

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA¹

Dra. Estefanía Jerónimo Sánchez-Beato
Área de Derecho Constitucional
Universidad de Almería

1. INTRODUCCIÓN. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, OBJETO DE CRECIENTE INTERÉS PÚBLICO.

Es una constante la preocupación de la ciudadanía y la intervención de los poderes públicos sobre las actividades relacionadas con la alimentación. Dicha intervención se ha desarrollado de forma intensa y atendiendo a distintos fines² que pueden sintetizarse en dos grandes grupos:

a) De un lado, los objetivos económicos, donde a su vez quedarían englobados los intereses comerciales, industriales³, agrarios, turísticos, entre otros. Aquí podría, asimismo, incluirse la Seguridad Alimentaria si por tal entendiéramos la regularidad o normalidad en el abastecimiento de los alimentos que posibilite su consumo seguro⁴, pues, en cuanto tal, se trataría de un interés de índole fundamentalmente comercial.

b) Y de otro lado, los relacionados con la salud. También en este apartado podríamos hablar de Seguridad Alimentaria, pero esta vez entendiendo esta expresión como una faceta más de la protección de la salud de los consumidores. Así, cabría afirmar, en términos genéricos, que los derechos de los ciudadanos a la protección de su salud y seguridad van referidos a la *«exigencia de que los bienes y servicios que se pongan a disposición de los consumidores no presenten ningún peligro cuando se utilizan en condiciones normales o previsibles, estableciéndose una adecuada protección contra las consecuencias de los daños físicos que de dicha utilización pudieran derivarse y la consecuente responsabilidad de empresarios comerciantes y productores de bienes o prestatarios de servicios»*⁵. Pues bien, dos razones nos impulsan a decantarnos por esta segunda acepción del término “Seguridad Alimentaria”, siendo, pues, la que vamos a manejar a lo largo de esta Ponencia: en primer término, por ser la que nos interesa a nosotros en este momento, en el marco de estas Jornadas; y, en segundo lugar, por cuanto, hoy día, tiene mayor interés en nuestras sociedades la problemática de la “Seguridad Alimentaria” como íntimamente vinculada a la Salud pública, habiendo pasado a un segundo lugar la preocupación por el tema, de orden económico, de la Política de Abastos, cuya finalidad esencial consistía en garantizar el suministro de alimentos en condiciones asequibles⁶.

No hace falta insistir mucho en el enorme relieve que ha adquirido la Seguridad Alimentaria, así entendida, en los últimos años. Cifrándonos a los países industrializados, piénsese en los recientes acontecimientos directamente relacionados con la alimentación⁷, como la crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (conocida comúnmente como “el mal de las vacas locas”)⁸, o los sucesos acontecidos en Bélgica con los alimentos de origen animal infectados por dioxinas⁹, o la continuas referencias al engorde fraudulento del ganado, o al incremento de la incidencia de la salmonelosis; acontecimientos que han originado un aumento significativo del grado de preocupación de los usuarios y consumidores europeos en relación con la producción y comercialización de los alimentos.

En todo caso, en el momento presente, ni el mundo industrializado ni el mundo en desarrollo están exentos de la terrible amenaza que suponen las afecciones de orden alimentario, desgraciadamente frecuentes. Su origen viene motivado en multitud de factores de signo diverso, tales como el aumento de los viajes, de la migración a las zonas urbanas¹⁰ y del comercio internacional; la adaptación microbiana de los cambios en la producción de alimentos; la demografía; el comportamiento humano y los cambios climáticos¹¹.

Va a ser precisamente la tremenda importancia que entraña esta materia, así como la **necesidad de darle soluciones globales y apropiadas** a cada contexto, lo que explique que se haya convertido en **objeto de especial preocupación a nivel internacional (FAO, OMS), a nivel comunitario, y a nivel nacional**¹².

A nosotros nos toca ocuparnos de la atención estatal prestada a este tema, y, más en concreto, de la vertiente constitucional del mismo. Esto es, examinaremos la protección que la Constitución Española de 1978 ha brindado a la Seguridad Alimentaria. Pero antes, realizaremos una breve incursión en el Derecho Constitucional de otros países que también han plasmado en sus Normas Fundamentales su interés por la Seguridad Alimentaria.

2. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

II.1. La Seguridad Alimentaria en el Derecho Constitucional Comparado.

En realidad, **no son muchos los Textos Constitucionales** que cuentan en su articulado con un precepto destinado a proclamar y garantizar la protección de los intereses de los consumidores, entre los que se inscribe la **Seguridad Alimentaria**. Antes al contrario: la proclamación a nivel constitucional de los derechos de los consumidores constituye, hoy por hoy, prácticamente la nota excepcional.

Efectivamente, por poner algunos ejemplos, en toda Latinoamérica y el Caribe, únicamente 7 Estados han conferido a los derechos de protección del consumidor el rango constitucional¹³. Y ciñéndonos ahora a nuestro entorno, países como Francia o Italia carecen en sus Constituciones de una disposición destinada a este tema, lo que viene a reforzar la idea de que la proclamación constitucional de estos derechos es bastante reciente.

Se explica, de este modo, que hayan sido las **Constituciones más jóvenes de Europa las primeras en constitucionalizar los derechos del consumidor**. En esta línea se encontraría la Constitución Española de 1978 cuyo artículo 51, donde se recogen tales derechos, tiene como precedente inmediato el apartado m del artículo 81 de la Constitución portuguesa de 2 abril de 1976, al señalar: *«corresponde prioritariamente al Estado: m) proteger al consumidor, especialmente mediante el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores»*¹⁴.

II.2. El reconocimiento y protección de la Seguridad Alimentaria en la Constitución Española de 1978.

No es ninguna novedad en nuestro país la atención normativa prestada a la Seguridad Alimentaria¹⁵.

De ella se han ocupado diferentes ramas del ordenamiento jurídico, destacadamente el Derecho Administrativo, y también el Penal o el Mercantil. Lo que, en cambio, carece de precedentes en nuestro ordenamiento es su protección a nivel constitucional.

Pues bien, el precepto constitucional en el que queda contemplada la Seguridad Alimentaria es el artículo 51 de la C.E., que en su primer apartado señala: «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»¹⁶.

Ahora bien, la materia que aquí nos ocupa no es otra que la protección de la salud, si bien concretada al ámbito alimentario. Por consiguiente, habría bastado con la mención que a este principio formula el artículo 43.1 de la C.E., al decir: «Se reconoce el derecho a la protección de la salud». Incluso cabría plantearse si el propio artículo 15 del Texto Constitucional no protege la salud de los consumidores, al reconocer que «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral».

Entendemos, con RUIZ RICO y CONTRERAS, que aun cuando este tipo de reiteraciones, que por lo demás no escasean en nuestra Constitución, puedan tildarse de innecesarias, lo cierto es que caben juzgarse como concreciones de un principio general que emplea la reiteración para subrayar una intención de alcance político¹⁷.

En todo caso, el análisis de las normas que sirven de reflejo de la preocupación del constituyente por la Seguridad Alimentaria no puede soslayar la mención a aquellas disposiciones constitucionales encargadas de velar por una correcta información y educación del consumidor en esta materia. Pues, en efecto, la información y educación del consumidor, así como su asociación, constituyen herramientas básicas encaminadas a la defensa de la Salud Alimentaria, y en general del resto de bienes jurídicos o derechos relacionados con la defensa del consumidor. Esta idea nos obliga a referirnos al apartado segundo del mencionado artículo 51 C.E., que señala: «Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca». Un mandato constitucional que habremos de entender ligado con el contenido en el párrafo primero del mismo artículo.

Pues bien, hemos de preguntarnos el porqué del reconocimiento, a nivel constitucional, de la defensa de los bienes e intereses de los consumidores, entre ellos la salud. Tres causas principales son las que, a nuestro modo de ver, motivaron su incorporación en el Texto Constitucional de 1978.

a) Para empezar, hemos de tener presentes las circunstancias sociales y económicas del momento: desde los años sesenta se generaliza la preocupación por esta, y otras, problemáticas vinculadas con la necesidad de intervención estatal en algunos sectores donde se suscitan irregularidades, deficiencias y situaciones indebidas¹⁸. Una serie de factores (tales como la ampliación de mercados, los avances de la técnica, la importancia de la organización empresarial, la influencia creciente de los medios de comunicación social que permiten la realización de eficaces campañas publicitarias) propician que los consumidores no estén en condiciones de hacer respetar sus legítimos intereses y que carezcan de los medios necesarios para enfrentarse con las empresas con las que contratan; precisan, pues, de una adecuada protección jurídica¹⁹.

Desde esta perspectiva resulta oportuno señalar la proclamación, en el artículo 1.1 C.E., de España

como un Estado Social y democrático de Derecho. Y ello por cuanto la protección de los consumidores, y, en general, de todos los demás Principios rectores de la Política social y económica (Capítulo III del Título I C.E.) se explican en el marco de un Estado Social. Un modelo de Estado, cuya extensión se produce tras la Segunda Guerra Mundial, intervencionista en el sistema económico capitalista, y asistencial, por cuanto asume la responsabilidad de conferir a los ciudadanos determinadas prestaciones sociales: los denominados derechos sociales²⁰, entre los que se encuentran los derechos relacionados con la defensa del consumidor, que ahora nos ocupan.

b) Ahora bien, como apuntan RUIZ-RICO y CONTRERAS, las referidas circunstancias sociales objetivas habrían conducido, por sí solas, a determinadas operaciones legislativas ordinarias de protección de los consumidores, pero no a su reconocimiento constitucional. Éste se explicaría a la luz de los movimientos de izquierda en la Europa de los años sesenta. La concepción de los derechos y libertades sostenida por estos grupos, que se dejó sentir en el proceso constituyente, se basaba en dos ideas fundamentales: de un lado, la defensa de la extensión de los derechos al terreno de la vida cotidiana de los individuos y los grupos, lo que incluiría al consumo; y, de otro, la percepción de la necesidad de dotar de especial protección a determinados grupos sociales portadores de una especificidad no plenamente reconocida social o jurídicamente, lo que, nuevamente, daba entrada a la protección de los consumidores²¹.

c) No menos importante es el tercer factor explicativo de la proclamación en nuestro Texto Constitucional de los mandatos a los poderes públicos recogidos en el mentado artículo 51. Nos referimos a que, en aquellos años, estaba próximo el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. En efecto, la redacción del artículo 93 de nuestra Constitución apuntaba en este sentido, al prever un tipo de Tratados Internacionales «por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Resultaba lógica, pues, la influencia de los textos aprobados en el seno de la Comunidad en la elaboración de algunos artículos de nuestra Constitución.

