

Mariano Baena del Alcázar

# PRODUCTOS ALIMENTARIOS

REGULACION JURIDICO-PUBLICA



COLECCION  
INFORME

37

# Productos Alimentarios

## REGULACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA

Ponencia española del Congreso Italo-Español de profesores de Derecho administrativo. Perugia, septiembre de 1981

Mariano Baena del Alcázar

MADRID, 1982

Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno  
ISBN: 84-7471-040-5/Depósito legal: M. 11472/1982  
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es>  
Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno. Centro de Publicaciones

NIPO: 002-12-040-2

# SUMARIO

NOTA PRELIMINAR	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1. EL PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL	5
2. ENFOQUE Y PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO	6
II. EL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL Y SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS	8
1. GENERALIDADES	8
2. LA GÉNESIS DEL CÓDIGO ALIMENTARIO Y DE LAS NORMAS PARA SU DESARROLLO	8
3. LA NORMATIVA ALIMENTARIA ESPAÑOLA	10
A) El Código Alimentario Español	10
B) Las normas complementarias	12
4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA EJECUCIÓN DE LA NORMATIVA ALIMENTARIA	19
III. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA ALIMENTARIA	22
1. LA SUPUESTA COMPETENCIA GENERAL DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA SALUD PÚBLICA	22
2. LA DISPERSIÓN COMPETENCIAL EN LA PRÁCTICA	24
A) Generalidades. La diversa legislación sectorial aplicable	24
B) Entidades y organismos de la Administración central y local competentes en la materia	25
C) Referencia a las competencias de las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos	31
3. INTERRELACIÓN DE COMPETENCIAS Y NECESIDAD DE COORDINACIÓN	32
IV. TIPOS DE REGULACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL	35
1. GENERALIDADES	35
2. LA REGULACIÓN BASADA EN MOTIVOS DE POLÍTICA COMERCIAL INTERNA	35
A) La fijación de precios y márgenes comerciales	35
B) El control de precios y márgenes comerciales como medio de lucha contra la inflación	37
3. LA REGULACIÓN ENCAMINADA A CONSEGUIR LA CALIDAD Y SALUBRIDAD DE LOS ALIMENTOS	38
A) Perspectiva que se adopta y ámbito del estudio	38
B) Procedimientos de control	39

V. ESTUDIO ESPECIAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA	44
1. REFERENCIA AL PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL	44
2. LOS DIVERSOS TIPOS DE INFRACCIONES Y SANCIONES	44
A) Infracciones y sanciones por motivos estrictamente sanitarios	44
B) Otras infracciones y sanciones conexas	45
C) La disciplina del mercado	47
3. LA CONCURRENCIA DE SANCIONES	48
VI. LÍNEAS GENERALES DE UNA POSIBLE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA ALIMENTARIA	50
APÉNDICE	52
REAL DECRETO 2823/1981, DE 27 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REESTRUCTURAN DETERMINADOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	52
REAL DECRETO 2825/1981, DE 27 DE NOVIEMBRE, SOBRE REGISTRO SANITARIO DE ALIMENTOS	53

*No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres procura que sean buenas y sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen; antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen.*

Carta de Don Quijote de la Mancha a Sancho Panza,  
Gobernador de la Insula Baratarla.

Quijote, Segunda Parte, capítulo LI.

## NOTA PRELIMINAR

*Las páginas siguientes recogen la Ponencia española que presenté en el Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo celebrado en Perugia en setiembre de 1981, sin más modificaciones que un par de citas legales de importancia que me fueron sugeridas por los colegas españoles asistentes a dicho Congreso.*

*La fijación del tema del encuentro italo-español se hizo, como es habitual, varios meses antes de la fecha indicada. Sin embargo, sucesos posteriores sobradamente conocidos hicieron que adquiriese una intensa y dolorosa actualidad el tema de la calidad de los alimentos, uno de los muchos planteados a la democracia española respecto a la vida cotidiana y no a los grandes problemas políticos.*

*Ello me animó a aceptar la generosa acogida que se ofreció a estas páginas desde el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, pues aunque sea en síntesis, se procura presentar en ellas una visión general de la regulación española de la materia. Diversas circunstancias han retrasado mucho más de lo previsto la aparición de la obra, hasta varios meses después de la creación del Ministerio de Sanidad y Consumo.*

*Se abría entonces la alternativa de hacer una reforma del texto incorporando las novedades, o bien publicarlo en la versión presentada en Perugia. Después de reflexionar sobre el tema he aceptado la segunda de las opciones, y no sólo por respeto hacia la tradición seguida hasta ahora de publicar el texto presentado al Congreso, sino principalmente porque en el terreno jurídico estricto (aunque quizá no en el político) las modificaciones no son demasiado importantes. Se reducen a la inclusión de la Secretaría de Estado de Consumo en el nuevo Ministerio creado y a la reforma (parcial) de la legislación reguladora del registro sanitario de alimentos.*

*Se publica, por tanto, el texto presentado en el Congreso de Perugia de septiembre de 1981, incluyéndose como apéndice los textos de los Decretos de creación del Ministerio de Sanidad y Consumo y de la citada reforma del registro sanitario.*

Madrid, mayo de 1982  
MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

# I. INTRODUCCIÓN

## 1. EL PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución española de 1978 ha recogido, con más o menos acierto, diversas aspiraciones contemporáneas relativas al nivel de vida adecuado en nuestro tiempo. Estas aspiraciones, presentadas por los constituyentes como derechos de los españoles, se mencionan en el Título I de la Constitución, bien en sus capítulos primero y segundo, afectados por reserva de ley, bien en el capítulo tercero cuyos mandatos informarán la legislación positiva y la práctica de los poderes públicos.

Si se pretende encontrar algún precepto sobre nuestro tema en el ordenamiento constitucional vigente habrá que referirse a la fórmula general dedicada a la materia en el artículo 51 de la Constitución, que es uno de esos principios que han de informar la legislación positiva y la práctica de los poderes públicos. A tenor del artículo citado en su apartado 1:

«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»<sup>1</sup>.

El precepto afecta, desde luego, a los productos alimentarios cuyo consumo en las condiciones adecuadas es un condicionante de la salud, y por otra parte se refiere a la regulación jurídico-pública al imponer la obligación de proteger la salud precisamente a los poderes públicos. Esta interpretación constitucional resulta apoyada además por la del artículo 43 de la Constitución, donde se dispone:

«Se reconoce el derecho a la protección de la salud.»

La repetición en que incurre el texto constitucional es bien significativa pues en este artículo 43 se está aludiendo a la protección de la salud en general, mientras que en el 51 se contempla desde la perspectiva de los consumidores. Los constituyentes han puesto el énfasis, por tanto, en los aspectos sanitarios del consumo, al mismo tiempo que en los aspectos económicos afectados por la alusión a los legítimos intereses de los consumidores.

Ahora bien, el artículo 51 de la Constitución de 1978 no ha sido desarrollado hasta ahora por ningún gran texto legal, por lo que en este momento es sólo una declaración

de principios, aplicándose en la práctica disposiciones administrativas dictadas en su mayor parte durante el régimen anterior. Ciertamente existe en la sociedad española una preocupación por el tema. La opinión es agitada periódicamente por la entidad privada Organización de los Consumidores y Usuarios (OCU) y los poderes públicos han fomentado desde hace años las asociaciones de consumidores. La doctrina se ha preocupado por la materia y ha dado a conocer la actividad y las declaraciones de las Comunidades

<sup>1</sup> Véase el comentario a este artículo de CAZORLA, en GARRIDO y otros, Comentarios a la Constitución, Cívitas, Madrid, 1980, pp. 560 y ss.

Europeas y del Consejo de Europa<sup>2</sup>. Por otra parte las disposiciones administrativas han declarado inspirarse en la defensa de los consumidores<sup>3</sup>, y además se crearon un Consejo de los Consumidores y un Instituto del Consumo que depende del Ministerio de Economía y Comercio<sup>4</sup>. Finalmente, el Gobierno español acaba de crear una Secretaría de Estado para el Consumo, de interés directo para el tema que aquí se trata.

De todas formas, es un hecho que no es posible partir de un gran texto legal por no haberse desarrollado aún el artículo 51 de la Constitución.

## 2. ENFOQUE Y PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO

A falta de dicho texto el presente estudio ha de orientarse hacia el examen de las numerosas disposiciones dictadas sobre los productos alimentarios, vertebrándose a partir de la legislación que contiene las definiciones de los productos y de los aspectos competenciales, para lo que ha sido de alguna utilidad la norma por la que se asignan atribuciones al nuevo Secretario de Estado<sup>5</sup>.

En las condiciones actuales de la legislación y la doctrina españolas el trabajo presenta alguna dificultad ya que ha de partir de una visión sesgada de las normas aplicables. El tema se encuentra delimitado sólo por su objeto material constituido por los productos alimentarios, siendo necesario referirse a las distintas fases del proceso económico que les afectan, por lo que no se trata siquiera de una legislación especial o de un sector de la llamada Parte Especial del derecho administrativo español.

Por ello no puede extrañar que las aportaciones bibliográficas hayan sido escasas hasta ahora. Ya es reducido el número de trabajos importantes sobre la actividad administrativa en materia sanitaria, industrial y comercial, y prácticamente no existen investigaciones en la doctrina española dedicadas específicamente a lo que ahora nos interesa.

El estudio ha de centrarse, por tanto, sobre la normativa alimentaria y el importante problema de su ejecución por muy diversas autoridades administrativas que aplican sectores de la legislación dictados desde perspectivas diferentes. Así habrá que referirse

2 Véase BERMEJO VERA: «Aspectos jurídicos de la protección del consumidor», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, septiembre-diciembre 1978, páginas 251 y ss.; los trabajos publicados en el número 532 de la revista *Información Comercial Española*, dedicado monográficamente al tema, correspondiente a diciembre de 1977, y mi propia obra *La ordenación del mercado interior*, que forma parte del volumen colectivo dirigido por GARRIDO FALLA: «El modelo económico en la Constitución española», *Instituto de Estudios Económicos*, Madrid, 1981. Véase el volumen I, pp. 167 y ss., y para la cuestión aludida en el texto, pp. 290 y ss.

3 Véase la exposición de motivos del Decreto 3632/1974, de 20 de diciembre, sobre disciplina del mercado. Entre las disposiciones relativas a nuestro tema que dan intervención a los consumidores pueden citarse el Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, que aprueba la normativa sobre precios y les otorga representación en las Comisiones Provinciales de Precios, y el Real Decreto 932/1979, de 4 de abril, que reconoce su posible participación en la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria.

4 Desaparecido ahora el Consejo en virtud de una de las múltiples reorganizaciones recién es, continúa existiendo en cambio el Instituto, que tiene principalmente funciones de estudio y depende del Ministerio de Economía y Comercio.

5 Real Decreto 1808/1981, de 20 de agosto, donde se mencionan los diferentes órganos de la Administración española competentes en la materia.

a las competencias en materia alimentaria, los tipos y procedimientos de control y, con una consideración especial, a la potestad sancionadora. Finalmente se expondrán las líneas generales de una posible actuación administrativa coordinada en materia alimentaria en España.

Va de suyo que, a pesar del título del trabajo, no se intenta estudiar todo el derecho público español que afecta a los productos alimentarios. Se trata de examinar las actuaciones de la Administración pública y las normas que las regulan. Por tanto, no se entrará en el estudio de los artículos del Código penal que castigan los delitos y faltas contra la salud pública, sin perjuicio de hacer alguna referencia a ellos en el momento oportuno.



## II. EL CÓDIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL Y SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS

### 1. GENERALIDADES

La legislación que define las condiciones de los productos alimentarios está constituida por el Código Alimentario Español y las disposiciones que lo complementan. Se trata de una normativa de aparente inocuidad. De hecho el Código estuvo publicado durante varios años sin que entrase en vigor y aún ahora muchos de sus preceptos esperan todavía las normas de desarrollo. Por otra parte, en teoría, la competencia para su cumplimiento, o para la vigilancia del mismo, corresponde casi íntegramente a los órganos responsables de la salud pública.

Sin embargo, la visión del tema cambia por completo si se profundiza en los mandatos de esta normativa y se tienen en cuenta los factores que intervienen en la elaboración y comercialización de estos productos y su llegada a los consumidores. Desde esta óptica la normativa alimentaria es el nudo de una cuestión mucho más compleja, ya que se encuentra íntimamente relacionada con otros sectores del ordenamiento administrativo.

Ello puede suceder, bien porque las propias normas al regular un producto autoafirmen su carácter de complementarias del Código, o bien porque, sin afirmarlo expresamente, las disposiciones se vean afectadas directa o indirectamente por sus mandatos.

El estudio de la normativa alimentaria es, por tanto, un *prius* obligado del resto de la investigación, debiendo examinarse su génesis, la estructura, vigencia y aplicación del Código, y las normas complementarias del mismo. Sólo entonces se estará en condiciones de afrontar el complejo tema de la actuación administrativa para la ejecución, que es cosa muy distinta de la aséptica perfección de las normas legales.

### 2. LA GÉNESIS DEL CÓDIGO ALIMENTARIO Y DE LAS NORMAS PARA SU DESARROLLO

Puesto que se trata de estudiar la normativa alimentaria vigente, no parece aconsejable referirse con extensión al derecho de otras épocas históricas. Existieron desde luego durante el Antiguo Régimen normas relativas a los alimentos<sup>6</sup>, y durante el último tercio del siglo XIX y la primera mitad del actual estuvo en vigor una legislación, todavía parcialmente aplicable, que atribuía a los Municipios facultades para la inspección sanitaria de alimentos y bebidas.

Sin embargo, la normativa que ahora interesa de forma básica es relativamente reciente.

<sup>6</sup> Véase el trabajo de VALENZUELA GARCÍA: *Policía sanitaria de los alimentos*, todavía inédito cuanto se escribió este ensayo. Agradezco al autor que me haya dado la oportunidad de consultarlo antes de su publicación para preparar la presente obra. Se editó cuando ésta se encontraba en prensa por el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Diputaciones de Almería, Granada y Jaén. Granada, 1981.

Quizá puedan situarse los orígenes de una preocupación por los aspectos alimentarios en España en el año 1955. En esta fecha se crea, a petición del Sindicato Nacional de la Alimentación y Productos Coloniales entonces existente, una Comisión Interministerial para estudiar y redactar proyectos de reglamentación técnico-sanitaria de diversas industrias, en principio las comprendidas en el ámbito de actuación de aquel Sindicato. La Orden de la Presidencia del Gobierno de 21 de junio de 1955, que llevó a cabo la creación, designaba representantes de diversos Departamentos ministeriales<sup>7</sup>, así como de la Secretaría General del Movimiento y de la Delegación Nacional de Sindicatos, pero otorgaba la presidencia al Comisario General de Abastecimientos y Transportes, quizá en consonancia con las todavía amplias competencias de la Comisaría en materia de alimentos en aquella fecha. No obstante poco después y en virtud de simple nombramiento, la presidencia recayó en el Director general de Sanidad, autoridad que ya venía siendo titular de atribuciones respecto a los productos alimentarios.

La Comisión llevó a cabo una importante tarea elaborando y proponiendo a la Presidencia del Gobierno la aprobación mediante Orden de buen número de reglamentaciones técnico-sanitarias, algunas de las cuales continúan vigentes como normas específicas de desarrollo del Código Alimentario<sup>8</sup>.

Pero el principal interés de esta Comisión desde la perspectiva actual proviene de su estrecha relación con la génesis del citado Código. Por Orden de la Presidencia del Gobierno de 29 de marzo de 1960 se creó, en el seno de la Comisión de que se viene hablando, una Subcomisión de expertos para la redacción de un Código Alimentario Español. Posiblemente se trata de uno de los órganos de este tipo que desarrolló una labor más eficaz en la España de las últimas décadas. La redacción de la Orden creadora no dejaba lugar a dudas sobre la voluntad de elaboración del Código. Presidida por el Director General de Sanidad y constituida por expertos de la Dirección General<sup>9</sup> y los que fueran llamados de otros Departamentos, la Subcomisión debía mantener contacto con las organizaciones internacionales competentes<sup>10</sup> y presentar al pleno de la Comisión en el plazo de tres meses un anteproyecto de estructura del Código Alimentario.

Este fue elaborado en efecto y aprobado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de febrero de 1961, sirviendo de base al Código, que sólo presenta con él algunas pequeñas diferencias<sup>11</sup>.

7 Agricultura, Industria, Comercio, Trabajo, Hacienda, Gobernación y Presidencia del Gobierno. La misma Orden creaba una Comisión permanente, a la que se incorporaba una representación del Sindicato más afectado por cada grupo de industrias.

8 Véase la obra «La Comisión Interministerial para la Reglamentación técnico-sanitaria de las Industrias de la Alimentación (1955-1963). Historia y recopilación sistematizada», *Sindicato Nacional de la Alimentación*, Madrid, mayo de 1963. Más adelante se da cuenta de las reglamentaciones técnico-sanitarias aprobadas en este período que continúan vigentes.

9 En todo caso formaban parte de la Subcomisión un representante especialista de la Comisión Nacional de Industrias Agrícolas entonces existente, uno de la Escuela de Bromatología y otro del Alto Estado Mayor.

10 La FAO, la Organización Mundial de la Salud y la Comisión Internacional de Industrias Agrícolas y Alimenticias, «a fin de conocer la legislación extranjera al día y llevar una acción paralela en bien del interés común». Artículo 5.º de la Orden.

11 Estas consisten en retoques de terminología, en una alteración de sistemática, ya que el Código invierte el orden de los capítulos 33 y 34 del Proyecto, y en la inclusión en el capítulo 26 de los productos dietéticos y de régimen.

No obstante, habían de pasar varios años hasta que fuese aprobado el Código por Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre. Durante este lapso de tiempo se creó uno de los órganos competentes con carácter general en la materia que todavía subsiste y sobre el que se volverá después. El Decreto 1664/1966, de 16 de junio, crea la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria y suprime la anterior Comisión para la reglamentación técnico-sanitaria de industrias.

### 3. LA NORMATIVA ALIMENTARIA ESPAÑOLA

De este modo llegamos a la fecha de promulgación del Código Alimentario Español, cabecera de la normativa alimentaria, al que conviene referirse con algún detenimiento estudiando después las normas dictadas para su desarrollo.

#### A) El Código Alimentario Español

Aunque promulgado como se ha dicho por Decreto 2484/ 1967, de 21 de septiembre, el Código sufrió un proceso de considerable retraso en su puesta en vigor, que posiblemente aún no debe estimarse realizada plenamente.

##### a) Estructura

Pero antes de entrar de modo directo en este importante problema conviene dar una idea esquemática de la estructura y el contenido del Código.

Dividido en cinco partes, que comprenden un total de 38 capítulos, se dedican las tres últimas a lo que podría llamarse una contemplación sectorial de los productos alimentarios. La tercera parte trata extensamente de la definición y las condiciones mínimas de los alimentos y bebidas (capítulos X a XXX) regulándolos con gran minuciosidad, mientras que la cuarta parte se dedica a los aditivos e impurezas de los alimentos, y la quinta y última a los productos directamente relacionados con ellos contemplándose en los capítulos XXXVI a XXXVIII los alimentos para animales, los fertilizantes y parasiticidas, y los artículos higiénicos y de uso doméstico, que suelen estar en contacto cotidiano con los productos alimentarios.

Aunque son estas tres partes las dedicadas materialmente al objeto de la presente investigación, ante la imposibilidad de hacer un examen de la regulación de todos y cada uno de los productos, interesan ahora principalmente las partes primera y segunda del Código por su aplicación general.

En la primera parte, dedicada a los principios generales, se definen los alimentos y los establecimientos e industrias alimentarias, haciéndose además algunas declaraciones generales sobre la finalidad del propio Código. En la segunda parte se regulan las condiciones de los materiales, tratamientos y personal relacionado con los propios alimentos, y con los establecimientos, e industrias de la alimentación.

Ambas partes son de interés porque a la vista de ellas se obtiene una idea de la generalidad de las materias y actividades afectadas por el Código. En efecto, ya en el primero de los preceptos, después de referirse a los alimentos y a sus condiciones mínimas, se considera como finalidad del cuerpo legal.

