

# Políticas alimentarias y seguridad del consumidor

---

## 1. Introducción

La alimentación es una necesidad que compartimos todas las personas. Necesitamos alimentos saludables, pero el mercado pone por delante el beneficio económico. La intervención de los poderes públicos se hace indispensable para garantizar que los productos que compramos son seguros. Sin embargo, tiene más fuerza la libre empresa que la seguridad alimentaria.

El mercado global de alimentos significa la globalización de los problemas de seguridad alimentaria. El libre mercado distribuye por todo el mundo productos de diferentes países, cada cual con su propia legislación sobre seguridad alimentaria.

La alimentación necesita una normativa que garantice las condiciones mínimas en materia nutritiva, sanitaria, económica y técnica. Sin embargo, las políticas alimentarias son reactivas y van a remolque de las agresiones a la seguridad alimentaria.

El aumento de la producción, el incremento del comercio, el mayor nivel de vida y las crisis alimentarias, alteran el concepto de alimentación provocando cambios en la dieta tradicional, la aparición de síndromes alimentarios y una mayor exigencia del consumidor. Ahora el consumidor recela de esta supuesta seguridad alimentaria, elevando su nivel de exigencia y demandando una mayor información y control.

Europa es el mayor productor mundial de alimentos. Motivos de índole económica han colocado la seguridad alimentaria como objeto de especial atención. Sin embargo, las sucesivas crisis alimentarias de gran impacto social, han puesto a prueba los sistemas de control y la capacidad de las autoridades nacionales y europeas para vigilar la seguridad, higiene y salubridad de los alimentos.

## 2. Evolución de las políticas de protección al consumidor

Los problemas sanitarios globales propician normas para la protección jurídica supranacional mediante actuaciones emprendidas por la OMS, la FAO, la OIE, la OMC [1] y en particular, por la comisión del “Codex Alimentarius”.

En 1963 se crea la Comisión del Codex Alimentarius, que desde la FAO y la OMS se ocupa de las normativas de seguridad alimentaria mediante la homogeneización de los controles de calidad y de las formas de producción de los alimentos. Su prioridad teórica es la protección de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de alimentos. En este proceso participan 168 países, la UE, numerosas entidades representativas de la industria alimentaria y asociaciones gubernamentales representantes de intereses de los consumidores. Los objetivos son conseguir unas prácticas de comercio claras y promocionar la coordinación de las normas alimentarias.

La creación del Mercado Común Europeo (Tratado de Roma, 1957) propició un cambio de perspectiva en lo que se refiere a la seguridad alimentaria. Sin embargo la Política Agraria Común, la industrialización del sector agrícola y ganadero, la eliminación de fronteras arancelarias y fitosanitarias, el protagonismo del mercado y el impulso del consumo irracional han puesto la actividad económica por encima de la salud de los consumidores.

Las políticas alimentarias tratan de conciliar la protección de la salud y los intereses de los consumidores con el buen funcionamiento del mercado. Pero ocultan la contradicción irreconciliable de la lógica del mercado con la lógica de la vida. La “política europea de los consumidores” aparece con la aprobación del Acta Única Europea en 1986. Este tratado introduce en el art.110, la convergencia de las normas jurídicas del mercado interior con las legislaciones nacionales, asignando a la Comisión el papel de formular propuestas en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y defensa de los consumidores. La integración de España en la Comunidad Económica Europea en enero de 1986 abrió un proceso de adaptación a Europa de las normas alimentarias españolas.

La libre circulación de productos entre España y el resto de países de la Unión Europea se completó en enero de 1992, con la aplicación del Tratado de la UE firmado en la ciudad holandesa de Maastricht y obligó a la adaptación de los diferentes derechos alimentarios nacionales para la libre circulación de mercancías.

Los primeros intentos comunitarios de redactar un único texto normativo que estableciese los Principios fundamentales sobre legislación alimentaria datan de finales de los 80, aunque fue con el Libro Verde, el Libro Blanco de la Comisión Europea y la aprobación del Reglamento 178/2002, cuando se establecen principios generales aplicables en el ámbito comunitario y en el nacional.

El Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam (1997) conceden más importancia a las políticas de protección del consumidor. El Tratado de Niza, en vigor desde el 2003, dedica su Título XIV a la protección del consumidor.

El Libro Verde sobre los Principios Generales de la Legislación Alimentaria (1997) analiza la legislación alimentaria existente y propone su mejora, simplificación y racionalización. El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria (2000), introduce el marco legal a partir del cual se desarrolla la normativa europea. Su objetivo es garantizar un alto nivel de seguridad alimentaria y recuperar la confianza del consumidor. Tras la elaboración de estos dos libros, la Comisión Europea intenta implantar un nuevo marco jurídico integrado que afecte por igual a todos los actores de la cadena alimentaria con el objetivo de proporcionar alimentos seguros y favorecer la preservación del medio ambiente.

Con la promulgación del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento y del Consejo Europeos, se establecen los principios y requisitos generales de seguridad alimentaria: A) Establece la implantación de definiciones que recojan las anteriores divergencias conceptuales de los Estados miembros. B) Se crea la Agencia de Seguridad Alimentaria, máxima autoridad comunitaria en materia de seguridad de los alimentos, que trabaja en colaboración con diversas instituciones y organismos científicos de los países miembros, para aplicar sus programas; y C) Establece los principios generales de seguridad alimentaria: precaución, transparencia, análisis de riesgos y protección a los consumidores) y los principios implícitos (prevención, inocuidad de alimentos, protección a la salud y libre circulación de mercancías).

