



www.uclm.es/centro/cesco

EL NUEVO PROYECTO DE LEY PARA LA DEFENSA DE LA CALIDAD ALIMENTARIA¹

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

Fecha de publicación: 19 de junio de 2015

1. Introducción

Ante los distintos escándalos y fraudes alimentarios, los ciudadanos están preocupados por la calidad de los productos y quieren garantías de que los alimentos son inocuos y no constituyen una amenaza para su salud.

En este sentido, es necesario distinguir entre calidad estándar y calidad diferenciada. La calidad estándar puede definirse como el conjunto de características objetivas de un alimento, consecuencia de las exigencias previstas en las disposiciones obligatorias relativas a las materias primas, a los procedimientos utilizados en su producción, transformación y comercialización y a su composición final, que lo hacen adecuado para su consumo directo o su transformación en otro alimento. Mientras que la calidad diferenciada puede definirse como el conjunto de características de un alimento, consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de carácter voluntario, relativos a sus materias primas o procedimientos de producción, transformación o comercialización y siempre adicionales a las exigencias de calidad estándar obligatorias.

Sin embargo, el nuevo proyecto de ley no se refiere a figuras de calidad diferenciada (que cuentan con su propia regulación específica) y, a pesar de que existen alimentos con altos niveles de grasas, azúcares y sal, tampoco hay ni rastro de disposiciones dirigidas a mejorar el contenido nutricional de los alimentos transformados desde el punto de vista de la salud pública.

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

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, el sector alimentario debe proporcionar a los ciudadanos alimentos sanos, seguros, que respondan a sus expectativas de calidad y con ese fin se diseñan sistemas de autocontrol interno, autocontrol acreditado, control oficial administrativo y un régimen sancionador en caso de incumplimiento de las normas de calidad.

La ley se estructura en cuatro títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria y cinco disposiciones finales que recogen, respectivamente, la habilitación al Gobierno para elaborar normas de calidad, el título competencial, la facultad de desarrollo, la actualización de sanciones y la entrada en vigor. El Título I establece una serie de disposiciones generales relativas al objeto, ámbito de aplicación, fines y algunas definiciones básicas. El Título II regula la cadena alimentaria y los sistemas de control. El Título III establece el régimen sancionador básico en materia de control de la calidad alimentaria. Mientras que el Título IV recoge los aspectos relacionados con la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones públicas dentro del ámbito de aplicación de la ley.

2. Título I. Disposiciones generales

De acuerdo con el Título I, la ley se aplicará a todos los productos alimenticios o alimentos, según se definen en el Reglamento 178/2002, transformados o sin transformar comercializados en España, con independencia del lugar de establecimiento del operador en el territorio nacional. Asimismo, será de aplicación en instalaciones de manipulación, clasificación, fábricas, plantas de envasado, almacenes de los mayoristas o de los distribuidores mayoristas incluidos los denominados almacenes de logística pertenecientes a la moderna distribución, almacenes de los importadores de productos alimenticios, oficinas de intermediarios mercantiles con o sin almacén, así como el proceso de transporte entre todos ellos.

Sin embargo, quedan excluidos de su ámbito de aplicación los aspectos higiénico-sanitarios y de seguridad alimentaria; la legislación específica de organismos modificados genéticamente y de la irradiación de productos alimenticios; la oferta para la venta al consumidor final, incluidos los obradores de las instalaciones detallistas; el comercio exterior; la producción primaria, incluida la legislación sobre bienestar de los animales; y la producción ecológica.

El Reglamento 178/2002 define como **alimento o producto alimenticio** a cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no. Incluye las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento².

Mientras que el proyecto de ley define la **calidad alimentaria** como el conjunto de propiedades y características de un producto alimenticio o alimento relativas a la materias primas o ingredientes utilizados en su elaboración, a su naturaleza, composición, pureza, identificación, origen y trazabilidad, así como a los procesos de elaboración, almacenamiento, envasado y comercialización utilizados y a la presentación del producto final, incluyendo su contenido efectivo y la información al consumidor final, especialmente el etiquetado. Estas propiedades y características serán las recogidas en la normativa de calidad alimentaria de obligado cumplimiento dictada por las administraciones competentes en cada sector, así como en la normativa horizontal de aplicación en el ámbito de esta ley.

