

ADIÓS AL INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO, UN PASO MÁS HACIA LA DESPROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional de Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su estatuto.

Lourdes García Montoro

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 20 de febrero de 2014

El Instituto Nacional del Consumo fue creado en 1975 por el Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se reorganiza el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores y se crea el Instituto Nacional del Consumo. Hasta ahora, este organismo autónomo era el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el TRLGDCU¹.

Por su parte, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, creada por la Ley 11/2001, de 5 de julio, se ocupaba de la gestión integral de la seguridad alimentaria en toda la cadena de producción, elaboración, distribución y consumo, además de ser el organismo competente en materia de nutrición.

La refundición de ambos organismos autónomos permite, en opinión del Gobierno, abordar la protección de los consumidores y usuarios desde un único organismo que garantice la unidad de criterio, agilice el cumplimiento de sus funciones y haga ganar en eficacia y eficiencia la gestión de la Administración General del Estado.

Pero, ¿podrían verse de algún modo desprotegidos los consumidores y usuarios en cuanto a su seguridad, su salud o sus legítimos intereses económicos a causa de esta refundición? A continuación examinaremos las virtudes y carencias de la nueva Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.

1. La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)

¹ 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.

La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición se configura, al igual que sus predecesores, como un organismo autónomo con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar para el desarrollo de sus fines, patrimonio propio y autonomía administrativa.

La dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de la actividad de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición corresponderán a la Secretaria General de Sanidad y Consumo. La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición tendrá la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y estará obligada a realizar los trabajos y tareas que esta última le encomiende.

2. Estatuto de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición

2.1. *Objetivos y funciones*

Como objetivos de la AECOSAN, el artículo 4 de su Estatuto regulador contempla la promoción y el fomento de los derechos de los consumidores y usuarios, la promoción de la seguridad alimentaria, ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español y el fomento de la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad. Con vistas a la consecución de sus objetivos, la AECOSAN podrá actuar en otros ámbitos que se le asignen en función de los avances científicos y las nuevas demandas sociales.

El mismo artículo 4 del Estatuto contiene un amplio listado de veintitrés funciones, todas relacionadas de forma genérica con el consumo, la seguridad alimentaria y la nutrición. Destacaremos solo algunas de estas funciones como la necesidad de informar preceptivamente los proyectos de normas, autorizaciones o propuestas que afecten a los servicios o productos de consumo no alimenticios (art. 4.2 e); la gestión del Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (art. 4.2 g); elaborar, promover y participar en estudios y trabajos de investigación sobre consumo, nutrición y seguridad alimentaria (art. 4.2 k); la realización de análisis, pruebas y ensayos sobre la calidad y seguridad de los alimentos, bienes y servicios de uso y consumo, la formación y asesoramiento de personal técnico, el desarrollo de métodos analíticos y su difusión (art. 4.2 p); la ordenación y gestión del Sistema Arbitral de Consumo (art. 4.2 q); la preparación de acciones judiciales en defensa de los intereses generales de los consumidores (art.4.2 s); o el fomento y registro de las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 4.2 t). Se trata de una lista abierta (art. 4.2 v), a la que podrán incorporarse todas aquellas funciones que fueran necesarias para conseguir sus objetivos.

Al antiguo Instituto Nacional de Consumo le bastaban siete funciones para abarcar todo su campo de actuación²: a) elaborar y difundir la adecuada información para facilitar las elecciones más racionales de los consumidores españoles, facilitando su protección y defensa frente a las prácticas comerciales abusivas y a situaciones que los coloquen en una posición de debilidad; b) promover y llevar a cabo ensayos comparativos y exámenes de laboratorio para el mejor conocimiento de los productos; c) actuar como mediador en las reclamaciones genéricas o individualizadas realizadas por los consumidores o sus asociaciones en relación a empresas; d) impulsar y desarrollar la formación del ciudadano como consumidor, realizando cursos, conferencias o publicaciones; e) asesorar e informar a los consumidores y a sus Asociaciones sobre la calidad de los productos y sobre racionalización de la conducta a adoptar en el mercado por parte de los consumidores; f) proporcionar información y asesoramiento en los temas relativos al consumidor y, en concreto, sobre calidades, tipificación, normalización, etiquetaje y comercialización de bienes y servicios; g) solicitar y recibir asistencia e información sobre asuntos de política de consumo y de los consumidores; h) cooperar y relacionarse con los organismos internacionales de defensa del consumidor para el mejor cumplimiento de sus fines. A estas funciones podían añadirse “*aquellas otras que legalmente se le encomienden*”.