«Establecer las condiciones básicas de los procedimientos de preparación, conservación, envasado, distribución, transporte, publicidad y consumo.»

Fácilmente se advierte la amplitud de esta finalidad del Código, que abarca muy diversos aspectos de la actividad humana. Este propósito se cumple a través de las normas de la segunda parte sobre aparatos, utensilios y envoltentes relacionados con los alimentos, conservación de los mismos, y almacenamiento y transporte. Pero además se lleva a efecto en la misma primera parte donde se regulan los locales, instalaciones, personal y condiciones generales de las empresas de Industrias y Establecimientos Alimentarios. A su vez éstas últimas se conciben con extraordinaria amplitud, ya que comprenden todas las «que habitual o transitoriamente (se dediquen) en territorio español a la obtención, importación, transformación, manipulación, preparación, recepción, clasificación, envasado, conservación, depósito, exportación, distribución al por mayor y detall, expedición o venta de alimentos —incluso cocinados— o de productos alimenticios o útiles alimentarios»<sup>12</sup>, asimilándose por extensión las industrias y establecimientos de cualquier clase, incluso las de la Administración pública.

Esta amplitud de la definición reglamentaria resulta ser un condicionante básico de la actividad administrativa y en consecuencia de nuestro estudio, pues de ella deriva que las normas alimentarias, cuyo componente finalista las relaciona de inmediato con la sanidad pública, se crucen horizontalmente con las reguladoras de diversos sectores económicos, principalmente la industria, la comercialización y el turismo.

Ello no es sólo una deducción a partir de la normativa del Código basándose en su criterio interpretativo. El precepto 15 del capítulo II prohíbe las diversas actividades del ciclo económico que no cumplan las exigencias establecidas en el Código y en las Reglamentaciones correspondientes, con lo que de una parte se cierra el planteamiento de la normativa y por otra se sitúa a las disposiciones complementarias en pie de igualdad con el propio Código.

Por último hay que destacar que el artículo 8 del Capítulo II alude al principal de los procedimientos de control al disponer que las industrias y establecimientos alimentarios serán objeto de inscripción obligatoria en un «Registro Alimentario».

#### b) Vigencia y aplicación

De este modo el planteamiento general del Código lleva consigo el conjunto de problemas con el que ha de enfrentarse la actividad administrativa en la práctica, ante la multiplicidad y dispersión de los ámbitos de competencia y de los tipos y procedimientos de control. Pero estos problemas tienen además algunos matices derivados de la peculiaridad que afecta a la vigencia y aplicación del Código.

Ante todo debe recordarse que el cuerpo legal estuvo varios años en la situación de un conjunto de principios y definiciones meramente programático. El artículo 1.º del Decreto que lo aprobaba dispuso que el Consejo de Ministros acordaría la entrada en vigor de las distintas partes que lo componen. Sólo siete años más tarde por Decreto 2519/1974, de 9 de agosto, se dispuso esta entrada en vigor en dos etapas, la primera a

<sup>12</sup> Precepto 1.03.01. Según la sistemática del Código se designa cada precepto indicando con un primer dígito la parte en que está situado, con los dos dígitos siguientes el capítulo, y finalmente con otros dos el precepto concreto.

los seis meses de la publicación de este último Decreto, lo que afectaba a la generalidad del Código, y la segunda seis meses después en el caso de los capítulos que regulan los principales productos alimentarios <sup>13</sup>.

Por tanto, el Código se encuentra ahora plenamente en vigor aunque sólo desde hace pocos años. Sin embargo en la realidad, incluso prescindiendo de las modificaciones posteriores del texto, lo cierto es que por la brevedad y generalidad de sus preceptos no puede afirmarse que la normativa alimentaria esté plenamente en vigor hasta que los artículos relativos a cada uno de los productos alimentarios hayan sido desarrollados por las reglamentaciones oportunas, lo que no ha sucedido ni mucho menos en todos los casos.

Ello no significa desde luego que el Código no sea plenamente aplicable. Lo es en cuanto a sus disposiciones generales y en cuanto a los breves preceptos que dedica a cada producto. Pero éstos no pueden abarcar con el necesario detalle el ciclo económico completo de cada bien o artículo de interés alimentario, por lo que en la práctica la falta de desarrollo hace que sólo esté vigente una reglamentación mínima que se limita a establecer principios o prohibiciones generales.

De este modo, sin perjuicio del interés que ofrece el Código mismo, la atención se desplaza hacia las normas complementarias o, más bien, hacia el complejo constituido por éstas y el citado Código.

Pero es que además el contenido y propósito de éste último condiciona fuertemente su aplicación. El Código da unas definiciones de los alimentos que, al incluir sus condiciones mínimas, implican la prohibición de que se fabriquen o circulen en el mercado sin reunir dichas condiciones. Sin embargo, fuera de la prohibición general antes señalada<sup>14</sup> al regular cada producto el Código no formula un mandato cuyos destinatarios sean los particulares o la Administración. Estos mandatos directamente aplicables, que se inspiran o deben inspirarse en aquellas definiciones, se encuentran en las normas específicamente aprobadas para cada producto, bien por la vía de las reglamentaciones técnico-sanitarias, bien desde cualquier otra perspectiva.

## **B) Las normas complementarias**

Se alude a las que de alguna manera se dictan para dar cumplimiento a los preceptos del Código y no desde luego a las que regulan las diferentes fases del ciclo económico. Ante la imposibilidad de realizar un estudio profundo de todas aquéllas se intenta, al menos, ofrecer unos criterios de ordenación de su conjunto y de las características de cada uno de sus tipos, sin perjuicio de resumir después los grupos en que pueden clasificarse por razón de los principales productos afectados.

<sup>13</sup> Se trataba de los capítulos X (carnes y derivados), XI (aves y caza), XII (pescados y derivados), XIII (mariscos y derivados), XV (leches y derivados), XVI (grasas comestibles), XXI (hortalizas y verduras), XXII (frutas y derivados), y XXVI (conservas vegetales y animales y platos preparados y productos dietéticos y de régimen).

<sup>14</sup> La contenida en el precepto 15 del capítulo segundo.

### a) *Los tipos de normas*

El examen de los distintos tipos de normas complementarias del Código puede proporcionar una idea bastante completa de la amplitud y dispersión de las disposiciones que nos interesan.

En primer lugar hay que tener en cuenta las normas que desarrollan las dos primeras partes del Código, en especial la parte segunda sobre condiciones generales de los materiales, tratamiento y personal relacionados con la alimentación<sup>15</sup>. Estas disposiciones afectan horizontalmente por decirlo así a todo tipo de alimentos, instalaciones y personas relacionadas con aquéllas y, como sucede también en otros casos según luego veremos, no siempre están dictadas en atención a los aspectos alimentarios estrictos. Entre ellas hay que mencionar la Orden de 15 de octubre de 1959, que impone la vigilancia sanitaria periódica de las personas manipuladoras de alimentos y crea para ellas un carné sanitario<sup>16</sup>, disposición ésta que sin duda es de tan correcta intención como dudoso cumplimiento. Dentro de este grupo de normas hay que referirse también a las que afectan a la conservación de alimentos susceptibles de ser tratados por los procedimientos industriales correspondientes. Entre ellas destacan por su importancia el Decreto 2725/1966, de 6 de octubre, sobre conservación de alimentos por irradiación, y el Reglamento de Seguridad para plantas e instalaciones frigoríficas, aprobado por Real Decreto 3099/1977, de 8 de septiembre. De interés resultan asimismo las disposiciones sobre envasado de los productos, constituidas por la norma general aplicable a la materia<sup>17</sup> y sus disposiciones complementarias que afectan a prohibición de envases usados<sup>18</sup>, tolerancias en el peso y en el envase<sup>19</sup>, y normalización de conservas vegetales y de pescado<sup>20</sup>.

Un segundo grupo de normas a considerar es el de interés sanitario más directo, que constituye la reglamentación complementaria típica del Código y afecta a los productos alimentarios individualmente considerados, o a ciertas sustancias que están en íntimo contacto con ellos, aunque no faltan normas de este tipo que se refieren a los establecimientos. Se trata de las Reglamentaciones técnico-sanitarias, que, según se ha visto, empezaron a ser elaboradas por la Comisión creada al efecto en 1955.

Hasta poco antes del Decreto 2519/1974, de 9 de agosto, que dispuso la entrada en vigor del Código Alimentario, se venían aprobando por Orden de la Presidencia del

15 Téngase en cuenta el Real Decreto 2686/1976, de 30 de octubre, por el que se actualizan determinadas disposiciones de la normativa general alimentaria, cuyos artículos 1.º y 2.º dan prescripciones sobre condiciones generales de los establecimientos.

16 Según la Orden, a los que posean el carné sanitario se les hace una revisión anual. El artículo 2.º especificaba que la vigilancia periódica afectaría a las personas «que sanitariamente puedan considerarse más peligrosas, como lecheros, heladeros, carniceros, confiteros, camareros, panaderos, cocineros y dependencia de comestibles».

17 Decreto 336/1975, de 7 de marzo, complementado por el Real Decreto 2688/1977, de 23 de julio.

18 Orden de 31 de enero de 1961.

19 Orden de 20 de julio de 1961.

20 Ordenes de 22 de septiembre de 1973 y 30 de julio de 1975. También puede incluirse en el grupo de normas a que se refiere el texto por su generalidad la Orden de 21 de febrero de 1977 por la que se aprueban normas higiénico-sanitarias para la instalación y funcionamiento de industrias dedicadas a la preparación y distribución de comidas para consumo en colectividades y medios de transporte.

Gobierno<sup>21</sup>. y a partir de esta fecha por Decreto<sup>22</sup>, si bien el contenido de las reglamentaciones no es muy diferente. Se trata en síntesis de las condiciones sanitarias de las actividades o industrias por So que son quizá el grupo de normas que se encuentra más próximo a los aspectos sanitarios propiamente dichos. La intervención de la Dirección General de Sanidad (ahora de la Salud Pública) es decisiva no sólo por su participación en la elaboración de las normas sino también por las frecuentes remisiones a su competencia. Claro es que ésta se presenta siempre como compartida con los Ministerios cuyo ámbito de atribuciones está más relacionado con el producto<sup>23</sup>.

Las reglamentaciones técnico-sanitarias importan especialmente a nuestros efectos por su directa relación con la salud pública y también porque afectan a un grupo muy considerable de productos, debiendo advertirse que es perfectamente posible que concurren con otras normas que las reglamenten y que, aun entrando en los mismos aspectos, hayan sido dictadas con propósitos completamente distintos.

Pero no todos los tipos de normas a las que hay que referirse en este apartado tienen un interés sanitario directo. Así, por ejemplo, son de importancia desde el punto de vista alimentario, pero no se relacionan con los aspectos higiénicos y de salud pública, las normas de calidad. En cuanto a ellas deben destacarse el Decreto 2257/1972, de 21 de julio, sobre normalización de productos agrarios en el mercado interior, y el 1043/1973, de 17 de mayo, relativo a normalización de productos ganaderos, de los que quizá el

21 Aún están en vigor la Orden de 29 de abril de 1958, que aprueba la reglamentación técnico-sanitaria del café, modificada por las de 30 de diciembre del mismo año y 20 de julio de 1961, 13 de agosto de 1962, que incluye la regulación del té, y 30 de noviembre de 1977; la Orden de 28 de abril de 1959 sobre productos de churrería, modificada por las de 13 de junio de 1960 y de 26 de mayo y 11 de diciembre de 1962; la Orden de 26 de noviembre de 1960 sobre especias y condimentos, modificada por la de 20 de julio de 1961; la Orden de 21 de noviembre de 1961 sobre achicoria y sucedáneos del café, modificada por la de 28 de agosto de 1962; la Orden de 16 de febrero de 1962 sobre galletas; la Orden de 15 de marzo de 1963 sobre jarabes y horchatas; la Orden de 16 de agosto de 1964 sobre el hielo, y la Orden de 23 de enero de 1974 sobre sangría y derivados del vino, modificada por la de 1 de marzo de 1975.

22 Están en vigor los siguientes Decretos por los que se aprueban reglamentaciones técnico-sanitarias; Decreto 2130/1974, de 20 de julio, sobre helados; Decreto 406/1975, de 7 de marzo, sobre agentes aromáticos para la alimentación, modificado por el Real Decreto 1771/1976, de 2 de julio; Decreto 407/1975, de 7 de marzo, sobre bebidas refrescantes, modificado por el Real Decreto 1771/1976, de 2 de julio; Decreto 408/1975, de 7 de marzo, sobre huevos y derivados; Decreto 2179/1975, de 12 de septiembre, sobre caramelos y chicles; Decreto 2181/1975, de 12 de septiembre, sobre pastas para sopa, donde se incluyen los caldos y sopas deshidratados, modificado por el Real Decreto 1771/1976, de 2 de julio; Decreto 2182/1975, de 12 de septiembre, sobre turrones y mazapanes, modificado por los Reales Decretos 1771/1976, de 2 de julio, y 1777/1978, de 19 de mayo; Decreto 2183/1975, de 12 de septiembre, sobre cerveza, modificado por el Real Decreto 1771/1976, de 2 de julio; Decreto 3610/1975, de 5 de diciembre, sobre chocolate, derivados y sucedáneos, modificado por el Real Decreto 2687/1976, de 16 de octubre; Real Decreto 2685/1976, de 16 de octubre, sobre preparados alimenticios para regímenes dietéticos o especiales; Real Decreto 2686/1976, de 16 de octubre, sobre uso de materiales poliméricos y compuestos celulósicos que estén en contacto con los alimentos; Real Decreto 3263/1976, de 26 de noviembre, sobre mataderos y similares, modificado por Real Decreto 1644/1981, de 3 de agosto; Real Decreto 512/1977, de 8 de febrero, sobre platos preparados; Real Decreto 922/1977, de 28 de marzo, sobre zumos de frutas y derivados; Real Decreto 1521/1977, de 3 de mayo, sobre productos de pesca; Real Decreto 2419/1978, de 19 de mayo, sobre productos de confitería, repostería y pastelería, y Real Decreto 2420/1978, de 2 de junio, sobre conservas vegetales.

23 Véanse como ejemplo la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración y venta de galletas, aprobada por Orden de 16 de febrero de 1962, que afirmaba la competencia conjunta de las Direcciones Generales de Industria y Sanidad, y la de productos de confitería, repostería y pastelería, aprobada por Real Decreto 2419/1978, de 19 de mayo, que se refiere a la de los Ministerios de Industria y Energía, de Comercio y Turismo, y de Sanidad y Seguridad Social, Esta última exige registro sanitario, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 797/1975, de 21 de marzo.

primero ha encontrado mayor aplicación que el segundo. En ambos casos se trata de definir un marco general respecto a la posterior aprobación de normas concretas para cada producto. La propuesta, tanto para los productos agrícolas como para los ganaderos, corresponde al Fondo para la Ordenación y Regulación de los Precios y Productos Agrarios (FORPPA); pero las normas particulares de cada producto se aprueban por Orden de la Presidencia del Gobierno con intervención de los Ministerios interesados. También corresponde a éstos el control y vigilancia del cumplimiento de las normas dentro de sus respectivas competencias y a través de los órganos administrativos correspondientes que, según la legislación, deben coordinar sus actuaciones.

Por regla general las normas de calidad definen las características generales del producto, declarando no aptos para el consumo a aquellos que no las reúnan, clasifican los productos en categorías y contienen asimismo disposiciones sobre tolerancia y marcado<sup>24</sup>.

Junto a estos grupos de normas existen también otros que tienen en común el intento de reunir en una sola disposición los diversos aspectos que se refieren al comercio interior de productos alimentarios. En ocasiones prima en ellos la perspectiva de la normalización y entonces suelen denominarse precisamente «Norma» sobre un producto determinado<sup>25</sup>, pero es también frecuente, sobre todo tratándose de bebidas alcohólicas no vínicas, que se les dé el título de «Reglamento para la elaboración, circulación y comercio»<sup>26</sup>. En este último caso se trata de una normativa que sustituye al Código Alimentario en vez de complementarlo, a causa de la incidencia en el sector de bebidas alcohólicas de la promulgación del Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes<sup>27</sup>.

#### b) Principales productos a que afectan

Ahora bien, salvo en el caso de las Reglamentaciones técnico-sanitarias que suponen una política legislativa con una continuidad de dos décadas, los grupos de normas anteriores son la excepción más que la regla general. Lo más común es que las disposiciones reguladoras se refieran a las principales categorías de productos alimentarios, contemplándolos en sí mismos y no siendo extraño que en ellas se produzca una convergencia de los diferentes aspectos sanitarios, de calidad, industrial y comercial. Veamos rápidamente esta normativa, sin olvidar que no excluye ni mucho menos que los mismos productos estén regulados por disposiciones que deban clasificarse en alguno de los grupos mencionados en el apartado anterior.

No es infrecuente que exista una disposición principal, complementada por otras, que recoja los diversos aspectos y perspectivas mencionados hasta ahora e incluso puntos que se refieren a otros criterios inspiradores de la intervención administrativa. Así sucede, por ejemplo, en el caso del *pan* y los cereales panificables, en el que la disposición básica reguladora menciona la intervención para el control de precios, mantiene en vigor las normas complementarias, alude a la instalación de industrias y se remite a los preceptos

24 Véase como ejemplo la Orden de 21 de octubre de 1977 que aprobó la norma de calidad de los albaricoques.

25 Tal sucede en el caso de los Decretos 377/1975, de 7 de marzo, que aprobó la norma sobre la miel, y 704/1976, de 5 de marzo, relativo a la norma sobre sal y salmuera.

26 Véanse los Decretos 644/1973, de 29 de marzo; 2484/1975, de 9 de agosto, y 1228/1975, de 5 de junio, que los aprueban para el whisky, el brandy y el ron, respectivamente.

27 Aprobado por Ley 25/1970. El Decreto 835/1972, de 23 de marzo, que aprueba su reglamento, establece que el Código Alimentario deberá adaptarse en el capítulo correspondiente al Estatuto y al propio Reglamento, y la Orden de 9 de diciembre de 1971 deroga parcialmente el capítulo XXX del Código Alimentario, que es el afectado.



del Código Alimentario, constituyendo así una buena muestra de los diversos criterios que se complican en la regulación de los productos<sup>28</sup>.

En cambio, en otras ocasiones, por encontrarse la mercancía sometida desde hace años al control de un organismo determinado, es éste el que dicta las normas básicas reguladoras. Tal sucede con el *aceite* y las grasas vegetales que se rigen por Circulares de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes<sup>29</sup>, sin perjuicio de que se hayan dictado además otras normas sobre la materia<sup>30</sup>. En algunas ocasiones, en cambio, el grueso de la regulación está constituido por normas de calidad, como en el caso de los *productos hortofrutícolas*<sup>31</sup>.

Más compleja es la situación de los *pescados y mariscos*, ya que respecto a ellos las normas comerciales propiamente dichas concurren con otras que se refieren a los aspectos sanitarios de los productos en sí y de las factorías e instalaciones, así como las relativas al transporte, de especial interés por tratarse de alimentos perecederos<sup>32</sup>.

En el caso de la *carne* esta concurrencia de normas es todavía mayor, pues además de la reglamentación de las instalaciones y los aspectos comerciales y sanitarios, deben añadirse las normas de calidad y las dictadas respecto al sacrificio, la explotación industrial y la comercialización de los distintos animales aptos para el consumo humano, diferenciándose a veces por razón de su procedencia<sup>33</sup>.

28 Decretos 542/1976, de 5 de marzo, y 1967/1977, de 23 de julio, sobre elaboración y venta de pan. Véanse además la Orden de 27 de julio de 1939, sobre características y composición de la harina integral; la Orden de 23 de julio de 1960, sobre utilización de sacos para el envase de harina, y el Decreto 338/1975, de 7 de marzo, que aprobaba la norma sobre pan y panes especiales.

29 Véase la Circular 10/1968, de 21 de noviembre, que da normas sobre aceites comerciales y mantiene expresamente en vigor la Circular 5/1968, de 26 de abril, sobre condiciones generales y específicas de los aceites destinados al consumo humano.