Por lo que respecta a los fines, la ley pretende contribuir a generar un alto nivel de confianza en los productos alimenticios; proporcionar condiciones leales en el marco de su actividad entre los operadores de la cadena alimentaria; proteger los derechos de los operadores de la industria alimentaria y de los consumidores; contribuir a la unidad de mercado y a la competitividad, además de a la transparencia y claridad del sector alimentario español; garantizar la coordinación del control ejercido sobre la calidad alimentaria por las autoridades competentes; vigilar que los procesos de elaboración y transformación de los productos alimenticios se ajusten a la normativa vigente en la Unión Europea; y establecer la necesaria colaboración con la industria alimentaria para abordar cuestiones que afecten a los objetivos de esta ley.

3. Título II. Sistemas de control de la calidad alimentaria

El propio proyecto reconoce que el control del cumplimiento de los requisitos establecidos con carácter obligatorio para la comercialización de los productos alimenticios y la persecución del fraude, regulado en el Reglamento (CE) 882/2004, de 29 de abril de 2004,

² 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 (DOUE L 31 de 1 de febrero de 2002).

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, constituye un elemento indispensable para garantizar la lealtad de las transacciones comerciales, la seguridad jurídica de los diferentes operadores y para no defraudar las expectativas de los consumidores³. Asimismo, al régimen de controles del Reglamento 882/2004 se remite también el Reglamento (UE) 1169/2011, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor⁴.

Sin perjuicio del control oficial establecido en el ámbito de la Unión Europea, el control de la calidad se realizará según las siguientes modalidades: control oficial realizado por la autoridad competente; autocontrol del operador, que podrá ser verificado por entidades de inspección y certificación acreditadas; y autocontrol establecido por una asociación sectorial concreta sobre los operadores de su ámbito.

El control oficial se realizará por las autoridades competentes en cada una de las fases de la cadena alimentaria y en cada una de las siguientes actividades: recepción, manipulación, clasificación, obtención, elaboración, transformación, envasado, almacenamiento y transporte de alimentos.

Las actuaciones de inspección se realizarán por funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones tendrán la condición de agentes de la autoridad y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad pública, así como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (aunque no se plantea nada nuevo porque ya colaboran en las labores de inspección, control y lucha contra el fraude en las distintas fases de la cadena alimentaria).

Asimismo, los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la ley deberán establecer un sistema de autocontrol de las operaciones del proceso productivo bajo su responsabilidad con el fin de cumplir lo establecido en la legislación específica correspondiente y asegurar la calidad alimentaria de los productos. El sistema de autocontrol dispondrá, al menos, de los siguientes elementos: a) procedimientos documentados de los procesos que se lleven a cabo en la empresa; b) un plan de muestreo y análisis; y c) un procedimiento de trazabilidad que permita identificar los lotes o partidas de las materias primas, ingredientes, productos intermedios o cualquier elemento o sustancia que entre a formar parte del alimento de manera que se pueda conocer su procedencia (proveedores o suministradores) y su destino

³ DOUE L 165 de 30 de abril de 2004.

⁴ DOUE L 304 de 22 de noviembre de 2011.

(clientes o receptores). Además, cuando la legislación sectorial específica así lo disponga, los operadores dispondrán del procedimiento de trazabilidad interno que se determine.

Por lo que respecta a la comprobación del autocontrol del operador en calidad alimentaria, las entidades de inspección o certificación deberán: a) cumplir con las normas que establezca la legislación sectorial correspondiente; b) estar acreditadas para las actividades específicas que vayan a realizar por la ya existente Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)⁵, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento 765/2008, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos, y que se haya sometido con éxito al sistema de evaluación por pares previsto en dicho reglamento⁶; y c) comunicar a las autoridades competentes de control oficial los posibles incumplimientos detectados en el marco de las actividades de inspección o certificación.

