

**DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN MATERIA
DE ALIMENTOS**

Discurso de ingreso del
Ilmo. Sr. JOSE JERONIMO ESTEVEZ
SECRETARIO DE LA ACADEMIA

GRANADA, Junio de 1.989

Los autores que tratan sobre la protección y defensa de los consumidores suelen consignar como fecha inicial de la preocupación por el tema, el tratado de Roma, origen de la CEE, que entró en vigor en enero de 1958. Por el artículo 39 se intenta asegurar a los consumidores unos precios de carácter razonado en lo relativo a la venta de productos agrícolas.

Pero cuando se habla por primera vez en el sentido que hoy damos de "Consumo", "Protección del Consumidor", "Derechos del Consumidor", etc., fue en el discurso que el Presidente Kennedy dirigió al Congreso de los EE.UU. el 15 de marzo de 1962. De ahí que esta fecha se haya elegido para celebrar el "Día Mundial de los Derechos del Consumidor".

Pero todo ésto es válido cuando se habla del consumo de productos principalmente industriales o de servicios, que con los avances tecnológicos y el aumento de los niveles de renta del Mundo Occidental se han incrementado de forma que hace solo 50 años era imprevisible.¹

De ahí la preocupación de los Gobiernos por la protección de los consumidores. Ciñéndonos a España, si examinamos las distintas Constituciones promulgadas, incluyendo como primera de ellas la Constitución de Bayona del 8 de julio de 1808, pasando por la de Cádiz de 19 de Marzo de 1812, tenemos que llegar a la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931, para encontrar la palabra consumo y ésta se refiere al campesino. No hay que olvidar que en 1931 España era un país eminentemente agrícola.

De ahí la preocupación por los problemas agrarios en la Constitución del 31. Así en el art. 47, se dice: "La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, ... indemnización por pérdidas de cosechas, cooperativa de producción y consumo..." etc. Pero es en la Constitución de 1978 donde el "Consumismo" toma conciencia y concreción. El art. 51 dice: "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".

Pero la protección en materia alimentaria es más antigua. El consumo de alimentos es biológicamente imprescindible para la vida humana y lo primero que el hombre se procuró fue la abundancia de alimentos. La preocupación de la calidad de los mismos, fue posterior.

Efectivamente, el hombre, como dice la Biblia, ha procurado su alimento con el sudor de su frente.

(1) La revolución industrial se inició en Gran Bretaña entre 1750-1850 a partir de la invención y aplicación de la máquina de vapor y se extendió por parte de Europa, especialmente en la Europa Protestante, para llegar a EE.UU., donde el desarrollo alcanzaría su cima.

Y la historia inicial del hombre es en realidad la revelación de un ser hambriento en busca de alimentos, como dice Alvarez Angulo.

En el 99% de la Historia de la Humanidad, el hombre se ha alimentado de la caza, de la pesca y de la recolección de los frutos y productos vegetales. Vivía errante sobre la tierra. Vivía al día sin ninguna prevención para el mañana.

Aunque sea brevemente tenemos que hacer mención de la importancia que tuvo para el progreso humano la domesticación del fuego, ocurrido hace más o menos medio millón de años. Francesc Martí dice que además de su función de ahuyentar a los animales y calentar al grupo, el fuego permitió cocer los alimentos, lo que supone un cambio muy importante en la nutrición y en la masticación. La carne cocida no precisa de tanta potencia en la masticación lo cual influye en un desarrollo muscular menor de la cara, en definitiva, permite un mayor crecimiento de la cavidad craneana y del cerebro.

Con la crisis climática que cerró el periodo pleistoceno, el hombre dio un paso decisivo y empezó a sembrar unas semillas de hierbas silvestres, cebada y trigo, que las mujeres habían ido recogiendo y guardando. Al mismo tiempo, estas sociedades neolíticas del próximo Oriente, la región mediterránea y la Europa cisalpina, de cuyas culturas somos herederos, también domesticaban ciertos animales comestibles. En las aldeas neolíticas estudiadas formadas de unas 20 o 30 casas, las primeras estructuras encontradas eran trojes o sea almacenes para conservar los cereales. Porque, como dice Goldon Childe, un aspecto esencial de la economía neolítica, es que en cada cosecha deben recogerse alimentos suficientes y almacenarse al fin de que duren hasta que esté madura la cosecha siguiente, normalmente en el plazo de un año. Los graneros o depósitos eran indispensables. De esta época datan, como resultado de su economía, inventos importantes: la trilla, el molino, la alfarería, conocimientos de bioquímica: fabricación del pan y la cerveza. En los albores de la historia, la cerveza se elabora en Egipto y Mesopotamia. Alrededor del año 3000 a.C. se han tornado las bebidas alcohólicas necesarias para la mayoría de las Sociedades de Europa y Asia Anterior.

Las características de esta economía era el autoabastecimiento y la falta de especialización. Todos trabajaban en tareas agrarias. La presión demográfica era fuerte.

Sus reservas eran demasiado reducidas para soportar una prolongada sucesión de desastres.

REVOLUCION URBANA

Ocurría en la antigua Sumeria sobre el delta del Tigris y el Eufrates. El suelo era tan fértil, que no resultaba imposible aprovecharlo cien veces. Documentos que datan del 2500 a.C. indican que el rendimiento medio en un campo de cebada equivalía a 86 veces su siembra. Aquí los agricultores pudieron producir un excedente alimenticio por encima de sus demandas. Así fue posible la aparición de la revolución urbana. La población creció y la aldea se transformó en una ciudad. En las nuevas ciudades se construyen templos, graneros, talleres, etc. ¹. Y surgieron unas nuevas clases económicas que no intervenían en la producción de alimentos.

Lo mismo ocurrió en Egipto, en el valle del Nilo donde ese excedente alimenticio brindó a los artesanos egipcios medios de subsistencia para sus obras. Herodoto recoge una

(1) En el tiempo de la diosa Bau, cuya contabilidad se ha conservado casi intacta, trabajaban 2 panaderos, que percibían su salario en cebada, ayudados por 27 esclavos; 25 cerveceros con 6 asistentes esclavos, 40 mujeres que preparaban la lana de los rebaños de la diosa, hilanderos, tejedoras, etc.

tradición según la cual la pirámide de Keops requirió el trabajo de 100.000 hombres durante 20 años.

En el 2º milenio, el rey Jeti I, declara que él proveyó a cada uno de los 1.000 trabajadores empleados en la construcción de su templo de "4 libras de pan, 2 atados de vegetales, carne asada diariamente, y con túnica de lino limpia dos veces por mes".

Lo mismo ocurría en las tierras que bordean el Indo y sus afluentes.

Consecuencia de esta cultura urbana fueron la invención de la escritura por los sumerios y después por los egipcios, como necesidad de llevar contabilidad de los alimentos; se inventó un calendario por los egipcios, para conocer con exactitud las fechas de las crecidas del Nilo y por tanto las épocas de siembra y recolección. Se inventó la rueda, el carro tirado por bueyes, la metalurgia, el buque de vela y según Nestor Luján, parece que el pan, como hoy lo conocemos, fue inventado por los egipcios, y los primeros cocineros fueron los panaderos.

Se pusieron los cimientos de una nueva organización económica. Los cimientos de nuestra civilización. Y todo ello fue debido a una provisión de alimentos.

En Sumeria existían sellos para sellar las enormes tinajas de los almacenes del templo y en Egipto hay funcionarios jefes de los almacenes y otros que se dedican a la provisión de los cereales y la ganadería. El grano se guardaba en depósitos cilíndricos de barro o tinajas. Como dice el Prof. Valenzuela "de siempre ha sido preocupación de los poderes públicos... la regulación de los productos alimenticios, aunque si bien originariamente no preocupaba el aspecto higiénico de los mismos, sino el abastecimiento de los pueblos, el impedir la escasez de alimentos, el control de los pesos y medidas, la regulación de los mercados, etc.". Es lo que hicieron las autoridades de las primeras culturas urbanas: procurar alimentos para todos, para que no hiciera su aparición la peor calamidad que ha existido: el hambre. Y sin embargo: "desde la antigüedad y durante más de 25 siglos, el hambre ha sido el mejor sinónimo de pobreza y la historia de la pobreza es prácticamente la historia de la Humanidad".¹

Más adelante, sigue diciendo el Prof. Valenzuela, "van a ser objeto de atención las condiciones higiénicas en que se producen, manipulan, almacenan y distribuyen los productos que van a servir de alimento a las personas, ya que la historia de casi todas las antiguas sociedades revela que en ellas se intentó proteger al pueblo de los alimentos impuros y falsificados".