A primera vista podemos comprobar que algunas de las funciones que hasta ahora venía desempeñando el INC caen en saco roto: ¿se seguirá elaborando información adecuada que facilite la adopción de decisiones racionales por los consumidores?, ¿Qué pasa con la información sobre calidad y etiquetado que se encontraba entre las tareas del INC?, ¿Desaparece la función de mediación en reclamaciones de consumidores y asociaciones en relación con las empresas?, ¿Y la defensa frente a las prácticas comerciales abusivas?, ¿Por qué se omite la referencia a “prácticas abusivas” en un momento en el que el contexto social y económico refleja un uso reiterado de ellas?

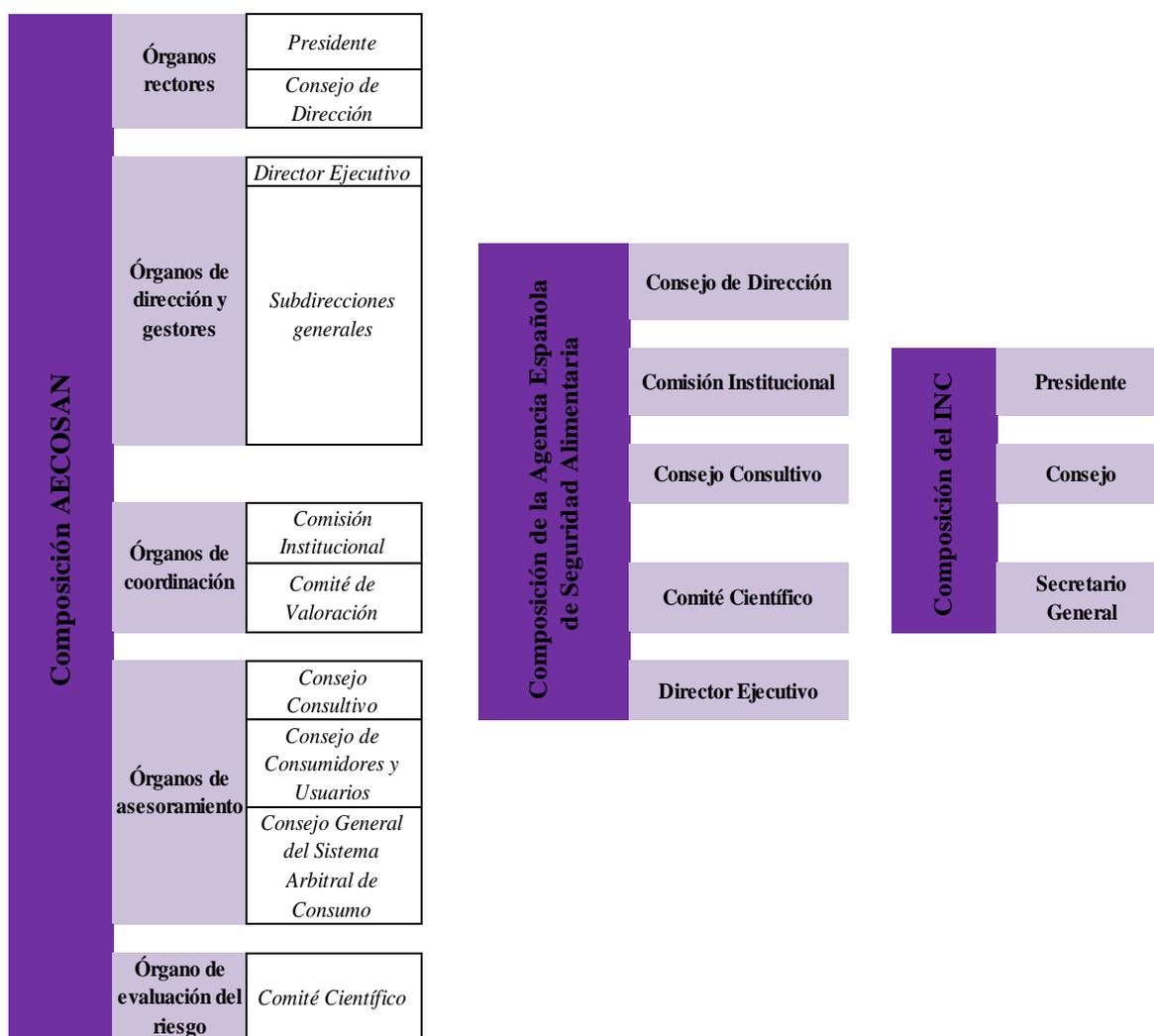
Es evidente que el amplio listado de funciones previsto para la nueva Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición no cumple con las expectativas que cabría esperar de un organismo que pretende garantizar la unidad de criterio de forma eficaz y eficiente.

