Proteger la salud a través de la normativa de seguridad alimentaria y nutrición

Pilar Velázquez González
Especialista en Derecho Alimentario
GAY-VENDRELL Abogados

Como consumidores, todos esperamos que los alimentos y bebidas que encontramos a nuestra disposición en los establecimientos de venta o restauración sean seguros. El requisito de seguridad es algo tan intrínseco al concepto de alimento, tan habitual en nuestra sociedad actual, que simplemente lo damos por hecho y no somos conscientes de que detrás de la seguridad de cada alimento hay múltiples actuaciones necesarias de los diferentes agentes involucrados en la cadena alimentaria (agricultura, pesca, producción, transformación, distribución, restauración...), de las autoridades responsables de su control, incluso del consumidor y del legislador en la materia.

Seguridad alimentaria en la UE

Efectivamente, en España, de forma semejante al resto de la Unión Europea, convivimos con altos índices de seguridad alimentaria, como corresponde a una sociedad que tiene como objetivo un elevado nivel de protección de la salud de las personas[1]. La normativa de seguridad alimentaria está ampliamente armonizada en la Unión Europea y los diferentes países miembros se rigen por pautas comunes, tanto en las exigencias que tienen que cumplir las empresas productoras y distribuidoras (cómo son, por ejemplo, los límites máximos de metales pesados en pescado o la evaluación exhaustiva de los aditivos) como en los controles que las administraciones hacen para velar por su cumplimiento.

Desde los años 90 la legislación europea recoge el sistema de control preventivo llamado APPCC (Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico, en sus siglas en inglés HACCP) que exigen a las empresas autocontrolar los alimentos con un enfoque sistemático, preventivo y muy lógico, enfoque que hoy en día es aplicado obligatoriamente por miles de empresas alimentarias independientemente de su tamaño y que ha dado resultados altamente positivos.

A escala europea está también armonizado el control que deben ejercer las administraciones nacionales y la auditoría que, a su vez, la Comisión Europea hace de las actividades de control y de la situación general de higiene de cada país. Como en tantas otras áreas económicas de actuación de la UE, las normas comunes favorecen la homogeneidad en la exigencia y la libre circulación de mercancías.

Ante esta armonización y contando con la primacía del Derecho Europeo, es innecesaria la regulación nacional adicional sobre lo ya regulado y escaso el margen de maniobra para innovar en materia de seguridad que queda a una normativa nacional, como puede ser la recientemente publicada Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición[2].

Seguridad alimentaria en España

Sin embargo, los aspectos relativos a la imprescindible coordinación de las múltiples administraciones competentes en materia alimentaria (administraciones cuyo número se multiplica debido a nuestro reparto constitucional) sí presentan margen para la regulación y mejora en España. Es necesario tener en cuenta que en nuestro país diversas administraciones comparten competencias respecto a los alimentos: algunos ministerios de la administración central, diversas consejerías de cada administración autonómica y los ayuntamientos. Teniendo en cuenta esta dispersión de competencias, no es de extrañar que los informes periódicos de las visitas de inspección a España de la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión Europea señalen la obligación de coordinación de autoridades, como uno de los puntos constantes necesitados de mejora[3].

Podemos considerar novedad que la ley, buscando contribuir a la coordinación, recoja la necesidad de que exista un Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (plan plurianual exigido por los reglamentos de la UE) y mande a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (adscrita al Ministerio de Sanidad) para la adopción de sus objetivos y las modalidades de suministro de la información de los controles realizados por las distintas administraciones. Esta tarea deberá realizarla la agencia citada haciendo partícipes al resto de administraciones competentes y, según la ley, buscando el «máximo consenso». Sería deseable, aunque difícil en el contexto político actual, avanzar en otras herramientas o procesos más definidos y coercitivos que hagan efectiva esa necesaria cooperación y coordinación de todas las autoridades involucradas en seguridad alimentaria. Un reciente ejemplo de falta de coordinación entre autoridades de seguridad alimentaria y sus graves consecuencias podemos encontrarlo fuera de nuestras fronteras, en Alemania, donde se gestionó mal la crisis que produjo el brote de la bacteria E. coli a finales de mayo del 2011, causando más de 40 muertes y afectando injustificadamente a los pepinos españoles con las consiguientes pérdidas económicas, de imagen, de mercado, etc.

También es innovadora, en el ámbito alimentario, la regulación de la compensación de deudas entre las administraciones públicas, cuando alguna de ellas, incumpliendo el derecho comunitario, dé lugar a que España sea sancionada por las instituciones europeas.