Por otro lado, aunque en los últimos años se ha producido un incremento de los sistemas privados de certificación de calidad, lo cierto es que la naturaleza, características y principios de funcionamiento de la acreditación en el sector alimentario ya se recogen en el Reglamento (CE) 765/2008 por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos antes citado.

Las personas físicas y jurídicas estarán obligadas, a requerimiento de los funcionarios inspectores o cualquier otra autoridad competente, a consentir la realización de las visitas de inspección y dar toda clase de facilidades para llevarla a cabo; suministrar toda clase de información sobre instalaciones, productos o servicios, permitiendo su comprobación directa por los inspectores; facilitar que se obtenga copia o reproducción de la referida documentación; así como permitir que se practique la oportuna toma de muestras de los productos o mercancías que elaboren, distribuyan o comercialicen.

4. Título III. Régimen sancionador

Respecto al sistema de sanciones, cuando los servicios o autoridades competentes en materia de control de la calidad alimentaria aprecien en el ejercicio de su actividad que pudieran existir riesgos para la salud, trasladarán la parte correspondiente de las actuaciones a las

⁵ Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación (BOE nº7 de 8 de enero de 2011).

⁶ DOUE L 218 de 13 de agosto de 2008.

autoridades sanitarias competentes, que, en este caso, calificarán las infracciones según la legislación sanitaria aplicable.

Hasta ahora es el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, el que regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria⁷. Sin embargo, la exposición de motivos de la nueva propuesta de ley considera necesario actualizar el marco sancionador, por lo que no procederá la aplicación del mismo para los productos alimenticios incluidos en el ámbito de aplicación de la nueva ley, ni a los operadores de dichos productos en la etapas de la cadena alimentaria desde la consideración del producto como alimento de acuerdo con el Reglamento 178/2002 hasta la transformación, incluidos los almacenes mayoristas y de distribuidores mayoristas, así como al transporte entre todos ellos (sin olvidar a los intermediarios mercantiles con o sin almacén).

A pesar de ello, el citado Real Decreto 1945/1983 seguirá aplicándose en lo que respecta a la toma de muestras y análisis mientras no se desarrolle reglamentariamente la nueva ley y seguirá aplicándose por entero a los aspectos higiénico-sanitarios y de la seguridad alimentaria, así como a los productos y servicios distintos de los alimentarios.

Además, y mientras no se desarrolle un procedimiento propio, las sanciones se ejercerán a través del procedimiento establecido en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora⁸.

El incumplimiento de lo dispuesto por la normativa de calidad alimentaria de obligado cumplimiento dictada por las Administraciones competentes en cada sector y la normativa horizontal aplicable, así como los preceptos recogidos en esta ley, será considerado infracción administrativa, que a su vez podrá ser calificada como leve, grave o muy grave⁹.

Asimismo, podrán imponerse como sanciones accesorias medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño; decomiso de los productos no

⁷ BOE nº168 de 15 de julio de 1983.

⁸ BOE nº189 de 9 de agosto de 1993.

⁹ Las infracciones leves serán sancionadas con apercibimiento o multa de hasta 4000 euros; las infracciones graves con multa de entre 4001 y 150 000 euros; y las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de entre 150 001 y 3 000 000 de euros. La sanción que se imponga en ningún caso podrá ser inferior en su cuantía al beneficio ilícito obtenido por la comisión de las infracciones.

identificados o de las mercancías, productos, envases, etiquetas u otros elementos no conformes; clausura temporal, parcial o total de la empresa sancionada por un periodo máximo de cinco años; así como retirada del mercado del producto falsificado cuando la infracción se refiera a falsificación del producto en sustitución de la especie, variedad o raza. Por otro lado, las autoridades competentes podrán proponer para las infracciones graves y muy graves la supresión, cancelación o suspensión total o parcial de toda clase de ayudas oficiales, tales como créditos, subvenciones y otros que hubiere solicitado o solicitase en el futuro la empresa sancionada en un plazo de cinco años. Asimismo, podrán inhabilitar a las empresas u operadores sancionados para contratar con las Administraciones públicas, total o parcialmente, durante un plazo de cinco años.