30 Real Decreto 300/1979, de 7 de diciembre, sobre procesos industriales en el sector del aceite de oliva.

31 Véanse las siguientes disposiciones, que aprobaban normas de calidad para los productos correspondientes. Orden de 6 de septiembre de 1972, sobre patata de consumo, modificada por las Ordenes de 26 de diciembre de 1977 y 20 de julio de 1979; Orden de 6 de septiembre de 1972, sobre cítricos, manzanas, peras y melocotones; Orden de 11 de enero de 1973, sobre plátanos; Orden de 8 de junio de 1973, sobre cebollas, coliflores y alcachofas; Orden de 21 de octubre de 1977, sobre albaricoques, y Orden de la misma fecha, sobre legumbres secas envasadas.

32 Sobre pescados, véanse la Orden de 24 de septiembre de 1956, que aprobaba normas sanitarias y de ordenación de captura y abasto público de pescados y mariscos; el Decreto 600/1961, de 23 de marzo, sobre transporte y comercio de la pesca producida en piscifactorías industriales, y la Resolución de 30 de marzo de 1973, sobre control sanitario de contaminación por mercurio de pescados y mariscos.

Respecto a mariscos (crustáceos y moluscos), más específicamente, véanse el Decreto 2284/1964, de 23 de julio, que aprobaba el reglamento para calidad y salubridad de los mariscos, modificado por los Decretos 2699/1970, de 20 de agosto, y 1835/1975, de 24 de julio; la Resolución de 19 de enero de 1970 sobre exigencia de origen salubre o depurado de los moluscos susceptibles de ser consumidos vivos; la Orden de 25 de marzo de 1970, que aprobaba normas de vigilancia de establecimientos marisqueros y de comercialización y transporte de mariscos, y la Orden de 11 de abril de 1973, sobre estaciones depuradoras de moluscos.

33 Véanse la Orden de 10 de agosto de 1935, sobre circulación para consumo de las carnes procedentes de toros de lidia; la Orden de 3 de junio de 1947, sobre permisos sanitarios a almacenistas de productos cármicos; la Orden de 15 de junio de 1965, sobre regulación sanitaria del sacrificio de aves y el comercio de sus carnes, aclarada por la de 4 de enero de 1966; las Resoluciones de 21 de enero de 1967, de 2 de mayo de 1969 y de 29 de febrero de 1972 que complementan las Ordenes anteriores y regulan el marchamo sanitario de aves; la Orden de 17 de agosto de 1968, sobre sacrificio de ganado equino para el abasto público, modificada por la de 15 de octubre de 1969; la Resolución de 21 de abril de 1971, que aprueba normas sobre el transporte y comercialización de la caza muerta que deba llevar precintos o marcas; la Resolución de 31 de agosto de 1973, que aprueba normas sanitarias sobre mataderos de aves e industrialización y comercialización de sus

La diversidad no es menor si de los alimentos sólidos pasamos a las bebidas, donde ha sido particularmente intensa la evolución legislativa. Así ha sucedido, por ejemplo, en el caso del *agua*. La rápida contaminación de las aguas potables como consecuencia del proceso de industrialización y el aumento de las necesidades para el abastecimiento de las poblaciones han determinado que aguas consideradas hace años como minero-medicinales y, en consecuencia, regidas por un estatuto específico, se destinen ahora al consumo habitual. Por ello se ha intensificado notablemente su explotación y se han dictado nuevas normas encaminadas a que se expendan con las debidas garantías sanitarias<sup>34</sup>.

Otro capítulo de importancia es el que se refiere a la *leche y sus derivados*, sobre el que ha incidido fuertemente la política de concentrar la producción y comercialización en centrales lecheras que ofrecían mayores garantías para la salud pública que la producción por pequeños establecimientos y la distribución domiciliaria, si bien esto llevaba consigo implicaciones que en su momento llamaron la atención de la doctrina<sup>35</sup>. Por otra parte, la relativa insuficiencia de la producción nacional de leche ha tenido inevitables consecuencias respecto a los productos derivados<sup>36</sup>, en especial en cuanto a la política relativa a la producción, importación y comercialización interior de los quesos<sup>37</sup>.

Un supuesto especial cuya regulación constituye un mundo aparte y que no se va a estudiar en el presente trabajo, pero que parece obligado mencionar aquí, es el de los *vinos y alcoholes*. La legislación aplicable, promulgada en 1970, deroga parcialmente los preceptos del Código Alimentario si bien se han ido dictando normas específicas para

---

carnes; la Orden de 22 de mayo de 1974, sobre condiciones sanitarias del sacrificio de conejos domésticos y de granja y el comercio de sus carnes; la Orden de 27 de julio de 1976 sobre circulación y consumo de carnes de animales procedentes de cetrerías; la Orden de 7 de febrero de 1980, sobre normas de calidad para el chorizo, salchichón y lomo embuchado, y la Resolución de 8 de junio de 1981, sobre marchamo sanitario de jamones y paletillas.

Téngase en cuenta además que es objeto de regulación por campaña el sacrificio domiciliario de ganado porcino.

34 Véanse el Real Decreto de 25 de abril de 1928, que aprobó el Estatuto para la exploración de aguas mine-romedicinales; el Decreto 3069/1972, de 26 de octubre, sobre aguas de bebida envasadas; el Decreto 607/1975, de 13 de marzo, sobre especificaciones microbiológicas de las aguas mineromedicinales, y el Real Decreto 928/1979, de 16 de marzo, sobre garantías sanitarias de aguas con destino al consumo humano.

En la doctrina, véase GARRIDO FALLA: «Naturaleza y régimen de la propiedad de las aguas mineromedicinales», *Revista de Administración Pública*, número 42, 1963, pp. 155 y ss.

35 Véase el Decreto 2478/1966, de 6 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento de Centrales Lecheras e Industrias Lácteas, modificado por los Decretos 544/1972, de 9 de marzo; 344/1973, de 1 de marzo, y 758/1974, de 15 de marzo.

En la doctrina, RIVERO YSERN: «Consideraciones sobre las Centrales Lecheras», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 168, octubre-diciembre de 1970, páginas 631 y ss., y MEILÁN: «Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión. (A propósito del régimen jurídico de las Centrales Lecheras)», *Revista de Administración Pública*, núm. 71, mayo-agosto de 1973, páginas 59 y ss.

36 Véase el Real Decreto 705/1976, de 5 de marzo, por el que se aprueban normas sobre el yogur.

En cuanto a manteca, mantequilla y margarina, véanse la Orden de 4 de junio de 1956, por la que se aprueban sus características, modificada por la de 9 de junio de 1970; la Orden de 27 de enero de 1958 sobre regulación sanitaria de su fabricación y comercio, desarrollada por las Resoluciones de 5 de mayo de 1958 y 31 de mayo de 1968, y la Orden de 7 de enero de 1975, que aprueba la norma para la mantequilla destinada al mercado nacional, modificada por la de 31 de octubre de 1977.

37 Véase la Orden de 27 de julio de 1970 sobre definición, composición y características de los quesos y quesos fundidos, modificada por las de 2 de noviembre de 1970, 24 de marzo de 1971, 19 de agosto de 1972, 9 de septiembre y 24 de noviembre de 1975 y 17 de abril de 1978.

diversos ingredientes y bebidas distintas del vino<sup>38</sup>.

Recapitulando lo que se ha dicho en este apartado, en el que se ha pretendido dar rápida cuenta de la legislación más importante, encontramos que los principales productos afectados por las disposiciones dictadas para desarrollo del Código Alimentario o que de algún modo lo complementan son:

- El pan y los cereales panificables.
- El aceite y las grasas vegetales.
- Los productos hortofrutícolas.
- Los pescados y mariscos.
- La carne de diversas especies animales.
- El agua.
- La leche y sus derivados.
- Los vinos y alcoholes.

Es decir, los componentes básicos de la dieta de los españoles. A ellos deben añadirse los productos e industrias afectados por reglamentaciones técnico-sanitarias.

Sin embargo, para tener un panorama completo de lo que ahora nos interesa hay que referirse también a tres importantes grupos de normas que no versan sobre un alimento concreto pero que están relacionados con los alimentos. Posiblemente el que supone un control más estricto es el conjunto de disposiciones sobre *aditivos* a los productos alimentarios. Aunque habrá que aludir de nuevo a ellos más adelante debe dejarse consignado aquí que están siempre sometidos a registro sanitario y que por Orden del Departamento competente se han aprobado numerosas listas de aditivos a los alimentos expresamente permitidos, entendiéndose prohibidos los demás.

También están sometidos a un fuerte control, exigiéndose autorización y registro sanitario, las *sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales* cuyas carnes han de utilizarse para el consumo humano. La reglamentación se refiere en este caso a diversos extremos, como la tipificación de los productos, la vigilancia de fábricas y establecimientos, el transporte y la prohibición de utilizar determinadas sustancias, además del control sanitario propiamente dicho<sup>39</sup>.

38 Véanse las disposiciones citadas en las notas 26 y 27, y además el Decreto 3024/1973, de 23 de noviembre, que aprobó el Reglamento para la elaboración, circulación y comercio de los vinagres de vino y orujo, y la Orden de 15 de julio de 1974 sobre reglamentación de la sidra.

39 Véase la Orden de 29 de abril de 1953 sobre vigilancia e inspección de las fábricas y almacenes de piensos compuestos y de harinas de carne y de pescado; la Orden de 4 de marzo de 1964, que prohíbe la circulación y venta de huevos y aves para consumo que hubiesen sido alimentados con piensos en los que figuraron arsenicales, antimoniales y estrógenos; la Orden de 11 de marzo de 1964, que aprueba normas para la tipificación de harinas y solubles de pescado con destino a la alimentación animal; la Orden de 23 de febrero de 1971, sobre transporte a granel de piensos compuestos; la Orden de 15 de junio de 1972, que aprueba normas sobre control sanitario de productos y subproductos de origen animal con destino a piensos; el Decreto 851/1975, de 20 de marzo, que aprueba la reglamentación de las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales, y la Orden de 23 de junio de 1976, sobre autorización y registro de dichas sustancias y productos, actualizada por las de 4 de marzo y 31 de octubre de 1977, 10 de marzo de 1979 y 22 de abril de 1980.

Finalmente hay que mencionar asimismo la regulación de los *productos químicos y de droguería* que están en frecuente contacto con los alimentos o con los utensilios destinados a su preparación, así como los que se usan poniéndolos en contacto directo con el cuerpo humano<sup>40</sup>.

#### 4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA EJECUCIÓN DE LA NORMATIVA ALIMENTARIA

La normativa alimentaria examinada puede llevar a un juicio decididamente positivo sobre este sector del ordenamiento español, que estaría sobradamente justificado si se refiriese sólo al contenido de la legislación sin tener en cuenta su cumplimiento. Sorprende comprobar que las deficiencias alimentarias cotidianas han sido prácticamente todas ellas previstas y prohibidas por la legislación, en ocasiones desde hace varios años.

Pero a nadie se ocultan las extraordinarias dificultades existentes para la ejecución de esta normativa, incluso en sus aspectos estrictamente sanitarios. Ello se deduce claramente de la diversidad de normas que afectan a las distintas fases del proceso económico y han sido dictadas con finalidades completamente diferentes como ha podido deducirse de la somera exposición que acaba de hacerse respecto a la normativa específica de cada producto o grupo de productos.

Este es el principal problema que se plantea en la realidad y al que habrá que referirse en estas páginas. Sin embargo, antes de estudiar las distintas competencias, parece necesario referirse a la actividad administrativa encaminada a conseguir el cumplimiento y ejecución de la normativa alimentaria considerada en su conjunto.

Ciertamente dicha actividad es bien pobre, ya que se ha limitado durante varios lustros a las tareas desarrolladas por la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria, ahora vinculada a la reciente Secretaría de Estado para el Consumo.

La Comisión fue creada por el Decreto 1664/1966, de 16 de junio, y sustituyó a la que antes existía para la reglamentación técnico-sanitaria, lo que condicionó ya en su origen las atribuciones que le fueron conferidas que se limitaban a «elaborar propuestas de disposiciones, estudios e informes, y propuestas en materias alimentarias en los aspectos técnicos, sanitarios y bromatológicos»<sup>41</sup>. Es decir, se trataba de continuar la labor iniciada

40 Véase la Resolución de 1 de marzo de 1960 sobre empleo de disolventes y compuestos que contengan benceno; la Resolución de 10 de marzo de 1961 sobre venta de productos químicos en establecimientos del ramo de la alimentación; la Orden de 6 de abril de 1965, que prohíbe el empleo de galena en cerámicas que estén en contacto con los alimentos; la Orden de 20 de agosto de 1965, sobre condiciones de venta de detergentes de uso doméstico; la Orden de 25 de octubre de 1966, sobre tipificación, envasado y circulación comercial de lejías de uso doméstico; el Decreto 93/1968, de 18 de enero, sobre prohibición de uso de detergentes no biodegradables, modificado por el 3157/1968, de 26 de diciembre; el Decreto 3369/1968, de 26 de diciembre, sobre regulación de los cosméticos; la Orden de 24 de febrero de 1969, que aprobaba normas complementarias sobre detergentes, y la Orden de 17 de abril de 1975, sobre normalización de envases de detergentes de uso doméstico.

Téngase en cuenta que el artículo 3.º del Decreto 1428/1975, de 26 de junio, autoriza a los minoristas que comercialicen productos alimentarios a que lo hagan simultáneamente con los de todas clases, siempre que cumplan las reglamentaciones técnico-sanitarias, de conformidad con el artículo 4.º del Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre.

41 Artículo 1.º del Decreto.

años antes respecto al Código Alimentario, entonces aún no promulgado, y respecto a las disposiciones que reglamentaban cada uno de los productos. De conformidad con ello la presidencia se atribuía al Director general de Sanidad, aunque lógicamente estaban representados diversos Departamentos ministeriales<sup>42</sup>.

La promulgación del Código Alimentario dio lugar a que se modificasen las normas aplicables a la Comisión, lo que, de todas formas, no supuso cambios sustanciales. Por el contrario, es algo más significativa la reforma que se llevó a cabo con ocasión del Decreto 2519/1974, de 9 de agosto, sobre entrada en vigor del Código Alimentario. Dos datos deben retenerse de esta disposición. En primer lugar, el carácter de presidente de la Comisión se otorga al Subsecretario de la Presidencia, creándose dos Vicepresidentes que son los Directores generales de Sanidad y de Comercio Alimentario, lo que refleja los dos aspectos principales de la atención dedicada oficialmente al tema. En segundo lugar subsiste la limitación de la competencia al estudio, propuesta e informe, pero el Decreto alude por primera vez en un contexto de esta naturaleza a las tareas de ejecución que se encomiendan a los Ministerios sectorialmente competentes<sup>43</sup>.

La regulación actual de la Comisión está constituida por el Real Decreto 3452/1977, de 16 de diciembre, sólo reformada para otorgar una posible intervención a representantes de los consumidores y para atribuir la presidencia al Secretario de Estado para la Sanidad cuando fue creado este cargo<sup>44</sup>. Pero el Decreto vigente, que amplía la composición de la Comisión<sup>45</sup> y da nuevas normas para su funcionamiento, no modifica esencialmente su carácter. A la vista de las competencias que se enumeran es claro que continúa siendo un órgano de estudio y propuesta, si bien ahora se especifica que sus informes tienen carácter preceptivo «a efectos de coordinación en los aspectos técnicos, sanitarios, comerciales y de información al consumidor, en el ámbito alimentario»<sup>46</sup>.

Este carácter de la Comisión no carece de importancia si se tiene presente que ha sido el único órgano de la Administración española con una competencia general en materia alimentaria. Significa nada menos que la ausencia de una política de conjunto para la puesta en práctica del Código y sus normas de desarrollo hasta la muy reciente creación

42 Hacienda, Gobernación, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria, Agricultura, Comercio, e Información y Turismo. Asistían además representantes de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes y del Alto Estado Mayor y formaba parte de la Comisión el Presidente del Sindicato Nacional de la Alimentación. La Secretaría correspondía al Director general de Sanidad.

La Subcomisión de Expertos del Código Alimentario se vinculaba a la Comisión y se consideraba órgano de trabajo de la misma. Véanse los artículos 2.º y 3.º del Decreto.

43 Los Ministerios de la Gobernación, Industria, Agricultura y Comercio debían velar por el cumplimiento del Código en el ámbito de sus respectivas competencias.

El Decreto suprimía la Subcomisión de Expertos del Código Alimentario.

44 En virtud del Real Decreto 932/1979, de 4 de abril, y el Real Decreto 2208/1979, de 3 de agosto, respectivamente.

45 Se crean cuatro Vicepresidencias, que corresponden a los Directores generales de la Salud Pública, Comercio Interior, Industrias Agrarias e Industrias Alimentarias, de los actuales Ministerios de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Economía y Comercio, Industria y Energía y Agricultura y Pesca.

Son vocales representantes de estos mismos Ministerios y Hacienda, a los que se añaden el Director del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición y del Instituto Nacional de Toxicología. Además, puede convocarse a personas o entidades relacionadas con la alimentación y a representantes de los consumidores.

El Decreto crea una Comisión Delegada como órgano de trabajo de la Comisión Interministerial.

46 Artículo 1.º del Decreto. Téngase en cuenta, sin embargo, que, a tenor de la disposición final 1.a, la Comisión puede excepcionalmente autorizar la suspensión temporal de condiciones o requisitos concretos que no afecten a garantías sanitarias cuando circunstancias coyunturales lo hicieren preciso.

de la Secretaría de Estado para el Consumo por el Real Decreto 1808/1981, de 20 de agosto, a la que ha quedado adscrita la Comisión<sup>47</sup>.

Ha de advertirse que la citada Secretaría de Estado, adscrita administrativamente al Ministerio de la Presidencia, no limita su actuación a los productos alimentarios, sino que teóricamente al menos la extiende al consumo en general. Sin embargo, es claro que su protagonismo en materia alimentaria ha de ser muy importante.

Ahora bien, la Secretaría de Estado se encuentra con dos importantes problemas. Por una parte, su competencia se limita a las actividades de inspección y sanción «con especial referencia al fraude o adulteración de productos alimenticios»<sup>48</sup>.

Por otra parte, la pobreza de su estructura orgánica es manifiesta, ya que si bien dependen funcionalmente de ella los órganos directamente competentes en materia alimentaria de los Ministerios de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, de Agricultura y Pesca, y de Economía y Comercio, se trata de una mera dependencia funcional y estas unidades conservan su actual adscripción orgánica<sup>49</sup>. Esta debilidad de la organización se manifiesta a consecuencia del intento de paliarla consistente en las demás atribuciones que se otorgan al Secretario de Estado, que no van más allá de recabar la colaboración de los demás órganos administrativos competentes<sup>50</sup>, así como de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales «en los casos de acción conjunta en el mercado nacional»<sup>51</sup>. La creación, paralela a estas atribuciones, de una Comisión Permanente para el Consumo con representación de los Ministerios interesados<sup>52</sup> es una muestra más de la ausencia de potestades directas y de que la Secretaría de Estado ha sido configurada limitándola a un difícil papel de coordinación, salvo quizá en el caso de las inspecciones y sanciones.

Así puede llegarse a la conclusión de que, incluso después de haberse creado este nuevo órgano bajo la presión de las circunstancias, no existe en España una política de conjunto respecto a los temas alimentarios ni, en consecuencia, una actuación administrativa unificada. Ciertamente, a pesar de su carencia de potestades, la Secretaría de Estado, siquiera sea por la vía de la coordinación, puede ser la base de partida de esa política, pero para ello ha de enfrentarse con la extraordinaria dispersión de competencias y los propósitos divergentes de las legislaciones sectoriales que se estudiarán en el resto del presente trabajo.

Sólo al final del mismo se volverá sobre las tareas de la Secretaría de Estado, en un intento de ofrecer una visión de conjunto de la materia y de señalar unas posibles líneas de acción de futuro respecto a ella.

47 Artículo 3.º, 2, del Real Decreto.

48 Artículo 1.º del Real Decreto, apartado a).

49 Subdirección General de Higiene de los Alimentos de la Dirección General de la Salud Pública, Servicio de Defensa contra Fraudes de la Dirección General de Industrias Agrarias y Subdirecciones Generales de Información e Inspección y de Disciplina del Mercado, además del Instituto Nacional del Consumo, a tenor del artículo 3.º, 1, del Real Decreto.

