20 de 24.01.1995.
- Decisión 2003/822/CE, del Consejo, de 17 de noviembre, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la Comisión del *Codex Alimentarius*. DO L309, de 26.11.2003.

CAPÍTULO V

Constitución Española (1978). BOE 29 de diciembre de 1978

Art. 43. La Protección del Consumidor
Art. 51.1. Defensa del Consumidor y Usuario

Año 1983

- Real Decreto 1427/1983, de 25 de mayo, por el que se crea la Comisión Coordinadora de Inspecciones Administrativas sobre bienes y servicios de uso y consumo. BOE núm. 131, de 2 de junio.
- Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria. BOE núm. 168, de 15 de julio.

Año 1984

- Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Defensa del Consumidor y Usuario. BOE núm. 176, de 24 de julio. DEROGADA por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias

Año 1986

- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública. BOE núm. 102, de 29 de abril.
- Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad. BOE núm. 101, de 29 de abril.

Año 1990

- Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre derecho de participación, representación y consulta de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones. BOE. Núm. 155, de 29 de junio.

Año 1993

- Real Decreto 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de productos alimenticios. BOE núm. 36 de 11 de febrero.

Año 1994

- Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canaria. BOC núm. 96, de 5 de agosto.
- Ley 22/1994, de 6 de julio, de Responsabilidad Civil por los daños causados por productos defectuosos. BOE núm. 161, de 7 de julio. Modificada por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social (DA duodécima). BOE núm. 313, de 30 de diciembre. DEROGADA por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias

Año 1995

- Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de los productos alimenticios. BOE núm. 246, de 14 de octubre.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Libro II:
 - Título XIII, Cap. XI, sec 3ª, De los delitos relativos al Mercado y a los Consumidores (arts. 278-286)
 - Título XVII, Cap. III, Delitos contra la Salud Pública (arts 359-378).

Año 1996

- RD 44/1996, de 19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor. BOE. núm. 46, de 22 de febrero. DEROGADO.

Año 1999

- Decisión 283/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero, por la que se establece un marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores. DO L 34, de 9.02.1999.

Año 2000

- Real Decreto 1507/2000, de 1 de septiembre, por el que se actualizan los catálogos de productos de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, a efectos de lo dispuesto en los artículos 2.2, 11.2 y 11.5 de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios y normas concordantes. BOE núm. 219, de 12 de septiembre.

Año 2002

- Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas Directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores. BOE núm. 259, de 29.10.2002.
- Real Decreto 709/2002, de 9 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. B.O.E. 26.07.2002.

Año 2003

- Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias. BOE núm. 56, de 8 de marzo.
- Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre Seguridad General de los Productos. BOE núm. 9, de 10 de enero de 2004.

Año 2004

- Orden SCO/564/2004, de 27 de febrero por la que se establece el Sistema Coordinado de Alertas y Emergencias de Sanidad y Consumo (SICAS). BOE núm. 56, de 5 de marzo

Año 2006

- Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios. BOE núm. 312, de 30 de diciembre.

- Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regula determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios. BOE núm. 126, de 27 de mayo (DEROGA el Real Decreto 2207/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios).
- Decisión 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, por la que se establece un Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013). DOUE L 404, de 30.12.2006.

Año 2007

- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. BOE núm. 287, de 30 de noviembre.

CAPÍTULO VI

Año 1995

- Real Decreto 2207/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios. BOE núm. 50, de 27 de febrero de 1996. Vigente hasta el 28 de mayo de 2006, cuando entró en vigor el Reglamento (CE) 853/2004 sobre higiene general de los productos alimenticios.

Año 1996

- Decisión 239/96/CE de la Comisión, de 27 de marzo, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina. DO L 78, de 28.03.1996.

Año 2001

- Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE, núm. 161, de 6 de julio.
- Real Decreto 1440/2001, de 21 de diciembre, por el que se establece el Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria. BOE núm. 12, de 14 de enero.

Año 2002

- Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de

Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. D.O. L. 31 de 1.02.2002.

- Real Decreto 202/2000, de 11 de enero, por el que se establecen normas relativas a los manipuladores de alimentos. BOE núm. 45, de 25 de febrero.
- Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE núm. 178, de 26 de julio.