Así se trasluce del propio proceso de elaboración de este precepto. En concreto, nos interesa detenemos en los trabajos constituyentes realizados en el Senado, donde la cuestión sería objeto de una consideración más cuidada, y donde se le daría al artículo en estudio su redacción definitiva. Tras el debate en la Comisión de Constitución del Senado, la nueva redacción se inspiraría básicamente en la enmienda presentada por la Agrupación Independiente y defendida por la senadora y profesora Gloria Begué Cantón, a cuyos argumentos se fueron plegando los demás miembros de la Comisión. Dichos argumentos eran, básicamente, los dos siguientes: de un lado, la necesidad de que el artículo contuviera los principios rectores de la política de defensa de los consumidores y usuarios, de tal modo que sirvieran de base a la fijación de una política global, y no aspectos concretos de la misma elegidos arbitrariamente; y, de otro lado, y por lo que ahora nos interesa a nosotros, la situación del tema desde el punto de vista doctrinal, de Derecho comparado y de los textos emanados de organismos internacionales de los que España ya formaba parte o en los que pretendía integrarse, y entre los que se encontraba la Resolución aprobada por el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea en abril de 1975²² («Programa Preliminar de la CEE para una política de protección y de información de los consumidores»)²³.

Fue entonces cuando se incorporó la alusión del apartado primero del precepto a la seguridad, salud e intereses económicos de los consumidores, quedando el precepto tal y como lo transcribimos anteriormente; y ello por cuanto este mismo texto fue confirmado por el Pleno de la Cámara Alta y

por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Señalábamos unas líneas atrás, que el artículo 51, al igual que el resto de los Principios rectores de la Política social y económica que nuestra Constitución recoge en el Capítulo III de su Título I, representan una clara manifestación de la fórmula que proclama que España se constituye en un Estado Social (art. 1.1 C.E.). Desde este marco, ahora toca cuestionarnos el **significado y alcance de los principios rectores**, entre los que se encuentra el de defensa de los consumidores y usuarios.

Pues bien, comenzando por su **naturaleza jurídica**, cabe decir que se trata de normas jurídicas²⁴ (normas-acción o normas programáticas) que no reconocen auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos sino que vienen configuradas a modo de enunciaciones de obligaciones que asume el Estado español en tanto que Social. Es decir, que van prioritariamente dirigidas a los poderes públicos y sólo indirectamente al ciudadano²⁵.

En clara vinculación con lo que venimos diciendo se sitúa el **sistema de garantías** constitucionalmente arbitrado para su protección. Viene establecido en el apartado tercero del artículo 53, al decir: *«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3º informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»*.

La redacción de este precepto evidencia la voluntad del constituyente de erigir al legislador en el primer responsable de que estos principios desplieguen toda su eficacia jurídica. Ahora bien, no es el único, puesto que todos los poderes públicos están implicados en su realización. Veamos, a continuación, siguiendo a COBREROS MENDAZONA²⁶, cómo operan estos principios rectores ante el legislador, los órganos judiciales y el Ejecutivo.

A) Empezando por el legislador, estatal y autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, son los principales destinatarios de los principios rectores. Tanto es así que en sus manos está el desarrollo, completo, de la legislación a través de la cual estos principios serán transformados en derechos plenamente exigibles.

Es cierto que el principio constitucional básico del pluralismo político (art. 1.1 C.E.) y la abstracción y generalización con que vienen formulados los principios en estudio, determinarán la variedad de legislaciones concretas que los configuren en función de las mayorías ideológicas imperantes. Pero no menos cierto es que, en todo caso, deberán respetarse los límites que de la Constitución se deduzcan: esto es, cuando el legislador transgreda los términos constitucionales, el Tribunal Constitucional declarará la inconstitucionalidad, y por consiguiente, la nulidad (art. 39 L.O.T.C.), de la Ley.

Por lo demás, el legislador deberá actuar según el principio del Estado social (art. 1.1 C.E.), y quedará igualmente vinculado por el principio de igualdad (art. 14 C.E.), pero de una igualdad, del individuo y de los grupos, real y efectiva (art. 9.2 C.E.).

B) El Poder Judicial, por su parte, está sujeto, como todos los Poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 C.E.), o, como prescribe el artículo 117.1 C.E., se encuentra únicamente sometido al imperio de la ley.

Pues bien, por lo que hace en concreto a los principios rectores, se recordará que el último inciso del artículo 53.3 C.E. afirmaba: *«Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo*

con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Esta disposición debe interpretarse en el sentido de que el constituyente no ha querido configurar estos principios como verdaderos derechos subjetivos protegibles directamente invocando la Constitución debido a las dificultades técnicas y materiales que ello supondría, pero los Jueces y Tribunales están obligados a tenerlos presentes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

Efectivamente, los Jueces y Magistrados deben hacer un uso incesante del principio de interpretación de todo el conjunto normativo de conformidad con la Constitución (art. 5.1 L.O.P.J.²⁷), que se erige así, en el primer parámetro a considerar. O, expresado en negativo, a los Jueces y Magistrados les está prohibido llegar a una interpretación legal contradictoria con el texto constitucional.

Pues bien, si en un proceso un órgano judicial se viera obligado a aplicar una norma con rango de Ley que contradijera alguno de los principios rectores, deberá plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (arts. 163 C.E., 35.1 L.O.T.C. y 5.2 L.O.P.J.). Si se tratara de un reglamento, se abstendrá de aplicarlo (art. 6 L.O.P.J.), salvo que se tratara de un Juzgado o Tribunal del orden contencioso-administrativo, con competencia para el caso, en cuyo supuesto podrá declarar su nulidad (arts. 1.1 L.J.C.A. y 9.4 L.O.P.J.). Y si el Juez o Magistrado debiera controlar actuaciones concretas de los poderes públicos a él sometidas, deberá tener en cuenta estos principios, si bien con la limitación de que un particular no podrá articular una pretensión de reconocimiento de un derecho social amparándose directamente en el texto constitucional, sino de acuerdo con la legislación ordinaria de desarrollo.

C) Por último, dado que los principios rectores son auténticas determinaciones de fines del Estado, el Estado en su conjunto se ve implicado en su consecución, y, como una parte integrante del mismo, tanto el Gobierno como las Administraciones Públicas, configuradoras del Poder Ejecutivo.

Así, por lo que hace al Gobierno, tres vías fundamentales se le abren para intervenir en la puesta en práctica de los principios rectores:

1ª A través de su función de *indirizzo politico*, esto es, dirigiendo la política y la Administración, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97 C.E.).

2ª En segundo lugar, posee una capacidad de intervención decisiva en apoyo del principal responsable, en el plano jurídico-formal, del desarrollo de los principios rectores: el legislador, y ello por cuanto el Gobierno es uno de los sujetos a los que se reconoce la iniciativa legislativa (art. 87.1 C.E.).

3ª Un tercer instrumento, capital, de intervención del Gobierno es con ocasión de su función de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, cuyo examen, enmienda y aprobación corresponde a las Cortes Generales (art. 134.1 C.E.). Y ello por cuanto los principios rectores requieren, en la mayoría de los casos, de apropiados servicios públicos, nutridos con fondos igualmente públicos que los hagan efectivos, y en este punto el papel de las leyes presupuestarias es destacadísimo.

Y respecto a las Administraciones Públicas su actuación en el plano de la puesta en práctica de los principios rectores también posee una importancia notable, ya que éstas son las encargadas de mantener en funcionamiento el complejo sistema de los servicios públicos. Ahora bien, la Administración está sujeta al principio de legalidad (art. 103.1 C.E.), lo que implica que sólo podrá actuar e intervenir cuando una norma concreta le habilite específicamente para ello.

Recapitulando lo dicho hasta ahora en relación a la eficacia jurídica de los principios rectores, y aplicándolo específicamente al principio de protección de los consumidores, y más en concreto aún, a la Salud Alimentaria, podemos decir, haciendo nuestras las palabras de BERCOVITZ, que *«Estamos, por consiguiente, ante un nuevo principio general de nuestro Derecho (...) que como tal no sólo ha de plasmarse en la promulgación de una nueva normativa legal, sino que ha de ser tenido en cuenta por los Tribunales y por los poderes públicos en general para atribuirle las consecuencias que necesariamente derivan de su consideración como principio general de nuestro Derecho»*²⁸.

En otro orden de ideas, resulta pertinente preguntarnos por el **reparto competencial** de esta materia. Pues, en efecto, el mencionado artículo 51 de la Constitución dirige su **mandato a "los poderes públicos"**, concepto que puede entenderse que incluye no sólo al legislador, al Ejecutivo y al Poder Judicial, sino también, tanto al legislador y al Gobierno y Administración del Estado, como a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas, e, igualmente, a las Corporaciones Locales. Por lo que respecta, concretamente, a los entes territoriales, Estado y Comunidades Autónomas, es a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía a los que corresponde llevar a cabo la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En concreto, ha de acudirse de entrada a los **artículos 148 y 149 de la Constitución**, para verificar cómo se ha establecido el reparto competencial en dicha materia entre uno y otras. Pues bien, al repasar las listas de materias contenidas en dichos preceptos se comprueba que no aparece en ninguna de ellas. De ahí podría deducirse que habría de acudirse, entonces, a lo dispuesto en el número 3 del artículo 149, esto es, a la **cláusula residual de competencias**, de tal modo que se entendería que si tal materia se recoge en los Estatutos de Autonomía será de competencia de las correspondientes Comunidades Autónomas (cláusula residual de primer grado), y, en caso de silencio de aquellos, lo será del Estado (en aplicación de la cláusula residual de segundo grado).

No obstante, como advierte SALAS, esta precipitada deducción olvida dos datos:

1º Primeramente, que la aludida cláusula residual de competencias opera exclusivamente en relación con las Comunidades Autónomas que hayan accedido a la autonomía en virtud del procedimiento establecido en el artículo 151 o en la Disposición Transitoria 2ª de la Constitución, pero no en relación con las demás (las constituidas en virtud del procedimiento previsto en los arts. 143 y 144 C.E.). Efectivamente, de la propia Constitución se derivan una serie de requisitos para la asunción estatutaria de las competencias residuales. Y uno de ellos es precisamente que la Comunidad sea de aquellas que poseen autonomía plena²⁹, estándoles vedada a las Comunidades de Autonomía limitada (art. 148.2).

De ahí que esté justificada la promulgación por el Estado de una Ley en el ejercicio de la competencia que le es propia sobre defensa de los consumidores y usuarios (Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios); por haber Comunidades que no han asumido competencias normativas plenas en esta materia, bien por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios Estatutos, habiendo sido así retenidas por el Estado (art. 149.3 C.E.)³⁰.

En cualquier caso, aún cabría distinguir dos grupos diferenciados de Comunidades Autónomas que, de acuerdo con normas estatutarias o extraestatutarias, han asumido funciones de distinta naturaleza o graduación en materia de defensa de consumidores:

a) El primer grupo estaría integrado por aquellos Estatutos en que se atribuye a las respectivas Comunidades Autónomas y Foral la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor.