50 Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, Centros de Inspección del SOIVRE del Ministerio de Economía y Comercio, Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, Servicios de Inspección del Ministerio de Industria y Energía, y Servicio de Inspección de la Secretaría de Estado de Turismo, según el artículo 3.º, 3, del Real Decreto.

51 Disposición final segunda.

52 Artículos 4.º y 5.º del Real Decreto. Están representados los Ministerios de Hacienda, de Interior, de Industria y Energía, de Economía y Comercio, de Transportes, Turismo y Comunicaciones y de Administración Territorial.

### III. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA ALIMENTARIA

La redacción aséptica y las características generales del Código Alimentario, escasamente preocupado por la aplicación práctica, inspiran una sana desconfianza respecto a cuál sea la verdadera actividad administrativa. Ya se ha visto que un conocimiento de la misma no se obtiene del estudio de la normativa de los órganos de competencia general, por lo que conviene ahora estudiar las competencias sectoriales que sí proporcionan, en cambio, un cuadro genérico de la complicación de la materia.

Este estudio, por otra parte, muestra que la competencia de los órganos sanitarios se encuentra fuertemente mediatizada por las intervenciones que tienen su origen en otros sectores, por lo que sería una perspectiva incorrecta considerar la salud pública como el centro de la cuestión. Más bien éste se encuentra en el entramado de las competencias sanitarias con todas las demás.

#### 1. LA SUPUESTA COMPETENCIA GENERAL DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA SALUD PÚBLICA<sup>53</sup>

Con todo, es evidente que las competencias sanitarias son un elemento básico para la comprensión del sistema, si así puede llamarse. Como se ha visto, la protección de la salud de los consumidores es uno de los objetivos que han de perseguir los poderes públicos según la Constitución, y ya se ha observado también el protagonismo de la Dirección General de Sanidad (ahora de la Salud Pública) en la elaboración del Código Alimentario y las Reglamentaciones técnico-sanitarias. Más adelante se verá además cómo este tipo de competencias está presente muchas veces en concurrencia con las de otros Departamentos ministeriales.

Sin embargo, ahora interesa referirse de modo directo al propio núcleo competencial en materia de salud pública de los alimentos. Puede adelantarse que presenta un fuerte contraste ya que las afirmaciones de competencia casi universal de los textos legales no se corresponden ni con los medios de las autoridades sanitarias ni con las potestades concretas que se les asignan en aquellas disposiciones.

<sup>53</sup> Sobre sanidad pública en general véanse en la doctrina española como más importantes los trabajos siguientes: MARTÍN GONZÁLEZ: *Sanidad pública: concepto y encuadramiento*, 3 vols., Colección Estudios, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1970; MARTÍN MATEO: «Ordenación pública del sector salud», *Revista de Administración Pública*, núm. 84, septiembre-diciembre de 1977, páginas 371 y ss.; MARTÍNEZ JIMÉNEZ: «Organización y reorganización de la distribución de competencias en materia de sanidad pública», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 176, octubre-diciembre de 1972, pp. 701 y ss.; MORELL OCAÑA: «La evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970, pp. 131 y ss., y en «Observaciones sobre los principios de ordenación de la Administración sanitaria del Estado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 1, abril-junio de 1974, pp. 63 y ss., y MUÑOZ MACHADO: «La sanidad pública en España», *Instituto de Estudios Administrativos*, Madrid, 1975.

Sin embargo, estas obras se ocupan de los numerosos e importantes problemas que tiene planteados la sanidad española desde puntos de vista generales y no del tema del presente trabajo.

Un precepto que ya afirmaba la competencia general de la Dirección General de Sanidad en materia de higiene de la alimentación era la base 26 de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, si bien esta norma prescribía que también era competente, en tanto subsistiese, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes respecto a los productos sometidos a su intervención.

Pero interesa referirse a disposiciones de aplicación directa más próximas a la actualidad. En este sentido el más notable precedente de la legislación en vigor es el Decreto 1327/1963, de 5 de junio, sobre control sanitario de los alimentos. Desde luego antes de este Decreto se habían dictado disposiciones de interés sanitario directo, alguna de las cuales ha sido mencionada páginas atrás, pero en ésta se encuentra ya un interés focal en el control sanitario de alimentos. Pues bien, el Decreto hace una afirmación general y amplísima de la competencia de la Dirección General de Sanidad respecto a las infracciones de las normas higiénico-sanitarias cometidas en todas las fases de la producción y comercialización de los alimentos. En cambio, no arbitra mecanismos de control efectivos y tampoco atribuye nuevas potestades al Centro Directivo. Es notable que no contuviese ni siquiera la atribución de potestad sancionadora específica, ya que declaraba que las irregularidades comprobadas se considerarían infracciones de la Ley de Orden Público y serían sancionadas en consecuencia<sup>54</sup>.

Un nuevo paso en el sentido de afirmar la competencia genérica de la Dirección General de Sanidad fue dado por el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, de mayor interés por ser el vigente. Esta norma, a diferencia de la anterior, reglamenta los registros existentes en la Dirección General y atribuye a ésta potestad sancionadora. Sin embargo, su principal característica es quizá la diferencia entre sus pretensiones competenciales y la realidad efectiva del control que establece.

La pretensión de competencia casi universal que expresa el Decreto no puede ser más ambiciosa. A tenor de su artículo 1.º:

«1. Corresponde a la Dirección General de Sanidad y a los servicios y organismos dependientes de ella el control y vigilancia sanitaria de los alimentos y demás productos destinados al consumo humano.

2. En ejercicio de esta función, en cuanto sea necesario para la defensa de la salud pública y garantía de la higiene, pureza y calidad sanitaria, extenderá su actuación al ciclo completo de producción, importación, exportación, distribución y consumo, materias primas utilizadas, adecuación de instalaciones y procesos de elaboración, de acuerdo con las normas aplicables en cada caso.»

Para el ejercicio efectivo de esta competencia amplísima, la Dirección General de Sanidad, ahora de la Salud Pública, necesitaría disponer no sólo de los medios personales y materiales adecuados<sup>55</sup>, sino además de unas potestades administrativas que permitiesen un verdadero control. No es éste el caso, pues sólo es titular de atribuciones para la inscripción en diversos registros administrativos y para el ejercicio de la potestad sancionadora.

54 Artículo 4.º del Decreto.

55 Según el Decreto 986/1974, de 5 de abril, que reorganizó el Ministerio de la Gobernación, del que entonces dependía la Dirección General de Sanidad, ésta contaba en los servicios centrales sólo con un Inspector general y otros cinco Inspectores.



Descrito en sus líneas generales y sin perjuicio de volver más tarde sobre sus características como procedimiento de control, el sistema de registros sanitarios es el siguiente: Los empresarios titulares de establecimientos e industrias relacionadas con la alimentación están obligados a inscribir en el registro sanitario los propios establecimientos y además los nuevos productos alimentarios que fabriquen o expendan antes de su lanzamiento al mercado. Por otra parte, existe un Registro Sanitario de Productos Específicos en el que deben inscribirse unos que se determinan, si bien la relación que contiene el Decreto puede ser ampliada por la Dirección General.

Es decir, que en la realidad el control sanitario se reduce, limitándose a esta perspectiva, a la asignación de número de registro de ciertos establecimientos y productos. Ello se confirma además a la vista de la tipificación de infracciones, pues las más de ellas y desde luego la más concretas consisten en el incumplimiento de las disposiciones sobre registro y autorización sanitaria.

Según se deduce de la misma disposición se ha pretendido configurar a la Dirección General competente como el órgano a quien se confía la ejecución del Código Alimentario<sup>56</sup>. Pero el reglamento que acaba de comentarse ofrece base suficiente para comprender que la realidad es muy distinta. El control de exigencia de registro sanitario y la sanción de alguna infracción incidentalmente descubierta son cosas muy distintas de esa competencia general para la vigilancia de todo el ciclo productivo. Una vez obtenidos los números de registro las demás conductas difícilmente serán conocidas y menos aún vigiladas por la Dirección General de la Salud Pública.

Otra cosa es que ésta se encuentre presente como copartícipe de las competencias sectoriales, pero ello desplaza el nudo del problema y con él las responsabilidades hacia esta simultaneidad de actuaciones.

## 2. LA DISPERSIÓN COMPETENCIAL EN LA PRÁCTICA

### A) Generalidades. La diversa legislación sectorial aplicable

En materia alimentaria se produce un fenómeno análogo al que hace tan difícil la solución de los problemas de medio ambiente desde el punto de vista administrativo. Son competentes a la vez buen número de autoridades y organismos y ello desde prismas diferentes y con finalidades distintas, por lo que es prácticamente imposible la creación de un órgano responsable de una gestión unificada que funcione de una manera eficaz. Pues el problema no consiste en crear la organización sino en que ésta sea capaz de coordinar verdaderamente (y no como puro verbalismo ni sólo en la prosa aséptica del diario oficial) a las demás autoridades que continúan subsistiendo.

Nada de particular tiene que estas autoridades gestionen intereses contrapuestos a los de otras, también competentes; pero aunque así no fuera bastaría para la dispersión que el fundamento de sus potestades administrativas se encontrase en zonas del ordenamiento que persiguen finalidades distintas. Este es el caso de España donde se ha hablado, no sin razón, de los seis Departamentos ministeriales afectados por la creación de la reciente Secretaría de Estado.

<sup>56</sup> Así lo establece el artículo 1.º, 3, del Real Decreto.

Vamos a ver de inmediato cuáles son esas zonas del ordenamiento, pero antes conviene hacer dos advertencias. En primer lugar, que no se pretende abarcar todo el ciclo económico. Concretamente quedarán fuera del estudio las actividades materiales y las competencias administrativas que se refieren a la producción agraria, pues se apartan del objetivo principal de este trabajo, y además en las circunstancias de nuestra época las materias primas rara vez llegan directamente al consumidor, siendo lo normal que sean sometidas a elaboración industrial o al menos a un proceso de comercialización. En segundo lugar debe advertirse que dada la movilidad de la organización administrativa española se ha preferido atender, no a la competencia de los órganos considerados en sí mismos, sino a las finalidades perseguidas por la legislación que aplican, sin duda de mucha mayor estabilidad<sup>57</sup>.

## **B) Entidades y organismos de la Administración central y local competentes en la materia**

a) *Por razones de consideración de la salubridad de los alimentos como elemento de orden público en sentido tradicional*

Posiblemente la más antigua y por así decirlo la clásica intervención administrativa en la materia se deba a consideraciones de orden público, que laten bajo la expresión convencional de la «policía de los alimentos»<sup>58</sup>.

Según se ha dicho antes no se trata de estudiar la legislación ni la doctrina de otras épocas históricas, que desde luego dedicaron atención al tema. Lo importante es que en la actualidad aún continúa en vigor esta perspectiva. La Ley de Orden Público considera en su artículo 2.º como actos contrarios al mismo los que atenten contra la salubridad pública y la transgresión de las disposiciones sanitarias dictadas para evitar las epidemias y contagios. En esta fórmula caben desde luego las contravenciones a las normas sobre alimentos como por lo demás afirma la legislación específica<sup>59</sup>, y ello equivale a reconocer competencias a los Gobernadores civiles en la materia. Así lo hace en efecto el Estatuto de Gobernadores Civiles, el cual declara que tienen a su cargo velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones sanitarias<sup>60</sup>.

El mismo fundamento tienen, sin duda, las potestades municipales respecto a lo que ahora nos interesa, que son posiblemente las más antiguas reconocidas por la legislación en vigor<sup>61</sup>. No ha sido derogado, al menos en su totalidad, el Real Decreto de 22 de

57 Por ello sólo se mencionan incidentalmente en el contexto los Ministerios y Direcciones Generales competentes, sometidos a un continuo proceso de cambio.

58 Utilizada por VALENZUELA GARCÍA en la denominación de su obra citada en nota 6.

59 Véase el artículo 5.º, 2, del Decreto 797/1975, de 21 de marzo, sobre competencia de la Dirección General de Sanidad en materia alimentaria.

60 Artículo 25 del Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se aprueba el Estatuto de Gobernadores Civiles.

61 Véase sobre sanidad local GARCÍA-ARTIME: *Competencias locales en materia sanitaria y de aguas*, en Perspectivas actuales de la descentralización.

II Jornadas Administrativas de Galicia, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971, pp. 201 y ss.; MUÑOZ MACHADO: *Reflexiones sobre la reforma de la sanidad local*, núm. 163, enero-febrero de 1975, páginas 43 y ss., y ZAPATERO: «Problemas sanitarios urbanos», *Documentación Administrativa*, núm. 114, junio de 1967, pp. 41 y ss.

Sobre estas obras puede hacerse la misma consideración expresada respecto a los trabajos sobre sanidad en general citados en nota 53.

diciembre de 1908, que para hacer efectivas las competencias municipales en cuanto a inspección sanitaria de alimentos impuso la existencia de laboratorios municipales de análisis en las poblaciones de más de 10.000 habitantes. Este Real Decreto es el antecedente directo de otra venerable norma tampoco derogada en su totalidad. El Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925 regula en sus artículos 20 a 23 la «policía de las sustancias alimenticias» y dispone:

- La inspección y vigilancia de dichas sustancias.
- La imposición de sanciones por adulteración de alimentos y bebidas.
- La existencia de los laboratorios de análisis ya mencionados.
- La dirección técnica de los mataderos por un veterinario titulado<sup>62</sup>.

La Ley de Régimen Local<sup>63</sup> y la de Bases de Sanidad Nacional<sup>64</sup> no contradicen sino que más bien confirman estos mandatos y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales cierra el tema al contener, además de disposiciones específicas, la fórmula general sobre fundamento de la intervención de aquéllas en la actividad de sus administrados que consiste «en el ejercicio de la función de policía, cuando exista perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecer o conservarlas»<sup>65</sup>.

No hay que olvidar, por tanto, esta policía de los alimentos basada en el orden público, interpretando éste de acuerdo con la clásica triada de la seguridad, la salubridad, y la tranquilidad públicas. Especialmente en el caso de los municipios se trata de la actividad más próxima a los administrados en la inmensa mayoría de las poblaciones y de la única red de agentes capaz de controlar a los pequeños establecimientos si funcionase de modo medianamente eficaz.

b) *Por deformación del orden público y adopción del concepto de orden público económico*<sup>66</sup>.

Con esta red de agentes inspectores municipales coexiste otra menos amplia, pero también de consideración. Se trata de los Inspectores y demás personal que aplica la legislación sobre disciplina del mercado constituida por el Decreto 3632/1974, de 20 de

62 El Decreto 1428/1975, de 26 de junio, dictado en ejecución del Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre, convalidó las normas sobre apertura de establecimientos contenidos en el Reglamento de Sanidad Municipal y en el de Sanidad Provincial de 20 de octubre de 1925. Se entiende que la convalidación afectaba a las normas sanitarias.

63 En su artículo 101, 2, apartado c), atribuye a los municipios competencias en materia de salubridad e higiene, y en el d), respecto a la inspección sanitaria de alimentos y bebidas.

64 La base 26 otorga competencias a los municipios para mantener un servicio de vigilancia de alimentos y bebidas y para la inspección de fábricas y comercios relacionados con la alimentación.

65 Artículo 1.º, 1. El artículo 19 del Reglamento establece que por disposición de las Ordenanzas municipales podrá declararse obligatoria la utilización de mataderos municipales o sujetos a su vigilancia con el fin de velar por la salubridad.

66 Véase más abajo el apartado que se dedica a la potestad sancionadora en materia de disciplina del mercado. Téngase en cuenta, no obstante, que, por el momento, es muy dudosa la legalidad de la normativa contenida en el Decreto 1632/1974, de 20 de diciembre, sobre disciplina del mercado.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1981 anula el citado Decreto, ordenando se retrotraiga el expediente al momento previo a aquél en que fue dictado y se soliciten los dictámenes preceptivos. Por tanto, la normativa del Decreto sólo será aplicable en cuando venga contenido en las normas que mediante el mismo se refundieron.

diciembre, que tiene fuerza de ley. En este caso se trata de una organización administrativa dependiente del Ministerio de Economía y Comercio.

No todas las infracciones en materia de disciplina del mercado se refieren a los productos alimentarios, pues en principio la finalidad de la norma es mucho más amplia, pero desde luego dichos productos también aparecen afectados, en especial por los capítulos del Decreto relativos a normalización comercial y condiciones técnicas de venta y a fraudes y alteraciones. En este último se consideran infracciones a la disciplina del mercado, entre otras, los fraudes en la elaboración de productos sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias.

En este caso también se trata de una actividad de policía con las fuertes connotaciones habituales de represión y sanción. Por lo demás, esta calificación es compartida por el legislador que en la exposición de motivos del Decreto legislativo regulador manifiesta que el Gobierno había venido manteniendo viva la acción de policía en este campo. Pero indudablemente no se trata ya de defender o restaurar el orden público en sentido clásico. Estamos ante un desplazamiento hacia el concepto de orden público económico, pues las autoridades usan su potestad para preservar el orden del mercado que consideran idóneo.

*c) Por motivos de lucha contra la inflación y política comercial interior<sup>67</sup>.*

Los dos fines de la legislación a que se refieren los apartados anteriores implican, desde sus diferentes perspectivas, una conducta y una actividad estables que forman parte del quehacer cotidiano de la Administración, pero junto a ellos otras zonas del ordenamiento confluyen en los productos de interés alimentario por razones de política sectorial.

Así sucede en cuanto a la fijación y el control de precios y márgenes comerciales de estos productos, que puede llevarse a cabo por motivos de lucha contra la inflación o por razones de política comercial.

Pese al desprestigio en la teoría económica de las medidas compulsivas sobre los precios, los Gobiernos siguen aplicándolas y el español entre ellos. Tras una cadena de disposiciones que instauraban y perfeccionaban lentamente el control de precios, está en vigor el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre regímenes de precios que distingue entre precios sometidos a autorización y precios comunicados y regula también los márgenes comerciales. Sin perjuicio de volver más adelante sobre esta norma, fácilmente se infiere que dada la repercusión en el coste de la vida de ciertos productos alimentarios, éstos siempre han figurado entre los sometidos a control.

Con ello se está hablando del otro aspecto que, junto con el sanitario, constituye la principal faceta de la intervención administrativa. Pero sería un error contemplarlos separadamente, pues ya se ha visto que con frecuencia se refieren a uno y otro las disposiciones reguladoras de productos determinados<sup>68</sup>.

Con esta intervención coexiste en España otra, también basada en motivos de política comercial, pero no en la lucha contra la inflación sino en la situación de cada uno de los productos. No se trata de un control de los precios que aplican los empresarios privados sino de la fijación de precios por la propia Administración, que en ocasiones decide también coactivamente los márgenes comerciales.

<sup>67</sup> Véase más adelante el apartado IV, 2, sobre la regulación basada en motivos de política comercial interna.

<sup>68</sup> Por ejemplo, el Decreto 542/1976, de 5 de marzo, sobre elaboración, distribución y venta de pan.

Contra lo que pudiera pensarse estas fijaciones de precios coactivas son aún relativamente numerosas y se encuentran convalidadas por el Decreto 1428/1975, de 26 de junio, dictado en uso de la autorización otorgada por una norma con fuerza de Ley, el Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre. En la inmensa mayoría de los casos se trata desde luego de productos de interés alimentario, que además se ven afectados por la regulación de productos por campaña.

La competencia para aplicar la legislación a que se refiere este apartado corresponde en el momento presente al Ministerio de Economía y Comercio del que dependen los servicios de inspección de la disciplina del mercado citados en el apartado anterior. Por lo demás, existe una íntima relación entre ambos temas, ya que dichos servicios tienen encomendada la vigilancia de la política de precios, cuya contravención se considera infracción administrativa.

d) *Por razones de política comercial exterior*<sup>69</sup>

No acaba aquí la competencia en relación con el tema del Ministerio de Economía y Comercio, pues interviene igualmente por razones de política comercial exterior. Las exportaciones de productos de interés alimentario afectan escasamente a la materia que nos ocupa<sup>70</sup>, pero en cambio hay que tener en cuenta las importaciones al ser destinados los productos correspondientes al consumo interior,

A pesar de la competencia teórica de los órganos encargados de la salud pública quien actúa en este campo es la organización que sustituye al antiguo Servicio Oficial de Inspección y Vigilancia del Comercio Exterior (SOIVRE), dependiente del Ministerio de Economía y Comercio. Según el Decreto 533/1964, de 27 de febrero, que regula sus facultades sancionadoras:

«Es de su competencia y constituye infracción sancionable el incumplimiento de las normas comerciales de calidad, peso, envase, embalaje y características comerciales de los productos importados y exportados.»