Año 2004

- Reglamento (CE) 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, relativo a la higiene de los productos alimenticios. DOUE L 139, de 30/4/2004.
- Reglamento 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. DOUE L 139, de 30/4/2004.
- Reglamento 854/2004, del Parlamento y del Consejo, de 29 de abril por el que se establecen los controles oficiales de productos de origen animal. DOUE L 139, de 30/4/2004.
- Reglamento (CE) 882/2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. DOUE L 165, de 30/4/2004

Año 2005

- Reglamento (CE) 183/2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos. DOUE L 35 8/2/2005
- Reglamento (CE) 1688/2005 de la Comisión, de 14 de octubre de 2005, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a garantías especiales, con respecto a la salmonela, para los envíos destinados a Finlandia y Suecia de determinadas carnes y determinados huevos. DOUE L 271, de 15/10/2005.
- Reglamento (CE) 2073/2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios. DOUE L 338 22/12/2005.
- Reglamento (CE) 2074/2005, medidas de aplicación para determinados productos con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 853/2004 y 854/2004. DOUE L 338, 22.12.2005.
- Reglamento (CE) 2075/2005, por el que se establecen normas específicas para los controles oficiales de la presencia de triquinosis en la carne. DOUE L 338, 22.12.2005.
- Reglamento (CE) 2076/2005, por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos (CE) 853/2004, 854/2004 y 882/2004 y se modifican los Reglamentos (CE) 853/2004 y 854/2004. DOUE L 338, 22.12.2005.

Año 2006

- Reglamento (CE) 322/2006, de 23 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1043/2005 debido a las disposiciones sobre higiene de los productos alimenticios y los alimentos de origen animal previstas en el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L, 54 de 24/02/2006.
- Reglamento (CE) 776/2006, de 23 de mayo de 2006, por el que se modifica el anexo VII del Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los laboratorios comunitarios de referencia. DOUE L, 136 de 24/05/2006.
- Reglamento (CE) 1662/2006, de 6 de noviembre, que modifica el Reglamento nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. DOUE L 320, de 18/11/2006.
- Reglamento (CE) 1663/2006, de 6 de noviembre de 2006, que modifica el Reglamento (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano. DOUE L 320, de 18/11/2006.
- Reglamento (CE) 1666/2006, de 6 de noviembre de 2006, que modifica el Reglamento (CE) nº 2076/2005, por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 853/2004, (CE) nº 854/2004 y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 320, de 18/11/2006.
- Reglamento (CE) 1791/2006, de adaptación de determinados reglamento como consecuencia de la adhesión de Bulgaria y Rumania. DOUE L 363, de 20/12/2006.
- Decisión 2006/677, por la que e establecen las directrices que fijan los criterios para la realización de auditorias según el Rgto. 882/2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. DOUE L 78, de 10/10/2006
- Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios. BOE núm. 126, de 27 de mayo.
- Real Decreto 1144 /2006, de 6 de octubre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene de los piensos. BOE nº 249, de 18.10. 2006
- Ley 44/2006, de 29 de diciembre, que modifica la Ley 11/2001 por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE de 30.12. 2006

Año 2007

- Reglamento (CE) nº 479/2007 de la Comisión, de 27 de abril de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2076/2005 por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 853/2004, (CE) nº 854/2004 y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifican los Reglamentos (CE) nº 853/2004 y (CE) nº 854/2004. DOUE L 111 de 28/04/2007.
- Reglamento (CE) nº 1243/2007 de la Comisión, de 24 de octubre de 2007, que modifica el anexo III del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. DOUE L 281, de 25/10/2007.
- Decisión de la Comisión, de 21 de mayo de 2007, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el plan nacional de control único, integrado y plurianual previsto en el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 138 de 30/05/2007.
- Decisión de la Comisión, de 11 de junio de 2007, que modifica la Decisión 2007/31/CE, por la que se establecen medidas transitorias sobre el envío desde Bulgaria a otros Estados miembros de determinados productos de los sectores cárnico y lácteo incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 150, de 12/06/2007.
- Reglamento (CE) 834/2007, de 28 de junio de 2007, del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos. DOUE L 189, de 20/07/2007
- Decisión de la Comisión, de 20 de agosto de 2007, que modifica la Decisión 2007/31/CE, por la que se establecen medidas transitorias sobre el envío desde Bulgaria a otros Estados miembros de determinados productos de los sectores cárnico y lácteo incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 220, de 25/08/2007.
- Decisión de la Comisión, de 22 de diciembre de 2006, por la que se establecen medidas transitorias para determinados productos de origen animal contemplados en el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, introducidos en Bulgaria y Rumanía desde terceros países antes del 1 de enero de 2007. DOUE L 8, de 13/01/2007.