Entre ellos se encuentra el Estatuto andaluz (art. 18.1.6^{o31}), en cuya virtud se dictó la Ley 5/85, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, que es la que rige en esta materia en el ámbito de nuestra Comunidad³². Junto al Estatuto andaluz estarían los Estatutos del País Vasco (art. 10.28), Cataluña (art. 12.1.5), Galicia (art. 30.1.4), Comunidad Valenciana (art. 34.1.5) y Canarias (art. 31.3), así como la L.O. de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 56.1.d). Bien entendido, en todo caso, que aquí la calificación de exclusiva implica en todos los casos la atribución de funciones legislativas plenas -es decir, sin estar sometidas a las bases del Estado en dicha materia-, así como reglamentarias y ejecutivas. Cabe también ya incluir aquí el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 35.1.19), al que, hasta hace poco se incluía en el que ahora sería el segundo apartado que pasamos a examinar.

b) En un segundo nivel se situarían aquellos Estatutos de Autonomía en los que se atribuyen a la Comunidad Autónoma las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución³³, y, además, con la restricción de hacerlo «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», y «de acuerdo con las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la Sanidad». En esta situación se encuentran ya los Estatutos de Asturias (art. 11.8), Cantabria (art. 25.6), La Rioja (art. 9.3), Murcia (art. 11.7), Castilla-La Mancha (art. 32.6), Extremadura (art. 8.7), Islas Baleares (art. 11.9), Madrid (art. 27.10) y Castilla-León (art. 34.1.4^a)³⁴.

2^a/ Una segunda cuestión que al respecto suele olvidarse es que el Estado ostenta la competencia para regular "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1.1^o C.E.). Con base en este precepto, el Estado ostenta una competencia referida a la totalidad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 51 de la Constitución, pues tiene la competencia para regular, mediante ley ordinaria, los aspectos básicos de la posición jurídica del consumidor y usuario en cuanto tal, de modo que dicha posición jurídica no difiera sustancialmente según la vecindad o residencia de aquellos. Una potestad legislativa que escapa, así, al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas³⁵.

A lo anterior habría que añadir que, como reconocen unánimemente la jurisprudencia constitucional y la doctrina, la defensa del consumidor es un concepto de gran amplitud y de contornos imprecisos, lo que conlleva el carácter interdisciplinario o pluridisciplinar de esta materia. Así las cosas, una misma norma puede estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias. Para dilucidar, pues, cuál es la regla competencial que debe prevalecer se habrá de estar a los ámbitos competenciales definidos, pero además se deberán tener presente la razón o fin de la regla desde la perspectiva de distribución de competencias posible desde la Constitución. Desde este punto de vista, se plantean al legislador de las Comunidades Autónomas competentes en esta materia una serie de límites que le impedirán la regulación normativa de algunos aspectos (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F.J. 2^o; 69/1988, de 19 de abril, F.J. 4^o; 15/1989, de 26 de enero, F.J. 1^o; 62/1991, de 22 de marzo, F.J. 2^o; 133/1992, de 2 de octubre, F.J. 4^o; y 202/1992, de 23 de noviembre, F.J. 5^o). Tales límites son los derivados de la exigencia constitucional de la unidad del mercado y la libre circulación de bienes y prestación de servicios (art. 139.2), así como otra serie de límites derivados de competencias atribuidas al Estado de forma exclusiva, a una de las cuales nos acabamos de referir: la garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos; pero además existen otras, cuales son la legislación civil y mercantil (art. 149.1.6^o y 8^o), el comercio y la sanidad exteriores (art. 149.1.10^o y 16^o), la seguridad pública (art. 149.1.29^o)³⁶, y, por lo que a nosotros más

nos interesa, la fijación de las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16^a)³⁷.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha señalado que cuando una misma materia, en nuestro caso, la sanidad alimentaria, pueda incluirse en varios títulos competenciales (en la defensa del consumidor, con lo que podrá corresponder a las Comunidades Autónomas competentes, o a la sanidad alimentaria, atribuible al Estado), la inclusión en una regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial o específica; en nuestro caso, la sanidad³⁸, que tendrá, pues, aplicación preferente³⁹.

Expresado en otros términos, ni aun cuando una Comunidad Autónoma posea competencia exclusiva en materia de protección del consumidor (v.gr., la andaluza), se excluye la posibilidad de que el Estado pueda regular las condiciones de fabricación y comercialización de bienes y de prestación de servicios si tal normativa encuentra amparo en algún título competencial exclusivo del Estado, entre los que se encuentra el establecimiento de bases en materia de sanidad interior (art. 149.1.16^a C.E.).

Por último, de las competencias de las **Corporaciones Locales** (Municipios, Provincias) en esta materia, tan sólo diremos que, a diferencia de lo que ocurre con el Estado y Comunidades Autónomas, la Constitución omite, en relación a aquéllas, la atribución de competencias sobre materias concretas. Se limita al respecto, en el artículo 137, a garantizar a las mismas la «*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*», principio de autonomía cuyo sustrato inexcusable es el reconocimiento de personalidad propia a los entes locales.

Así pues, será el legislador ordinario (el estatal o el de las Comunidades Autónomas) el competente para establecer las competencias de las Corporaciones Locales, y, en concreto, las relativas a la defensa del consumidor. Lo que nos obligará al examen de las previsiones normativas contenidas al respecto en la Ley de Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril⁴⁰ (arts. 25-28 y 36-38), en las distintas Leyes para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la estatal (art. 41) y las autonómicas, así como en la Ley General de Sanidad (art. 42)⁴¹.

A continuación, creemos oportuno **precisar el significado de los términos con que se expresa el mencionado artículo 51.1 C.E.** Tenemos ya aclarado en qué se traduce el mandato constitucional dirigido a *los poderes públicos*, a quienes se refiere el artículo 51.1 C.E. También quedó expuesto al inicio de este trabajo que a nosotros nos interesa abordar únicamente la defensa de la *salud* de los consumidores, pues cuando el constituyente se refirió al término “seguridad” estaba pensando, en realidad, en el aseguramiento de un regular abastecimiento de los productos que posibilite un consumo seguro⁴², por lo que ya dejamos indicado que emplearíamos esta expresión vinculándola a la defensa de la salud de los consumidores. Agreguemos únicamente que su protección a nivel constitucional refleja -al igual que sucede, como acabamos de exponer, con el resto de los principios rectores- el interés del constituyente por proteger a una de las partes (el consumidor) implicada en una relación en la que suele encontrarse en situación de inferioridad, y, por tanto, de indefensión. Lo que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones que permitan afrontar esa situación desigual de partida mediante el empleo de los medios que considere oportunos (art. 9.2 C.E.).

Nos toca ahora despejar el significado de los conceptos de *consumidores* y *usuarios*, sujetos a que va referida su defensa por parte de los poderes públicos. Dejemos apuntado, simplemente, que esta duplicidad atiende al hecho de que las personas son consideradas por nuestro ordenamiento jurídico tanto a la hora de adquirir y utilizar determinados bienes (consumidores) como al recibir y hacer uso de determinados servicios proporcionados ya por los empresarios ya por las Administraciones

Públicas (usuarios).

Dicho esto, señalemos que la jurisprudencia constitucional y la doctrina coinciden en mantener la necesidad de interpretar ambos términos con la mayor amplitud posible, así como en denunciar su imprecisión y vaguedad. Nosotros nos decantamos por la definición propuesta por CAZORLA PRIETO cuando se refiere a *«cualquier persona, física o jurídica, nacional o extranjera, y en general todas las personas que intervengan en cualquier fase del proceso económico en el consumo de bienes o en el uso de servicios, de toda la gama posible»*⁴³.

Sin embargo, el legislador estatal, a la hora de precisar estos términos ha optado por una definición más concreta, señalando: *«A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva, de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden»* (art. 1.2 L.G.D.C.U.). Y precisa, excluyendo de tal acepción, a *«quienes, sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros»* (art. 1.3 L.G.D.C.U.).

Esto es, para el legislador sólo entran en el concepto en examen los consumidores finales, esto es, quienes adquieren los bienes o servicios para utilizarlos o consumirlos él mismo, de modo que tales bienes o servicios queden detenidos dentro de su ámbito personal, familiar o doméstico, sin que vuelvan a salir al mercado ni a procesos de producción o comercialización de bienes o servicios para el mercado⁴⁴.

Para cerrar ya el análisis de estas nociones, hemos de indicar que en la definición legal citada se incluyen tanto al consumidor en sentido jurídico (quienes adquieren), como el consumidor en sentido material (quienes utilizan o disfrutan). Dos condiciones que pueden concurrir en la misma persona, pero que no siempre será así; cuando alguien adquiera un bien (pongamos el ejemplo de un producto alimenticio, por ser el tema que nos interesa) pero lo dona a otro, ambos serán considerados consumidores a los efectos de la Ley, pero no compartirán ambos iguales derechos. En efecto, siguiendo con el ejemplo propuesto, los derechos vinculados directamente a la realización del contrato de adquisición del producto serán ejercitables por el adquirente o su causahabiente; mientras que los derechos otorgados a los consumidores para proteger su salud o su seguridad física serán ejercitables por el consumidor material⁴⁵.

Nos resta formular algún comentario a la expresión *procedimientos eficaces*, que emplea el constituyente para señalar la vía que han de utilizar los poderes públicos para acometer la defensa de los consumidores y usuarios. Dos lecturas cabe hacer de estos vocablos. Una, que viene a aplaudir su inclusión en el precepto constitucional, y que es formulada por BERCOVITZ al manifestar: *«Es importante que esta exigencia se haya incluido en el apartado primero para destacar el carácter fundamental que la misma tiene para la protección de los consumidores a pesar de tratarse de una exigencia procedimental. En efecto, la experiencia diaria demuestra que de nada sirve el reconocimiento de derechos a los consumidores si no se arbitran los procedimientos que por su sencillez y su accesibilidad y eficacia puedan hacer que la realización de aquellos derechos sea efectiva. En este sentido es un acierto de la Constitución haber destacado de esta manera la importancia que las cuestiones procedimentales tienen en materia de protección a los consumidores»*⁴⁶.

Pero es posible también tildar esta expresión de inadecuada. Así lo hacen RUIZ-RICO y CONTRERAS, postura a la que nos sumamos, por entenderla reiterativa e incoherente. Esto se comprueba con mayor facilidad mediante el "efecto de inversión": carecería de todo sentido afirmar que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios mediante procedimientos "ineficaces". Concluyen, pues, estos autores, que la eficacia del procedimiento debe darse por supuesta⁴⁷.