[1] Así lo establece, entre otras normas, el tratado de funcionamiento de la UE y, específicamente para lo alimentario, el Reglamento Europeo 178/2002 del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaría, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaría y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.(DO L 31 de 1 febrero 2002)

[2] Ley 17/2011, de seguridad alimentaría y nutrición, BOE Núm160, de 6 de julio de 2011.

[3] http://ec.europa.eu/food/fvo/index_en.cfm

Prevención de la obesidad

Puede resultar sorprendente que la ley 17/2011 aborde junto a la seguridad alimentaria otra materia completamente diferente, la nutrición, pero se trata de un área de interés creciente en las agendas políticas, lamentablemente debido al alarmante aumento de la obesidad y sobrepeso en la población mundial, tanto en sociedades desarrolladas como en vías de desarrollo. La lucha contra la obesidad motivó que en el 2004 la Organización Mundial de la Salud aprobara la «Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud»[4]. La citada estrategia afirma que «los cambios en los hábitos alimentarios y las modalidades de actividad física requerirán los esfuerzos combinados de muchas partes interesadas, públicas y privadas, durante varios decenios».

En nuestro país, tras una orden del Ministerio de Sanidad sobre esta materia en el 2004, la Agencia Española de Seguridad Alimentaría y Nutrición lanzó en febrero del 2005 la llamada «Estrategia NAOS» (Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y prevención de la Obesidad), a cuyo diseño y puesta en marcha contribuyeron algunos de los agentes involucrados, habiéndose desarrollado desde entonces, en el marco de la estrategia, diversas actuaciones públicas, privadas y conjuntas. La nueva ley recoge algunas de ellas, impulsa otras, crea un observatorio y contempla con especial atención a los menores y su entorno.

Así, por ejemplo, de forma programática la nueva ley pretende que las administraciones públicas promuevan la enseñanza a los menores de una correcta nutrición y actividad física y su importancia para la salud, fomenten su práctica y velen por el equilibrio e idoneidad de las comidas servidas en centros escolares y escuelas infantiles. Sorprendentemente, entra muy en detalle en la prohibición en centros escolares de ciertos alimentos, indefinidos por el momento, con «alto contenido» en algunos componentes (sal, grasas saturadas y trans y azúcares), contenido cuya definición remite a un desarrollo reglamentario posterior. Es de prever que resulte compleja la definición genérica de qué alimentos son «altos» en cada una de esas sustancias para las diferentes edades escolares, teniendo en cuenta que la adecuada alimentación depende en buena medida de las características propias de cada individuo y su entorno. Quizá por esta dificultad, entre otras, la Comisión Europea no ha sido capaz de llegar a un acuerdo para establecer los llamados «perfiles nutricionales de los alimentos» (previstos en el Reglamento europeo 1924/2006 de declaraciones nutricionales y de salud), lo que debiera haber hecho antes de enero del 2009.

La relación entre alimentación y salud está en constante evolución, por lo que es previsible que en los próximos años la normativa alimentaria europea continúe actualizándose para contemplar nuevos conocimientos científicos

Dentro de esa especial atención a los menores cabe destacar que la ley, confiando en los mecanismos de autorregulación, busca que el actualmente vigente Código PAOS (Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores de 13 años, prevención de la obesidad y salud) aumente la edad del ámbito de aplicación a menores de 15 años y prevé que, de no hacerlo voluntariamente los operadores en el plazo de un año, el gobierno establecerá reglamentariamente las normas oportunas. (El Código fue elaborado en el 2005 por la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas, su cumplimiento está siendo supervisado por la entidad AUTOCONTROL y actualmente están adheridas y lo respetan, la casi totalidad de las empresas que hacen publicidad a menores en España, según datos de AESAN).

Una última mención merece la regulación novedosa que la ley hace de la utilización en la publicidad de alimentos de avales de asociaciones, fundaciones, instituciones, etc. relacionadas con la salud y la nutrición, aspecto este no armonizado a escala europea y en el que sí cabía la actuación nacional.

La voluntad del legislador parece clara. Sin embargo, el éxito de la lucha contra la obesidad no depende solo de la adopción de normas, sino de múltiples factores y actores que deberán trabajar conjuntamente contra el sedentarismo y a favor de una alimentación variada, equilibrada y adaptada a las necesidades de cada individuo.

Por último, tengamos presente que la relación entre alimentación y salud está en constante evolución, por lo que es previsible que en los próximos años la normativa alimentaria europea continúe actualizándose para contemplar nuevos conocimientos científicos, como la nutrigenómica, o nuevas tecnologías, como la nanotecnología, siempre en beneficio de un elevado nivel de protección de la salud humana, del funcionamiento del mercado interior y de la competitividad de la industria. ■

[4] «Estrategia Mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud», 57.ª asamblea mundial de la OMS, mayo 2004 (WHA57.17)