

SANCIÓN A MINORISTAS POR LA VENTA DE ALIMENTOS ENVASADOS POR OTRA EMPRESA, PERO CONTAMINADOS POR SALMONELA¹

STJUE (Sala Cuarta) *Ute Reindl* vs. *Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, de 13 de noviembre de 2014 (TJCE 2014\445)

Ana Carretero García
Profesora Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 8 de julio de 2015

1. Introducción

En este caso, el TJUE interpreta el Reglamento (CE) 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios (en su versión modificada por el Reglamento (UE) 1086/2011 de la Comisión, de 27 de octubre de 2011²) con el fin de determinar si corresponde la multa impuesta a la empresa MPREIS por incumplimiento del límite de la *Salmonella Typhimurium* establecido en el citado Reglamento.

MPREIS es una sociedad dedicada al comercio minorista de alimentos. Un órgano de la inspección alimentaria de Innsbruck (Austria) efectuó un control sobre una de las sucursales de dicha sociedad, tomando una muestra de pechuga de pavo fresca al vacío producida y envasada por una tercera empresa. Tras el análisis microbiológico, se apreció contaminación por *Salmonella Typhimurium*, por lo que la muestra no era apta para el consumo humano de acuerdo con el Derecho austriaco ni segura de acuerdo con el art.14 del Reglamento comunitario 178/2002 al que después nos referiremos.

Sobre la base del informe realizado se inició un procedimiento sancionador por incumplimiento de los límites relativos a la *Salmonella Typhimurium* establecidos en el Anexo I, capítulo 1, entrada 1.28, del Reglamento 2073/2005 y se impuso la multa correspondiente de acuerdo con lo dispuesto por el ordenamiento de Austria.

¹ Trabajo realizado con la ayuda de financiación a Grupo de investigación del Prof. Ángel Carrasco Perera de la UCLM, Ref.: GI20142888.

² DOUE L 338 de 22 de diciembre de 2005 y DOUE L 281 de 28 de octubre de 2011 respectivamente.

La Ley austriaca analizada en la sentencia, relativa a los requisitos de seguridad para alimentos, dispone que se prohíbe la comercialización de alimentos que no sean seguros conforme al art.14 del Reglamento 178/2002, es decir, que sean nocivos para la salud o que no sean aptos para el consumo humano. Asimismo, establece que quien comercialice alimentos no aptos para el consumo humano comete una infracción administrativa y deberá ser sancionado por la *Bezirksverwaltungsbehörde* (autoridad administrativa de distrito) con multa de hasta 20.000 euros; en caso de reincidencia, de hasta 40.000 euros; y, en caso de imposibilidad de cobro, con pena sustitutiva privativa de libertad de hasta seis semanas.

2. Las cuestiones prejudiciales dirigidas al TJUE

Se plantea el debate sobre si es posible sancionar a los explotadores de empresas alimentarias que no producen ni transforman, sino que sólo distribuyen los alimentos producidos y/o transformados por otras empresas.

Por ello, en el recurso interpuesto contra la sanción la empresa cuestiona el alcance de la responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias que únicamente ejercen actividades en la fase de distribución, razón por la que la instancia judicial austriaca plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

1. ¿Debe interpretarse el art.1 del Reglamento 2073/2005 en el sentido de que la carne fresca de aves de corral debe cumplir en todas las fases de la distribución el criterio microbiológico indicado en su Anexo I, capítulo 1, entrada 1.28?
2. ¿Están también sometidos íntegramente al régimen del Reglamento 2073/2005 los explotadores de empresas alimentarias que desempeñen su actividad en la fase de distribución de alimentos?
3. ¿El criterio microbiológico indicado en el citado Anexo debe ser respetado también en todas las fases de la distribución por las empresas alimentarias que no participen en la producción (sino exclusivamente en la fase de distribución)?

3. Marco normativo

Para interpretar el Reglamento 2073/2005, es necesario tener en cuenta algunas de las definiciones establecidas por el Reglamento 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 alimentaria³. Su art.3 define como “explotador de empresa alimentaria” a las personas físicas y jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control. Asimismo, define como “comercialización” la tenencia de alimentos o piensos con el propósito de venderlos (incluyendo la oferta de venta o de cualquier otra forma de transferencia, ya sea a título oneroso o gratuito, así como la venta, distribución u otra forma de transferencia).

Por otro lado, el art.14 del Reglamento 178/2002 establece que no se comercializarán los alimentos que no sean seguros, es decir, aquellos que sean nocivos para la salud y no aptos para el consumo humano. Para determinar si un alimento es o no apto, se tendrá en cuenta si el alimento resulta inaceptable para el consumo humano de acuerdo con el uso para el que está destinado, por estar contaminado por una materia extraña o de otra forma, o por estar putrefacto, deteriorado o descompuesto. En cualquier caso, los explotadores de empresas alimentarias tienen la obligación de retirar del mercado alimentario los alimentos que no sean seguros

Por su parte, el Reglamento 2160/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el control de la salmonela y otros agentes zoonóticos específicos transmitidos por los alimentos establece que su finalidad es garantizar que se adopten medidas apropiadas y eficaces para detectar y controlar este tipo de casos en todas las fases pertinentes de producción, transformación y **distribución**, en particular a nivel de producción primaria, incluidos los piensos, con objeto de disminuir el riesgo que suponen para la salud pública (art.1). Para ello, los programas nacionales de control establecerán los requisitos y las normas mínimas de muestreo que se indican en el Anexo II de dicho Reglamento (art.5)⁴.