3. DESARROLLO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 51 C.E.

Como decíamos, del tenor literal del referido artículo 53.3 C.E. queda claro que el constituyente ha querido convertir al **legislador en el primer destinatario de los principios rectores**. Se sigue de aquí la necesidad de examinar, siquiera sea someramente, las principales leyes dictadas en protección de la seguridad del consumidor en España. Asimismo, alguna mención haremos al desarrollo reglamentario de dichas leyes efectuado por el Ejecutivo en cumplimiento del mismo precepto constitucional.

Pero antes de pasar a su enumeración y examen, debemos subrayar una idea que creemos importante. Del mismo modo que, líneas atrás, recordábamos la influencia que sobre la elaboración del precepto constitucional en examen dejó sentir la próxima pertenencia de España a la C.E.E., nuestra condición de miembros de dicha Comunidad, adquirida el 1 de enero de 1986, al entrar en vigor el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, nos ha obligado a **adecuar nuestro ordenamiento interno a las normas comunitarias sobre Seguridad Alimentaria**⁴⁸. Y ello, fundamental aunque no exclusivamente, a un doble nivel, dependiendo de la fuente de Derecho Comunitario *derivado* que regule la materia (vid. art. 249 T.C.E.): en primer lugar, elaborando las normas oportunas para el logro de los resultados trazados por las Directivas⁴⁹, normas obligatorias para el Estado miembro destinatario en cuanto al resultado pero que deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios necesarios para su cumplimiento, y que en materia de Seguridad Alimentaria son harto numerosas; y en segundo lugar, cumpliendo los Reglamentos -si bien los dictados sobre la materia son mucho más escasos que las Directivas, tendencia que se pretende invertir dentro de poco⁵⁰-, norma de alcance general y obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en todo el territorio de la Unión, sin necesidad de una norma nacional interpuesta.

Pues bien, partiendo del mandato constitucional contenido en el artículo 51 C.E., el legislador español, pues en este momento no podemos ocuparnos de la normativa dictada en las distintas Comunidades Autónomas⁵¹, ha promulgado una serie de leyes que dan contenido al derecho a la salud alimentaria de los consumidores. Entre estas leyes, aun cuando también mencionaremos algunos reglamentos dictados por el Ejecutivo estatal, ocupan una posición destacada las que siguen:

- La ya mencionada **Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios**, Ley núm. 26/1984, de 19 de julio⁵²; que se presenta a sí misma como cumplimiento del mandato dirigido al legislador en el artículo 51.1 C.E.⁵³. Esta Ley encabeza el catálogo de derechos básicos de los consumidores y usuarios aludiendo a: *«a) la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad»*; así como incluye también, entre otros: *«d) La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación o divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su*

adecuado uso, consumo o disfrute» (art. 2.1). Derechos, todos ellos, cuya renuncia es inviable, entendiéndose como nula (art. 2.3).

Más concretamente, señala los mecanismos de protección de la salud y seguridad que deberán arbitrarse, considerando siempre como prioritarios los derechos en directa relación con los productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, entre los que se encuentran los productos alimenticios (art. 2.2).

Pues bien, se señala al respecto el principio general que prohíbe que los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores o usuarios impliquen riesgos para su salud o seguridad (art. 3.1).

Se señala, asimismo, la necesidad de regular normativamente, de un lado, una serie de exigencias, reglamentariamente previstas, a las que han de atender los diferentes productos⁵⁴ (art. 4.1), en nuestro caso, los alimentos; y, de otro lado, los requisitos que han de cumplimentar las actividades relacionadas con el consumo de productos que puedan incidir en la salud y seguridad física de las personas, cuales son la importación, producción, transformación, almacenamiento, transporte, distribución y uso de los bienes y servicios, así como su control, vigilancia e inspección, en especial para los bienes de primera necesidad (art. 5), entre los que cabe considerar incluidos los productos alimenticios.

Además, se señala la obligación de los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, de organizar campañas o actuaciones programadas de control de calidad, especialmente en relación con una serie de productos y servicios, entre los que se encuentran: «a) los de uso o consumo común, ordinario y generalizado» (art. 6).

Como decíamos, también hemos de detenernos en verificar los mecanismos arbitrados por esta Ley en orden a la protección de los derechos a la información⁵⁵ y a la educación. Respecto al primero, la Ley establece la obligación de que los bienes y productos lleven consigo o permitan de un modo cierto y objetivo «una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales»⁵⁶ (art. 13.1), que habrán de ser determinadas en los Reglamentos de etiquetado, presentación y publicidad de los productos o servicios, y en las reglamentaciones o normativas especiales aplicables en cada caso⁵⁷ (art. 13.2). Asimismo, hemos de mencionar las previsiones referentes a las funciones que corresponden ejercitar a las oficinas y servicios de información al consumidor o usuario (art. 14), y señaladamente a las de titularidad pública (arts. 15 y 16). Y se concluye estableciendo la obligación que recae sobre los medios de comunicación social de titularidad pública de dedicar espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores o usuarios (art. 17).

Del derecho a la educación y formación en materia de consumo comentemos tan sólo que uno de los objetivos del mismo es, precisamente, el fomento de la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios (art. 18.1.d).

Finalmente, señalemos que se establece un régimen de responsabilidades, aplicable, en todo caso, al relacionado con los productos alimenticios (art. 28.2); y un sistema de infracciones administrativas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, muchas de ellas aplicables, en su caso, al ámbito de la Seguridad Alimentaria (vid. art. 34), con sus correspondientes sanciones (art. 36 en relación al art. 35).

- La Ley General de Sanidad, Ley núm. 14/1986, aprobada el 25 de abril de 1986⁵⁸. Dejemos indicado que esta Ley obliga a las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y de

los órganos competentes en cada caso, a desarrollar, entre otras actuaciones, «*El control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas*» (art. 18.10). También señala que las autoridades sanitarias propondrán o participarán con otros Departamentos en la elaboración y ejecución de la legislación sobre diversas materias, entre las que menciona los alimentos e industrias alimentarias (art. 19.2).

- El **Código Alimentario Español**, que, aprobado por Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, no entraría en vigor hasta siete años más tarde, por R.D. 2519/1974, de 9 de agosto⁵⁹. Presentada como una norma de carácter general en la materia alimentaria⁶⁰, que justificaba su denominación de “Código”, ha ido perdiendo, sin embargo, este carácter⁶¹.

En este sentido, son las **Reglamentaciones Técnico-Sanitarias** y las **Normas de Calidad para el comercio interior**, las que constituyen el medio habitual de expresión de la potestad reglamentaria sobre alimentación⁶².

Añádase a este grupo de normas reglamentarias las **listas de aditivos**⁶³ que, «*para cada producto alimenticio, o grupos de productos similares, establecen los aditivos que pueden ser utilizados y la proporción en que pueden serlo, entendiéndose prohibido para ese producto cualquier otro*»⁶⁴.

- Asimismo, debemos añadir a las anteriores, por su directa relación con el tema que venimos tratando, la reciente **Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria**⁶⁵. En su Exposición de Motivos, la propia Ley señala como principales motivaciones que han conducido al legislador a la creación de este órgano⁶⁶:

1º En primer lugar, las exigencias derivadas de la Constitución (arts. 43 y 51) y de las dos Leyes arriba examinadas.

2º La convicción de que la ciudadanía exige que la Seguridad Alimentaria prevalezca sobre cualquier otro tipo de intereses.

3º Y la propuesta presentada por la Comisión Europea en diciembre de 1999, que dio origen al Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria, que contempla, entre otras medidas, la creación de una Autoridad Europea en materia de Seguridad Alimentaria, que encontrará su correspondencia en la creación de organismos análogos, constituyendo todos ellos entre sí «*una red de cooperación e intercambio de información, bajo la coordinación de dicha Autoridad Europea*». Se crea, pues, con el carácter de Organismo público y autónomo, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (art. 1), con el objetivo general de «*promover la seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, y de ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español*» (art. 2.1). La actuación de sus funciones (previstas en el art. 2.2) estará presidida por una serie de principios, entre los que destacan los de independencia en la protección de la salud pública y en la defensa de los consumidores; de transparencia en su gestión, de evaluación continua de su actividad y de control permanente, adoptando siempre sus decisiones en base a conocimientos y datos objetivos de análisis de riesgos formalmente realizados y de acuerdo con la protección de la salud, el interés público y el principio de precaución (art. 4.6, a y b).

- Resulta, asimismo, obligada la mención a aquellos preceptos del **Código Penal** actualmente vigente, de 1995⁶⁷, destinados a la protección de la salud de los consumidores. Se encuentran básicamente recogidos en el Capítulo III (“De los delitos contra la salud pública”) del Título XVII (“De los delitos contra la seguridad colectiva”) del Libro II (“Delitos y sus penas”). La creación de las

figuras delictivas que a nosotros nos interesan, englobables bajo la categoría de “fraude de alimentos”, estaba pensada para tutelar, precisamente, los intereses del consumidor en su vertiente estrictamente alimentaria, y, en consecuencia, relativa a la protección de su salud⁶⁸. Se trata de delitos de peligro. Con lo que se quiere decir que si la situación de peligro para la salud llegara a materializarse en algún resultado lesivo o de muerte, la vía correcta de solución del supuesto sería la del concurso ideal de delitos entre el tipo de peligro en cuestión, de un lado, y el correspondiente de lesiones u homicidio, de otro, tantos como sujetos pasivos existan. Y si, además de atenderse contra la salud pública, se vulnerara el patrimonio del consumidor-es, en la praxis se apreciaría, lo que sucede con bastante frecuencia, concurso ideal con la estafa⁶⁹.

Por otra parte, para la tipificación de estas conductas se ha recurrido a la técnica de la norma penal en blanco, que remite a la normativa extrapenal existente al respecto. Esto nos obliga a plantearnos la hipótesis de que un mismo hecho sea sancionable como delitos⁷⁰ y como infracciones administrativas⁷¹; concurso de normas que, en virtud del principio *ne bis in idem*, se resolverá a favor de estos delitos.

Son tres los delitos a los que nos estamos refiriendo:

a) La producción, distribución y comercio ilícitos de productos alimentarios. Se encuentra en el artículo 363 C.P., que castiga con la pena de prisión de uno a cuatro años, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para profesión, oficio, industria o comercio por tiempo de tres a seis años a los productores, distribuidores o comerciantes (exigencia que lo convierte en un delito especial⁷²) que pongan en peligro la salud de los consumidores⁷³ cometiendo alguna de las siguientes acciones:

«1. Ofreciendo en el mercado productos alimentarios con omisión o alteración de los requisitos establecidos en las leyes o reglamentos sobre caducidad o composición.