Por otra parte se ha sometido expresamente al control de este Servicio la importación de una lista de productos, clasificada según la terminología del Arancel de Aduanas, que abarca prácticamente a todos los de interés alimentario<sup>71</sup>.

La relación con nuestro tema de estas potestades de vigilancia y sanción, obvia de por sí, resulta patente si se recuerda que el Código Alimentario, en su número 1.01.02, declara de aplicación sus disposiciones a cuanto se consuma o pretenda consumirse en el territorio nacional cualquiera que sea el país o territorio de su origen.

e) *Por razones de política industrial*<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Véase MANZANEDO: «El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español», 2 vols., *Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1968.

<sup>70</sup> Pues aquí se trata de estudiar sobre todo la regulación de los productos en cuanto afecta a su consumo en España. No obstante, el Código Alimentario, en su precepto 1.01.02, apartado b), considera aplicables sus disposiciones «en cuanto a lo que en éste (el territorio nacional) se obtenga, elabore o manipule», cualquiera que sea el país o territorio donde haya de consumirse, si bien podrán tenerse en cuenta a efectos de exportación las legislaciones de los países de destino, con las correspondientes indicaciones en los envases.

<sup>71</sup> En virtud de la Resolución de 31 de julio de 1975.

<sup>72</sup> Como se dice inmediatamente en el texto, las competencias están distribuidas entre los Ministerios de Agricultura y Pesca y de Industria y Energía.

Además de las actividades anteriores que se refieren fundamentalmente a vigilancia, inspección y sanción hay que tener en cuenta las que se ejercen sobre los establecimientos e industrias de interés alimentario, a los efectos de controlar su instalación.

La competencia está distribuida de modo casuístico en cuanto a lo que nos interesa entre los Ministerios de Industria y Energía y de Agricultura y Pesca<sup>73</sup>, pero en ambos casos el esquema es el mismo. Las industrias que elaboran productos alimentarios, en principio las llamadas industrias agropecuarias, deben ser inscritas en el Registro General de Industrias o en el de Industrias Agropecuarias, según los casos<sup>74</sup>. Al mismo tiempo ciertas industrias están sometidas a autorización administrativa previa, bien en todos los casos, bien en el supuesto de que no cumplan determinadas condiciones mínimas<sup>75</sup>. Esta doble exigencia está reforzada por las facultades sancionadoras de ambos Ministerios. Desde luego estas actividades, encaminadas al control de las industrias, se entrecruzan continuamente, no sólo con las potestades más o menos teóricas de la Dirección General competente respecto a la salud, sino con toda la legislación relativa a la apertura de establecimientos e industrias.

Pero la política sectorial no se inspira sólo en propósitos de control sino también de protección de las industrias. De este modo la legislación ha creado una nueva categoría, la de las industrias alimentarias, que no coinciden con las industrias agrarias, para las que es competente el Ministerio de Agricultura, y tampoco con las que actúan bajo la competencia del Ministerio de Industria. Estas industrias alimentarias disfrutan de los beneficios otorgados a las de interés preferente, pero en cambio deben inscribirse en un Registro Especial sin perjuicio de que subsista íntegramente su obligación de estar inscritas en los demás registros<sup>76</sup>.

En este caso la norma específica dictada es totalmente respetuosa con el Código Alimentario, pues exige que las industrias se atengan a sus prescripciones y para facilitarles les otorga durante un año acceso al crédito oficial<sup>77</sup>.

#### f) *Por motivos de política turística*<sup>78</sup>

---

Sobre agricultura, véase en la doctrina española relativamente reciente desde una perspectiva jurídico-administrativa, MARTÍN RETORTILLO, S.: «Administración de la agricultura: su organización», *Revista de Administración Pública*, número 62, mayo-agosto de 1970, pp. 341 y ss., y MARTÍNEZ JIMÉNEZ: «Problemática estructural de la administración de la agricultura», *Documentación Administrativa*, núm. 152, marzo-abril de 1973, pp. 119 y ss.

Sobre industria, véanse por todos, VILLAR PALASI: «La intervención administrativa en la industria», *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1964, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Inscripciones y autorizaciones industriales», *Revista de Administración Pública*, núm. 52, enero-abril de 1967, pp. 422 y ss.

73 Véase el Decreto 508/1973, de 15 de marzo, dictado como complemento del Decreto-ley de 1 de mayo de 1952 sobre industrias agrarias, y sobre todo, el vigente Real Decreto 2685/1980, de 17 de octubre.

74 Véanse los Decretos 1775/1967, de 22 de julio, y 231/1971, de 28 de enero, respectivamente.

75 Están sometidas a autorización las industrias de higienización de leche y de extracción de aceite de semillas oleaginosas, mientras que la generalidad de las restantes que nos interesan se encuentran en el régimen de cumplimiento de condiciones mínimas que detalla la legislación.

Véanse los Decreto 232/1971, de 28 de enero; 1307/1974, de 18 de abril; 3517/1974, de 19 de diciembre, y 3743/1974, de 20 de diciembre, así como la Orden de desarrollo de 11 de enero de 1975.

76 En virtud del Decreto 3288/1974, de 14 de noviembre, que declaró de interés preferente la industria alimentaria. Véanse además las Ordenes de 12 de junio de 1975, que regula el Registro especial de estas industrias, y la de 30 del mismo mes y año sobre sus condiciones mínimas.

77 Artículo 11 del Decreto.

78 Sobre el turismo en el Derecho administrativo español, véase MARTÍN MATEO-MARTÍN RETORTILLO,

De carácter menos general pero no por ello de menos interés, son las intervenciones basadas en los motivos turísticos. Desde luego, los establecimientos turísticos y concretamente los hoteles, restaurantes y cafeterías, están afectados por el Código Alimentario como no podía ser menos, ya que en ellos se expenden comidas y bebidas.

Pues bien, sobre estos establecimientos se proyecta la competencia de los órganos administrativos encargados del turismo, que se ejerce por medio del Registro de Empresas y Actividades Turísticas<sup>79</sup> y de la potestad sancionadora, además de la exigencia de autorización administrativa<sup>80</sup>.

En la apertura del establecimiento se exige el cumplimiento de las reglamentaciones generales, lo que desde luego incluye las sanitarias y las restantes de interés alimentario. En cuanto a la facultad sancionadora puede ejercerse por haber expendido los alimentos y bebidas en condiciones defectuosas. Desde luego, al ejercer estas competencias no se está actuando primariamente para cumplir las prescripciones del Código Alimentario y las normas que lo desarrollan ni para defender la salud o los legítimos intereses de los consumidores, sino para fomentar el turismo manteniendo una oferta turística de calidad suficiente. Con todo estamos ante una legislación y una competencia concurrentes con las examinadas hasta ahora, que inciden sobre el tipo de establecimientos de venta de productos alimentarios más importante por su número, salvada la excepción de los comercios al por menor.

g) *Por razones de defensa del medio ambiente*

Por último, también concurren con los motivos o razones de orden público y con los criterios de política sectorial otros que se basan en la protección del medio ambiente y que afectan sobre todo a los establecimientos e industrias.

Concretamente, varios de los tipos de establecimientos más imprescindibles para la industria o el comercio de la alimentación se encuentran clasificados como actividades molestas e insalubres por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre<sup>81</sup>. Ello implica según la normativa de este Decreto que sea necesario seguir un trámite especial para el otorgamiento de la licencia de apertura. El Ayuntamiento se limita a iniciar el expediente

---

L. VILLAR: *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 1966), Madrid, 1970, pp. 29 y ss., y ORTIZ DE MENDIVIL: *Derecho del turismo*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1971.

79 Regulado por Orden de 20 de noviembre de 1964, dictada en ejecución del Decreto de 26 de marzo del mismo año, que reorganizó la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.

80 Véase el Decreto 231/1965, de 14 de enero, que aprobó el Estatuto ordenador de empresas y actividades turísticas, y las Ordenes de 17 y 18 de marzo del mismo año sobre restaurantes y cafeterías, respectivamente. Por cierto, que estas dos últimas Ordenes presentan la anomalía de que fueron publicadas en el «Boletín Oficial» del Ministerio de Información y Turismo entonces existente y no en el «Boletín Oficial del Estado».

81 Se trata concretamente, a tenor del nomenclátor anexo al Decreto, de las Industrias y establecimientos de vaquerías, cebo de ganado de cerda, avicultura, cunicultura, mataderos, triperías, almazaras, obtención de margarina, obtención de pimentón, elaboración de piensos compuestos, obtención de levaduras, carnicerías y casquerías y pescaderías.

Sobre estas actividades, véase en la doctrina GONZÁLEZ BERENGUER: «La reforma del reglamento de actividades molestas, incómodas o peligrosas», *Revista de Administración Pública*, núm. 45, 1964, pp. 367 y ss.; MONTORO PUERTO: «Licencia municipal y acuerdo de calificación en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 153, 1967, pp. 345 y ss., y TRUJILLO PEÑA: *Régimen jurídico de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Editorial Santillana, Madrid, 1967.

y abrir un período de información pública, después del cual remite las actuaciones a la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales<sup>82</sup>, Esta es quien decide, tras solicitar los informes correspondientes, llevándose a cabo una comprobación por personal técnico de que se cumplen las condiciones y requisitos necesarios y pudiendo ordenar el Gobernador civil que se efectúen otras comprobaciones técnicas a posteriori.

Posiblemente entre los distintos fines perseguidos por la legislación sectorial que incide sobre productos alimentarios sea éste el que menos condiciona en la práctica la actividad de los particulares. Con todo, también hay que tenerlo en cuenta por la mediatización que supone de las competencias municipales a causa de las atribuidas a la Comisión que preside el Gobernador civil.

### **C) Referencia a las competencias de las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos**

Hasta ahora se ha venido hablando de las competencias de la Administración Central del Estado y de los entes locales, pero dada la organización territorial del Estado que se deduce de la nueva Constitución hay que tener en cuenta además a las Comunidades Autónomas y con ellas a los Entes Preautonómicos constituidos con anterioridad.

A este respecto debe recordarse que se han transferido a los Entes Preautonómicos, incluso antes de la promulgación y entrada en vigor de la Constitución, competencias sobre los productos de interés alimentario tanto en los aspectos comerciales como en los que afectan a la salud pública. En cuanto a los primeros la Administración Central se reservó la imposición de sanciones a las conductas consideradas más graves en materia de inspección de la disciplina del mercado, mientras que para las demás infracciones era competente la Administración preautonómica. De todas formas ésta intervenía siempre, porque incluso si se trataba de las infracciones más graves le correspondía la tramitación y hasta imponía las sanciones si eran de cuantía inferior a 500.000 pesetas<sup>83</sup>.

Por lo que se refiere a las competencias que afectan a la salud pública prácticamente se transfirió de manera global todo el control sanitario. Los términos en que se llevaba a cabo la transferencia eran amplísimos, puesto que afectaba al control «de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos, bebidas y productos directa o indirectamente relacionados con la alimentación humana»<sup>84</sup>.

Sin duda estas transferencias anteriores a la Constitución y por supuesto a los Estatutos de Autonomía influyeron decisivamente en la redacción de dichos Estatutos, puesto que los aprobados hasta el momento otorgan competencia a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, y afirman la competencia exclusiva de aquellas Comunidades sobre el comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios<sup>85</sup>.

82 A la vista del Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, sobre órganos colegiados de la Administración Central del Estado, debe entenderse que en esta materia es competente la Comisión indicada en el texto, una vez desaparecidas las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

83 Véanse los Reales Decretos 136/1978, de 23 de junio, y 1981/1978, de 15 de julio, así como el Decreto de 31 de julio de 1980.

84 Véanse los numerosos Decretos que traspasaron competencias a cada uno de los entes preautonómicos.

85 Véanse para sanidad interior los artículos 17, 1, del Estatuto de Cataluña; 18, 1, del País Vasco, y 33 de Galicia. Para comercio interior, los artículos 12, 1, 5, del Estatuto de Cataluña; 10, 27 y 28, del País Vasco, y



Es posible que, a pesar de la letra de la legislación, el carácter reciente de la titularidad de estas competencias haya determinado que su ejercicio sea muy escaso, tanto más cuanto que son conocidos los pobres medios de que han dispuesto las Comunidades y Entes Preautonómicos hasta que comenzó la transferencia de estos medios (personales, materiales y financieros), al mismo tiempo que la asignación de dichas competencias. Por otra parte es, desde luego, difícil llevar a la práctica algunas de ellas, como sucede respecto al control encaminado a proteger la salud pública, nunca ejercido satisfactoriamente por la Administración Central.

Se impone en consecuencia un prudente tiempo de espera hasta que las Comunidades pongan en marcha de manera efectiva sus propias Administraciones, pero no es menos cierto que tarde o temprano ejercerán o podrán ejercer estas competencias concurriendo con la Administración Central del Estado y agravándose así los problemas de coordinación que ahora se plantean.

### 3. INTERRELACIÓN DE COMPETENCIAS Y NECESIDAD DE COORDINACIÓN

Se ha visto en los apartados anteriores la profusión de normas sectoriales que tienen como objeto material de su regulación a los productos de interés alimentario. Desde luego estas normas no se encuentran desconectadas entre sí, pues el proceso de aluvión de las disposiciones no ha supuesto nunca la eliminación de competencias anteriores al otorgarse otras nuevas por la legislación.

De un modo que podría llamarse transversal se encuentra en relación con casi todos los ámbitos competenciales el obligado cumplimiento del Código Alimentario, al menos en teoría, lo que supone una afirmación de la competencia horizontal de los órganos encargados de la salud pública. Prácticamente todas las disposiciones se refieren al cumplimiento de los requisitos de la legislación vigente en cuanto a las condiciones generales de las industrias y establecimientos a los efectos de su funcionamiento y apertura, y en cuanto al estado, calidad y características de los alimentos y bebidas por lo que se refiere a la vigilancia e inspección.

En algunas ocasiones se efectúa una remisión pura y simple a las competencias de los órganos encargados de la salud pública<sup>86</sup>, pero es mucho más frecuente que estos últimos concurren con los demás que intervienen en cada sector. A veces se ha llegado a extremar esta concurrencia, como es el caso de las reglamentaciones técnico-sanitarias aprobadas en la primera época, es decir, cuando funcionaba la Comisión para elaboración de estas reglamentaciones antes de que se crease la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria. Así se llegó a disponer<sup>87</sup>, cuando estaba muy reciente la entrada en vigor

---

30, 4, de Galicia.

Por otra parte, la Constitución declara que las Comunidades pueden asumir competencias en materia de sanidad e higiene (148, 1, 21.a), mientras que sólo afirma la competencia del Estado respecto a las bases y la coordinación general de la sanidad nacional (149, 1, 16.a).

<sup>86</sup> Así, por ejemplo, en la Orden de 21 de febrero de 1977, por la que se aprobaban normas higiénico-sanitarias para la instalación y funcionamiento de industrias dedicadas a la preparación y distribución de comidas para consumo en colectividades y medios de transporte.

<sup>87</sup> Por Orden de 30 de diciembre de 1958.

de la Ley de Procedimiento Administrativo, que el órgano competente para autorizar la instalación de industrias debía solicitar en cada caso a la Dirección General de Sanidad un informe que tendría carácter preceptivo y vinculante. Aunque para ciertas reglamentaciones técnico-sanitarias esta disposición continúa en vigor, la legislación posterior moderó la exigencia y se limitó a afirmar la competencia conjunta del Ministerio que actuaba en el sector y del titular de la gestión sanitaria. Esta es, por lo demás, la tónica general de las reglamentaciones tanto las que se refieren a los aspectos de instalación de industrias como las normas de calidad y el resto de las dictadas sobre la materia. Por otra parte así debe entenderse la alusión de algunas disposiciones al cumplimiento del Código Alimentario.

Pero si se produce esta acumulación de competencias entre las sanitarias y todas las demás, también tiene lugar en el panorama reglamentario español una especie de competencia general de los órganos administrativos responsables de los aspectos comerciales. Recuérdese que la Ley de Bases de Sanidad Nacional respetaba las de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes respecto a los productos sometidos a su intervención. Esto ha encontrado reflejo en el carácter general de la competencia de los servicios de inspección de la disciplina del mercado que, como ya se ha visto, se extiende a los aspectos sanitarios además de los comerciales propiamente dichos. Con frecuencia la legislación ha regulado paralelamente las condiciones de apertura de establecimientos e industrias y el control comercial de los precios y márgenes aplicados en la venta de los productos<sup>88</sup>. Finalmente, de forma inexplicable en buena lógica pero frecuente en las reglamentaciones administrativas, la legislación de cada uno de los sectores, aun afirmando plenamente la competencia de los órganos que promovían dicha legislación y tendrían que aplicarla, han dejado a salvo la competencia de los demás<sup>89</sup>.

Pero estas dos competencias, sanitaria y comercial, de algún modo generales, no son las únicas que deben tenerse en cuenta, ni las únicas relacionadas entre sí. Las facultades y atribuciones de los municipios para otorgar la licencia de apertura de establecimientos y para vigilar e inspeccionar los productos destinados a la alimentación humana concurren y se complican con todas las demás. Sobre el conjunto de la legislación continúa pesando la vieja idea del orden público entendido como conservación y defensa de la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, lo que se traduce en las potestades de los Gobernadores civiles en materia de orden público. La distribución de competencias en materia de industrias agropecuarias y alimentarias que, al menos para los no técnicos, parece ajena a cualquier criterio claro y razonable, determina una concurrencia de actuaciones entre los dos Ministerios. Finalmente, para terminar de complicar el sobradamente confuso panorama hay que tener en cuenta las nuevas competencias de las Comunidades Autónomas y los Entes Preautonómicos.

El resultado es obvio. En materia alimentaria son competentes en España todos los órganos administrativos directa o indirectamente relacionados con el tema, sin que en la realidad práctica ejerza de modo efectivo sus competencias ninguno de ellos, como han demostrado acontecimientos recientes, con grave perjuicio para la salud y los legítimos intereses de los consumidores que los poderes públicos están obligados a proteger según el artículo 51 de la Constitución.

<sup>88</sup> Tal es el caso del Decreto 1428/1975, de 26 de junio, dictado en ejecución del Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre.

<sup>89</sup> La disposición final 2.ª del Decreto 797/1975, de 21 de marzo, sobre competencia de la Dirección General de Sanidad en materia alimentaria, salva las del Ministerio de Comercio para inspección comercial, y el artículo 33 del Decreto 3632/1974, de 20 de diciembre, sobre disciplina del mercado, ordena la remisión de las actuaciones a Sanidad en ciertos casos. Ello no impide que ambas organizaciones sigan siendo competentes de forma simultánea.

Lo que resulta más grave y más incomprensible para el ciudadano común es que no se trata de que no exista un principio general constitucional, ni de que no se hayan prescrito las condiciones sanitarias y de calidad de los alimentos, ni de que las reglamentaciones en vigor se abstengan de precisar cuáles son las autoridades responsables. Todos estos elementos se dan en el ordenamiento español y en ocasiones puede afirmarse que sobran. Nuestra legislación sobre condiciones sanitarias de los alimentos nada tiene que envidiar a cualquier otra. El problema es de carácter administrativo. Es necesario organizar en debida forma la actividad de las autoridades y de las organizaciones administrativas a su servicio. Se trata, por tanto, de un problema de coordinación, o, más claramente, de un problema de autoridad y de ejercicio efectivo del poder. Desde luego no es en las condiciones actuales una tarea fácil, pero sin duda es una tarea urgente. Veamos a continuación, en un intento de obtener alguna idea clara, en qué se concretan los principales tipos de actos de poder que realizan las Administraciones públicas en esta materia.