En la Biblia, en el capítulo 11 del Levítico, se enumeran los alimentos que se pueden comer y los impuros que no se pueden comer. Entre ellos está el cerdo. Diversos autores han relacionado dicha prohibición con la triquinosis. Así opinan Morrison (1935) y Chandler, que además achaca también a la tenia del cerdo la prohibición mosaica. Pero no hay testimonios escritos al respecto. Pero en 1974 al examinar histológicamente un músculo intercostal de la momia embalsamada perteneciente a un joven egipcio, llamado Markht, que vivió cerca del río Nilo sobre el año 1200 a. C. se encontró un quiste de *Triquinella Spiralis* (Millet et al.). Si Moisés salió de Egipto y atravesó el mar Rojo reinando Manefth, sucesor de Ramses II, en el año 1255 a. C., es probable presumir que fuese testigo de alguna epidemia de triquinosis y de ahí la prohibición de comer carne de cerdo, por razones de salud pública.

En los libros sagrados de las primitivas civilizaciones se encuentran los primeros rudimentos sobre inspección de carne, misión vinculada a los sacerdotes o castas privilegiadas.

En los libros de la India, en el Código de las Leyes de Gentoux en el capítulo XV, Lección 3ª, se dice: "Si un hombre vende carne de los perros o chacales diciendo que es carne

(1) De H. Hazlitt, citado por Buxadé Carbo

de cabra o de cerdo, el magistrado le condenará a una multa". Y en un templo de Tebas del Antiguo Imperio egipcio se pueden apreciar unas pinturas representando a los sacerdotes examinando cuidadosamente las reses. Un sacerdote está abriendo la boca a un toro para cerciorarse que no presenta lacras.

Ciféndonos a los orígenes de nuestra cultura, los griegos, como dice Tomás Valeriola, tenían unos funcionarios, empleados en visitar los mercados públicos y otros sitios donde había géneros; se llamaban conservadores de viveres, mercados y comercio. Su empleo era procurar la abundancia de todo lo necesario para el sustento de la vida, mantener la profesión de las artes y buena fe en el comercio, tanto por parte de los vendedores como de los compradores, a quienes los fraudes y mentiras les eran privados bajo muy rigurosas penas. Vigilaban asimismo en la ejecución de las leyes en tiempos de esterilidad o escasez¹. Hacían abrir en esas ocasiones los almacenes y no permitían a cada ciudadano guardar en su casa más cantidad de viveres, que la necesaria para el mantenimiento de su familia por espacio de un año.

Dice Spengler que la Historia del Mundo es la Historia de la Humanidad y que todas las grandes culturas son culturas urbanas. De ahí que tengamos que recordar, aunque sea brevemente, que ocurrió en Roma, a cuyo imperio pertenecemos durante varios siglos. Díaz Yubero dice que "Roma se había vuelto muy populosa, no había alimentos para todos y fue necesario conquistar nuevas tierras". Como vemos, el primer problema que se plantea en una ciudad, es el de la subsistencia. Sigue diciendo Díaz Yubero: "el trigo llegaba de Egipto, Sicilia o Iberia, se descargaba en el puerto de Ostia y se sometía a rigurosos controles cualitativos. Se metía en sacos, que se precintaban para evitar adulteraciones y fraudes, y se transportaba Tiber arriba hasta depositarlos en almacenes públicos. Lo mismo sucedía con el aceite (con las vasijas procedentes de España se formó el Testacio, que, aunque no es una de las siete colinas, poco le falta) y con el vino, y para controlar los mercados (el mayorista de Ostia se conserva bastante bien), se creó la figura inspectora de los ediles curules". Efectivamente, el aceite bético que salía por el Guadalquivir se envasaba en unas ánforas que en tiempos de Augusto pesaban vacías 30 Kgs. y su contenido era de 70 Kgs. Eran selladas antes de ser cocidas, con el nombre del propietario. Llevaban escrita la tara, y el control fiscal, además del contenido neto. Las tiraban, por no poder ser reutilizadas, por el Testacio o monte de los tuestos, monte artificial formado por restos de millones de ánforas hispanas arrojadas desde la época de Augusto, hasta mediados del Siglo III d.C. Tenía de base 200x150 m. y 50 m. de altura.

Los romanos tenían una alimentación preferentemente cerealista. De ahí la importancia que daban al pan, "provisión más necesaria para la subsistencia de los ciudadanos". Los ediles tenían cierta jurisdicción correccional. Así castigaban en el acto a los que encontraban haber cometido una ligera falta y rompían en el instante las medidas falsas.

Los ediles estaban a las órdenes de un Pretor, que a su vez estaba subordinado al Prefecto de la Ciudad. Según Valeriola era esta autoridad quien "ponía precio a la carne, hacía el arreglo de los mercados y venta de los animales. Estaba a su cargo el que la ciudad estuviera provista suficientemente de trigo y demás viveres precisos para la subsistencia de los ciudadanos. Tenía la inspección sobre todo el comercio, el derecho de establecer mercados o suprimirlos por un tiempo o para siempre, como lo juzgaba conveniente para el bien público. Arreglaba los pesos y medidas y castigaba a los convencidos de algún fraude".

(1) Según Aristóteles, el primer tema en todas las reuniones de las pritanías atenienses era siempre la cuestión del trigo. En Atenas, durante la terrible hambre del 329-325 a.C. se recurrió a crear una suscripción extraordinaria para la compra de trigo.

Los romanos consideraban al pan como "uno de los principales medios de mantener la tranquilidad pública". Gayo Sempronio Graco promulga la ley frumentaria (123 a.C.) por la que el Estado se compromete a mantener un precio constante y moderado para el trigo. Después el Tribuno Clodio consiguió en el año 58 a.C. que se votase una ley por la que los ciudadanos romanos necesitados recibirían mensualmente una cantidad de trigo gratis ¹.

Para evitar engaños tenían una tarja de plomo sobre la que estaba escrita el número de personas que componían la familia y la cantidad de trigo que necesitaban. Trescientas veinte mil se hallaron en un principio participantes de esa liberalidad. Aumentose ese número en exceso y no pudiendo el Estado sostener este gasto, Julio César lo redujo a ciento cincuenta mil.

Precisamente César al entrar en Roma el 46 a.C. celebra su triunfo regalando a cada ciudadano 10 libras de aceite (unos 3 Kgs.)

Augusto creó un subdelegado con el Título de Prefecto de Provisiones. Este, además de la provisión de los granos, tenía la inspección de la venta del pan, vino, carne, pescados y otros víveres. Su jurisdicción se extendía sobre el comercio de comestibles y sobre la navegación que facilitaba los transportes.

En las provincias existía también el prefecto de la provincia con facultades similares al prefecto de la ciudad.

Los romanos crearon estos inspectores ciborum, que diariamente recorrían los mercados de la ciudad, arrojaban al Tiber los alimentos adulterados o faltos de peso y prohibían la venta de carne corrompida. Crearon también los primeros mataderos públicos, no alejados del casco de la ciudad.

En tiempos de Valentiniano, se repartían cada día gratuitamente 24.086 libras de carne de cerdo, lo que junto a la que se vendía en las carnicerías, representaba una cantidad muy considerable.

Los lugares donde se mataban las reses y se cortaban las carnes se llamaban Lanienae y Macella donde se vendían. En una gran plaza se reunieron estas tablas. Allí se transfirió también el mercado de otros víveres. Por ésto a este gran mercado se le llamó Marcellum Magnum. Era un gran mercado de carne. Además de éste hubo en Roma otras dos carnicerías más.

Los alimentos que salían de Egipto lo hacían por el puerto de Alejandría. Para los que venían de Europa y Asia y tenían que ir por tierra, tuvieron que hacer unas inmensas obras en caminos y calzados reales del Imperio. "Estas fueron las causas finales de este prodigioso gasto en el que se empeñaron: la necesidad de facilitar estos transportes de los que pendía su subsistencia". Aunque en barco se podía ir desde Gádir al puerto de Ostia en 7 días. Tenían la experiencia amarga del hambre que sufrió Roma en el año 346 a.C.

Estaban castigadas las maquinaciones para encarecer los víveres, bajo pena contra los delincuentes de destierro perpétuo y confiscación de bienes ².

Y cuando la Hispania se romanizó nuestro territorio era parte del Imperio Romano y por tanto se vivía según las costumbres romanas. Aquí existían también los inspectores de alimentos pues lo había tanto en Roma como en las provincias. Así conocemos la existencia de un inspector de Calidad de aceite en época de Marco Aurelio y Vero de nombre Sexto Julio Posesor.

(1) Dividieron al Imperio en zonas de producción y de consumo. Egipto fue destinado a la producción de trigo con destino exclusivo de Roma.