2. Fabricando o vendiendo bebidas o comestibles destinados al consumo público y nocivos para la salud.

3. Traficando con géneros corrompidos.

4. Elaborando productos cuyo uso no se halle autorizado y sea perjudicial para la salud, o comerciando con ellos.

5. Ocultando o sustrayendo efectos destinados a ser inutilizados o desinfectados, para comerciar con ellos».

b) La adulteración de productos propios del comercio alimentario y de la alimentación indebida del ganado destinado al consumo humano⁷⁴, contemplada en el artículo 364 C.P. Dos tipologías distintas presenta este precepto, respectivamente recogidas en los dos apartados que lo integran, y castigadas ambas con las penas previstas en el artículo anterior; y si el reo fuera el propietario o el responsable de producción de una fábrica de productos alimenticios, se le impondrá, además, la pena de inhabilitación especial para profesión, oficio, industria o comercio de seis a diez años:

La primera de ellas consiste en la adulteración con aditivos u otros agentes no autorizados susceptibles de causar daños a la salud de las personas de los alimentos, sustancias o bebidas destinadas al comercio alimentario.

Y la segunda tipología, recogida en el segundo apartado del artículo, recaba las cuatro modalidades de conductas que siguen⁷⁵:

1ª Administración a animales, cuyas carnes o productos se destinen al consumo humano, de sustancias no permitidas que generen riesgo para la salud de las personas, o en dosis superiores o para fines distintos a los autorizados.

2ª Sacrificio de animales de abasto o destino de sus productos al consumo humano, sabiendo que se les ha administrado las sustancias mencionadas en el número anterior.

3ª Sacrificio de animales de abasto a los que se hayan aplicado tratamientos terapéuticos mediante sustancias de las referidas en el apartado 1.

4ª Y despacho al consumo público de las carnes o productos de los animales de abasto sin respetar los periodos de espera en su caso reglamentariamente previstos⁷⁶.

c) Por último, tenemos que hacer mención al delito de envenenamiento de aguas potables o sustancias alimenticias, tipificado por el artículo 365 C.P. en los siguientes términos: «Será castigado con la pena de prisión de dos a seis años el que envenenare o adulterare con sustancias infecciosas, u otras que puedan ser gravemente nocivas para la salud, las aguas potables o las sustancias alimenticias destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas». Nuevamente estamos ante un delito de peligro hipotético, en base a la aptitud lesiva o peligrosidad inherente a la conducta típica.

Por otra parte, la forma habitual de comisión de todos los delitos relativos al fraude alimentario será el dolo. No obstante, el legislador prevé también la forma imprudente de realización de los mismos, al señalar que cuando se cometieran por imprudencia grave, «se impondrán, respectivamente, las penas inferiores en grado» (art. 367)⁷⁷.

Con todo, la previsión contenida en el artículo 366 exige para su realización la comisión del delito a título de dolo. En su virtud, el juez queda facultado para imponer, accesoriamente, la medida de clausura del establecimiento, fábrica, laboratorio o local por tiempo de hasta cinco años o de forma definitiva en los casos de extrema gravedad.

4. EFECTIVIDAD DE LAS PREVISIONES NORMATIVAS SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: CUMPLIMIENTO Y CONTROL.

El examen de la normativa dictada en materia de Seguridad Alimentaria nos arroja un balance ciertamente positivo de la cuestión. El legislador estatal, y autonómico, en su caso, así como el Ejecutivo en su función de dictar normas de desarrollo y ejecución, se han preocupado por arbitrar los mecanismos jurídicos que confieren cobertura al consumidor en esta materia, siguiendo, en este punto, las pautas marcadas por la Unión Europea.

Ahora bien, a nuestro juicio, hay que formular ciertas precisiones a esta primigenia y optimista conclusión, pues, en la praxis, los poderes públicos no siempre han acertado en su proceder, fenómeno motivado por distintos factores, entre los que podemos citar, a título meramente ejemplificativo, la descoordinación entre las distintas Administraciones o la preferencia dada a los intereses económicos y políticos con respecto a la salud y seguridad. Señalemos, a modo de muestra de lo que acabamos de decir, algunas de las deficiencias en que es habitual que incurran los órganos competentes en esta materia.

- Nos interesa señalar en primer lugar, dada su importancia, que la información al consumidor, derecho íntimamente ligado a la Seguridad Alimentaria, constituye una de las facetas donde más fallas se han detectado en la actuación del Ejecutivo. En efecto, en la práctica, los consumidores se han encontrado sumidos en la incertidumbre y la confusión precisamente cuando más necesitados han estado de una información certera, fiable y unívoca. Piénsese en la situación acaecida en Bélgica con la crisis de las dioxinas⁷⁸, o en distintos países europeos, entre ellos España⁷⁹, con el “mal de las vacas locas”.

Nuevamente reaparece aquí la idea de la necesidad de una adecuada información y educación de los consumidores⁸⁰, derecho instrumental con respecto a la salud alimentaria, de modo que se posibilite una libre elección de los productos alimenticios, la exigencia del cumplimiento de las normas reguladoras de la salud alimentaria y, en su caso, la reacción ante la posible vulneración de las mismas, valiéndose para ello de los instrumentos que el Derecho facilita.

- Otro ejemplo es el déficit observado en los trámites de audiencia y participación de los ciudadanos en esta materia, originado en ocasiones en la desinformación de éstos, y otras en el incumplimiento por parte de los poderes públicos de su deber de oír a los ciudadanos y poner a su alcance los medios que hagan posible su participación.

- O piénsese, también a modo de prueba, en la escasez de los recursos públicos destinados a la investigación y tecnología en materia de Seguridad Alimentaria⁸¹.

Con todo, es justo reconocer los progresivos y sensibles avances acometidos por los poderes públicos en su tarea de proteger la Salud Alimentaria. Conclusión que resulta fácil de compartir si se recuerda el estado de esta cuestión en nuestro país poco menos de dos décadas atrás, con ocasión, por ejemplo, del síndrome tóxico provocado por el aceite de colza desnaturalizado⁸².

Resulta preciso, igualmente, preguntarnos por el grado de cumplimiento de las normas previstas en materia de Seguridad Alimentaria. Desde esta perspectiva, hemos de concluir denunciando el elevado número de desconformidades que presentan los productos alimenticios en el mercado español con respecto a las reglamentaciones técnico-sanitarias y las normas de calidad vigentes. Así ha venido constatándolo el Centro de Investigación y Control de Calidad del Instituto Nacional de Consumo, que en la Memoria correspondiente al año 1999 señala que de una muestra que comprendía 3927 productos alimenticios, el 41,8% presentaba algún tipo de irregularidad. Con todo, en su mayoría (un 27,5% del total de productos de la muestra) tales irregularidades consistían en problemas de etiquetado⁸³, seguidas de los motivados en factores de calidad (11%), de los relacionados con el contenido efectivo (2,5%), con aditivos (2,4%), con condiciones de adversa microbiología y parasitología (1,8%), con contaminación química o biológica (0,5%), con los envases (0,4%) y de los adulterados (0,2%)⁸⁴.

5. CONCLUSIONES.

En definitiva, y a modo de recapitulación de cuanto llevamos dicho, el balance que cabe realizar en cuanto a la protección brindada por nuestro ordenamiento a la Seguridad Alimentaria nos parece altamente positivo en base a la proclamación a nivel constitucional de la salud de los consumidores, así como atendiendo el interés prestado a esta materia por los órganos encargados de darle cobertura

jurídica. Nuestro país, así, se coloca a la altura del resto de integrantes de la Unión Europea.

Ahora bien, quedan aún algunos obstáculos por remover a fin de lograr la efectiva defensa de la Seguridad Alimentaria. Su superación exigiría el diseño de una estrategia global, entendida esta globalidad en un doble sentido: primero, por cuanto que, superando el marco estatal, venga diseñada con un alcance internacional; y segundo, en el sentido de integral⁸⁵, que venga articulada en todos los niveles en que se desenvuelve la Seguridad Alimentaria. La consecución de dicha estrategia demandaría la consecución, entre otros, de los siguientes objetivos:

1º Mayor implicación y participación de la ciudadanía en orden a exigir el cumplimiento de sus derechos.

2º Mayor determinación por parte de los poderes públicos competentes en acentuar los controles pertinentes para que se cumpla la normativa vigente⁸⁶, respaldada por una dotación de medios (humanos y técnicos) superior a la existente, así como una mayor coordinación⁸⁷ entre sí.

3º Y en tercer lugar, obvio es decirlo, una intensificación de la formación⁸⁸, el autocontrol,⁸⁹ la colaboración estrecha entre sí y el celo en el cumplimiento de las normas vigentes por parte de todos los profesionales intervinientes en la cadena alimentaria⁹⁰ (desde las granjas de cría o el campo agrícola hasta el acceso del producto alimenticio al consumidor).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C.R., y VILANOVA, P., *Temas de Ciencia Política*, Promociones Publicaciones Universitarias, Colección: Apuntes sobre Constitución y Política, Barcelona, 1ª edic., 1987.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A., "Artículo 149.1.1ª, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32ª, 2 y 3", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Tomo XI: Artículos 143 a 158*, Revista de Derecho Público, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1984.
- AMORÓS DORDA, F. J., "Principios de la política social y económica", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Tomo IV: Artículos 39 a 55*, Revista de Derecho Público, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1984.
- BANDO CASADO, H.-C., "La protección del consumidor en Europa: dimensión jurídico comparada del artículo 51 de la Constitución", en VVAA, *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- BANDO CASADO, H.-C., "La protección jurídica de la salud alimentaria", en *Estudios sobre Consumo*, nº 20, (1991), pp. 11-19.
- BASSOLS HEVIA-AZA, M., "Sanidad Alimentaria: información al consumidor por razones sanitarias en relación a los productos alimenticios", en *Noticias de la Unión Europea*, nº 184, Año XVI, (mayo 2000), pp. 25-34.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios*

jurídicos sobre protección de los consumidores, Tecnos, Colección: Ciencias Jurídicas, Madrid, 1987.