# IV. TIPOS DE REGULACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

## 1. GENERALIDADES

Como habrá podido observarse a consecuencia de la exposición hecha hasta ahora, la normativa sobre los productos alimentarios se vertebraba en definitiva en torno al cumplimiento del Código de este nombre, lo que es posiblemente la única referencia que puede prestar una cierta unidad a nuestro tema. No obstante, junto a esta perspectiva, también está presente el aspecto comercial que se refiere al control de los precios de los productos. Desde luego no se pueden diferenciar de modo tajante una cosa y otra, lo que también se ha comprobado hasta ahora. Pero a efectos del estudio parece lógico referirse por separado a ambas perspectivas con lo que no se está haciendo más que seguir la indicación que proporciona el artículo 51 de la Constitución. Aunque tanto los aspectos comerciales como los sanitarios estén entrelazados con otras cuestiones y otros ámbitos competenciales, parece evidente que los primeros afectan a los legítimos intereses de los consumidores centrándolos en la cuestión capital de los precios, mientras que los segundos apuntan a la protección de la salud.

Con todo, la regulación encaminada al control de precios se refiere a una cuestión de importancia, pero relativamente localizada en su ámbito. Por ello, tras ofrecer una visión general de este control, se va a dedicar una mayor atención a los actos administrativos y a los procedimientos que tienen como finalidad principal o secundaria asegurar el cumplimiento de las condiciones de calidad y salubridad en los alimentos.

## 2. LA REGULACIÓN BASADA EN MOTIVOS DE POLÍTICA COMERCIAL INTERNA<sup>90</sup>

### A) La fijación de precios y márgenes comerciales

La fijación coactiva de precios por las autoridades administrativas es un hecho que proviene en España de la época de la guerra civil, en cuya inmediata posguerra se advierte por las autoridades que diversos Ministerios y organizaciones han venido fijando precios de productos y mercancías, por regla general sin fundamento ninguno en la legislación vigente. Ante esta situación los poderes públicos adoptan una actitud de tolerancia manteniendo las potestades asumidas en la práctica, aunque intentando centralizar la información y coordinar las actuaciones en la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, que además fijaba por sí misma precios de los diversos productos sometidos a su intervención, de acuerdo con su ley reguladora<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> En la exposición de este apartado sigo las líneas generales de mi trabajo citado en nota 2, al que me remito para un tratamiento más extenso y para consulta de la bibliografía allí indicada.

<sup>91</sup> Véase la Orden de 4 de agosto de 1939, así como el artículo 1.º, apartado j), de la Ley de 24 de junio de 1941, por la que se regula la Comisaría.

Desde luego se está lejos en la situación actual de aquella de la posguerra en la que puede decirse que el principio general era una intervención del comercio en cuanto a los precios de todos los productos, mientras que era excepcional la libre fijación según el mercado. Pero también sería un error pensar que aquella situación ha desaparecido por completo, en especial por lo que se refiere a la fijación de precios de los productos de interés alimentario.

La situación subsiste y además, en este momento, al menos desde puntos de vista formales, tiene un respaldo legal adecuado. El Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre, sobre medidas coyunturales de política económica, facultó al Gobierno para convalidar las normas de comercialización de los productos alimenticios, lo que efectivamente se hizo por el Decreto 1428/1975, de 26 de junio, cuyo anexo II contenía una larga e importante lista de productos afectados por normas que en ocasiones se referían a la calidad, pero que en otras afectaban a la fijación de precios y márgenes comerciales de los más importantes productos de interés alimentario. Baste recordar que estas normas se referían entre otros bienes y mercancías al pescado fresco y congelado los aceites de oliva y de semillas, el vino y la cerveza, los huevos y pollos, la leche, las frutas y hortalizas, el café y el azúcar. Ciertamente no todos estos productos continúan en el citado régimen de control y, por otra parte, en algún caso las normas convalidadas eran las de calidad (frutas y hortalizas, por ejemplo), pero la enumeración es ya de por sí bastante elocuente y desde luego no se está hablando de la situación de la posguerra, sino de una disposición que en sus líneas generales está en vigor y que es de fecha tan relativamente reciente como 1975.

Por lo demás no son éstos los únicos productos que se encuentran en régimen de fijación coactiva de precios por los organismos oficiales. Hay que tener en cuenta además la regulación de precios por campaña que afecta a alguno de los productos anteriores y además a otros de marcado interés alimentario. El Decreto 629/1976, de 5 de marzo, sobre niveles de precios para estos productos, afectaba al trigo y a los cereales y leguminosas para pienso, el arroz, el grano de girasol, los aceites de oliva, la remolacha y la caña de azúcar, el algodón, el vino, la leche, la carne de vacuno y porcino y los pollos y huevos.

Por consiguiente, a la vista de los datos anteriores, en modo alguno puede decirse que el comercio y los precios de los principales productos de interés alimentario sean libres en la actual situación española. Los poderes públicos tienen un protagonismo directo en los precios y la comercialización de estos productos, lo que es un elemento importante de la política económica en general y más particularmente de la política agraria y de la comercial.

La fijación de los precios puede hacerse en ocasiones por un Ministerio determinado, pero lo más normal es que se lleve a cabo por el Gobierno por medio de Decreto<sup>92</sup>, elaborado a propuesta de los Ministerios competentes, con intervención del Fondo para la Ordenación de los Productos y Precios Agrarios (FORPPA) de acuerdo con su ley reguladora<sup>93</sup>. Este es el procedimiento habitual cuando se trata de la regulación de precios por campaña, siendo frecuente que después la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, por medio de circular, dicte normas de aplicación de los Decretos del Gobierno. Sin embargo, es posible que la fijación coactiva de precios se lleve a cabo por Decreto sin que

92 Así, por ejemplo, los recientes Reales Decretos 1700/1981, de 3 de agosto, y 1789/1981, de la misma fecha, que fijaban el precio de los aceites de semillas.

93 Véase el artículo 2.º de la Ley de 20 de junio de 1968.

se desarrolle después por la Comisaría. También es posible la situación inversa, es decir, que la Comisaría de Abastecimientos y Transportes fije precios sin que se haya dictado un Decreto previamente.

En cuanto a la fijación de márgenes comerciales la intervención por esta vía está siendo cada vez menos usual, pero hasta hace unos años era la Comisaría quien dictaba las normas correspondientes, algunas de las cuales todavía continúan en vigor. No debe olvidarse, sin embargo, que cuando se habla de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes no se está aludiendo a aquel organismo interventor de la posguerra prácticamente todopoderoso en materia de alimentos, sino a una pieza más de la organización administrativa del actual Ministerio de Economía y Comercio, que ha asumido plenamente las antiguas competencias de dicho organismo, salvo las más importantes que corresponden ahora al Gobierno<sup>94</sup>.

## **B) El control de precios y márgenes comerciales como medio de lucha contra la inflación**

Además de la fijación directa de precios por las autoridades administrativas inciden sobre los productos alimentarios, como se ha apuntado antes, las medidas de control de los precios y márgenes comerciales que aplican los empresarios privados, lo cual es uno de los medios de lucha contra la inflación. La legislación vigente en la materia está constituida por el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, el cual no está muy sobrado de fundamento legal<sup>95</sup>.

El sistema es distinto para los precios y los márgenes comerciales. En el caso de estos últimos los empresarios privados no pueden introducir ninguna modificación sin obtener autorización previa del Ministerio de Economía y Comercio, que la otorga oído el informe de la Junta Superior de Precios. Se trata de una autorización en sentido clásico y estricto, que, al afectar a toda clase de productos, se aplica también a los de interés alimentario.

Respecto a los precios en cambio el esquema es de mayor complejidad. El Decreto distingue dos regímenes de precios: los autorizados y los comunicados, pudiendo ser unos y otros a nivel central o a nivel provincial, según deban dirigirse las solicitudes o comunicaciones a la Junta Superior de Precios o a las Comisiones Provinciales. Desde luego en el momento actual estos regímenes se aplican a determinados productos alimentarios, estando en régimen de autorización a nivel nacional la leche pasteurizada, el azúcar y la pulpa, alcoholes y melaza de remolacha, los aceites de soja y girasol y las mezclas toleradas de aceites de semillas, el pan común y especial y el pescado congelado; a nivel provincial requieren autorización la leche fresca y el agua para el abastecimiento de poblaciones. En cambio están en régimen de precios comunicados a nivel nacional la leche esterilizada y el vino común embotellado, amén de los piensos compuestos y la harina de pescado, de interés indirecto para la alimentación humana<sup>96</sup>.

De acuerdo con esta normativa sobre precios, que se concibió en su momento como una transición hacia la economía de mercado propiamente dicha, los empresarios que

94 De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto-ley 13/1973, de 30 de noviembre, que reorganizó la Comisaría.

95 Pues a diferencia de los anteriores dictados sobre la misma materia no se apoya en una norma con rango formal de ley.

96 De acuerdo con lo dispuesto por la Orden de 14 de octubre de 1980, que modifica los regímenes de precios de los bienes y servicios.

pretendan aumentar los precios en régimen de autorizados deberán solicitarlo a través de la Junta Superior de Precios, la cual eleva dicha solicitud junto con un informe sobre la misma a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Todo ello si se trata de precios autorizados a nivel central o estatal, ya que si están a nivel provincial decidirá la Comisión Provincial de Precios. También aquí se trata de una autorización en sentido clásico, pues el Decreto no da ninguna indicación sobre los factores que han de regir para que los órganos competentes otorguen o denieguen la citada autorización.

Cuando los precios están en régimen de comunicados el empresario debe notificar a la Administración (Junta Superior de Precios o Comisión Provincial) su propósito de elevarlos, un mes natural antes de hacerlo. La Administración no puede impedirlo, pero sí decidir la suspensión del aumento durante un plazo máximo de otro mes, que según la expresión sibilina del Decreto se utiliza «a fin de estudiar con el debido detenimiento la situación creada». En casos límite ello dará lugar a la adopción de medidas de política económica respecto al producto o pura y simplemente a que éste pase al régimen de precios autorizados, decisión que corresponde a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

El incumplimiento de estas obligaciones por los empresarios constituye según el Decreto una infracción a la disciplina del mercado, sancionada de acuerdo con la normativa reguladora de ésta.

### **3. LA REGULACIÓN ENCAMINADA A CONSEGUIR LA CALIDAD Y SALUBRIDAD DE LOS ALIMENTOS**

#### **A) Perspectiva que se adopta y ámbito del estudio**

Nuestro segundo y más importante núcleo de interés se refiere a los controles administrativos que directa o indirectamente tienen por objeto conseguir el correcto estado sanitario de los alimentos. Interesa aquí sobre todo dejar bien claro de qué modo interviene la Administración para conseguir el cumplimiento por los ciudadanos de las prescripciones del Código Alimentario.

Por ello ha parecido conveniente vertebrar el estudio en torno a los principales actos administrativos que se utilizan como instrumentos de control; a saber, las autorizaciones administrativas, las inscripciones en registro, y las inspecciones realizadas con su lógica consecuencia de la potestad sancionadora a la que se dedica una especial atención.

Con esto se excluye del presente apartado la potestad reglamentaria, pues al referirse a la normativa sobre alimentos ya se ha visto la profusión de normas existentes que son de diverso rango si bien todas ellas inferiores a ley. Baste decir al respecto que en este campo el Gobierno ha hecho, especialmente bajo el régimen anterior, un amplio uso de su potestad reglamentaria independiente y que las restantes normas han sido dictadas las más de las veces previa habilitación contenida en los Decretos.

Pero volviendo a los actos administrativos debe advertirse que no sólo interesan las características que presentan de por sí, ya que además es de importancia tener en cuenta las actividades sobre las que recaen y la concurrencia de varios actos de la misma índole incluso sobre idéntico tipo de actividad. Quizá ello sea lo que proporcione una visión más completa de la actuación administrativa española.

Pues bien, si desde estos criterios se contempla toda la normativa estudiada como es propósito del presente apartado, fácilmente se advierte que los controles administrativos se refieren de modo casi exclusivo a la apertura o instalación de establecimientos o industrias, la fabricación de nuevos productos, y las inspecciones, que pueden ser tanto de aquellos establecimientos e industrias como de los productos y de la actividad en general. Sobre estos puntos se efectúa la incidencia concurrente de diversos actos administrativos que responden a las distintas finalidades de que se ha dado cuenta en un apartado anterior.

En la práctica ello equivale a que autorizado y registrado quizá múltiples veces el establecimiento industrial o mercantil o registrado el producto que se va a lanzar al mercado, no exista más control que el derivado de las inspecciones y de ahí la importancia de la potestad sancionadora.

## **B) Procedimientos de control**

### *a) La exigencia de autorización administrativa previa*

El procedimiento de control más extendido en materia alimentaria consiste en exigir una autorización administrativa para la circulación de un producto o la realización de una actividad mercantil o industrial relacionada con la alimentación. No obstante, como se verá de inmediato, esta exigencia concurre frecuentemente con la obligada inscripción en un registro administrativo.

Las autorizaciones se exigen preferentemente para la instalación de industrias y comercios alimentarios, aunque también se aplican a la fabricación y circulación de productos en mucha menor medida. Concretamente, están sometidos a autorización administrativa previa, según el Decreto 797/75, de 21 de marzo, y la Orden de 18 de agosto del mismo año dictada para su desarrollo, los productos alimentarios de nueva fabricación antes de su lanzamiento al mercado. Pero además se exige también autorización para determinados productos específicos, que son objeto de mayor vigilancia por la Dirección General de la Salud Pública, competente para otorgar o denegar estas autorizaciones. El Decreto que acaba de citarse encuadra en este último régimen de productos específicos a ciertas mercancías, si bien dispone que esa relación no es limitativa y puede ser ampliada por la propia Dirección General. En la práctica la ampliación fue llevada a cabo en los meses siguientes por la Orden que también acaba de mencionarse<sup>97</sup>. En cambio los restantes productos, aunque se trate de transformados provenientes de las industrias agropecuarias y alimentarias, no están sometidos a exigencia de autorización.

Sin embargo, esto se encuentra compensado por la necesidad de obtener autorizaciones administrativas para la instalación de establecimientos o industrias alimentarias. Todos ellos necesitan una licencia municipal, cuyo fundamento jurídico es la función de policía para preservar la seguridad, tranquilidad, y salubridad públicas, pero quizá sea ésta la única exigencia de carácter general aplicable a todos los establecimientos. Únicamente los hoteles (controlados además por otro procedimiento como luego se verá) y la generalidad de los comercios al por menor pueden comenzar su actividad sin más licencia que la municipal, pues en los demás casos siempre es necesaria otra autorización administra-

<sup>97</sup> Según la Orden, se someten al sistema de autorización y registro como productos específicos los regulados en las reglamentaciones técnico-sanitarias de helados, bebidas refrescantes, agentes aromáticos, huevos y ovo-productos y aguas de bebidas envasadas; los regulados por las normas sobre miel, y pan y panes especiales, y las industrias e importadores de aditivos, material macromolecular en contacto con los alimentos, preparados dietéticos y detergentes y desinfectantes usados en la industria de la alimentación.



tiva de los órganos encargados de la salud pública, que concurre con frecuencia con las que deben solicitarse a los Ministerios competentes del ramo.

Aun así, antes de referirse a estos otros supuestos más complejos, hay que recordar que no siempre es competente el municipio para otorgar la licencia de aplicación genérica, pues cuando se trata de actividades clasificadas como insalubres o nocivas corresponde otorgarla a la Comisión Provincial de Colaboración con las Entidades locales. La salvedad es importante porque son a su vez de interés primordial para la alimentación humana ciertas actividades catalogadas de este modo, pero de todas formas la matización no afecta demasiado a la complicación de competencias por razones de política agraria o industrial.

Las industrias de interés alimentario y los comercios al por mayor (a las que la legislación añade los hipermercados y las chacinerías)<sup>98</sup> están obligados a solicitar una autorización sanitaria que, si se trata de establecimientos dedicados a las industrias agropecuarias, concurre además con autorizaciones de los Ministerios de Industria y Energía y de Agricultura y Pesca, según la división de competencias entre ellos. Por otra parte los restaurantes y cafeterías necesitan una autorización de los órganos competentes en materia turística.

En virtud de esta complicada situación que se deriva de la legislación vigente, las actividades de interés alimentario pueden estar sometidas a la exigencia de tres autorizaciones administrativas (industrias consideradas como agropecuarias: Sanidad, Industria o Agricultura según el caso, y licencia municipal), de dos actos de este tipo (otras industrias de interés alimentario, comercios al por mayor e hipermercados y chacinerías: Sanidad y licencia municipal; cafeterías y restaurantes: Turismo y licencia municipal) o de una sola de ellas (comercio al por menor y establecimientos hoteleros: licencia municipal).

Este es el resultado de la repetida dispersión de competencias en virtud de la cual distintos organismos son titulares a la vez de potestades, lo que no siempre repercute en la eficacia del control.

Merecen algunas reflexiones el carácter y condicionamiento de las autorizaciones administrativas y las consecuencias jurídicas de su actuación. En el caso de la licencia municipal, aunque no exista un condicionado claro en la legislación, se otorga normalmente si se cumplen las prescripciones generales. En cambio la situación es diferente respecto a las autorizaciones de otro tipo; es decir, las sanitarias, industriales y agrarias y turísticas. Ciertamente las industriales y agrarias han quedado reducidas a un mínimo en la legislación actual, al menos si las industrias respectivas cumplen ciertas condiciones. En todo caso lo que debe destacarse es que, quizá con escaso respeto para los derechos de los particulares y la libertad de empresa que consagra la nueva Constitución española, los reglamentos aplicables no imponen en estos casos condicionado ninguno a la actividad administrativa, por lo que nos encontramos ante la autorización de corte tradicional que supone valorar discrecionalmente el ejercicio del derecho. Por lo demás estas autorizaciones se condicionan unas a otras en cascada, lo que se advierte fácilmente tras una consulta a la legislación sanitaria. Para obtener la autorización de los órganos encargados de la salud pública hay que presentar la ya otorgada previamente por los Ministerios del ramo, y acompañar también la licencia municipal. En la realidad cotidiana ello

98 Se trata de una precisión introducida por la Orden de 18 de agosto de 1975 sobre registro de industrias y productos alimentarios.

parece indicar que esta última licencia condiciona a las otorgadas por los Ministerios y a su vez ellas condicionan la de carácter sanitario, pero la legislación guarda silencio al respecto con el riesgo que ello supone de perturbaciones ocasionadas a los particulares si se obtuvo una licencia pero no se consiguieron las demás<sup>99</sup>.

A los efectos del control ejercido sobre las actividades y los productos alimentarios puede afirmarse que la autorización es un procedimiento más o menos efectivo para controlar las actividades industriales y quizá las cafeterías y restaurantes, pero en cambio resulta dudosa su efectividad en los demás casos y señaladamente en el de los comercios al por menor, para los que basta la licencia municipal. Por supuesto a nadie se oculta lo difícil que sería ejercer un control efectivo de este modo sobre un número tan elevado de pequeños comercios.

#### b) *La inscripción en registro administrativo*

En materia alimentaria como en tantos otros sectores de la actividad administrativa la autorización va cediendo terreno en favor de la inscripción en registro administrativo con la ambigüedad que ello supone para los derechos del particular, pues en ocasiones la inscripción en registro significa la inclusión en una colectividad sometida a una relación especial de poder, y estos casos se distinguen muchas veces difícilmente de los registros administrativos que tienen como única finalidad sustituir el control más imperfecto que suponen las autorizaciones o incluso se limitan a acopiar datos a efectos estadísticos.

En cualquier caso la aplicación del mecanismo registral administrativo es muy abundante respecto a las actividades y productos de interés alimentario. En cuanto a los productos, concretamente, la exigencia de registro corre de modo paralelo a la autorización administrativa. Los de nueva fabricación y los de interés específico deben ser registrados en la Dirección General de la Salud Pública<sup>100</sup>. En cuanto a los establecimientos e industrias la situación es parecida respecto a los de mayor interés. Las actividades industriales no calificadas como agropecuarias, pero de interés alimentario, así como los comercios al por mayor y los hipermercados y chacinerías deben inscribirse en registro sanitario; pero no están sometidos a otra inscripción registral. Lo mismo sucede en el caso de los establecimientos turísticos, que sólo se inscriben en un registro, el de empresas y actividades turísticas<sup>101</sup>.