(2) Como dato curioso hay que recoger que César para tener contento al pueblo y ganarse su simpatía, a su regreso victorioso de Oriente invitó en varias jornadas a un banquete a 260.000 personas que se sentaron ante 22.000 mesas. En el banquete mas grande que se ha dado en la Historia, no superado ni por el banquete de los alcaldes franceses dado en la Tullerías donde se sirvieron 22.000 cubiertos, en el año 1900.

De la época visigoda tenemos que decir que hubo un retroceso económico con decadencia de las ciudades. Hubo un gran descenso del nivel de vida y la sociedad de la época vive de la herencia romana como dice M. Tarradell.

En la España musulmana ocurrió lo contrario. Fue una época de prosperidad económica con auge de la agricultura y el comercio, sobre todo en tiempos del Califato. Así según el censo de Alaken II, Córdoba tenía un millón de habitantes y existían 86 grandes ciudades más. La residencia real de Medina Azahara llegó a contar con una servidumbre de más de 20 mil personas. Y esta gran población había que alimentarla. Alaken II fue informado que diariamente se vendían sardinas en salazón por valor de 20 mil dinares en la ciudad de Córdoba.

De esta época árabe nos ha quedado un valioso documento en la obra de Iza Jedih, que contiene importantes disposiciones sobre el arte lucrativo de la carnicería por la que mostraron tanto interés. Se preocupan por evitar el sacrificio de animales enfermos y muy aborrecido el comer "las alimañas y bestias", como caballos, asnos, gatos, etc. De los animales muertos por enfermedad solo pueden aprovecharse estas seis cosas: el cuero, la lana, las cerdas, las plumas, los huesos y los cuernos, pero nunca las carnes.

Se inicia con los árabes el alejamiento de los mataderos o carnicerías del casco de la población. El Libro de las Tablas del archivo de la Catedral de Córdoba, relata que en esta población, en Murcia y en otras varias, tenían las carnicerías apartadas.

En Córdoba existía el zabazoque, juez o inspector de mercado y sus sentencias podían ser apeladas ante el juez de la ciudad.

Esta figura de juez o inspector de mercado se recoge en la España cristiana. El art. XXXV del fuero de León del año 1020 dice: "Todos los carniceros con otorgamiento del concejo vendan la carne del porco é de cabrón, e de carnero, e de baca por pesse é diem a la xantar al Concejo en sembla con nos çabazogues".

Estos zabazoques de la España cristiana eran los encargados de vigilar los precios y medidas y de asegurar el correcto funcionamiento del recinto del mercado fiscalizando las transacciones.

En la España cristiana durante la Alta Edad Media, hubo un predominio de la vida rural sobre la urbana como consecuencia de la guerra.

Pero conforme avanza la Reconquista, la población que se va asentando va formando nuevos municipios. En ellos se crea el Concejo de la ciudad. "La competencia principal del Concejo era la fijación e inspección de las pesas y medidas, el abastecimiento y la regulación de la vida económica de la ciudad". Y es que de nuevo, la preocupación de las ciudades es su abastecimiento, la contención de los precios, la evitación de los fraudes y la higiene de los alimentos.

Pero también los reyes con su poder legislativo, se preocupan por estos problemas, así como por la salubridad de los alimentos. Al igual que lo que dispone el fuero de León, Alfonso X, en documento expedido en Sevilla el 4-VI-1261, ordena que se cumplan las posturas sobre las pesas de carne otorgadas para sus reinos. Sancho IV dispuso en Valladolid el 14-IV-1288 que los carniceros, fueran del Consejo o de la Iglesia "vendan la carne a peso, como dispone el fuero". En una avenencia entre el obispo y cabildo de León por una parte y por otra el Concejo de la ciudad el 3-III-1305 cita acuerdos sobre veedores de los pescados de mar y las medidas para la carne.

Y en cuanto a la higiene de los alimentos, las Ordenanzas de León, ya citadas, dicen que si la carne es reputada mala no se puede disponer de ella hasta que no intervenga la justicia, y se prohíbe la venta de la de cerdo, sin que haya sido vista por la justicia, para que vea si es útil, sin duda pensando en la "lepra", como se llamaba a la cisticercosis.

Y es que durante la Edad Media se va organizando en las ciudades, al estilo romano, los servicios de carnicería y matadero. Así, el fuero de León de 1020, ya comentado, y el fuero

Viejo de Madrid de 1023 reglamentan la matanza en las carnicerías o mataderos municipales y señalan la obligación que tenían los carniceros de dar cuenta a los mayordomos de los fiadores mensualmente y señalar el precio de la carne. Se castigaba hasta con la horca la venta de carne de tripa (carne de res sacrificada por el rito judío).

Respecto a la sanidad de las carnes, el fuero de Brihuega en el año 1221 prohibía vender carne enfermiza o mortecina. Y el fuero de Cuenca del siglo XII dice: "Si el carnicero de carne mortecina o de ganado enfermo, o de puerco, o de carnes mezcladas, vendiere así que meta la carne cabruna con la carne fedionda o la carne vieja con la reciente, peche diez maravadís". La misma prohibición recogían los Fueros de Plasencia y Usagre.

Y en las cortes de Briviesca, en el reinado de Juan II, el padre de Isabel la Católica, se establece: "otro sí ordenamos y mandamos porque la nuestra Corte sea más abastada de viandas, que ningún regatón ni regatona ni otra persona alguna no sean osados de comprar en nuestra Corte ni a cinco leguas de ella viandas para revender, conviene a saber: pan cocido, ni trigo, ni cebada, ni avena, ni otro grano, ni legumbre, ni carne muerta ni viva, ni pescados algunos, frescos o salados, mayores ni menores, aunque sean sardinas frescas o saladas, o peces de río y otro pescado cualquiera y de cualquier naturaleza que sea, ni fruta, ni vino, ni otra vianda alguna, ni perdices ni gallinas, ni otras aves algunas de cualquier naturaleza que sean, ni otra vianda alguna; y cualquiera que contra esto hiciere, que le den sesenta azotes y pague doscientos maravedís y pierda lo que así comprare".

En las ordenanzas de la Ciudad de Sigüenza dictadas en 1484 por el entonces provisor de aquel Cabildo y más tarde Cardenal Cisneros, se establecieron dos veedores y dos proveedores para el control de carnes, pescados y demás alimentos. Los dos veedores verificaban la calidad e higiene de los alimentos y los dos proveedores establecían el precio que debía figurar en unas tablillas a la puerta del establecimiento. Los veedores eran elegidos entre eclesiásticos conocedores del tema.

Las ordenanzas de Madrid de 1500, regulan la venta de carne flaca a bajo precio y prohíbe su venta cuando puede ser perjudicial al consumo.

La venta de carne putrefacta estaba prohibida. Así la Ordenanza de Santiago de 1565 disponía: el que vendiere tal carne y la procedente de animales muertos de enfermedad pagaría mil maravedís y sería desterrado por un año de esta ciudad, y en caso de reincidencia sería castigado con cien azotes.

En Las Partidas también se ocupan del abastecimiento de los alimentos. Así la Partida segunda, leyes X y XI, se refieren a las maneras que "deben seer bastecidos los castiellos de vianda, etc. de las otras cosas que son meester"... , conceptuando la vianda como "cosa sin que los homes non pueden vevir" y el profesor Roca cita como precedente de las normas que persiguen la adulteración, mezcla y mixtificación de los alimentos, sin que inicialmente se repare en el carácter nocivo del producto para la salud, la ley VII, de la Partida VII que trata: "De los engaños que facen los revendedores mezclando con aquellas cosas que venden otras peores que las semejan", al disponer: "otrosi decimos que engaño facen los que venden vino, ó óleo, ó cera, ó miel ó las otras cosas semejantes, cuando mezclan, en aquella cosa que venden alguna otra que vale menos, haciendo creer a los que la compran que es limpia, etc., buena et pura". Y la ley XII de la misma partida añade: "debe poner pena de escarmiento o de pecho para la cámara del rey" según su prudente criterio, "a los que facen engaños, et los que ayudan et los que los encubran".

A los Reyes Católicos les preocupa también este tema. De ahí los Pragmáticas que dictan sobre el abasto y tasas del pan, trigo y harina, junto al precio de los mismos; una de ellas fue dictada en la Real de la Vega en 5 de agosto de 1491 en la que se ordena que el pan que se dé como diezmo se entregue limpio, seco y sin mezcla".

También se preocupan del abastecimiento de carne. Por orden de los Reyes Católicos se construyen los mataderos de Sevilla y Córdoba. Y una vez conquistada Málaga, nos dice

Muñoz Martín, la primera casa matadero se asentó por los repartidores en un edificio situado en Puerta Nueva, que después por el perjuicio que causaban las reses al tiempo del encierro, se trasladó al Pasillo de Santo Domingo inmediato a la calle Ancha del Carmen.