- BORREGÓN, A., Entrevistado sobre la cuestión de las vacas locas, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 308, (2001), pp. 6-12.
- CARMONA SALGADO, C., “Delitos contra la salud pública (I). Delitos relativos a la ingestión o uso de sustancias dañinas para la salud”, en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.), *Compendio de Derecho Penal español. (Parte especial)*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000.
- CASTANG, Ch., “Política y Derecho Alimentario en la Comunidad Económica Europea”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 25, (1992), pp. 61-69.
- CAZORLA PRIETO, L. M^a., “Artículo 51”, en GARRIDO FALLA, F., (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2^a edic., 1985.
- COBREROS MENDAZONA, E., “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la Política Social y Económica del Estado”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 19, (septiembre-diciembre 1987), pp. 27-59.
- CORDERO LOBATO, E., “La concurrencia competencial en la tutela preventiva y represiva de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 30, (1994), pp. 27-44.
- “El cachondeo de los etiquetados”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 271, (octubre 1997), pp. 26-30.
- GARCÍA ALBERO, R., “Artículos 359 a 367”, en QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- GARCÍA DIZ, L., “Alimentación y Consumo. Una visión personal”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 55, (2000), pp. 129-140.
- GARRIDO FALLA, F., “Artículo 1”, en GARRIDO FALLA, F., (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2^a edic., 1985.
- GÓMEZ BENÍTEZ, M., “La protección social de los consumidores: reflexiones sobre el juicio del síndrome tóxico”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 13, (1988), pp. 61-65.
- GONZÁLEZ PATÓN, F., “La crisis de las dioxinas”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 290, (junio 1999), pp. 11-13.
- GONZÁLEZ PATÓN, F., “La seguridad alimentaria, una cuestión de todos”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 285, (enero 1999), pp. 8-12.
- GONZÁLEZ PATÓN, F., “Los transgénicos a debate”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 308, (2001), pp. 41-54.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El Derecho del Consumo: ¿Una disciplina jurídica autónoma?”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 22, (1991), pp. 11-23.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “Legislación Comunitaria relativa a los aditivos alimentarios: la adopción de listas positivas y las correspondientes condiciones de empleo”, en *Estudios sobre*

Consumo, nº 36, (1996), pp. 87-104.

- GRAY, P. S., "El Derecho Alimentario en el ámbito de la Política alimentaria y nutricional", en *Estudios sobre Consumo*, nº 28, (1993), pp. 13-19.

- HERNÁNDEZ SAYÁNS, F., "Perspectivas de la tutela judicial en los derechos del consumidor", en *Estudios sobre Consumo*, nº 13, (1988), pp. 41-45.

- JERÓNIMO ESTÉVEZ, J., "Defensa del consumidor en materia de alimentos", en *Anales de la Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*, Vol. 1, nº1, (octubre 1989), pp. 9-28.

- KÄFERSTEIN, F. K. y MESLIN, F.-X., "Preservar la inocuidad de los alimentos de origen animal", en *Salud Mundial*, nº 4, (julio-agosto 1998), pp. 28-29.

- MAÑÉ BORRÁS, E., "La legislación española", en DERACHE, J. (Coor.), *Toxicología y seguridad de los alimentos*, Omega, Barcelona, 1990.

- MENÉNDEZ ALZAMORA, M., y VALLES COPEIRO DE VILLAR, A., "La protección del derecho de los consumidores en el ámbito estatal y autonómico", en *Estudios sobre Consumo*, nº 27, (1993), pp. 43-48.

- MESLIN, F.-X. y STÖHR, K., "Animales que infectan al ser humano", en *Salud Mundial*, nº 4, (julio-agosto 1998), pp. 5-6.

- ORTEGA, L., "Competencia de la inspección de consumo", en *Estudios sobre Consumo*, nº 29, (1994), pp. 13-25.

- POTTER, M. E., MOTARJEMI, Y., y KÄFERSTEIN, F. K., "Nuevas enfermedades de transmisión alimentaria", en *Salud Mundial*, nº 1, (enero-febrero 1997), pp. 16-17.

- REBOLLO PUIG, M., "Alimentación", en VVAA, *Enciclopedia Jurídica Básica, vol. I: ABA-COR*, Civitas, Madrid, 1ª edic., 1995.

- REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección: Estudios, Serie: Administración del Estado, Madrid, 1989.

- REYNOSO, L. E., "El papel del Estado en la protección de los consumidores", en *Estudios sobre Consumo*, nº 55, (2000), pp. 151-152.

- RUIZ-RICO, J.J. y CONTRERAS, M., "Artículo 51. Defensa de los consumidores y usuarios", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IV: Artículos 39 a 55, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.

- RUIZ HERRERAS, J., "Vacas Malcriadas", en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 307, (enero 2001), pp. 9-12.

- RUIZ HERRERAS, J., "Bajo la lupa", en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 301, (junio 2000), pp. 53-54.

- SALAS, J., "Defensa del consumidor y competencia de los diversos entes territoriales", en *Revista de Administración Pública*, nº 119, (mayo-agosto 1989), pp. 49-89.

- "Seguridad e información ante las crisis alimentarias", en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 309, (marzo 2001), pp. 11-12.

- SEQUEIRA MARTÍN, A.J., “Defensa del consumidor y derecho constitucional económico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 4, nº 10, (enero-abril 1984), pp. 91-121.
- SERRANO, J. L., “Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la Política social y económica”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 56, (abril-junio 1987), pp. 95-119.
- SERRANO JIMÉNEZ, S., y JODRAL VILLAREJO, M., “Seguridad alimentaria: importancia del manipulador de alimentos en la salud pública”, en *Alimentación, Nutrición y Salud*, vol. 4, nº 4, (1997), pp. 106-109.
- “Transgénicos: lo importante es la información”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 292, (septiembre 1999), pp. 25-29.
- VALENZUELA GARCÍA, F., *Policía sanitaria de los alimentos*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada y Jaén, Temas de Administración Local, 4, Granada, 1981.

NOTAS FINALES

1. Ponencia pronunciada el 17 de octubre de 2001 en las "X Jornadas Científicas sobre Alimentación", organizadas por la Real Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental.
2. Vid. REBOLLO PUIG, M., "Alimentación", en VVAA, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I: *ABA-COR*, Civitas, Madrid, 1ª edic., 1995, p. 407.
3. Tomando como punto de referencia el ámbito europeo, cabe apuntar, desde la perspectiva comercial e industrial, que cada familia dedica el 20% de su renta a la adquisición de alimentos y bebidas, y que más de dos millones de europeos están empleados en industrias de transformación de la alimentación. Cfr. BASSOLS HEVIA-AZA, M., "Sanidad Alimentaria: información al consumidor por razones sanitarias en relación a los productos alimenticios", en *Noticias de la Unión Europea*, nº 184, Año XVI, (mayo 2000), p. 25.
4. Vid., desde una perspectiva más general, no citándose al ámbito alimentario, CAZORLA PRIETO, L. Mª., "Artículo 51", en GARRIDO FALLA, F., (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2ª edic., 1985, p. 856.
5. Cfr. SEQUEIRA MARTÍN, A.J., "Defensa del consumidor y derecho constitucional económico", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 4, nº 10, (enero-abril 1984), p. 105.
6. Algunas reflexiones sobre la Política de Abastos en nuestro país, en REBOLLO PUIG, M., "Alimentación",..., op. cit., p. 407.
7. Cfr. BASSOLS HEVIA-AZA, M., "Sanidad Alimentaria...", op. cit., p. 25.
8. Recordemos que la comunidad científica fue alertada por vez primera por esta enfermedad neurológica mortal del ganado en noviembre de 1986, fecha en que se manifestó en Reino Unido; pero sería en 1996 cuando los problemas adquirieran aún una mayor gravedad, coincidiendo con el anuncio por parte de las autoridades sanitarias de este país del padecimiento por diez personas de lo que parecía ser una variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, enfermedad que ha sido vinculada con la Encefalopatía Espongiforme Bovina. Vid. MESLIN, F.-X. y STÖHR, K., "Animales que infectan al ser humano", en *Salud Mundial*, nº 4, (julio-agosto 1998), pp. 5-6.
Con todo, no olvidemos que la enfermedad, como tal, ya se describía en el ganado ovino a comienzos del siglo XIX, siendo conocida como "scrapie" ("tembladera"), pero no se trataba entonces de una enfermedad epidémica, cuyo origen se encuentra en los cambios de sistemas de producción de harinas. Sobre éste y otros pormenores del origen y desarrollo de la enfermedad, véase RUIZ HERRERAS, J., "Vacas Malcriadas", en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 307, (enero 2001), pp. 9-12; y BORREGÓN, A., Entrevistado sobre la cuestión de las vacas locas, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 308, (2001), pp. 6-12.
9. Al respecto, véase GONZÁLEZ PATÓN, F., "La crisis de las dioxinas", en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 290, (junio 1999), pp. 11-13.

10. Aquí podría establecerse una distinción entre los problemas alimenticios consustanciales a la sociedad urbana, sea en los cinturones de la miseria (aquejados de la escasez de recursos económicos y culturales, origen de la malnutrición crónica), sea en el sector de la abundancia (donde se padecen otro tipo de males, tales como el consumo elevado de “calorías vacías”, el mantenimiento en caliente de las comidas durante largos periodos, las modas y pseudorreligiones, la obsesión por la imagen corporal, las interacciones nutrientes xenobióticos, los alimentos de diseño, los componentes no nutritivos de los alimentos o el desconocimiento de las necesidades nutritivas), y los que caracterizan la actual sociedad de consumo (definida por una oferta alimentaria desmesurada y una notable escasez de tiempo y de capacidad para la elección adecuada de la ingesta). Al respecto, vid. GARCÍA DÍZ, L., “Alimentación y Consumo. Una visión personal”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 55, (2000), pp. 132-139.

11. Desarrollando algo los factores asociados al surgimiento de infecciones alimentarias, hemos de decir que entre ellos figurarían los siguientes: a) la mundialización del suministro alimentario; b) la introducción de patógenos en nuevas zonas geográficas por descuido humano; c) la exposición de viajeros, refugiados e inmigrantes a riesgos alimentarios inhabituales; d) los cambios en las poblaciones de microbios; e) la creciente vulnerabilidad de la población; f) o los cambios habidos en el género de vida, por los que deviene en insuficiente la educación sobre salubridad e higiene alimentaria. Vid. POTTER, M. E., MOTARJEMI, Y., y KÁFERSTEIN, F. K., “Nuevas enfermedades de transmisión alimentaria”, en *Salud Mundial*, nº 1, (enero-febrero 1997), pp. 16-17; y MESLIN, F.-X. y STÖHR, K., “Animales que infectan al ser humano”, ..., op. cit., p. 6.

12. Cfr. BASSOLS HEVIA-AZA, M., “Sanidad Alimentaria...”, op. cit., p. 25.

13. REYNOSO, L. E., “El papel del Estado en la protección de los consumidores”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 55, (2000), p. 151.

14. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Tecnos, Colección: Ciencias Jurídicas, Madrid, 1987, p. 24.

15. Vid. JERÓNIMO ESTÉVEZ, J., “Defensa del consumidor en materia de alimentos”, en *Anales de la Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*, Vol. 1, nº1, (octubre 1989), pp. 9-28.

16. No prosperó la propuesta del senador Zarazaga Burillo (Grupo Mixto), formulada con una «capacidad desgraciadamente premonitoria», en orden a mencionar expresamente “la calidad de los alimentos”, atendiendo al primordial papel que su control desempeña para el bienestar de los ciudadanos. Cfr. RUIZ-RICO, J.J. y CONTRERAS, M., “Artículo 51. Defensa de los consumidores y usuarios”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IV: Artículos 39 a 55, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 396. Así pues, la Seguridad Alimentaria ha de entenderse integrada en la redacción, formulada en términos más genéricos, del precepto constitucional transcrito. Con todo, dicha enmienda refleja la especial importancia de la materia alimentaria dentro de la protección del consumidor; al respecto vid. REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional

de Administración Pública, Colección: Estudios, Serie: Administración del Estado, Madrid, 1989, pp. 86-92.