2.2. Composición: organismos que integran la AECOSAN

2.2.1. Composición del antiguo Instituto Nacional de Consumo y de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria vs. Composición de la nueva AECOSAN

² Artículo segundo del Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se reorganiza el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores y se crea el Instituto Nacional del Consumo

La estructura de los dos organismos refundidos en la AECOSAN era mucho más sencilla de la que se prevé actualmente para el nuevo organismo. Si observamos la comparativa que se incluye a continuación, observamos que la estructura de la AECOSAN se ha multiplicado mediante la creación de nuevos órganos, división de la que prescindían los organismos predecesores a pesar de lo cual llevaban a cabo “las mismas” funciones que pretende asumir ahora el organismo refundido.



2.2.2. Falta de independencia entre Administración General del Estado y AECOSAN

Especial mención merece la figura del **Presidente** de la Agencia que ostenta la máxima representación institucional de la AECOSAN, actúa como conexión entre el organismo y el Ministerio de Sanidad, es el portavoz único de la Agencia en situaciones de crisis

alimentaria y/o de consumo, formula y aprueba las cuentas de la Agencia, entre otras funciones.

La Presidencia recaerá sobre la persona titular de la Secretaría General de Sanidad y Consumo. La misma persona ejercerá las atribuciones del Presidente del Consejo de Dirección. Esta atribución de funciones y confusión entre la Administración y la AECOSAN permite cuestionar, -si no directamente negar-, la autonomía de la Agencia. Imagínese un supuesto de fraude alimentario (ej. “vacas locas” o “comercialización de carne de caballo no apta para el consumo humano”) en el que la administración sanitaria no haya tomado las medidas adecuadas o realizado los controles pertinentes para evitarlo ¿cabe pensar que la AECOSAN, presidida por el mismo secretario de la Administración que no ha aplicado los controles, defenderá los derechos de los consumidores?

2.2.3. *Representación y participación de los consumidores*

El **Consejo Consultivo** es el órgano de participación activa de la sociedad en los asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición. Estará compuesto por veinte miembros y su función primordial será asesorar al Consejo de Dirección y al Director Ejecutivo cuando lo soliciten, además de ser consultado preceptivamente en cuanto al programa de actividades y a los mecanismos de actuación en las políticas de seguridad alimentaria y nutrición.

El **Consejo de Consumidores y Usuarios** es el órgano nacional de consulta de la Administración General del Estado y de representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones. En él se integran las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra-autonómico más representativas. Su funcionamiento se regirá por lo previsto en su Reglamento interno y en el capítulo IV del TRLGDCU.

Por último, el **Consejo General del Sistema Arbitral de Consumo** es el órgano colegiado de representación y participación en materia de arbitraje de consumo, cuya composición y funcionamiento se regirá por lo previsto en el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

2.3. *Programa de actividades y memoria anual*

El programa de actividades de la AECOSAN lo elaborará el Director Ejecutivo, con periodicidad anual. Para ello deberá recabar las aportaciones de los órganos de asesoramiento, coordinación y evaluación de riesgos. El programa de actividades será aprobado por el Consejo de Dirección.