5. Título IV. Cooperación entre administraciones

La ley pretende mejorar la coordinación del control ejercido por las autoridades competentes en esta materia a través de la creación como grupo de trabajo de la denominada Mesa de Coordinación de la Calidad Alimentaria (adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente e integrada con carácter institucional por los representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas competentes en el ámbito de control de la calidad alimentaria), que se constituye como instrumento básico de cooperación entre las administraciones. Asimismo, podrán ser invitadas a colaborar, cuando el asunto lo requiera, las asociaciones representativas del sector alimentario y otras asociaciones o entidades.

Sin embargo, dicha Mesa ya existe, por lo que tampoco supone ninguna novedad. Tiene carácter interterritorial y su función es coordinar las actividades del Sistema de Control de la Calidad Comercial Alimentaria incluido en el Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria 2011-2015, cuya finalidad es procurar la lealtad en las transacciones comerciales, mantener la unidad de mercado y velar por la calidad de la producción de la industria alimentaria en origen.

Ésta realizará los estudios y los trabajos técnicos relacionados con: a) La coordinación de las actuaciones de control oficial para la defensa de la calidad alimentaria, incluidas las programaciones de actuaciones de control oficial y la organización de campañas de inspección; b) El establecimiento de criterios comunes para la interpretación de la normativa alimentaria; c) La elaboración de un informe anual de resultados de las actividades de control oficial para la defensa de la calidad alimentaria; d) La difusión de la normativa

alimentaria; e) La organización de actividades de formación de los funcionarios que realizan el control oficial; f) La elaboración de procedimientos documentados relativos al control oficial para la defensa de la calidad alimentaria; g) La realización de análisis del control de la calidad en el conjunto de la cadena alimentaria; h) El fomento de la calidad alimentaria.

Asimismo, se utilizará la aplicación informática Red Informativa del Sistema de Control de la Calidad Alimentaria (RICAL), con el fin de poner a disposición de los inspectores de calidad de las Comunidades Autónomas la documentación generada por la Mesa de Coordinación de la Calidad Alimentaria, y se establecerá una Red de Intercambio de Información de Calidad Alimentaria (RIICA) entre todas las autoridades competentes de control oficial. Esta Red estará relacionada a su vez con la Red de intercambio de información que cree la autoridad de la Unión Europea relativa al seguimiento del fraude alimentario.

El proyecto señala que pretende asegurar la aplicación uniforme en todo el territorio nacional del control de la calidad y garantizar la leal competencia de los operadores, aunque ello ya está garantizado por la también existente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado¹⁰.

6. Disposiciones adicionales, transitorias y finales

Por último, en este apartado destaca la disposición adicional primera, relativa al régimen sancionador en materia de clasificación de canales de vacuno y porcino. El Reglamento 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios establece la obligatoriedad de la clasificación de canales de ganado vacuno y porcino, así como la voluntariedad para cada Estado miembro de la aplicación de la clasificación de canales en el caso del ganado ovino y caprino¹¹. El proyecto de ley establece un régimen de infracciones y sanciones para el caso del ganado vacuno y porcino, sin embargo, no lo hace para el ganado ovino y caprino en España, al no ser, por el momento, obligatoria su aplicación.

En cualquier caso, es importante señalar que la regulación básica en materia de defensa de la calidad alimentaria y los sistemas de control que regula el proyecto de ley provienen de la normativa de la Unión Europea aplicable (a través de los Reglamentos citados), así como de

¹⁰ BOE nº295, de 10 de diciembre de 2013.

¹¹ DOUE L 347, de 20 de diciembre de 2013.



www.uclm.es/centro/cesco

otras leyes, reales decretos y distintas normas sectoriales ya existentes.

Por tanto, si en realidad lo necesario era revisar o actualizar el actual marco sancionador, era posible hacerlo a través de la modificación del Real Decreto 1945/1983 y no a través de una nueva norma cuyo contenido ya está regulado.