Asimismo, el Reglamento 2073/2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, establece que uno de los objetivos fundamentales de la legislación alimentaria consiste en asegurar un nivel elevado de protección de la salud pública, según establece el Reglamento 178/2002. Hay que tener en cuenta que los riesgos microbiológicos de los productos alimenticios constituyen una de las principales fuentes de enfermedades de origen alimentario para las personas, por ello no deben contener microorganismos ni toxinas o metabolitos en cantidades que supongan un riesgo inaceptable para la salud humana.

³ DOCE L 31 de 1 de febrero de 2002.

⁴ DOUE L 325 de 12 de diciembre de 2003.

El art.3 del Reglamento 2073/2005 establece que los explotadores de las empresas alimentarias velarán por que los productos alimenticios cumplan los criterios microbiológicos pertinentes establecidos en el Anexo I. A tal fin, en cada fase de producción, transformación y **distribución** de los alimentos, **incluida la venta al por menor**, los explotadores de las empresas alimentarias adoptarán medidas, como parte de sus procedimientos basados en los principios HACCP (“*hazard analysis and critical control point*”) y la aplicación de buenas prácticas de higiene con el fin de garantizar que el suministro, la manipulación y la transformación de la materias primas y los productos alimenticios bajo su control se realicen de forma que se cumplan los criterios de higiene del proceso, así como que los criterios de seguridad alimentaria aplicables durante toda la vida útil de los productos puedan respetarse en condiciones razonablemente previsibles de distribución, almacenamiento y utilización.

Por último, si bien es cierto que el Reglamento 2073/2005 establece los criterios microbiológicos que deben cumplir los alimentos en cada fase de la cadena alimentaria, dicho Reglamento no contiene disposiciones relativas al régimen de responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias. Es necesario por ello volver al Reglamento 178/2002, que en su art.17, apartado 1, establece que los explotadores de empresas alimentarias se asegurarán, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar en las empresas bajo su control, de que los alimentos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria pertinentes a los efectos de sus actividades. Por otro lado, el art.17, apartado 2, prevé que los Estados miembros regularán las medidas y las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria, así como que dichas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

En este aspecto, el TJUE señala que una normativa como la controvertida en el litigio principal, que prevé una multa en caso de comercialización de alimentos no aptos para el consumo humano, puede contribuir a alcanzar el objetivo fundamental de la normativa alimentaria de asegurar un nivel elevado de protección de la salud pública. Asimismo, añade que, aunque el sistema de sanciones en el litigio principal sea un sistema de responsabilidad objetiva, ha de recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un sistema como éste no es desproporcionado en relación con el fin perseguido puesto que incita a las personas de que se trate a cumplir lo dispuesto en un reglamento y los objetivos revisten un interés general que puede justificar la implantación de tal sistema⁵.

⁵ Ver en este sentido la sentencia Urbán, EU:C:2012:64, apartado 48 y la jurisprudencia en ella citada.

De no exigir que la carne fresca de aves de corral cumpla el criterio microbiológico definido en el Anexo I, capítulo 1, entrada 1.28, del Reglamento 2073/2005 en todas las fases de la distribución, incluida la fase de venta al por menor, peligraría uno de los objetivos fundamentales de la normativa alimentaria: el de asegurar un nivel elevado de protección de la salud pública, puesto que se comercializarían alimentos que contuviesen microorganismos en cantidades que presentarían un riesgo inaceptable para la salud humana.

4. Fallo

De acuerdo con el marco normativo anterior, el TJUE considera que el control de la salmonela y otros agentes zoonóticos transmitidos por los alimentos debe aplicarse a todas las fases de distribución, incluida la fase de venta al por menor. Asimismo, considera que el Derecho de la Unión, en particular el Reglamento 178/2002 y el Reglamento 2073/2005, no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que sanciona a los explotadores de empresas alimentarias cuyas actividades tienen lugar únicamente en la fase de distribución para la comercialización de un alimento por el incumplimiento del criterio microbiológico indicado en el Anexo I del Reglamento 2073/2005. Por último, el TJUE señala que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar si la sanción controvertida en el litigio principal es conforme con el principio de proporcionalidad del art.17, apartado 2, del Reglamento 178/2002.

Nos encontramos ante una decisión que seguramente no guste a las empresas distribuidoras, pero que seguramente sí tranquilice a los consumidores, sobre todo por tratarse de un problema sanitario que nos sitúa frente a un alimento no seguro y, por tanto, no apto para el consumo humano.

Cabe discutir sobre el coste que puede plantear para los minoristas llevar a cabo controles internos sobre los productos que comercializan o cómo realizar controles sobre sus proveedores para evitar las sanciones derivadas de los muestreos llevados a cabo por los órganos encargados de la seguridad alimentaria, pero lo cierto es que, de acuerdo con el actual marco normativo comunitario, en el concepto de distribución queda incluida la fase de venta al por menor. Todas las empresas que intervengan en la fase de distribución tienen la obligación de cumplir las normas analizadas. Por tanto, también la venta detallista debe cumplir con la exigencia de que los productos comercializados cumplan los requisitos sanitarios establecidos, ya que, en caso contrario, no podría asegurarse la protección de la salud pública.