En cambio las industrias agropecuarias presentan mayor complicación, porque deben inscribirse en todo caso en el registro sanitario, y además en el del Ministerio correspon-

99 Véase el apéndice 1 a la Orden citada en la nota anterior.

100 Se trata de los mismos productos específicos sometidos a autorización, mencionados en la nota 97. Entre otros productos tienen especial interés los *aditivos*, ya que su registro supone la consagración definitiva de la legislación reguladora, que puede decirse cristaliza con la publicación de la Orden de 19 de noviembre de 1968, que se refería al tema con carácter general. En la legislación más reciente véase el Real Decreto 2688/1976, de 30 de octubre, y la Resolución de 6 de junio de 1967.

Son de interés general asimismo las Ordenes de 5 de octubre de 1954 sobre colorantes de los productos alimenticios, 25 de abril de 1955 sobre colorantes de productos cárnicos, y 10 de abril de 1958 sobre adición de antioxidantes y sinérgicos a las grasas vegetales. Véase también la Resolución de 10 de diciembre de 1969 sobre utilización de los ciclamatos como edulcorantes artificiales.

Las Resoluciones de 16 de diciembre de 1975, 16 de abril de 1976, 21 de abril y 8 de septiembre del mismo año, y 1 de agosto de 1979 aprobaron las listas positivas de aditivos de diferentes productos, que coinciden en principio con los que han sido objeto de reglamentación técnico-sanitaria.

101 Pues la Orden reguladora del registro de 20 de noviembre de 1964 incluye a los hoteles, pero dispone además que también se someten a este requisito las actividades objeto de especial ordenación, como lo fueron las cafeterías y restaurantes en virtud de las Ordenes de 17 y 18 de marzo de 1964.

diente. Por si fuera poco las llamadas industrias alimentarias que gozan de una protección especial, deben inscribirse en un tercer registro existente en el Ministerio de Industria y Energía<sup>102</sup>.

La inscripción en dicho registro, aparte de que como se verá en seguida está vinculada en muchos casos a la autorización, tampoco se rige por un condicionado claro que la legislación establezca. Parece ser que los elementos de discrecionalidad en este punto alcanzan el máximo, al menos en algún sector concreto en el que las normas llegan a declarar con auténtico descaro que el encargado del registro decidirá sobre la procedencia de la inscripción<sup>103</sup>.

En cambio, tras un estudio de la legislación, no parece advertirse en cuanto a las actividades de interés alimentario el sometimiento de los sujetos que las llevan a cabo a una relación especial de poder, pues no se ha encontrado declaración general ninguna de que las autoridades administrativas competentes tengan una amplia y no controlada potestad respecto a las personas o empresas inscritas.

#### c) *La conexión entre ambos*

Los dos procedimientos de control anteriores, es decir, las autorizaciones y las inscripciones en registro administrativo, están íntimamente conectados. Como ha podido verse en los apartados correspondientes buena parte de los productos y actividades sometidos a inscripción lo están igualmente a autorización administrativa. Concretamente sucede respecto a los productos y establecimientos sometidos a intervención sanitaria, las industrias agropecuarias, y los restaurantes y cafeterías. Por otra parte ello no es extraño en nuestro derecho ya que con frecuencia la autorización y la inscripción se condicionan mutuamente.

En el caso de los productos y actividades de interés alimentario la situación varía según los sectores. Los registros sanitarios están íntimamente vinculados a la autorización, de modo tal que el particular solicita simultáneamente ambas cosas<sup>104</sup>, por lo que debe entenderse que otorgada una de ellas (en principio la autorización) se obtiene automáticamente la otra. Más claramente se pronuncia la legislación respecto a las cafeterías y restaurantes, para los que se solicita autorización, siendo luego inscritos de oficio en el registro<sup>105</sup>.

En cambio la regulación de las industrias agropecuarias, tanto las dependientes de Industria como de Agricultura, separa cuidadosamente la autorización de la inscripción hasta el punto de que se consideran infracciones distintas el funcionamiento sin haber obtenido una u otra<sup>106</sup>.

#### d) *Las inspecciones*

Otro procedimiento de control, que se refiere con carácter general tanto a los productos como a los establecimientos, viene constituido por las inspecciones. En la práctica puede decirse que el tema de la inspección duplica el de las competencias, pues todos los organismos competentes tienen su propia red inspectora.

102 Véase más arriba la legislación citada a propósito de las competencias y de la necesidad de autorización.

103 Artículo 9.º de la Orden de 20 de noviembre de 1964, reguladora del registro de empresas y actividades turísticas.

104 Véase el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, y la Orden para su ejecución de 18 de agosto de 1975.

105 Ordenes de 17 y 18 de marzo de 1964.

106 Véase el Decreto 1775/1967, de 22 de julio, sobre instalación, ampliación y traslado de industrias.

Prescindiendo en este momento de los medios efectivos y de la capacidad de gestión de estas organizaciones, lo cierto es que existen tres de ellas con funciones inspectoras de carácter general, aunque cada una actúe desde la perspectiva finalista de la legislación que la creó. Se trata de la inspección municipal, de la disciplina del mercado, y la de carácter sanitario.

Junto a ellas coexisten otras que están localizadas en distintos sectores. Así disponen de sus propias redes inspectoras los órganos competentes para la importación de alimentos, los que actúan en materia turística, y los Ministerios de Industria y de Agricultura en el área de sus respectivas atribuciones.

De este modo se produce un desfase entre los principales procedimientos de control de las actividades (autorización e inscripción) y las inspecciones, lo que quiere decir que una vez autorizada y registrada la industria o establecimiento y eventualmente el producto, el único procedimiento de control es la inspección llevada a cabo por esta pluralidad de organizaciones. En ningún caso dispone la legislación que las inspecciones se realicen con una periodicidad determinada.

Esta actividad inspectora se encuentra abocada a investigar las posibles infracciones e imponer las sanciones correspondientes, lo que nos lleva al examen de la potestad sancionadora.

# V. ESTUDIO ESPECIAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA

## 1. REFERENCIA AL PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución española dispone en su artículo 25,1 que nadie puede ser sancionado por una conducta que en el momento de producirse no constituya falta o infracción administrativa. La inclusión de este artículo en la Sección 1.ª del capítulo segundo del título I podría ser una buena base para argumentar que el otorgamiento de potestad sancionadora a la Administración debe hacerse por ley orgánica.

Esta alusión al planteamiento constitucional se hace a modo de advertencia previa, de cara a una posible reforma de la legislación actual, pues en este momento dicha legislación es toda ella anterior a la nueva Constitución española. Debe retenerse, sin embargo, que en su mayoría está integrada por normas reglamentarias.

## 2. LOS DIVERSOS TIPOS DE INFRACCIONES Y SANCIONES

El sistema sancionador reproduce la diversidad de competencias, así como las atribuciones para ejercer actividades inspectoras. Por tanto es de una gran complejidad. En la exposición siguiente se va a simplificar el esquema de las infracciones y sanciones, prescindiendo de las impuestas por las autoridades municipales al amparo del artículo 111 y concordantes de la Ley de Régimen Local, así como también de las previstas en la Ley de Orden Público. Tanto unas como otras recaen ciertamente sobre actividades relacionadas con los alimentos, pero han sido configuradas por la legislación para reprimir conductas entre las cuales las que ahora interesan son únicamente casos concretos. En definitiva, el cuadro de potestades sancionadoras forma parte en dichos supuestos del ordenamiento general y no tiene como finalidad específica la protección de los consumidores.

Igualmente se prescindirá de las potestades sancionadoras de los Entes Preautonómicos y de las Comunidades Autónomas, pues al ser resultado de la transferencia de atribuciones de la Administración central, la única peculiaridad que suponen por el momento es que la sanción se impone por autoridad distinta, manteniéndose por lo demás la vigencia y las características generales de la legislación aplicable.

En cambio se va a centrar la atención en las infracciones y sanciones por motivos sanitarios y en las previstas por la normativa aplicable sobre disciplina del mercado, examinando también las que están en conexión con unas y otras.

### A) Infracciones y sanciones por motivos estrictamente sanitarios

Se encuentran establecidas por el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, que afirma la competencia genérica de la Dirección General de Sanidad, hoy de la Salud Pública, a la que se atribuye potestad sancionadora. De este modo la materia alimentaria se desgajaba desde esta perspectiva de su vinculación con la Ley de Orden Público.

La regulación del Decreto se efectúa «sin perjuicio de lo que además establezcan las normas y reglamentaciones aplicables a cada sector», pero, desde luego, interesa ahora la normativa general que contiene el propio Decreto. Dicha normativa se resiente del planteamiento general de la competencia que, como se recordará, es amplísima en la letra de la reglamentación, pero luego en la práctica se limita a la autorización y registro de establecimientos y productos. Ello se refleja de forma clara en la tipificación de las faltas llevada a cabo por el Decreto, que hace hincapié en ciertos puntos, mientras que es excesivamente vago en otros.

En efecto, el catálogo de faltas previsto se refiere en su mayoría a la expedición de productos o el funcionamiento de instalaciones e industrias sin haber obtenido la autorización o el registro o sin atenerse a las características autorizadas o registradas. Este es, sin duda, el interés primordial del reglamento, aunque también se consideran faltas el incumplimiento del Código Alimentario y de las disposiciones que lo desarrollan, tipificado como falta leve salvo que consista en conducta no calificada expresamente de otro modo; la elaboración de productos alterando sensiblemente sus componentes alimenticios o presentándolos de modo que induzca a confusión, así como en general la elaboración, suministro o venta de productos en malas condiciones sanitarias, ambas consideradas como faltas graves; y las manipulaciones encaminadas a enmascarar fraudes en la composición de los alimentos que supongan riesgos para la salud pública o disminuyan sustancialmente su capacidad alimentaria, calificadas como faltas muy graves.

De este modo, sin perjuicio de asegurar su principal objetivo que se refiere a la autorización y el registro, el Decreto cubre la finalidad de afirmar la competencia de las autoridades sanitarias reflejándola en las infracciones y correlativamente en la potestad sancionadora.

El Decreto contiene también una escala de multas y atribuye la potestad sancionadora al Director general y al Ministro, reservando al Gobierno las sanciones superiores a un millón de pesetas hasta un máximo de cinco millones. Con independencia de ellas se podrá proceder de inmediato al decomiso y la destrucción de las mercancías.

No se alude, en cambio, en este reglamento al procedimiento sancionador, por lo que deben entenderse de aplicación las normas comunes de la Ley de Procedimiento Administrativo. Únicamente se dan unos criterios generales para apreciar la responsabilidad de los infractores, que se establecerá teniendo en cuenta el grado de dolo o culpa, la reincidencia, y la capacidad económica.

## **B) Otras infracciones y sanciones conexas**

El sistema anterior, pese a los defectos y vaguedades de que adolece, se aplica a todas las actividades relacionadas con productos de interés alimentario. No sucede lo mismo, en cambio, con otras normas que otorgan potestad sancionadora en un sector específico.

Entre ellas deben mencionarse por estar relacionadas con la calidad y estado sanitario de los alimentos las que afectan a la importación, las actividades turísticas, y las industrias agropecuarias. En cuanto a las importaciones la materia está regulada por el Decreto 533/1964, de 27 de febrero, que no se refiere estrictamente hablando a cuestiones sanitarias, pero que implícitamente las comprende ya que considera infracciones el incumplimiento de las normas sobre características comerciales, lo que, desde luego, incluye las condiciones sanitarias entre otros extremos. Por lo demás, afecta igualmente a las normas de calidad, envase y embalaje, puntos regulados todos ellos en el Código Alimentario.

En la práctica la actuación del antiguo SOIVRE, competente para efectuar las inspecciones, es de importancia porque viene a cubrir el vacío de la inspección sanitaria, escasas veces llevada a cabo por las autoridades encargadas de la salud pública. Característica peculiar de la reglamentación es que la escala de multas no se fija en dinero, sino que se establece en función del valor de la expedición comercial, oscilando entre el 10 por 100 para las faltas leves y el 100 por 100 para las muy graves.

Debe destacarse, por último, que la inspección del SOIVRE recae sobre productos y no sobre actividades, abarcando a todos aquellos que hayan sido objeto de importación.

Otro sistema sancionador de importancia, pero igualmente localizado es el que se aplica a los establecimientos turísticos. La consideración como infracciones de las conductas que puedan afectar a la calidad y estado sanitario de los alimentos son aquí casos concretos de un planteamiento más general, pues la legislación y concretamente el Decreto 231/1965, de 14 de enero, que aprueba el Estatuto ordenador de empresas y actividades turísticas privadas, considera infracciones los actos que se cometan contra lo preceptuado en el Estatuto y las Reglamentaciones de cada ramo de la actividad. El propio Estatuto dispone que es obligación de las empresas prestar servicios de acuerdo con las respectivas reglamentaciones por lo que debe entenderse incluido como infracción que los servicios que impliquen facilitar productos de interés alimentario se presten ofreciendo dichos alimentos en condiciones defectuosas.

Nuevamente encontramos aquí la especificación de una escala de multas en virtud de la cual se asignan a las autoridades turísticas las potestades correspondientes, confiándose al Gobierno la de imponer multas superiores a 500.000 pesetas. En cuanto al procedimiento sancionador debe recordarse que es uno de los procedimientos especiales enumerados por el Decreto de 10 de octubre de 1958, por lo que se rige por las disposiciones específicas sobre policía turística.

Pero más importantes que las infracciones y sanciones hasta ahora mencionadas en este apartado son las aplicables a las industrias agropecuarias, que se rigen por el Decreto 1775/1967, de 22 de julio, en el caso de las que son competencia del Ministerio de Industria y Energía, y por el Decreto 2177/1973, de 12 de junio, en cuanto a aquellas que están incluidas en el ámbito competencial del Ministerio de Agricultura y Pesca. En ninguno de los dos casos es finalidad primordial de los Decretos sancionar las conductas que atenten contra las debidas condiciones sanitarias de los alimentos. Una y otra norma se preocupan, sobre todo, del cumplimiento de las condiciones exigidas para la instalación de industrias. Ahora bien, entre estas condiciones se encuentran desde luego el cumplimiento de los requisitos sanitarios, con lo que las potestades sancionadoras correspondientes se proyectan sobre nuestra materia. De todas formas, en el caso de la potestad sancionadora de Agricultura se encuentra un precepto que está directamente relacionado con infracciones al Código Alimentario y a las normas dictadas para su desarrollo. Se declaran actos clandestinos, lo que en terminología normal equivale a faltas graves, las conductas que incumplan normas sobre envases y embalajes de los productos agrarios, y, por otra parte, al regularse los actos fraudulentos equivalentes a las faltas muy graves, se considera agravante la presencia en los productos agrarios de elementos nocivos a las personas o animales, por adición voluntaria o por otra razón.

Los Decretos contienen la acostumbrada escala de sanciones, en la que como es habitual se reservan al Gobierno las de cuantía máxima. La regulación aplicable por el Ministerio de Industria y Energía sigue la tónica normal de expresar la cuantía de las sanciones en dinero. En cambio, el Decreto aplicable por los servicios dependientes de Agricultura y

Pesca sitúa la escala de sanciones entre 25.000 pesetas y una cantidad que oscile entre el duplo y quíntuplo del valor de la mercancía. También prevé la posibilidad de decomiso de los productos en caso de fraudes.

En cuanto al procedimiento sancionador y a los recursos, uno y otro Decreto se remiten a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

### **C) La disciplina del mercado<sup>107</sup>**

Junto a las potestades sancionadoras de las autoridades sanitarias, el otro sistema de aplicación general viene constituido por la normativa de disciplina de mercado. La finalidad de la norma, única que tiene fuerza de ley de las que establecen sanciones, es primordialmente como ya se ha dicho, de carácter estrictamente económico, intentando preservar un orden que suponga equilibrio entre los intereses de los comerciantes y los derechos de los consumidores y usuarios. Pero la amplitud con que está concebida la regulación incluye todo tipo de infracciones, sin exceptuar las que afectan a las condiciones sanitarias de los productos.

En todo caso, sin ánimo de entrar en un examen minucioso del Decreto legislativo 3632/1974, de 20 de diciembre, que es el regulador de la materia, debe señalarse que el mantenimiento de la disciplina del mercado consiste según dicho Decreto en cumplir tanto las condiciones habituales en el tráfico mercantil como las disposiciones comerciales sobre normalización y condiciones técnica y técnico-sanitarias de venta, así como la legislación sobre precios.

El objeto sobre el que recaen las inspecciones y la potestad sancionadora en materia de disciplina del mercado es, desde luego, amplísimo y comprende tanto las instalaciones y establecimientos, como los productos considerados en sí mismos. Lo primero se desprende de la consideración como falta de «el incumplimiento de la normativa sobre instalaciones o condiciones para la apertura de los establecimientos mercantiles, o para el ejercicio de actividades comerciales». Esto no afecta a las industrias, pero sí a los comercios al por menor, que no están sometidas más que a este tipo de procedimiento sancionador y al de carácter municipal.

El contenido de la potestad sancionadora es aquí algo más complejo que en los demás casos, pues además de la habitual escala de multas, que presenta la peculiaridad de admitir las de cuantía ilimitada, pueden aplicarse el decomiso de las mercancías, e incluso el cierre temporal o definitivo de la empresa, establecimiento o industria, sanción ésta que se reserva expresamente al Consejo de Ministros. Ciertamente estas anomalías se explican por la antigüedad de los preceptos y mandatos, los cuales, a través de refundiciones sucesivas, provienen en último extremo de la legislación aplicada por la Fiscalía de Tasas durante la posguerra. Pero, en todo caso, parece que esta regulación de las sanciones no se atiene en modo alguno a las líneas generales del ordenamiento español vigente.

En cuanto al procedimiento sancionador, el Decreto legislativo se remite a la Ley de Procedimiento, aunque dicta numerosas normas específicas complementarias, por lo que la garantía de los particulares parece debidamente asegurada, sin perjuicio de que fuera conveniente modificar algún punto de la regulación específica.

<sup>107</sup> Véase mi obra citada en nota y 2, y en cuanto a estudios especializados, Tornos: «Las sanciones en materia de disciplina del mercado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13, 1977, pp. 229 y ss. Téngase en cuenta no obstante la advertencia recogida en la nota 76.



### 3. LA CONCURRENCIA DE SANCIONES

Los diversos sistemas sancionadores de que se ha dado cuenta presentan, sin duda, defectos que sería conveniente corregir en las reformas que se hagan para adaptar la legislación española al nuevo ordenamiento que se deduce de la reciente Constitución. Sin embargo, aquí no es imprescindible referirse detalladamente a este punto, que quizá llevaría muy lejos del objeto central de la exposición.

En cambio sí parece conveniente aludir a las características generales del complejo sistema de sanciones, que no son diferentes de las que ya hemos visto en apartados anteriores respecto a las autorizaciones, registros administrativos e inspección. Todas ellas reflejan, por otra parte, los defectos del sistema de competencias. En definitiva, el resultado es que concurren en la materia media docena de sistemas sancionadores que se superponen entre sí, recayendo algunos sobre todas las actividades, mientras que en otros casos sólo se aplica uno de ellos a la expedición de productos de interés alimentario. La necesidad de coordinar estas actuaciones era evidente, y ello es quizá el único contenido medianamente positivo del Decreto 1808/1981, por el que se crea la Secretaría de Estado para el Consumo. Se expresa no obstante la reserva de que la eficacia quizá no sea muy completa porque las diferentes organizaciones inspectoras y sancionadoras sólo dependen del Secretario de Estado de modo funcional, manteniendo su adscripción orgánica, lo que quiere decir que la nueva autoridad creada les puede dar indicaciones, pero continúan recibiendo órdenes de sus antiguos y actuales superiores jerárquicos.

Además de este problema de organización administrativa, hay que referirse en cuanto a la concurrencia de sanciones a la admisión expresa en el Derecho español de una sanción múltiple por la misma conducta. Debe recordarse que el Código Penal tipifica y sanciona en sus artículos 341 y siguientes y concordantes los delitos contra la salud pública. Pues bien, este sometimiento a la jurisdicción criminal coexiste plenamente con las infracciones administrativas en la materia. Así se afirma expresamente en el Decreto regulador de las infracciones a la disciplina del mercado<sup>108</sup>.