Año 2008

- Reglamento (CE) nº 180/2008 de la Comisión, de 28 de febrero de 2008, relativo al laboratorio comunitario de referencia para enfermedades de los équidos distintas de la peste equina africana y por el que se modifica el anexo VII del Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 56, de 29/02/2008.
- Reglamento (CE) nº 301/2008 del Consejo, de 17 de marzo de 2008, por el que se adapta el anexo I del Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los controles oficiales

- efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. DOUE L 97, de 09/04/2008.
- Reglamento (CE) nº 737/2008 de la Comisión, de 28 de julio de 2008, por el que se designan los laboratorios comunitarios de referencia para las enfermedades de los crustáceos, la rabia y la tuberculosis bovina, se establecen responsabilidades y tareas suplementarias para los laboratorios comunitarios de referencia para la rabia y la tuberculosis bovina y se modifica el anexo VII del Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 201, de 30/07/2008.
 - Reglamento (CE) 1019/2008, de 17 de octubre de 2008, por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios. DOUE L 277, de 18/10/2008.
 - Reglamento (CE) 1020/2008, de 17 de octubre de 2008, por el que se modifican los anexos II y III del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, así como el Reglamento (CE) 2076/2005 en lo relativo al mercado de identificación, la leche cruda y los productos lácteos, los huevos y ovoproductos y determinados productos de la pesca. DOUE L 277, de 18/10/08.
 - Reglamento (CE) 1021/2008, de 17 de octubre de 2008, que modifica los anexos I, II y III del Reglamento (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, y el Reglamento (CE) nº 2076/2005 en lo que respecta a los moluscos bivalvos vivos, determinados productos de la pesca y el personal que presta asistencia en los controles oficiales en los mataderos. DOUE L 277, de 18/10/2008.
 - Reglamento (CE) nº 1029/2008, de 20 de octubre de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo para actualizar una referencia a determinadas normas europeas. DOUE L 278, de 21/10/2008.
 - Decisión de la Comisión, de 24 de julio de 2008, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el informe anual relativo al plan nacional de control único, integrado y plurianual previsto en el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 214, de 09/08/2008.
 - Decisión del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por la que se rechaza la propuesta anunciada por la Comisión de un Reglamento del Consejo que desarrolla el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la utilización de sustancias antimicrobianas para eliminar la contaminación microbiana de las canales de aves de corral. DOUE L 42, de 13/02/2009.
 - Real Decreto 821/2008, de 16 de mayo, por el que se regula las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene de los piensos y se establece el registro general de establecimientos en el sector de la alimentación animal. BOE nº 127, de 26.05.2008.

Año 2009

- Reglamento (CE) nº 669/2009 de la Comisión, de 24 de julio de 2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal y se modifica la Decisión 2006/504/CE. DOUE L 194, de 25/07/2009.
- Reglamento (CE) nº 1161/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la información sobre la cadena alimentaria que debe comunicarse a los operadores de empresa alimentaria que exploten mataderos. DOUE 314, de 01/12/2009.
- Reglamento (CE) nº 1162/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 853/2004, (CE) nº 854/2004 y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 314, de 01/12/2009.
- Decisión de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, sobre medidas transitorias con arreglo al Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la transformación de leche cruda no conforme en determinados establecimientos de transformación de leche de Bulgaria. DOUE L 314 de 01/12/2009.
- Real Decreto 361/2009, de 20 de marzo, por el que se regula la información sobre la cadena alimentaria que debe acompañar a los animales destinados al sacrificio. BOE núm. 75, de 28.03.2009.

Año 2010

- Reglamento (UE) nº 212/2010 de la Comisión, de 12 de marzo de 2010, que modifica el Reglamento (CE) nº 669/2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal. DOUE L 65, de 13/03/2010.
- Reglamento (UE) nº 505/2010 de la Comisión, de 14 de junio de 2010, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano. DOUE L 149 de 15/06/2010.
- Reglamento (UE) nº 558/2010 de la Comisión, de 24 de junio de 2010, que modifica el anexo III del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. DOUE L 159, de 25/06/2010.

- Reglamento (UE) nº 878/2010 de la Comisión, de 6 de octubre de 2010, que modifica el anexo I del Reglamento (CE) nº 669/2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal. DOUE L 264, de 07/10/2010.
- Decisión de la Comisión, de 10 de mayo de 2010, por la que se modifican los anexos I y II de la Decisión 2009/861/CE sobre medidas transitorias con arreglo al Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la transformación de leche cruda no conforme en determinados establecimientos de transformación de leche de Bulgaria. DOUE L 121, de 18/05/2010.

Año 2011ⁱ

- Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos: BOE núm. 57, de 08.03. 2011.
- Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. BOE núm. 160, de 06.07. 2011.
- Reglamento (UE) nº1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. DOUE L 304, de 22/11/2011.

ⁱ Fecha de la última revisión normativa 31.12.2011.