La inclusión de los “nuevos alimentos” en el Reglamento ha producido moratorias en los permisos de introducción de nuevas técnicas y semillas al mercado europeo así como un intenso debate público. Los procedimientos de autorización y supervisión de productos destinados al consumo humano o animal que contengan OMG, son objeto de regulación específica, bien para que los Estados protejan cultivos convencionales o biológicos, o bien mediante la incorporación en el etiquetado de una constatación específica.

### **3. Normativa española de protección al consumidor**

La evolución de la normativa española en materia de defensa de los consumidores ha evolucionado en sentido inverso al de otros países, empezando por la carencia de desarrollos normativos específicos y la inexistencia de fuerza asociativas. Por ello, la preocupación de los consumidores españoles por sus derechos es reciente y aún no demasiado generalizada.

En 1967 se aprueba el Código Alimentario Español, primer compendio que sistematiza las normas básicas que regulan los alimentos, condimentos, estimulantes y bebidas así como sus correspondientes materias primas.

La Constitución Española de 1978 asegura la protección de la salud y seguridad de los consumidores y establece las competencias en materia de seguridad alimentaria. Los derechos reconocidos, entre los que se encuentran el derecho a la vida y a la integridad física, forman parte de los denominados derechos fundamentales, que gozan de una protección detallada en el art.53 del Título I de la Constitución Española.

El derecho a la salud, al medio ambiente adecuado y a la defensa de los consumidores, son principios reconocidos en el Capítulo III del Título I, por lo que, estamos ante principios rectores de la política social y económica, con eficacia jurídica que, activa y pasivamente, vincula a los poderes públicos que están sometidos a su reconocimiento, respeto, y protección, debiendo promulgar normativas de desarrollo para dar efectividad jurisdiccional al mandato constitucional.

En concreto el art.51 establece que “los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Asimismo, los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores, fomentarán sus organización y oirán a ésta en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.

En 1981 se producen una intoxicación masiva que deja a la vista las carencias de la política alimentaria española. El Caso de la Colza o síndrome toxico causado por el consumo de aceite de colza desnaturalizado, causa un importante número de muertes y lesiones, y origina gran alarma social y los poderes públicos de forma apresurada desarrollan lo dispuesto en el art.51 C.E. El resultado es la promulgación en 1984 de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, deficiente desde un punto de vista técnico y jurídico, cuya Exposición de Motivos marca unos objetivos demasiado ambiciosos. Veinte años después de su promulgación, tales objetivos se han cumplido escasamente. Crecen las epidemias alimentarias, y las muertes por efectos vinculados al cambio de la dieta, a la nocividad de los alimentos procesadas. En lo que se refiere a los procedimientos para la defensa de los consumidores, ni son sencillos, ni rápidos ni económicos. De hecho, en el texto de la ley no hay mención alguna a esos procedimientos.

La Ley para la defensa de los Consumidores y Usuarios de 2007, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional del art.51, aspira a dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa, que no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos, tales como la legislación civil mercantil, penal o procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública.

Esta ley establece los derechos básicos de los consumidores, entre los que destacan la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad, la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos.

#### **4. Acceso de consumidores y usuarios a la justicia**

Las principales normas jurídicas y procedimientos que contempla el ordenamiento español para la protección del consumidor son:

En primer lugar, la potestad sancionadora de la Administración. Las administraciones públicas deberían castigar las conductas tipificadas en materia de defensa de los consumidores, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que pudieran concurrir.

En segundo lugar, la vía judicial a través de la acción de cesación, para obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta y le prohíba su reiteración.

En tercer lugar, el Derecho Civil, por ser la parte del ordenamiento jurídico defensora de la persona, siendo los actos de consumo en su mayoría parte de relaciones de Derecho privado. Gracias a esta jurisdicción se podrá exigir la responsabilidad civil ante los tribunales. Todo perjudicado tiene derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios causados en los bienes o servicios que ha adquirido o recibido.

En cuarto lugar, la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios contempla mecanismos extrajudiciales, a través del Sistema Arbitral del Consumo: Se trata de un sistema de resolución de conflictos entre los consumidores y los empresarios mediante el cual se resuelven reclamaciones sin formalidades especiales, con carácter vinculante siempre que no se refieran a asuntos de intoxicación lesión o muerte; y siempre que haya una sumisión voluntaria y expresa por las partes.

Por último, la protección penal de los consumidores, cuya normativa está centrada en el conjunto de obligaciones impuestas a los empresarios para proteger a los consumidores. Supone una intervención excepcional frente a conductas que lesionen o sometan a situaciones de peligro bienes jurídicos esenciales, como el patrimonio, la salud, la integridad o incluso la vida de los consumidores. Esta vía contiene dos planos: La intervención penal frente a la lesión directa de los intereses pertenecientes a consumidores individuales (patrimonio, salud personal) y la intervención penal frente a bienes jurídicos de naturaleza colectiva, como los intereses económicos de los consumidores o la llamada salud pública.

Rocío de Llobet Hernández, abogada.

Grupo de Estudio de Consumo Responsable Agroecológico (GEA)

## **Fuentes**

- Alicia de León: "Derechos de los Consumidores y Usuarios" (Doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios) Ed. Tirant lo Blanch, 2ª Edición, 2007.

- "Alimentación, consumo y salud", Obra Social La Caixa, 2008. Capítulo III, Políticas Alimentarias y seguridad del consumidor. Alicia de León Arce.