En carta dada en Burgos el 21 de VI de 1491, según nos relata Cordero del Campillo, los Reyes Católicos autorizan a la ciudad de León a gravar con el impuesto denominado sisa, la carne, pescado, vino y leña que entraran en la ciudad, a fin de conseguir los 60.000 maravedíes requeridos para construir una casa de carnicería y pescadería. El mismo tema vuelve a plantearse con Felipe II, cuya Real Provisión dada en Madrid en 3-XII-1577 autoriza sisas hasta alcanzar los 5000 ducados, para comprar casas situadas detrás de las carnicerías, derribarlas y edificar en ellas nuevas carnicerías.

La sanidad de los alimentos preocupa a las autoridades municipales, que a través de los siglos van a tener la competencia de esta materia. Así las Ordenanzas de Valladolid de 1552 prohibían cortar carne fresca a mujer y hombre que haya tenido o tenga: pupas, tisis o mal de San Lázaro bajo la pena de 300 maravedíes. O sea que se preocupaban por los manipuladores de alimentos. También hace referencia a unos funcionarios llamados "vigarios" encargados de revisar las carnes antes de pesarlas para comprobar que se encontraban en buenas condiciones higiénicas.

Según recoge el profesor Valenzuela, las Ordenanzas de Granada de 1552 dicen:

- a) "Que sean hombres limpios, y sean obligados a tener a sus aventales de lienzo blanco, y que los tajones los limpien de tres en tres días, y que las carnes que trajeran a la carnicería vengan limpias, sin cabezas ni pulgarejos, y que cuando las hubieren de cargar sobre las bestias lleven debajo un lienzo o estera limpia para que la carne no llegue a la bestia ni a cosa sucia, so pena de un real".
- b) "Que no sean osados de matar una res, sino en el invierno de un día para otro, y en el verano de la mañana para la tarde, ni antes de media noche, so pena de 30 maravedíes".
- c) "Que el que vendiera carne mortecina o ahogada a ojo fuera del Rastro sin que la vean los Diputados, pague de multa por primera vez 200 maravedíes, por la segunda la pena doblada, y por la tercera tres doblada, y cada vez pierda la carne".
- d) "Que quien vendiere cualquier carne o ave o tocino o pescado que huela mal, que pierda la carne, ave, pescado o tocino que se hallare vendiendo o tuviere para vender, y que se eche a los perros lo que se tomare sin que primero lo vean los Diputados".

Respecto a los mataderos establecen:

- a) "Que los que tuvieren cargo de matar en el matadero, tengan cuidado, de a dos días, de levantar y fregar el pocil de dicho matadero, de la sangre y otra suciedad que en él hubiere, de manera que esté limpio de continuo, y que ello haga cada uno en su pertenencia, so pena de 2 reales, al que dejare de hacer".

Y en cuanto a las frutas y verduras dice: "Ningún hortelano ni persona alguna no sea osado de lavar fruta ni otra hortaliza en el río Darro el Sucio, sino en agua limpia, so pena de perder la fruta y más de 50 maravedíes".

El primer Reglamento de mataderos de que tenemos referencia es el de Sevilla del año 1601. En él se determina que el Alcayde y Sota-Alcayde presencien el peso de las reses y eviten que las mismas tengan alguna enfermedad, so pena de multa de 2.000 maravedíes. Posteriormente las Ordenanzas de dicha ciudad, de 1632 señalan las reglas a que han de ajustarse la venta de la carne, precio, etc., y dicen: "que las carnes se vendan separadas según sus especies sin confundirlas, so pena de pérdida de la carne y 12 maravedíes y 20 azotes".

También autoriza la venta de carne de inferior calidad: "que si algún carnicero quiere vender buey viejo y flaco, que lo venda aparte en otra tabla al precio que le fuere puesto y que no lo mezcle con la carne buena y si de otra manera lo vendiere, pierda la carne o su valía y pague 12 maravedíes y 30 azotes".

El Reglamento del Matadero de Málaga de 1611, dice: "que no se permita que se mate res que esté enferma, sino que esté sana y entre por su pie en el matadero so pena de 2.000 maravedíes". Clausula que recogerán todos los Reglamentos de mataderos hasta la actualidad, para evitar el sacrificio de animales enfermos. También prohíbe el sacrificio de vaca recién parida so pena de 600 maravedíes y añade: "que la carne mortecina se pese fuera de la carnicería en las tablas que para ello están señaladas al precio que la justicia y sobre fieles fuere puesta, e así mismo, el macho y cabra se pese fuera en la tabla que para ello está señalada y que no se pese ninguna de la dicha carne dentro de la carnicería, so pena de 2.000 maravedíes".

Esta práctica de vender carne de baja calidad incluso insalubre, se repite en muchas ciudades, como Valencia. Precisamente el Rastro de Madrid era, ni más ni menos una tabla baja, como dicen Sainz Moreno y Pérez García, tomando la siguiente cita de Ribera: "En lo que hoy es la Ribera de curtidores existió entonces (1550-1656) el Rastro... Era una plazuela donde se vendían despojos, incluidos los mondongos, manos y pies de cerdo, asaduras, lenguas, carnes sobrantes del jueves (los viernes no se autorizaba la venta en las carnicerías) y también las gorduras, carnes averiadas y todos los desperdicios del matadero. Estaba autorizado el sacrificio de reses en las corralizas de este lugar, además de los cerdos, pero solo de reses cuyas carnes se reservaban exclusivamente para las clases oprimidas del pueblo. Solían ser reses enfermas o escualidas, que proporcionaban carne sin jugo, desgustadas, insustanciales, consideradas de desecho en el matadero de la Puerta de Toledo.

Al parecer, por común acuerdo entre los "ganderingos" (vendedores) y el público, las carnes y otros productos alimenticios que se compraban en este lugar tenían el condicionamiento previo de "sin opción a reclamación alguna".

Siempre fué un grave problema el abastecimiento de las ciudades. Sirvan como muestra, en primer lugar la carta que escribe el entonces príncipe Felipe a su padre el Emperador Carlos I, en Valladolid el 25-3-1545, donde entre otras cosas le dice: "La gente común, a quien toca pagar los servicios, está reducida a tan extrema calamidad y miseria que muchos de ellos andan desnudos, sin tener con qué cubrir, y es tan universal el año que no solo se extiende esta pobreza a los vasallos de V.M., pero aún es mayor en los señores, que ni les pueden pagar sus rentas ni tienen con qué, y las cárceles están llenas y todos se van a perder".

En el siglo XVII, no mejoran las cosas. Quevedo por ejemplo en carta el 24 de noviembre de 1636 decía: "Aquí hace tiempo (por las abundantes lluvias de aquel año), que es menester luces a mediodía. Ni han sembrado, ni pueden, ni hay pan; los más lo comen de cebada y centeno; cada día traemos pobres muertos de los caminos, de hambre y desnudez. La miseria es universal y ultimada". Y es que tras años de grandes sequías sucedían otros de fuertes lluvias, que perjudicaba a la Agricultura. Así no nos extraña que en el Archivo de la Villa de Madrid para esos años se recoja el cuidado de los alcaldes semaneros "en ver si los carniceros dan muchos huesos por contrapeso a los pobres y gente ordinaria porque se sabe que para ésto acostumbran a tener costales de huesos debajo las tablas". Los fraudes y la picaresca estarían al orden del día.

En el siglo XVIII, llegó a decir un embajador español que en el mercado londinense de Leaden Hall, en 1778, "se vendía en un mes más carne que la que consume toda España en un año". En Madrid se consumía por habitante, la mitad de carne que en París.

Y de época más cercana a nosotros tenemos que mencionar la Novísima Recopilación de las leyes de España, publicada en 1805, donde encontramos auténticas normas higiénico-sanitarias de alimentos. Sirva a título de ejemplo, la ley XVIII del libro III, título XVIII, que prohíbe tener agua en los puestos de verduras para lavarlas y vender las de mala calidad, disposición dada por Carlos IV en 20 de enero de 1782.

Pero quizás lo más importante por su contenido son los apartados 6 y 7 de la Ley V, título XL del Libro VII, dada también por Carlos IV en 15 de noviembre de 1796, encomendando a la "Suprema Junta de Gobierno de Medicina", su atención sobre el hecho de que "perjudicando notablemente a la salud pública y la vida del hombre los alimentos de malas calidades o adulterados, fijará toda su atención y principal cuidado la Junta Suprema de este importante ramo de la Salud. A este intento, autorizo a dichas Juntas para que, por sí o el individuo que tuvieren a bien nombrar, con el auxilio que en caso necesario le darán los Magistrados de Policía, reconocen y examinan las carnicerías y mataderos, los trojes y graneros públicos, saladeros, almacenes y puestos de pescados, volatería, caza, frutas y verduras, fondas, hosterías y demás lugares en donde se vende, prepara o confecciona toda clase de alimentos, bebidas, dulces y confituras y hallando que las reses que se matan padecen alguna epizootía, viruelas, morriña u otras enfermedades, que las harinas y legumbres tienen algún vicio perjudicial a la salud o están mezclados con cualquier vegetal u otras cosas mal sanas; que los pescados están pasados o corrompidos; que las frutas no están maduras y sin la sazón debida, y en fin, que cualquiera de las cosas arriba dichas pueden ser nocivas por su calidad, por estar adulteradas o por cualquier otra causa, solicitará donde corresponda, se impida su venta y que se tomen las demás providencias debidas y oportunas, a fin de evitar los estragos se siguen de tolerar la venta de dichos comestibles y bebidas, y cuando por estos medios no se logre atajar tan crecidos daños, me lo presentará la Junta, proponiéndome los medios para corregirlo".