17. RUIZ-RICO, J.J. y CONTRERAS, M., "Artículo 51...", op. cit., p. 399.

18. «*El Estado contemporáneo (...) rompe el inhibicionismo liberal y penetra en la sociedad civil en busca de corregir sus desequilibrios, entre otros los de carácter jurídico*». CAZORLA PRIETO, L. M^º., "Artículo 51", en GARRIDO FALLA, F., (dir.), *Comentarios...*, op. cit., pp. 851-853.

19. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., pp. 22-23.

20. Vid. AGUILERA DE PRAT, C.R., y VILANOVA, P., *Temas de Ciencia Política*, Promociones Publicaciones Universitarias, Colección: Apuntes sobre Constitución y Política, Barcelona, 1^ª edic., 1987, pp. 63-88.

21. Vid. RUIZ-RICO, J.J. y CONTRERAS, M., "Artículo 51...", op. cit., pp. 389-394.

22. Cfr. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., p. 25; y BANDO CASADO, H.-C., "La protección del consumidor en Europa: dimensión jurídico comparada del artículo 51 de la Constitución", en VVAA, *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 41.

23. Un análisis comparativo de los derechos reconocidos en el Programa preliminar y en el artículo 51 C.E., en SEQUEIRA MARTÍN, A.J., "Defensa del consumidor...", op. cit., pp. 103-104.

24. En contra, GARRIDO FALLA ("Artículo 1", en GARRIDO FALLA, F., (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2^ª edic., 1985, p. 28), que alega que se trata de "normas jurídicas imperfectas". Replicándole, vid. SERRANO, J. L., "Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la Política social y económica", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n^º 56, (abril-junio 1987), pp. 95-119.

25. Vid. AMORÓS DORDA, F. J., "Principios de la política social y económica", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Tomo IV: Artículos 39 a 55*, Revista de Derecho Público, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1984, pp. 5-8.

26. Vid. COBREROS MENDAZONA, E., "Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la Política Social y Económica del Estado", en *Revista Vasca de Administración Pública*, n^º 19, (septiembre-diciembre 1987), pp. 34-59.

27. «*La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las*

resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

28. Cfr. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., p. 29.

29. Los otros requisitos serían: la asunción de esas competencias expresamente en el Estatuto; la asunción de competencias en el marco de la Constitución; y que la materia o competencia, de las no asignadas expresamente al Estado, no haya sido atribuida al Estado por ningún precepto de la Constitución. ALONSO DE ANTONIO, J.A., "Artículo 149.1.1ª, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32ª, 2 y 3ª", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Tomo XI: Artículos 143 a 158*, Revista de Derecho Público, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1984, pp. 281-282.

30. STC 15/1989, de 26 de enero, F.J. 1º.

31. «Corresponde a la Comunidad Autónoma Andaluza, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13, de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 6º Comercio interior. Defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia».

32. Al momento de remitir este trabajo a imprenta, tuvimos noticia de que se encontraba en proceso de elaboración el Anteproyecto de una nueva Ley de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, que contaría, entre sus principales novedades, con un régimen sancionador propio, y que intentaría, asimismo, dar respuesta normativa a la aparición de nuevos sistemas de comunicación y de promoción, publicidad y venta de productos.

33. Con todo, es posible interpretar que el alcance de esta atribución competencial viene a coincidir con la reconocida en los Estatutos de Autonomía del primer nivel. Vid., al respecto, ORTEGA, L., "Competencia de la inspección de consumo", en *Estudios sobre Consumo*, nº 29, (1994), pp. 15-17.

34. Hasta hace escasamente una década, en cambio, este último listado de Comunidades Autónomas se incluían en un tercer apartado, por cuanto, en esta materia, sólo tenían asumida en sus respectivos Estatutos la función ejecutiva en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado. En puridad, el segundo apartado únicamente estaba formado por el Estatuto de Autonomía de Aragón, que, según hemos visto, se ha incorporado al primer grupo de Estatutos, los que atribuyen la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y usuario.

35. Vid. SALAS, J., "Defensa del consumidor y competencia de los diversos entes territoriales", en *Revista de Administración Pública*, nº 119, (mayo-agosto 1989), pp. 51-59.

36. Título competencial que el Tribunal Constitucional entiende aplicable ante intervenciones del Estado motivadas en crisis sanitarias por razones de necesidad y urgencia. Vid., en este sentido, STC 33/1982, de 8 de junio, FF.JJ. 3º y 7º.

-
37. Vid. CORDERO LOBATO, E., "La concurrencia competencial en la tutela preventiva y represiva de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios", en *Estudios sobre Consumo*, nº 30, (1994), pp. 30-36.
38. Respecto a la "fuerza atractiva" del título de intervención de Sanidad, pero cuestionando esta relación de especialidad que propone el Tribunal Constitucional, vid. REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación...*, op. cit., pp. 101-105 y 283-287, respectivamente.
39. Vid., por todas, SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F.J. 6º; y 147/1996, de 19 de septiembre, F.J. 5º.
40. B.O.E. de 3 de abril de 1985.
41. Vid. REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación...*, op. cit., pp. 338-356; y CORDERO LOBATO, E., "La concurrencia competencial en la tutela...", op. cit., pp. 40-43.
42. Vid. supra, p. 1.
43. Cfr. CAZORLA PRIETO, L. Mª., "Artículo 51", en GARRIDO FALLA, F., (dir.), *Comentarios...*, op. cit., p. 855.
44. Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., pp. 123-132.
45. Cfr. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., pp. 132-133.
46. Cfr. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., p. 26.
47. Cfr. RUIZ-RICO, J.J. y CONTRERAS, M., "Artículo 51...", op. cit., pp. 398-399.
48. Un estudio sobre la evolución de la Política Comunitaria en este campo, que ha conocido un desarrollo espectacular, en CASTANG, Ch., "Política y Derecho Alimentario en la Comunidad Económica Europea", en *Estudios sobre Consumo*, nº 25, (1992), pp. 61-69.
49. Para comprobar la fiel transposición de la normativa comunitaria dictada en materia alimentaria al ordenamiento interno español, nos remitimos al trabajo de BASSOLS HEVIA-AZA, M., "Sanidad Alimentaria...", op. cit., pp. 25-34.
50. Una de las propuestas formuladas en el Libro Verde elaborado por la Comisión en 1997 era la de perseguir la sustitución progresiva de la Directiva por el Reglamento. Con todo, hay que reconocer que la Comunidad no posee la suficiente agilidad en su procedimiento elaborador de normas para responder adecuadamente al alto ritmo de innovación científica. Cfr. BASSOLS HEVIA-AZA, M., "Sanidad Alimentaria...", op. cit., p. 26.
51. Baste reiterar que Andalucía cuenta con su propia Ley de los Consumidores y Usuarios, Ley

5/1985, de 8 de julio (B.O.J.A. de 16 de julio de 1985), dictada en aplicación del artículo 18.1.6º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como con otra serie de normas que vienen a desarrollar a aquélla.

52. B.O.E. núm. 176, de 24 de julio de 1984.

53. Y así, el articulado de la Ley se abre proclamando: «*En desarrollo del art. 51.1 y 2 de la Constitución, esta Ley tiene por objeto la defensa de los consumidores y usuarios, lo que, de acuerdo con el art. 53.3 de la misma tiene el carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico*» (art. 1.1 LGDCU); idea ya anticipada en el propio Preámbulo de la Ley. Con todo, esto no significa que la promulgación de esta Ley, con el contenido que se le ha dado, fuera insoslayable, ni que con ella el legislador haya cumplido plenamente con el mandato constitucional, pues normas protectoras de los consumidores se contienen en textos legales ya vigentes -o se contendrán en otros futuros-, y hay aspectos fundamentales para la protección de los consumidores no contemplados o contemplados de manera insuficiente en esta Ley; vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos...*, op. cit., pp. 100-103.

54. A saber: a) los conceptos, definiciones, naturaleza, características y clasificaciones; b) las condiciones y requisitos de las instalaciones y del personal cualificado que deba atenderlas; c) los procedimientos o tratamientos usuales de fabricación, distribución y comercialización; d) las listas positivas de aditivos autorizadas y revisadas; e) el etiquetado, presentación y publicidad; f) las condiciones y requisitos técnicos de distribución, almacenamiento, comercialización, suministro, importación y exportación; g) los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección; h) las garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones, y; i) el régimen de autorización, registro y revisión.

55. Para el Tribunal Constitucional, la información al consumidor ha de ser veraz y completa, de manera que permita dirigir la elección, utilizar el bien o servicio o reclamar la reparación por los eventuales daños causados por el producto adquirido o servicio utilizado (STC 71/1982, de 30 de noviembre, F.J. 18º).

56. Entre las que se citan: a) el origen, naturaleza, composición y finalidad; b) los aditivos autorizados que lleven incorporados; c) la calidad, cantidad, categoría o denominación usual o comercial; d) el precio y las condiciones jurídicas y económicas de adquisición o utilización; e) la fecha de producción o suministro, el plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad; y f) las instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, las advertencias y riesgos previsibles.

57. Una síntesis de las características esenciales de los productos o servicios cuya información ha de suministrarse al consumidor o usuario, en MENÉNDEZ ALZAMORA, M., y VALLES COPEIRO DE VILLAR, A., "La protección del derecho de los consumidores en el ámbito estatal y autonómico", en *Estudios sobre Consumo*, nº 27, (1993), pp. 44-46.

58. B.O.E. núm. 102, de 29 de abril de 1986.

59. B.O.E. núms. 248 a 253, de 17 a 23 de octubre de 1967, y B.O.E. núm. 220, de 13 de septiembre de 1974, respectivamente.

60. Una síntesis de su contenido, en MAÑÉ BORRÁS, E., "La legislación española", en DERACHE, J. (Coor.), *Toxicología y seguridad de los alimentos*, Omega, Barcelona, 1990, pp. 462-471. También puede consultarse VALENZUELA GARCÍA, F., *Política sanitaria de los alimentos*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada y Jaén, Temas de Administración Local, 4, Granada, 1981, pp. 105-111.