El Director Ejecutivo elaborará también con periodicidad anual la memoria de actividades de la Agencia, que deberá ser aprobada por el Consejo de Dirección. A esta memoria se anexará la memoria de funcionamiento de la Red de Alerta Alimentaria y la de la Red de Alerta de productos de consumo no alimenticios.

2.4. *Redes de alerta*

2.4.1. *Red de Alerta Alimentaria*

A través de la Red de Alerta Alimentaria³ se difundirá cualquier información que pueda comprometer de forma grave y potencialmente inmediata la salud de los consumidores. Se trata de un sistema de intercambio rápido de información de carácter nacional y único, que funcionará conforme a criterios de urgencia, selectividad y confidencialidad en la transmisión de la información.

La Agencia será la encargada de poner en marcha la Red de Alerta Alimentaria a nivel nacional, a través de su Director Ejecutivo, ya sea a iniciativa propia, a instancia de las autoridades autonómicas competentes o de la Comisión Europea.

En situaciones de crisis o emergencia alimentaria, el Director Ejecutivo informará al Presidente de la Agencia de los expedientes de alerta que, por su potencial gravedad, deban ponerse en conocimiento del Consejo de Dirección de la misma. La Agencia informará a los consumidores de los riesgos de alimentos que puedan afectar a la seguridad alimentaria.

2.4.2. *Red de alerta de productos de consumo no alimenticios*

La AECOSAN será el punto de contacto en España del sistema RAPEX (sistema comunitario de intercambio rápido de información), actuando como nexo de intercambio de información entre las autoridades nacionales, la Comisión Europea y los restantes Estados miembros.

La misión de la Agencia será informar a los consumidores de los riesgos de aquellos productos incluidos en este sistema de alerta⁴.

³ <http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/alertas/alertas.shtml>

⁴ Productos alertados no alimenticios: <http://consumo-inc.gob.es/seguridad/prodNoAlertados.htm#prodNotificados>

La Red de Alerta de productos no alimenticios funcionará según lo previsto en el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos.

El procedimiento a seguir ante situaciones de crisis o emergencias es el mismo que para la Red de Alerta Alimentaria que se acaba de describir.

2.5. Comités de crisis y emergencia

El Presidente de la AECOSAN valorará y decidirá la constitución de los Comités de crisis y emergencias “*ante incidencias que precisen de tal consideración*”. Nada más dice el Estatuto de la Agencia con respecto a qué debe entenderse por situación de crisis o emergencia.

El Presidente de la Agencia decidirá cuál será la composición del Comité de crisis y emergencia en cada ocasión en que sea necesario constituirlo, con la necesaria presencia del Director Ejecutivo y del titular de la unidad a la que corresponda la Comunicación y Coordinación Institucional. Podrán componer el Comité los “*miembros de los órganos de la Agencia que mejor proceda en función de la materia de que se trate*”, así como expertos ajenos a los órganos y estructura de la Agencia. Los miembros del Comité no podrán comunicar los riesgos de los que tengan conocimiento ni cualquier otra información relacionada con su actividad, sin la expresa autorización del Presidente. El Comité de crisis y emergencia se desactivará cuando así lo considere el Presidente de la Agencia.

El Estatuto de la AECOSAN otorga al Presidente plenas facultades en situaciones de crisis o emergencia, configurándolo como órgano unipersonal “omnipotente” que por sí solo puede decidir cuándo existe una situación de crisis, a quién se lo comunica y cuándo ésta termina.

El Director Ejecutivo coordinará la elaboración del procedimiento general de actuación en situaciones de crisis y emergencia, así como un procedimiento general de comunicación de riesgos. Deberá elaborarse también un plan específico de actuación para cada episodio. Sin embargo, dada la importancia e impacto social del procedimiento a seguir en casos de crisis o emergencias hubiera sido más adecuado que el propio Estatuto de la AECOSAN lo recogiera, y no diferir esta tarea a un órgano unipersonal de la propia Agencia, pues excede de lo que son las competencias propias del Director Ejecutivo (principalmente, asuntos de régimen interno).