Aquí el legislador no sólo se preocupa de la higiene de los alimentos, sino de los locales donde se preparan y expenden.

Pero es en el siglo XIX cuando existe una preocupación importante en el tema que nos ocupa. De nuevo el cambio de una sociedad rural a otra urbana, propiciada por la transformación industrial, propiciará un giro en el planteamiento de la acción administrativa sobre la protección de la salud, como dice Bando Casado.

Así las Cortes de Cádiz que celebran su primera sesión el 22 de Mayo de 1809, logran por fin promulgar la Constitución de 1812 conforme a los principios de una fórmula liberal¹.

Las Cortes en materia sanitaria encargan al Protomendicato, restablecido de nuevo, la redacción de una normativa sanitaria, lo que lleva consigo la pérdida de la competencia de la Junta Suprema de Sanidad creada por Real Cédula de 18 de septiembre de 1720, como sección técnica del Consejo de Castilla,

Fruto de ello, es la instrucción de Sanidad de 23 de junio de 1813.

En su art. 1º se establece: "Estando a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de Salubridad y comodidad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas y la de los hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia; velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase".

Pretende, por tanto, dotar al Poder Municipal de unas normas para afrontar la problemática sanitaria.

Pero esta legislación sanitaria se vino al traste, como toda la labor de las Cortes a raíz del tratado de Valecay firmado el 11 de diciembre de 1813. Vuelve Fernando VII, se abolen las Cortes y se persigue a los liberales por la R.D. de 4 de mayo de 1814.

Pero con el pronunciamiento de Riego en 1820, Fernando VII jura la Constitución del 1812, se abre el trienio liberal y se elabora el proyecto de Código Sanitario de 1822, que

(1) Precisamente el trabajo de las Cortes estuvo rodeado de un clima de tensión. Según Muñoz Machado "cercados los diputados por la enfermedad y sin posibilidades de salir de la ciudad donde las defunciones aumentaban por días, mientras que por las autoridades se trataba de ocultar".

según el decir de Muñoz Machado era muy avanzado, el mejor modelo de legislación comparada de su tiempo, superando a los aprobados o que se discutían en Europa. Pero el problema principal de aquellos años eran las enfermedades infectocontagiosas. La fiebre amarilla asoló los puertos de Sevilla, Cádiz y Barcelona. En esta ciudad por ej. fallecieron 6.244 personas en cuatro meses. Con la intervención militar de los "Cien mil hijos de San Luis" en 1823 que ejecutaron el acuerdo del Congreso de Verona (del 30 Octubre de 1820), fracasó la puesta en práctica del Código Sanitario.

Posteriormente el 17 de marzo de 1847 se promulgó un Reglamento de Sanidad que suprimió la Junta Suprema de Sanidad y sus competencias las asumiría la Dirección General de Sanidad. Esta institución perduró hasta la creación del Ministerio de Sanidad en el año 1977.

Después de la "Vicalvadrada" de 1854, en el bienio progresista, se vuelve sobre la idea de elaborar un texto básico para regular la sanidad. Fruto de ello es la promulgación el 28 de noviembre de 1855 de la "Ley sobre el Servicio General de Sanidad". Primera Ley de Sanidad Española y la segunda de Europa, siete años después de promulgarse en Inglaterra la Ley de Salud. La Dirección General de Sanidad dependerá del Ministerio de Gobernación, "demarcando los problemas de sanidad como cuestiones de orden público perturbado por epidemias y enfermedades, que era preciso controlar por parte del Estado".

Se derogó en 1864 y se volvió a restablecer en 1875 estando vigente hasta 1904. Pero los avances científicos pronto la dejaron obsoleta.

El art. 72 de la ley dá competencias exclusivas a los municipios sobre mercados, mataderos y demás servicios sanitarios.

Al amparo de esta ley, se promulga, por R.O. de 1859, un Reglamento de Mataderos para los municipios que no los tuvieran. Es un texto legislativo bastante pobre, que refleja el bajo nivel sanitario de la época. No se regula la inspección triquinoscópica de las reses porcinas, aunque trata la inspección sanitaria y el control de los decomisos. Para hacernos idea de su redacción vamos a copiar literalmente el art. 20: "A fin de evitar los perjuicios que podrán seguirse a la Salud Pública, no se permitirá introducir en las degolladuras de las reses, brazos o piernas de persona alguna, aún cuando lo solicite, pudiendo servir de la sangre y bañarse en ella por medio de vasijas al efecto".

La inspección de carne y otros productos alimenticios la llevaban a cabo los Ayuntamientos a través de veedores no titulados, de una forma empírica.

Por aquellas fechas aparece una epizootia de Fiebre Aftosa en los pueblos del Guadarrama y ante el peligro de que las carnes de animales enfermos que llegaban al matadero de Madrid, fuesen peligrosas para la salud pública decide la Corporación en sección de 10 de marzo de 1840 nombrar a dos veterinarios como "peritos reconocedores en servicio del matadero". Después se fueron nombrando a otros más y su eficacia hizo que se extendiera su competencia a la inspección de leche, pescado y todo lo que sirve de alimento y se vende en puestos públicos.

Esta práctica se fue extendiendo a muchos municipios más: Játiva, Córdoba, etc.

Pero cuando la sociedad española toma conciencia de la importancia de la inspección de alimentos, concretamente de la carne, es al hacer aparición la Triquinosis en nuestro país. El día 9 de noviembre de 1876 se diagnostica por primera vez la enfermedad en Villar del Arzobispo (Valencia) en un cerdo sacrificado en matanza familiar por el farmacéutico D. Joaquín Llamas. Enfermaron 30 personas y murieron 5. Al año siguiente ocurrió igual en Lora de Estepa (Sevilla) donde murieron 3 personas. Un foco más grave aparece en Málaga en 1883. El Gobernador Civil toma urgentes medidas y publica un bando el 12 de febrero donde dice que "se han instalado dos microscopios, uno en el matadero y otro en la plaza de abastos donde habrá peritos que examinen microscópicamente y gratis las carnes y embutidos presentados".

Ese mismo año el 31-X-1883 el "Defensor de Granada" publicaba un edicto del alcalde en el que se decía: "Siendo la estación actual la señalada para las matanzas de los cerdos y determinándose en la R.O. Circular del 9 de Octubre para la rigurosa inspección de estos artículos, por esta Corporación se han nombrado a los profesores veterinarios D. Antonio Mesa Buenhombre, habitante de la placeta de la Alhóndiga y a D. Cándido Aragonés en la calle de Campo Verde para que practiquen los reconocimientos tanto de los establecimientos públicos como en las casas de los particulares que lo soliciten, los que prestarán este servicio sin retribución de ninguna especie, constituyéndose a la vez en estas Casas Consistoriales un Gabinete Micrográfico que estará abierto al público todos los días, incluso los festivos de 8 a 11 de la mañana en el que por el profesor encargado se verificará en las carnes que se presenten, los análisis necesarios, para adquirir el convencimiento de que éstas se encuentran en perfecto estado de Sanidad".

Pero la enfermedad siguió haciendo su aparición en otros lugares: 1886 en La Mamola (Granada), 1887 en Algar de Cartagena (Murcia) con 300 enfermos, etc.

La R.O. de 9 de octubre de 1883 a que hace referencia el edicto del alcalde establecía "que debe prohibirse en absoluto la matanza de reses, especialmente del animales de cerda, destinados al consumo público, en los pueblos en donde el Ayuntamiento no disponga para el servicio, de los instrumentos que la ciencia aconseja como necesarios". No hace referencia a los cerdos de matanza familiar, pero los Ayuntamientos se preocupan por su inspección, como hemos visto.