61. De hecho, habida cuenta del carácter pluridisciplinar y de la variedad de sectores del ordenamiento que se ocupan del Derecho Alimentario, máxime en un Estado descentralizado como el nuestro, no es posible ni la formación artificial del mismo como una rama jurídica (REBOLLO PUIG, M., "Alimentación",..., op. cit., pp. 407-408), ni que la defensa del consumidor pueda concentrarse en una sola instancia, estatal o autonómica, ni, por tanto que pueda encontrarse en un conjunto normativo emandado de una sola de estas instancias (STC 88/1986, de 1 de julio, F.J. 4º). Como tampoco resulta oportuno, ni, sobre todo, prioritario, plantearse el carácter autónomo del Derecho del Consumo; vid. GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "El Derecho del Consumo: ¿Una disciplina jurídica autónoma?", en *Estudios sobre Consumo*, nº 22, (1991), pp. 11-23.

62. Cfr. REBOLLO PUIG, M., "Alimentación",..., op. cit., p. 411.

63. Sobre la Política Europea en materia de aditivos, cuyo objetivo es la limitación de la adición de sustancias no alimenticias, vid. GRAY, P. S., "El Derecho Alimentario en el ámbito de la Política alimentaria y nutricional", en *Estudios sobre Consumo*, nº 28, (1993), pp. 13-17; y GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "Legislación Comunitaria relativa a los aditivos alimentarios: la adopción de listas positivas y las correspondientes condiciones de empleo", en *Estudios sobre Consumo*, nº 36, (1996), pp. 87-104.

64. Vid. REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación...*, op. cit., pp. 222-240.

65. B.O.E. núm. 161, de 6 de julio de 2001.

66. Al amparo del artículo 149.1.16ª C.E., relativo a las bases y coordinación general de la sanidad (D.A. 1ª).

67. L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (B.O.E. nº 281, de 24 de noviembre de 1995).

68. Cfr. CARMONA SALGADO, C., "Delitos contra la salud pública (I). Delitos relativos a la ingestión o uso de sustancias dañinas para la salud", en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.), *Compendio de Derecho Penal español. (Parte especial)*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000, p. 671.

69. Cfr. CARMONA SALGADO, C., "Delitos contra la salud pública (I)...", op. cit., pp. 678-679.

70. El respeto al principio de intervención mínima del Derecho Penal provoca su caracterización como Derecho fragmentario (sólo las conductas que revisten mayor gravedad deben ser sancionadas como infracciones penales) y subsidiario (el Estado recurrirá a él cuando hayan fracasado las previsiones normativas menos gravosas para el ciudadano).

71. Respecto a éstas, vid. REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación...*, op. cit., pp. 415 y sigs.

72. Pues sólo quienes ostenten alguna de las cualidades personales reseñadas podrán ser autores del delito. Vid. GARCÍA ALBERO, R., "Artículos 359 a 367", en QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pp. 1618-1619.

73. Nos hallamos, pues, ante un delito de peligro concreto, que requiere que quede suficientemente probada, por el Juez que conozca del caso, la adecuada causalidad existente entre conducta y riesgo. Cfr. CARMONA SALGADO, C., "Delitos contra la salud pública (I)...", op. cit., p. 673.

74. Esta vez, a diferencia del supuesto anterior, se castigan conductas de mero peligro potencial o hipotético para la salud de las personas. Adelanta así, el legislador de 1995, las barreras de protección penal al instante mismo de la adulteración del producto alimenticio, sin exigir siquiera que éste se halle a disposición de los consumidores. Cfr. CARMONA SALGADO, C., "Delitos contra la salud pública (I)...", op. cit., p. 675.

75. Se aprecia con facilidad que estas previsiones, que carecen de precedentes en el Derecho Penal español, responden a la especial insidiosidad de unas conductas verificadas sobre productos de acreditada aptitud para la transmisión de enfermedades infecciosas e intoxicaciones. El legislador así, parece haberse adelantado a la conmoción social producida con el denominado "mal de las vacas locas". Cfr. GARCÍA ALBERO, R., "Artículos 359 a 367", ..., op. cit., p. 1633.

76. Esta última modalidad es la única de las contempladas en el precepto que constituye una figura de peligro abstracto para la salud de los consumidores. Cfr. CARMONA SALGADO, C., "Delitos contra la salud pública (I)...", op. cit., p. 677.

77. Aunque, en realidad, como advierte CARMONA SALGADO ("Delitos contra la salud pública (I)...", op. cit., p. 678), la mayoría de las figuras delictivas señaladas no admiten su comisión imprudente.

78. La Administración belga tardó tres meses en verificar las primeras denuncias y retirar del mercado los productos intoxicados. GONZÁLEZ PATÓN, F., "La crisis de las dioxinas", ..., op. cit., p. 13.

79. Donde la falta de claridad científica emitida sobre el mal así como los mensajes contradictorios vertidos por los responsables políticos provocaron un estado de completa incertidumbre entre la ciudadanía; vid. RUIZ HERRERAS, J., "Vacas Malcriadas", ..., op. cit., pp. 10-12; y "Seguridad e

información ante las crisis alimentarias”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 309, (marzo 2001), p. 12 . El problema residió, a nivel europeo y no sólo en Reino Unido, en la primacía de las presiones políticas sobre las posiciones técnicas o científicas, y concretamente en España, en la falta de la debida coordinación entre la Administración central y las autonómicas; BORREGÓN, A., Entrevistado sobre la cuestión de las vacas locas, en *Ciudadano...*, op. cit., pp. 8-9.

80. Ésta fue, precisamente, una de las principales conclusiones a que se llegó en el I Foro de Seguridad Alimentaria que, en el marco de la Campaña de Seguridad Alimentaria auspiciada por la Unión Europea, celebró el Consorcio para la información al Consumidor en diciembre de 1998. De ahí el ilustrativo título con que GONZÁLEZ PATÓN dio noticia de este evento: “La seguridad alimentaria, una cuestión de todos”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 285, (enero 1999), pp. 8-12.

81. Percibida por algunos expertos en la materia, como PALOU, en GONZÁLEZ PATÓN, F., “Los transgénicos a debate”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 308, (2001), p. 48.

82. Evidenciando los múltiples errores en que incurrieron la Administración de Sanidad, las actuaciones de comercio y aduanas y la Administración de Justicia al afrontar este grave problema, GÓMEZ BENÍTEZ, M., “La protección social de los consumidores: reflexiones sobre el juicio del síndrome tóxico”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 13, (1988), pp. 61-65.

83. Acaso la frecuencia con que se producen los incumplimientos de las previsiones normativas acerca del etiquetado justifica por nuestra parte que nos detengamos para examinar los supuestos más comunes. En primer lugar, encontramos los que estriban en atribuir a los productos propiedades preventivas, terapéuticas o curativas de una enfermedad (p.ej., en el etiquetado de los cereales All-Bran Plus de Kellogg’s leemos: «es una nueva manera de fortalecer los huesos y de facilitar la actividad cardiaca (...) Las vitaminas Antioxidantes C y E son vitaminas esenciales en nuestro organismo para combatir sustancias potencialmente dañinas denominadas “radicales libres”, que pueden producirse en procesos corporales normales como la respiración, la digestión o la exposición prolongada al sol (...) para mantenerte más sano por dentro»; o en las Galletas Doradas al Horno se alega el empleo de aceites vegetales para regular el colesterol, pero además se emplean grasas vegetales sin especificar de qué tipo, deduciéndose que más de un 36% de estas grasas son saturadas, lo cual no es precisamente favorable para reducir el colesterol sanguíneo; o de Bio-Solán Multifruta se afirma que, al estar enriquecido con vitaminas A, C y E, previene los efectos de la contaminación ambiental, de los rayos ultravioletas, del tabaco y del alcohol). En segundo lugar tendríamos las infracciones de las normas sobre etiquetado por sostenerse que los productos poseen unas características particulares que, en realidad, poseen todos los alimentos similares (p.ej. el zumo Fruta Viva de Juver asegura no tener conservantes ni colorantes, o las aceitunas rellenas de anchoa La Española se publicitan como “sin colesterol”; asimismo, aprovechando el desconocimiento y recelo general que han suscitado los alimentos transgénicos, las marcas Biocop y Perlinger incorporan en las etiquetas de productos como almendras, garbanzos, avellanas o lentejas, la leyenda de “Producto no manipulado genéticamente”, cuando tales alimentos son necesariamente convencionales al no estar autorizadas las variantes de tales especies manipuladas genéticamente). Un tercer grupo de incorrecciones proceden de aportar información nutricional incumpliendo las

previsiones normativas al efecto (p.ej., la leche Vida Sana de Central Lechera Asturiana señala la presencia de ciertos elementos erróneamente pues no lo hace en relación a 100 mililitros como debería, aparte que la presencia de algunos minerales no llega al 15% de la Cantidad Diaria Recomendada, por lo que no deberían aparecer; o los Huevos Brudy, además de señalar que se trata de un alimento “último modelo”, y de contener ácido DocosaHexaenoico, se comercializa con una clasificación obsoleta: C-5 de 50 a 55 gramos). En un cuarto apartado incluiríamos el resto de argucias destinadas a provocar el error del consumidor (p.ej., la Fruta Viva de Juver aseguraba ser “100% zumo directo”). Todos estos ejemplos los hemos extraído del estudio realizado por la Revista Ciudadano en 1997 bajo el expresivo título: “El cachondeo de los etiquetados”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 271, (octubre 1997), pp. 26-30. En concreto, la denuncia a las marcas Biocop y Perlinger procede del artículo rubricado “Transgénicos: lo importante es la información”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 292, (septiembre 1999), pp. 25-29.

84. Vid. RUIZ HERRERAS, J., “Bajo la lupa”, en *Ciudadano. Revista Consumo y Calidad de Vida*, nº 301, (junio 2000), pp. 53-54.

85. Cfr. REYNOSO, L. E., “El papel del Estado...”, op. cit., pp. 151-152.

86. Cfr. BANDO CASADO, H.-C., “La protección jurídica de la salud alimentaria”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 20, (1991), pp. 18.

87. E incluso ciertas cotas de homogeneización, en el sentido señalado por HERNÁNDEZ SAYÁNS, F., “Perspectivas de la tutela judicial en los derechos del consumidor”, en *Estudios sobre Consumo*, nº 13, (1988), pp. 44-45.

88. Sobre el carácter indispensable que posee la formación de las personas que manipulan los alimentos, vid. KÄFERSTEIN, F. K. y MESLIN, F.-X., “Preservar la inocuidad de los alimentos de origen animal”, en *Salud Mundial*, nº 4, (julio-agosto 1998), p. 29. Una propuesta de los contenidos mínimos que deberían impartirse en las empresas, en SERRANO JIMÉNEZ, S., y JODRAL VILLAREJO, M., “Seguridad alimentaria: importancia del manipulador de alimentos en la salud pública”, en *Alimentación, Nutrición y Salud*, vol. 4, nº 4, (1997), pp. 106-109.

89. Vid. GONZÁLEZ PATÓN, F., “La seguridad alimentaria...”, op. cit., pp. 9-10.

90. MESLIN, F.-X. y STÖHR, K., “Animales que infectan al ser humano”, ..., op. cit., p. 6.