Por otra parte cabe también que dentro del orden administrativo se impongan sanciones múltiples, ya que de manera expresa se mantienen las competencias de los Gobernadores civiles en materia de orden público<sup>109</sup>, afirmándose su concurrencia con las sanitarias, y a su vez éstas pueden concurrir con las que se produzcan en el ámbito de la disciplina del mercado<sup>110</sup>.

Por lo demás se han mencionado hasta el momento las sanciones dobles o múltiples expresamente admitidas por las normas legales y reglamentarias, pero, desde luego, a pesar de que no se encuentren afirmaciones expresas en la legislación, nada impide que los diferentes sistemas sancionadores examinados actúen de forma simultánea.

De este modo la concurrencia de sanciones presenta en un estado prácticamente patológico el doble problema de las ciencias administrativas. De una parte, muestra las características de una defectuosa organización, innecesariamente multiplicada y escasamente coordinada. De otra parte supone escasas garantías para el ciudadano, a quien pueden sancionar una o varias de las autoridades administrativas competentes o todas a la vez.

108 Artículo 2º del Decreto regulador.

109 Artículo 5.º, 6, del Decreto 797/1975, de 21 de marzo, sobre competencia de la Dirección General de Sanidad en materia alimentaria.

110 Véase lo dicho en nota 89.

En este como en otros puntos se advierten las consecuencias, no sólo del sistema jurídico propio del régimen anterior, siempre inclinado a potenciar la capacidad represora, sino además de que no se haya incluido en nuestra progresiva Constitución el principio de «non bis in ídem» en materia sancionadora.

## VI. LÍNEAS GENERALES DE UNA POSIBLE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA ALIMENTARIA

El presente trabajo no ha sido ni pretendía ser otra cosa que una exposición de las líneas generales del Derecho administrativo español en cuanto afecta a los productos de interés alimentario. El contenido de este trabajo necesariamente ha reflejado la situación en que se encuentra nuestro derecho positivo sobre la materia, situación que dista mucho de ser satisfactoria, a pesar de la reciente creación de la Secretaría de Estado para el Consumo, llevada a cabo por otra parte bajo la presión de circunstancias graves que requerían una respuesta política urgente.

Por ello no se quiere terminar estas páginas sin dar unas indicaciones generales sobre lo que podría ser una actuación administrativa coordinada en materia alimentaria.

Partiendo de la base de la actual Secretaría de Estado y de las tareas que debe cumplir parece urgente:

1.º Comenzar la elaboración de un Proyecto de Ley dictado en desarrollo del artículo 51 de la Constitución que, a tenor de dicho artículo, regulase el comercio interior y de forma destacada asegurase una defensa de la salud y de los legítimos intereses de los consumidores.

Los derechos de éstos deben ser declarados de forma que no deje lugar a dudas, así como los procedimientos administrativos o judiciales para hacer efectivos estos derechos.

2.º Sería de utilidad llevar a cabo una recopilación y revisión de la legislación española de interés alimentario, en este momento extraordinariamente dispersa. Como consecuencia de ello sería preciso realizar una serie de actividades, que fuesen desde la homogeneización de las normas de desarrollo del Código Alimentario, hasta una nueva regulación del procedimiento para elaborar y dictar estas normas, incluyendo quizá algo tan modesto, pero efectivo, como publicar una recopilación de la legislación alimentaria.

3.º Dentro de la tónica de comenzar por cumplir las normas vigentes antes de desecharlas como carentes de interés, convendría poner en práctica lo establecido en la disposición final tercera del Decreto regulador de las competencias sanitarias. Se establece allí que por Orden de la Presidencia del Gobierno se llevará a cabo una coordinación de los distintos registros existentes en los Departamentos ministeriales.

4.º Por último, quizá fuera conveniente llevar a cabo la unificación de las inspecciones, dotándolas de los medios adecuados para hacer frente a su labor con una mediana eficacia.

Ello no tendría porqué dar lugar a que desapareciesen potestades inspectoras y sancionadoras de los Ministerios competentes, los cuales podrían conservar una parte de los efectivos para hacer frente a atenciones no relacionadas con las condiciones alimentarias adecuadas.

Desde luego, los puntos anteriores pueden ser los cometidos inmediatos de la nueva Secretaría de Estado, a lo que puede añadirse la labor cotidiana de dirigir la práctica de las inspecciones. Pero si en vez de mantener el criterio que se deduce del Decreto de creación de la Secretaría de Estado se tuviera la voluntad política suficiente para afrontar el problema de calidad y condiciones sanitarias adecuadas de los alimentos sería necesario, no sólo enfrentarse claramente con los múltiples intereses que se oponen a ello creando un grave problema a la sociedad española, sino además reunir bajo una sola autoridad responsable las competencias para ejercicio de la potestad reglamentaria o propuesta al Gobierno según los casos, la totalidad de los registros existentes, y la inspección debidamente unificada. Esta autoridad única tendría que montar, desde luego, unos sistemas eficaces para recibir información y ofrecerla al público y para coordinar de modo permanente su actuación con las que lleven a cabo las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos mientras subsistan, así como las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias.

# APÉNDICE

## **REAL DECRETO 2823/1981, DE 27 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REESTRUCTURAN DETERMINADOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

Los problemas de la sanidad merecen una atención preferente que ha de tener un adecuado reflejo en las estructuras departamentales. En su dimensión política y administrativa, la defensa de la salud presenta, por otra parte, aspectos estrechamente relacionados con la protección de los consumidores.

Estas razones hacen conveniente la creación de un Ministerio de Sanidad y Consumo que permitirá dar unidad de dirección a todas las actuaciones de la Administración Central relativas a la salud de los españoles y dotar a un solo Departamento de los medios jurídicos y materiales concordados con las responsabilidades inherentes a esta materia.

Entre las medidas incluidas en la Proposición de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados en su reunión del día 17 de septiembre de 1981 figuraba la de crear un Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con atribución al mismo de las competencias correspondientes.

El próximo cumplimiento de esta medida aconseja proceder ahora a un cambio en la denominación del Departamento correspondiente, que será en lo sucesivo la de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En su virtud, y en uso de la autorización concedida por el artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, a propuesta del Presidente del Gobierno, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de noviembre de 1981, dispongo:

Artículo 1.º Se crea el Ministerio de Sanidad y Consumo, que estará integrado por:

- La Secretaría de Estado para la Sanidad.
- La Secretaría de Estado para el Consumo.
- Los Organos y Entidades dependientes de ambas Secretarías de Estado.
- La Secretaría General Técnica y la Dirección General de Servicios.
- Los Concejos, Comisiones, Patronatos y otros Organos de coordinación o tutela en materia sanitaria.

Art. 2.º El Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social tendrá en lo sucesivo la denominación de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dependerán del mismo los Organos y Entidades actualmente integrados en el Departamento, salvo los que por este Real Decreto se transfieren al Ministerio de Sanidad y Consumo.

Art. 3.º El Ministerio de Agricultura y Pesca se denominará en lo sucesivo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Por el Ministerio de Hacienda se realizarán las transferencias o habilitación de créditos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Real Decreto.

*Segunda.* Se autoriza a los distintos Ministerios, previa aprobación de la Presidencia del Gobierno, para dictar o proponer al Gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones precisas para la aplicación y desarrollo del presente Real Decreto.

*Tercera:* Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto.

*Cuarta.* El presente Real Decreto entrará en vigor en el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a 27 de noviembre de 1981.—JUAN CARLOS R.— El Presidente del Gobierno, *Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo.*

### **REAL DECRETO 2825/1981, DE 27 DE NOVIEMBRE, SOBRE REGISTRO SANITARIO DE ALIMENTOS**

El Pleno del Congreso de Diputados, en su reunión del día 17 de septiembre de 1981, aprobó un plan de medidas urgentes de defensa de la salud de los consumidores, entre las que se encuentra el mandato de que el Registro Sanitario hoy existente sea considerado como registro unificado para las inspecciones que en materia alimentaria lleven a cabo los Servicios correspondientes, considerándose como clandestina cualquier industria del sector alimentario no incluida en dicho Registro Sanitario. Asimismo ordena la adecuada publicidad del mismo y la obligatoria expresión de su número en los productos alimenticios elaborados

En cumplimiento de dichos mandatos de la Cámara legislativa, el presente Real Decreto declara el carácter unificado del Registro General Sanitario de Alimentos, prevé su utilización y comprobación por todas las Administraciones públicas, la adecuada difusión y publicidad de sus datos y la obligatoria expresión del número de Registro Sanitario en los productos alimenticios elaborados.

Con el fin de conseguir la eficacia que se pretende, se hace referencia expresa a las atribuciones, competencias y consiguientes responsabilidades que en estas materias incumben a los Entes Autonómicos, así como a las autoridades municipales, en beneficio de la eficacia y exacto funcionamiento del citado Registro, que es de interés general para toda España e instrumento indispensable para la defensa de la salud de todos los ciudadanos.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de noviembre de 1981, dispongo:

Artículo 1.º 1. El Registro General Sanitario de Alimentos tendrá carácter nacional, estará a cargo de la Secretaría de Estado para la Sanidad y en el mismo se inscribirán las industrias, establecimiento e instalaciones de producción, transformación o manipulación, almacenamiento, depósito, distribución, importación o envasado de alimentos, productos y útiles alimentarios, sin cuyo requisito se reputarán clandestinos.

Las Reglamentaciones técnico-sanitarias podrán determinar los establecimientos menores que, por su entidad, no están obligados a inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos, si bien quedan sujetos a las autorizaciones y controles sanitarios correspondientes.

2. Estarán asimismo sujetos a inscripción en el Registro los aditivos, desnaturalizadores, material macromolecular para la fabricación de envases y embalajes, preparados alimenticios para regímenes especiales, aguas de bebida envasadas y detergentes y desinfectantes empleados en la industria alimentaria. Esta enumeración puede ser ampliada o modificada por acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Coordinación y Planificación Sanitaria, cuando las características especiales de un producto hagan necesaria una vigilancia sanitaria específica a nivel nacional.

3. Los demás productos que fabriquen, elaboren, manipulen o envasen las citadas industrias, establecimientos o instalaciones serán objeto de anotación en su hoja o expediente de registro, previa la oportuna declaración por los interesados, antes de su lanzamiento al mercado, indicando la composición y características del producto y el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Reglamentaciones técnico-sanitarias.

4. Las resoluciones, inscripciones y anotaciones a que se refieren los párrafos anteriores deberán realizarse en el plazo máximo de tres meses, salvo que expresamente se requieran inspecciones, estudios o análisis que exijan una mayor duración.

La Administración competente en cada caso podrá requerir que la documentación presentada venga avalada por un técnico responsable que garantice la adecuación de las instalaciones y la idoneidad del producto, sin perjuicio de que verifique las inspecciones, tomas de muestra, análisis o estudios que exija la Reglamentación Técnico-Sanitaria o que resulten aconsejables en interés de la salud pública o de la exactitud del Registro.

Art. 2.º 1. Todos los Departamentos y Organismos de la Administración Central, de los Entes Autonómicos y de las Administraciones Locales prestarán su colaboración y coordinarán los servicios que dependan de los mismos para conseguir la mayor eficacia y exactitud del Registro General Sanitario de Alimentos, así como para dar la publicidad adecuada a los datos del Registro y facilitar su conocimiento por la población.

2. El Registro General Sanitario será considerado como registro unificado para todas las inspecciones que en materia alimentaria se lleven a cabo en todo el territorio nacional.

3. La autorización de los aditivos y demás productos a que se refiere el artículo 1.º, 2, excepto las aguas de bebida envasadas, se realizará por la Dirección General de Salud Pública, de la Secretaría de Estado para la Sanidad, sin cuyo requisito previo y preceptivo no serán inscritos en el Registro.

La autorización sanitaria de las aguas de bebida envasadas necesaria para su inscripción en el Registro, se realizará por los Servicios indicados en el número 4 de este artículo.

4. Las autorizaciones sanitarias necesarias para que accedan al Registro las industrias, establecimientos e instalaciones a que se refiere el artículo 1.º, 1, que sean preceptivas con arreglo a las Reglamentaciones técnico-sanitarias serán otorgadas por los correspondientes Servicios de los Entes Autonómicos, y donde no se hubiesen constituido o no hubiesen recibido todavía el traspaso de dichos Servicios, por la Administración Sanitaria Periférica del Estado.

Los citados Servicios recibirán y tramitarán, además, las declaraciones y comunicaciones que deban constar en el Registro realizarán las comprobaciones que resulten precisas y harán constar su visto bueno y conformidad, que servirá de base para la correspondiente inscripción o anotación, la cual notificará a los interesados.

5. En el plazo de quince días, los Servicios del Registro General Sanitario de Alimentos verificarán las inscripciones o anotaciones correspondientes a las autorizaciones, declaraciones o comunicaciones antes indicadas.

6. La Dirección General de Salud Pública podrá, en cualquier momento, proceder a la revisión de las inscripciones o anotaciones realizadas. La resolución será motivada y expresará las razones de interés sanitario o de exactitud del Registro que aconsejan tal decisión.

Art. 3.º 1. De acuerdo con la normativa reguladora de la materia, en los envases, etiquetas, rótulos, cierres o precintos de los productos alimentarios o alimenticios deberá figurar necesariamente el número del Registro General Sanitario de Alimentos correspondiente a la industria, establecimiento o instalación y los demás datos significativos que permitan identificar el producto, los cuales deberán coincidir con los incorporados al Registro.

2. Salvo en los supuestos de nueva construcción o primer establecimiento, la referencia de la correspondiente inscripción o anotación en el Registro General Sanitario de Alimentos será exigida a las industrias o Empresas de alimentación para la obtención de cualesquiera otras licencias o autorizaciones administrativas, incluidas las fiscales, las municipales y las de importación y exportación. Asimismo se exigirá dicha referencia en los supuestos en que haya de percibir ayudas o subvenciones con cargo a fondos públicos, en los contratos de suministro de alimentos a Entidades públicas y Empresas nacionales, en los contratos de publicidad y en todos los casos de inspección alimentaria.

Art. 4.º 1. El Registro General Sanitario de Alimentos es público y los datos contenidos en el mismo se facilitarán a quien los solicite en forma de certificación.

2. Los Servicios encargados del Registro publicarán, al menos, trimestralmente, las inscripciones, anotaciones, suspensiones, cancelaciones y demás incidencias. Dicha publicación será remitida preceptivamente a los Servicios a que se refiere el artículo 2.º, 4, y a las demás Entidades, Organismos o particulares que lo soliciten.

3. Asimismo, los Servicios encargados del Registro realizarán o promoverán publicaciones sectoriales para el mejor conocimiento de los interesados y del público en general, facilitando las actuaciones que, en este sentido, realicen los Entes Autonómicos, las Administraciones Locales, las agrupaciones empresariales o las asociaciones de consumidores.

Art. 5.º 1. La inspección sanitaria de las industrias, establecimientos e instalaciones de alimentación y el análisis y control sanitario de los productos serán realizados, de conformidad con lo establecido en las correspondientes Reglamentaciones técnico-sanitarias, por los Servicios a que se refiere el artículo 2.º, 4, y, en el ámbito de su competencia, por los Servicios de las Corporaciones Locales.

2. Las autoridades municipales deberán poner en conocimiento de los Servicios a que se refiere el artículo 2.º, 4 y 5, las industrias, establecimientos, instalaciones o productos a que se refiere el artículo 1.º, cuando no conste su inscripción o anotación en el Registro General Sanitario de Alimentos.



3. El Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, siguiendo las instrucciones de la Dirección General de la Salud Pública, realizará los análisis y controles correspondientes a lo establecido en el artículo 2.º, 3, y los demás que específicamente se le ordenen. Asimismo facilitará apoyo técnico a los demás Centros y Servicios encargados del control sanitario de alimentos.

Art. 6.º 1. Lo establecido en el presente Real Decreto no excluye la plena responsabilidad de las Empresas y de sus técnicos en cuanto a la garantía sanitaria y de calidad de los productos que suministran al público. Las sanciones firmes por infracciones en dichos aspectos serán anotadas en el Registro y se harán constar a efectos de lo establecido en el artículo 4.º

#### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social se adoptarán las medidas necesarias para el mejor desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el presente Real Decreto.

*Segunda.* Quedan derogados los artículos 1.º, 3.º y 4.º del Decreto 797/1975, de 21 de marzo; el Real Decreto 2688/1977, de 23 de julio, y cuantas otras disposiciones se opongan a lo establecido en el presente Real Decreto.

Dado en Madrid a 27 de noviembre de 1981.—JUAN CARLOS R.— El Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, *Jesús Sancho Rof*.

## COLECCIÓN «INFORME»

1. *El Estado y las Fuerzas Armadas.*
2. *La Seguridad Social de los Funcionarios.* Fuerzas Armadas y Funcionarios civiles del Estado.
3. *El Mensaje de la Corona.*
4. *La descolonización del Sahara.*
5. *La hora de las reformas.* El Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas. Sesión plenaria del 28 de enero de 1976.
6. *La Defensa de la Comunidad Nacional.*
7. *Mensaje de la Corona / II.* Primer mensaje Real, a las Fuerzas Armadas, a la Familia Española, al Pueblo de Cataluña, al Consejo del Reino.
8. *Calendario para la Reforma Política.*
9. *Los Reyes en América.* 1. República Dominicana y Estados Unidos.
10. *Medidas económicas del Gobierno.* 8 de octubre de 1976.
11. *Los Reyes en América.* 2. Colombia y Venezuela.
12. *Los Reyes en Europa.* 1. Francia.
13. *Reforma Constitucional.* Proyecto de Ley para la Reforma Política.
14. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política.*
15. *Mensajes de la Corona / III.* A las primeras Cortes democráticas de la Monarquía.
16. *Los Reyes en América.* 3. Venezuela. Guatemala. Honduras. El Salvador. Costa Rica. Panamá.
17. *Los Pactos de la Moncloa.* Texto completo del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política.
18. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de actuación jurídica y política (27 octubre 1977-27 enero 1978).*
19. I. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* 1. Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social.
19. II. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* Política monetaria, Reforma fiscal y Reforma del sistema financiero.
20. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias.* Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha.
21. *Un nuevo horizonte para España.* Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978.
22. *El Gobierno ante el Parlamento.* 22 junio 1977-31 octubre 1978.
23. *Mensajes de la Corona / IV.* Primer mensaje de la Corona (1975); Apertura de las Cortes Constituyentes (1977); Sanción a la Constitución Española (1978).
24. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 30.3.1979.
25. *Mensajes de la Corona / V.* A las Cortes Generales.
26. *Los Reyes en Europa.* 2. Universidad de Estrasburgo y Consejo de Europa.
27. *Mensajes de la Corona / VI.* Mensajes de Navidad 1975-1979.
28. *El Gobierno ante el Parlamento / 2.* Comunicación del Gobierno y discurso de su Presidente en el Congreso de los Diputados 17 y 20 de mayo de 1980.

29. *El Gobierno ante el Parlamento / 3. La Cuestión de confianza.* Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Pleno del 16.9.1980
30. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 19.2.198.
31. *Los Reyes con el Pueblo Vasco.*
32. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías.* Centro de Estudios Constitucionales. Mayo 1981.
33. *El Defensor del Pueblo.* Legislación Española y Derecho comparado.
34. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas.* Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981.
35. *Partidos Políticos.* Regulación Legal. Derecho comparado, Derecho español y Jurisprudencia.
36. *Acuerdos autonómicos 1981.*
37. *Regulación jurídico-pública de los productos alimentarios.*
38. *La Seguridad Social Española. Programa de mejora y racionalización.*
39. *Los Reyes en Europa. 3. El Premio Carlomagno.*
40. *Mensajes de la Corona / VII. Apertura de la Legislatura.*
41. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados.
42. *Acuerdo sobre retribuciones del personal de la Administración del Estado.*
43. *Consejo de Estado. Discursos pronunciados en el acto de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado.*
44. *Los Reyes en América. 4. Uruguay. Brasil. Venezuela: Premio «Simón Bolívar».*
45. *El Gobierno ante el Parlamento / 4.*
46. *Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*
47. *El Gobierno ante el Parlamento / 5.*
48. *Proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.*
49. *Consejo de Estado.*

*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.*

CONSTITUCION ESPAÑOLA, art. 51.1.

**Precio: 175 pesetas**

**SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES**



**PRESIDENCIA DEL GOBIERNO**