La R.O. de 1887 de 4 de enero obliga a los Ayuntamientos a que doten los laboratorios para el análisis de las carnes y se publica con el título de "Recordando el cumplimiento de las disposiciones para evitar el fraude y las malas condiciones de los alimentos". Y decía: "1.º.- 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 previniendo a éstos que sin contemplación de ningún género procedan a penar gubernativamente todas las adulteraciones y ventas de los artículos de consumo, que aunque no resulten nocivos para la salud, sean o puedan ser causa de fraude, entregando los reincidentes a los tribunales de justicia y publicando en Boletín Oficial los nombres de los adulteradores y sofisticadores, según la relación que les remitirán los alcaldes".

Se promulgan numerosas disposiciones sobre inspección de alimentos, destacando entre ellas la Instrucción General de Sanidad que a propuesta de Maura fue aprobada provisionalmente el 14-7-1903 y definitivamente por R.O. de 12-1-1904. Constituye el primer Código Alimentario. En el art. V, arts. 136 a 145, que trata de los Mercados, Mataderos y edificios insalubres regula, entre otras, la inspección de carnes, ganado, frutas, verduras y demás substancias alimenticias. Esta disposición está en vigor prácticamente durante 40 años, hasta la promulgación de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, pasando por la Ley de Coordinación Sanitaria de la 2ª República de 11 de junio de 1934, que prácticamente se prolongó en la Ley del 1944.

Las infracciones en materia alimentaria se sancionarán en la forma y con la penalidad establecida en los artículos 201 a 209 de la Instrucción General de Sanidad o por lo prevenido en el Código Penal, según el caso particular de que se trate.

Como complemento a esta Instrucción se dictó la R.O. de 12 de octubre de 1910 por la que se establecían las Bases para la redacción de los Reglamentos de Higiene y Sanidad Municipal, que disponía, entre otras, la prohibición de vender, con perjuicio del comprador, todo alimento que no sea de la calidad pedido por éste, que no esté constituido por los elementos que normalmente entren en su composición, y lo que no tenga el peso que corresponda. Por lo que la Administración se está preocupando ya del tema de la calidad, de la normalización de los productos.

Se promulga también una disposición importantísima, que ha estado en vigor hasta nuestros días: el R.D. de 22 de diciembre de 1908 por el que se establecen disposiciones para evitar el fraude de las sustancias alimenticias (Gaceta de Madrid del 23-XII).

En la exposición de motivos, el ministro Juan de la Cierva, razonaba que a medida que progresan los procedimientos analíticos, aumentan también el número de falsificaciones de los alimentos realizadas por industriales de mala fe que utilizan para su fraudulenta labor los propios conocimientos científicos que sirven para descubrirlos. Que el Estado no puede permanecer indiferente ante el creciente aumento de los delitos sanitarios perpetrados por medio de una alimentación artificial o sofisticada... y sin perjuicio de conceder a la acción privada la legítima intervención que le corresponde en la denuncia y persecución de los fraudes, considera el Gobierno inexcusable su intervención en la represión y castigo de las fabricaciones que afectan a la calidad, peso y volumen de los alimentos.

En él se ordena que los municipios de más de 10.000 almas deberán disponer ineludiblemente de laboratorios convenientemente instalados y los municipios menores de 10.000 habitantes, deberán agruparse para costear entre todos un laboratorio. A pesar de que estuvo 75 años en vigor, no se ha llevado a cabo en la mayoría de los municipios.

Dá competencia a los inspectores veterinarios en "la inspección de mataderos, fielatos, mercados de toda clase de carnes, pescados y demás alimentos de origen animal, así como de las frutas, verduras y de la leche", y de éstos productos y caza, aves, embutidos en toda clase de establecimientos.

La inspección de cabrerías, vaquerías y cuadras de burras, etc.

También regula la toma de muestras, en tres partes iguales, que se envasarán y lacrarán para que no haya lugar de sustitución. Se determina el análisis contradictorio y dirimente.

Trata de los decomisos y de la publicidad de las sanciones. Se trata en definitiva de un texto de gran perfección técnica para la época.

Siguen promulgándose disposiciones sobre el tema. El 22 de febrero de 1906 se publica el Reglamento de Veterinarios Titulares en el que se les encomendaba: "La inspección completa de mataderos, mercados públicos y privados, fábricas de embutidos, fielatos, carnicerías, mondonguerías, casas de comidas y demás establecimientos análogos. También las lecherías, pescaderías y verdulerías".

El 1 de diciembre de 1914 se promulga la Ley de Epizootias. El 17 de mayo de 1917, el Reglamento de Zoonosis, todavía en vigor. En 1918 el Reglamento General de Mataderos, el 3 de enero de 1923, Instrucción Técnico-administrativa para pequeños municipios.

El R.D. de 9 de febrero de 1925, conminaba a todos los Ayuntamientos a aprobar en un plazo de seis meses un Reglamento Sanitario, dictando bajo el epígrafe "Policía de sustancias alimenticias" las normas a aplicar para el tratamiento de toda clase de sustancias alimenticias.

El 20 de Octubre del mismo año, se dicta el Reglamento de Sanidad Provincial.

El R.D. de 17 de septiembre de 1908 trata el tema de los alimentos y sus envases.

El 22 de mayo de 1929 un Reglamento para la inspección sanitaria de establecimientos, edificios y vehículos de servicio público.

Con todas estas disposiciones se iba formando un verdadero Código Alimentario. Así las Reales Ordenes de 15 de julio de 1926 y 13 de febrero de 1928 recuerdan la prohibición de envolver alimentos en papeles usados (ya prohibido por la de 1908). Señal que este precepto no se cumplía.

Por Decreto de 18 de junio de 1930 se organizan los Servicios Veterinarios del Ministerio de Gobernación (Gaceta del 27). Facultaba al Ministerio de la Gobernación a promulgar el Estatuto Veterinario. Al amparo de esta autorización, la Dirección General de Sanidad empezó a publicar disposiciones sobre inspección de alimentos.

Por la ley 3-VII-1931 los Servicios Veterinarios fueron asumidos por la Dirección General de Ganadería dependiente del Ministerio de Agricultura a impulsos de Gordón Ordás.

Ya en época más reciente, la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, atribuye a la Dirección General de Sanidad la competencia en cuanto se refiere a higiene bromatológica (alimentos, envases, locales, fábricas, etc.).

La Orden de 19 de noviembre de 1945 regula la matanza de cerdos de consumo familiar y la Orden de 26 de julio de 1946 regula la campaña chacinera.

En virtud de las recomendaciones de la OMS, de la FAO y de la CIIA (Comisión de Industrias Agrícolas Alimentarias), el Gobierno español por O. de 29 de marzo de 1960 creó una subcomisión de Expertos, dentro de la Comisión Interministerial Técnico-Sanitaria para redactar el Proyecto de Código Alimentario Español. Fruto de ello es la aprobación del mismo por Decreto de 21 de septiembre de 1967, aunque su puesta en vigor fue en parte diferido.

Desde el punto de vista jurídico, dice el profesor Valenzuela, no responde a su denominación de Código, pues más bien se refiere a principios y técnicas higiénico-sanitarias que se han de tenerse en cuenta por la Administración al desarrollar las condiciones de cada uno de los productos.

A pesar de las competencias municipales el Gobierno va interviniendo cada vez más en la ordenación alimentaria. Ya el R.D. de 12 de octubre de 1910 aprobaba unas "Bases generales para la redacción de los Reglamentos de Higiene", interviniendo por tanto en sus redacciones.

Este proceso de estatización se consuma con la aprobación por R.D. de 9 de febrero de 1925 del Reglamento Municipal de Sanidad y la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944 la acentúa.

Pero es a partir de la puesta en vigor del Código Alimentario donde se generalizan las Reglamentaciones Técnicas Sanitarias para cada producto en general: pan, huevos, pescado, etc., o sea la práctica totalidad de los alimentos.

En España, el fenómeno de consumo de masas empieza a aflorar en los años 60. Es entonces cuando la Administración empieza a configurar un Derecho de Protección al Consumidor. Así por el Decreto 3598/63 se crea el Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado (INDIME). Tres años después se promulga el Decreto 3052/66 que refunde las Disposiciones sobre infracciones administrativas y sanciones en materia de disciplina del Mercado, donde en el preámbulo aparece por primera vez la palabra consumidor, al decir que dentro de los principios de libertad económica... el Estado... "tiene el indeclinable deber de defender tanto los intereses del propio comerciante, como los del consumidor contra toda desviación que se produzca en la actividad económica".

El Decreto define las infracciones administrativas en materia de disciplina del Mercado e insiste en la posibilidad de la publicación discrecional de las sanciones en el Boletín Oficial del Estado o en el de la Provincia,

Posteriormente se promulga el 22-1-1975 el Decreto 3632/74 de 20 de diciembre que ha servido de base a las disposiciones hoy en vigor.

Se regulaban infracciones sobre transacciones comerciales, normalización, condiciones de venta, fraudes y alteraciones, regulación de precios y otras. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves. Se regula la inspección, toma de muestras, pruebas analíticas, procedimiento sancionador y el procedimiento en caso de cierre de establecimiento.

Fue declarado nulo por sentencia del Tribunal Supremo de 18-3-1981 por falta del informe preceptivo del Consejo de Estado.

Posteriormente la Constitución Española de 1978, en su art. 51, como dijimos al

principio, conmina a los poderes públicos que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo en primer lugar su seguridad y su salud.

En mayo de 1981 fallece la primera víctima de síndrome tóxico, por ingestión de aceite de colza desnaturalizado, como ha reconocido la sentencia de 20-5-1989. Los afectados han sido unos 25.000 y unos 630 fallecidos. Ante la magnitud y gravedad de la enfermedad, se llega a un acuerdo en el Congreso de los Diputados el 17 de septiembre de 1981 para la "refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción de las infracciones, como medida urgente en defensa de la salud de los consumidores".

Dando cumplimiento a este acuerdo se promulgó el R.D. 1945/83 de 22 de junio (BOE. del 15 de julio). En él se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del Consumidor y de la producción agro-alimentaria. Se incluye en él todo lo referente a la disciplina de mercado. Tipifica las infracciones sanitarias (art. 2º), las relativas a la defensa de la calidad de la producción agroalimentaria (art. 4º) y otras infracciones en materia de protección al consumidor (art. 3º). La escala de sanciones las eleva considerablemente, ya que las infracciones leves, se pueden sancionar hasta con 100.000 pts. En nuestra Comunidad Autónoma, serían competencias del Delegado Provincial de Salud y Servicios Sociales. Las graves desde 100.001 a 2.500.000 pts., pudiendo rebasar hasta el quíntuplo del valor de los productos. Y las muy graves con multas de 2.500.001 a 100.000.000 pts., pudiendo también rebasar dicha cantidad hasta el quíntuplo del valor de los productos¹.

Casi simultáneamente, y como consecuencia también del síndrome tóxico, se promulga la Ley Orgánica 8/1983 de 25 de Junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal que afectó al art. 346 de supuestos parecidos a los del R.D. comentado. En su exposición de motivos dice: "Recientes tragedias, presentes en la mente de todos, justifican por sí solas la inaplazable necesidad de mejorar los preceptos penales relativos a productos alimenticios". Así el art. 346 del Código Penal disponía, que "el productor, distribuidor o comerciante que ofreciere en el mercado productos alimenticios, omitiendo o alterando los requisitos establecidos en las Leyes o Reglamentos... y pusiese en peligro la salud de los consumidores, será castigado con la pena de prisión menor (de 6 meses y 1 día a 6 años) y multa de 750.000 a 3.000.000 pts. En la misma pena incurría quién, con cualquier mezcla nociva a la salud alterase las bebidas o comestibles destinados a consumo público, vendiese géneros corrompidos, etc. Si los dichos actos u omisiones se realizaren por negligencia, la pena será de arresto mayor (1 mes y 1 día a 6 meses) y multa de 30.000 a 1.500.000 pts".

Como podemos apreciar, la cuantía de las sanciones son sensiblemente menores, sobre todo cuando se comprueba que no ha habido dolo y sólo se ha actuado por negligencia, máxime, si tenemos en cuenta que el R.D. 1945/83 establece además otras sanciones accesorias: decomiso de la mercancía, caducidad de autorizaciones administrativas, cierre temporal de la empresa por período máximo de 5 años, publicidad de la sanción, supresión o suspensión de toda clase de ayudas, incapacidad para contratar con la Administración por un período de 5 años. Ante ésta manifiesta desproporción el profesor Bercovitz opina que el R.D. es anticonstitucional, basado en que un acuerdo del Congreso de los Diputados no puede ser confundido con una delegación legislativa, del art. 82-1 de la C.E. que permite la refundición de varios textos legales en uno solo y no la actualización de las mismas. Además que el art. 25-1 de la C.E. sanciona el principio de legalidad o de tipicidad según el cual "nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de

(1) Para las multas de 100.001 a 1.000.000 sería competencia del Director General de Consumo; el Consejero de Salud desde 1.000.001 a 2.500.000 pts., y el Consejo de Gobierno a partir de esa última cantidad.

producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento". Para el prof. Bercovitz, dada la cuantía de las sanciones, cuando se dice la legislación vigente, se está refiriendo a que tiene que ser por ley y no por Decreto. Pero esta polémica está zanjada como dice Nieto Garcia con la Sentencia de 8-6-1981 del Tribunal Constitucional al decir: "los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal como refleja la propia Constitución (art. 25 principio de legalidad), y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (29-9 y 10 del 11 de 1980 entre las más recientes), hasta tal punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso, con el límite que establece el propio art. 25 en su nº 3º, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad". También añade la sentencia que las sanciones administrativas pueden ser recurridas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa. Ello supone, por tanto, un control del Poder Judicial sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo.

Siguiendo el orden conológico, el 24-7-1984 se promulga la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios (Ley 26/84 de 24 de Junio).

La ley consagra el derecho a la protección de la salud y la seguridad.

Derecho a la protección de los intereses económicos y sociales.

Derecho a la reparación de daños.

Derecho a la información y a la educación.

Derecho de la representación y consulta.

"La ley 26/1984, dice Bando Casado, va a suponer un hito legislativo importante, puesto que ha situado a nuestro país en la línea de los países europeos, ya que los Consumidores y Usuarios gozan con esta normativa de un cuadro legislativo adecuado con una cobertura de protección jurídica básica".

En cuanto a las infracciones, regula las:

1º.- Infracciones por incumplimiento de normas. O sea que se trata de una norma en blanco, que se remite a otras normas administrativas, que exijan ciertas actuaciones o prohíban otras, por ejemplo la venta ambulante de alimentos pericederos. Y es que la ley no puede pretender toda la casuística actual o futura para la protección de los consumidores. De ahí la importancia de las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias a las que se refería principalmente la ley.

2º.- Infracciones objetivas por riesgos o daños para la salud... Ya sea en forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y exigencias exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.

3º.- Infracciones por fraude.

4º.- Infracciones de orden público del mercado.

Por último, el art. 18 del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad Autónoma, atribuye a la misma competencia exclusiva en materia de Defensa del Consumidor y de Comercio Interior. En su virtud el Parlamento de Andalucía aprueba el 8 de junio de 1.985 la ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía - Ley 5/1985 (promulgada en el BOJA del 26 de julio) quedando de aplicación subsidiaria la Ley General.

Se trata de una ley con estructura similar a la general en la que se regula, el derecho a la protección a la salud y seguridad, a la protección de los intereses económicos y sociales, derecho a la información, a la educación y formación, de participación, representación y audiencia, etc.

Otras disposiciones importantes en cuanto a la protección de los consumidores en materia alimentaria es la Ley 9/1988 de 25 de noviembre del Parlamento Andaluz sobre Comercio Ambulante que dá amplias competencias a los Ayuntamientos para regular dichas ventas, que representan el 17,5% de las transacciones andaluzas y el D. 198/1987 que

establece medidas en defensa de los consumidores para establecimientos de restauración.

Volviendo de nuevo al art. 51 de nuestra Constitución: "Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los intereses económicos. Pues bien, los medios eficaces serían en 1º lugar: la vía administrativa (de la que hemos hecho un repaso general de la legislación), en 2º lugar la vía penal. A este respecto, dice nuestro malogrado profesor Sainz Cantero recogiendo la opinión de M. Bajo, "que la vía penal no proporciona esa mayor eficacia en la protección que el aludido sector de la doctrina cree, siendo preferible en orden a la eficacia, la vía administrativa, por encontrar menos trabas legales que las que se ofrecen a un órgano penal, sometido a un procedimiento más estricto y a un conjunto de principios y garantías que no se dan en el orden administrativo...". Y es verdad que si esa garantía fuera propiciada por otros sectores del Ordenamiento Jurídico, no habría que recurrir al penal, por respeto al principio de intervención mínima, pero la realidad es que tampoco en esos otros sectores encuentra el consumidor adecuada tutela". Esta frase fue escrita en plena efervescencia del síndrome tóxico y de ahí su pesimismo.

En este sentido Manuel Santaella decía que "el Código Penal previene el consumo de sustancias nocivas a la salud... mediante los delitos contra la salud pública complementando así la función administrativa que reglamenta la elaboración, suministro y expedición de estas sustancias".

En la práctica cuando la infracción produce lesiones graves o incluso la muerte de los consumidores, como en el caso de la intoxicación por el aceite de colza desnaturalizado, es cuando se suele actuar por vía penal, ya que es el poder judicial el único que puede imponer pena de privación de libertad según el art. 25.3 de la C.E. a sensu contrario.

En 3º lugar una red de laboratorios bien dotados repartidos estratégicamente en las cabeceras de comarcas. Ya el R. Decreto de 1908 se pronunciaba en este sentido.

Y es que hay determinaciones rápidas y sencillas que hay que realizarlas sobre la marcha: ácido bórico o formol en crustáceos, determinaciones microbiológicas en helados, etc. Los resultados analíticos tienen que ser rápidos, pues la venta de los productos no se puede retardar: o se decomisan, o se permite su venta, por tratarse de productos perecederos.

En 4º lugar: una educación sanitaria, tanto en los centros de enseñanza, empezando por la E.G.B., B.U.P., Formación Profesional hasta los sectores más influyentes de la Sociedad: Asociaciones de Consumidores, Amas de Casa, Manipuladores de Alimentos, etc., pues como dice el profesor Valenzuela, "para obtener una inspección eficaz es necesario contar con el apoyo y colaboración del consumidor, pues las exigencias de éste incidirán decisivamente en la observancia de las normas sanitarias y de higiene de los centros productores y manipuladores de alimentos".

En este sentido, la Administración está haciendo un gran esfuerzo, organizando cursos, jornadas y apoyando y ayudando a las Asociaciones de Consumidores.

En 5º lugar, y no por dejarlo para el final sea de menor importancia, un equipo de inspectores de alimentos bien preparados, con dedicación plena, dotados de medios, con autoridad y apoyado por una verdadera policía sanitaria. De hecho existen, tanto los inspectores de Consumo como los farmacéuticos y veterinarios titulares pertenecientes al S.A.S.

Y como estamos en la Academia de Ciencias Veterinarias, me voy a referir sólomente a los Veterinarios Titulares de Andalucía.

Ha sido un cuerpo muy abandonado por la Administración. En estos momentos, el 80% de sus miembros, que son unos 630 en nuestra Comunidad Autónoma, no han resuelto el problema de su estabilidad en el empleo. Son por tanto interinos. Su preparación científica continuada tienen que procurársela ellos mismos. En este sentido es encomiable el papel de los Colegios Profesionales y el del Consejo General. La Administración no

convoca cursos de perfeccionamiento para ellos. Sus plazas están mal dotadas económicamente. Para la Administración es más importante un inspector en tributos que hacen aumentar las arcas del tesoro público, que los inspectores de alimentos que inciden en el nivel sanitario de la población, que son verdaderos vigías de nuestra salud. No están dotados de medios materiales: vehículos, locales donde llevar a cabo su trabajo, etc. No están apoyados en su labor por Agentes de la Policía Municipal dedicados a vigilar el cumplimiento de las normas sanitarias. Esto es muy importante. En la inspección alimentaria hace falta una vigilancia policial: venta ambulante de alimentos perecederos como pescados, leche, etc.

Pero somos optimistas y esperamos que cuando se ponga en marcha la reestructuración del Cuerpo de Veterinarios Titulares de Andalucía, se vayan solucionando estos problemas y los gobernantes estimen a estos inspectores con el prestigio que se merecen, los iguale económicamente a los inspectores de Hacienda, pues son ellos los que a diario hacen una verdadera medicina preventiva. Son garantes de la salubridad de los alimentos que consumimos en una época en la que la alimentación, por los avances de la tecnología, puede ser uno de los factores de riesgo para nuestra salud. Piénsese en los aditivos, residuos de pesticidas, etc.

A pesar de lo expuesto, gracias a la labor vocacional de estos inspectores, las quejas de los consumidores en materia de alimentos es mínima. Y es que en el ramo de la alimentación es donde el consumidor está más protegido, aunque queda aún un largo camino que recorrer.

Granada, Junio de 1.989

BIBLIOGRAFIA

- 1.- SANTOS ARAN - *Mataderos, Carnes y Sustancias Alimenticias*. Imprenta Gómez y H^{os}. Sevilla 1914.
- 2.- HONORIO C. BANDO CASADO - *Evolución histórica de la protección de la Salud en España desde 1812 hasta la Ley General de Sanidad (1986)*. R. Estudios sobre Consumo. Madrid.
- 3.- ALBERTO BERCOVIT - *La protección de los consumidores en el Derecho español*. R. Estudio sobre Consumo. Abril 1984.
- 4.- RAMON CARANDE - *Carlos V y sus banqueros*. Ed. Crítica. Barcelona 1977.
- 5.- MIGUEL CORDERO DEL CAMPILLO - *La Universidad de León. De la Escuela de Veterinaria a la Universidad*. Ed. Everest, S.A. León 1983.
- 6.- ISMAEL DIAZ YUBERO - *Alimentación y Gastronomía*. Jornadas Científicas "Nutrición y Salud Humana". Madrid, Febrero 1989.
- 7.- MANUEL ESPADA BURGOS - *Niveles materiales de vida en el Madrid del Siglo XVIII*. Instituto de Estudios Madrileños. Madrid 1979.
- 8.- MANUEL ESPADA BURGOS - *Abastecimiento y Alimentación de Madrid en el siglo XVII*. Instituto de Estudios Madrileños. Madrid 1979.
- 9.- PEDRO FRIAS GARCIA - *Breve Historia Constitucional de España*. Latina Universitaria. Madrid 1981.
- 10.- LUIS GARCIA RUIZ - *Legislación sanitaria sobre industrias y Productos Cárnicos*. Conferencia Colegio Oficial de Veterinarios. Granada, Abril 1985.
- 11.- V. GORDON CHILDE - *Los orígenes de la Civilización*. Fondo de Cultura Económica. Madrid 1981.
- 12.- V. GORDON CHILDE - *¿Que sucedió en la Historia?* Planeta Agostini. Barcelona 1985.
- 13.- BAJO DIRECCION DE NESTOR LUJAN - *La Mesa en la Historia*. R. Historia y Vida nº 9. Barcelona-Madrid 1968.
- 14.- JOSE L. MARIN HORTELANO - *Aspectos básicos de la Legislación sobre Consumo*. Conferencia. Sevilla 1987.
- 15.- JUAN A. MARTOS NUÑEZ - *Protección de los Consumidores y Usuarios*. Conferencia pronunciada en el Ateneo de Sevilla, 5 Abril 1984.
- 16.- EUSEBIO MOLINA SERRANO Y LEANDRO FERNANDEZ TUREGANO - *Legislación Veterinaria. Prontuario*. Tipografía R. Alvarez. Madrid 1908
- 17.- JOHN L. MURES - *El amanecer de la Historia*. Fondo de Cultura Económica. México 1979.
- 18.- SANTIAGO MUÑOZ MACHADO y ANTONIO JIMENEZ BLANCO - *La Protección de la Salud de los Consumidores*. R. Estudios de Consumo. Madrid.
- 19.- MANUEL MUÑOZ MARTIN - *Historia de la Veterinaria Malagueña*. Málaga 1986.
- 20.- ALEJANDRO NIETO GARCIA - *Los principios de tipicidad en las infracciones en materia de consumo*. R. Estudios de Consumo. Madrid.
- 21.- HENRI PIRENNE - *Historia Económica y Social de la Edad Media*. Fondo de Cultura Económica. Madrid 1974.
- 22.- JOSE REMESAL RODRIGUEZ - *Hispania, granero de Roma. Historia 16 - nº 119*. Madrid 1986.
- 23.- L. SAINZ MORENO y J.M. PEREZ GARCIA - *Contribución al Conocimiento Historiográfico de los Servicios Veterinarios de Salud Pública en España (1800-1950)*. Madrid 1987.
- 24.- BAJO DIRECCION M. SALVAT - *Sociedad de Consumo*. Salvat Editores, S.A. Barcelona 1973.
- 25.- CLAUDIO SANCHEZ ALBORNOZ - *Una Ciudad de la España cristiana hace mil años*. 12 ed. Rialps, S.A. Madrid 1988.
- 26.- JOSE A. SAIZ CANTERO - *La Protección penal del Consumidor frente al fraude de alimentos*. Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos X-XI-1981-1982.
- 27.- MANUEL SANTAELLA - *La Protección jurídica de los Consumidores*. Civitas. Madrid 1982.
- 28.- C. SANZ ESPAÑA - *Historia de la Veterinaria Española*. Espasa Calpe, S.A. Madrid 1941.
- 29.- RAMON TAMAMES - *Historia de España - Alfaguara VII*. Alianza Universidad. Madrid 1976.
- 30.- FERNANDO VALENZUELA GARCIA - *Policía Sanitaria de los Alimentos*. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial. Granada 1981.
- 31.- TOMAS VALERIOIA - *Idea general de la Policía*. Edición del Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1977.
- 32.- DIRIGIDA POR J. VICENS VIVES - *Historia de España y América*. Libro Vicens Vives. Barcelona 1979.