

LA INTEGRACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A LA VISTA DEL REAL DECRETO 538/2015*

María José Plana Casado

Abogada especializada en Derecho alimentario

Doctoranda en Ética e Información Alimentaria en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

Investigadora del Observatorio de Bioética y Derecho de la Universidad de Barcelona

Miembro del Grup de Recerca Consolidat 2014-16 SGR 558 "Bioética, Derecho y Sociedad" de la Generalitat de Cataluña

Resumen: Ante la creciente desconfianza de los consumidores en la capacidad y las motivaciones de las Autoridades Competentes en materia de seguridad alimentaria, las organizaciones internacionales recomiendan impulsar el papel de las organizaciones de consumidores y usuarios en la comunicación de información alimentaria, en tanto que estas entidades gozan de la confianza del consumidor. Sin embargo, en España la aprobación del Real Decreto 538/2015, de 26 de junio, por el que se regula la realización de estudios, informes y análisis comparativos sobre productos alimenticios (BOE nº 153, de 27/06/2015) ha puesto en evidencia las dificultades que existen para seguir estas recomendaciones debido al desencuentro entre poderes públicos y organizaciones de consumidores y usuarios. De ello trata el presente artículo que, a la vez, ofrece un contenido sucinto de la citada norma.

Palabras clave: Organizaciones de consumidores y usuarios, seguridad alimentaria, información alimentaria, control oficial.

Title: Role of Spanish consumer organizations in food safety after the approval of Royal Decree 538/2015

Abstract: Consumers' trust in the capacities and motivations of public authorities when it comes to ensuring food safety is currently declining dramatically. Because

* Este trabajo debía haber sido publicado en el número 16 de la *Revista CESCO de Derecho de Consumo*. Por error, no se incluyó en el número 16 de la Revista, y se incluye en este número 17. La Dirección ruega públicamente disculpas a la autora.

of this reality, international organizations recommend boosting the role of consumer organizations when dealing with communication of food information. However, in Spain the approval of Royal Decree 538/2015, 26 June, which regulates the preparation of studies, reports and comparative analysis on food products (BOE nº 153, de 27/06/2015) has shown that there are significant difficulties when trying to follow these recommendations because of the clash between public authorities and consumer organizations.

Keywords: Consumer organizations, food safety, food information, official controls.

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. SITUACIÓN EN ESPAÑA. 3. SOBRE EL REAL DECRETO 538/2015: ANTECEDENTES Y CONTENIDO. 3.1. Objeto y ámbito de aplicación. 3.2. Procedimiento para la elaboración de los estudios. 3.3. Resultado del procedimiento. 4. SOBRE LAS ALEGACIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS. 4.1. Objeto y ámbito de aplicación del Real Decreto 538/2015. 4.2. Oportunidad de la norma. 5. REFLEXIONES FINALES: UNA OPORTUNIDAD PÉRDIDA PARA PROFUNDIZAR EN LA INTEGRACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.

1. Introducción

La seguridad alimentaria se ha convertido en una prioridad para las sociedades del siglo XXI. La globalización de la cadena alimentaria supone tanto la entrada en el supermercado de alimentos originarios de terceros Estados, como la fabricación de productos alimenticios con ingredientes de origen múltiple. La ventana al mundo que constituye Internet ha dado mayor visibilidad a las crisis alimentarias, independientemente de donde ocurran. Ante esta realidad, los consumidores prestan hoy especial atención a cualquier información relativa a los riesgos – reales o virtuales- derivados de sus elecciones alimentarias, y ponen en cuestión las capacidades de aquellos actores que deben garantizar la seguridad del sistema alimentario global.

Numerosos autores¹ han constatado un aumento de la desconfianza de los consumidores hacia los principales actores de la industria alimentaria –los operadores, distribuidores, productores- así como hacia las autoridades públicas a quienes se encomienda velar por la seguridad alimentaria. Este fenómeno ha puesto de manifiesto la necesidad de integrar en el sistema de protección alimentaria a organizaciones que sí gozan de la confianza de los consumidores y que -con una visión independiente y transparente de lo que sucede en el mercado- pueden educar e informar a la ciudadanía en materia de seguridad alimentaria.

¹ Véase, entre otros, De Jonge, J., Van Trijp, H., Jan Renes, R., Frewer, L., "Understanding consumer confidence in the safety of food: Its two-dimensional structure and determinants" Risk Analysis Journal, núm. 3, 2007, págs. 729-740.

Proyectos de investigación como TRUST IN FOOD² han destacado un hecho relevante: las organizaciones de consumidores y usuarios se han convertido en el actor en cuya honestidad más confían los consumidores de la Unión Europea en lo relativo a la seguridad de los productos alimenticios. Entre las conclusiones principales de este estudio se afirma lo siguiente:

"The media and food manufacturers are the two least trusted institutional actors. Such scepticism is more widespread in GB, Italy and Portugal than in the Nordic countries and the two German regions. Consumers rank-order of truth-telling actors in case of a food scandal forms groups of two. First come 'consumer organisations' and 'food experts'. Next on the list are 'food authorities' and 'media'. Ranked as third come 'farmers' and 'supermarket chains'. The least supported couple of actors with respect to truth-telling are 'politicians' and 'the processing industry'."

A la vista de esta realidad, desde organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas se promovió en 2004 el segundo Global Forum of Food Safety Regulators, cuya declaración final incluía la siguiente manifestación:

"As crucial stakeholders, consumer organizations can play an important and constructive role in building strong food safety control systems. Historically, consumer organizations have educated the public about food safety risks, and influenced government policies and corporate practices on many public health issues."

Como resultado de los trabajos de dicha cumbre se publicaron en 2005 las Directrices Dirigidas a las Organizaciones de Consumidores para Promover Sistemas Nacionales de Inocuidad de los Alimentos³ (en adelante, las "Directrices"), en las que se otorga un papel fundamental a las organizaciones de consumidores en la protección de la seguridad alimentaria. Entre otros aspectos, las Directrices que se mantienen hoy vigentes recomiendan empoderar a estas entidades otorgándoles competencias, por ejemplo, en materia de retirada de productos alimenticios del mercado⁴.

² En el informe final del proyecto de financiación comunitaria Trust in Food in Europe, elaborado por el National Institute for Consumer Research de Oslo (Noruega): "Trust in Food In Europe. A Comparative Analysis," 2003. Dicho informe es accesible en el siguiente link: http://www.sifo.no/files/file53532_fagrappport2003-5.pdf

³ Estas Directrices pueden consultarse en el siguiente link: http://www.safefoodinternational.org/guidelines_for_consumer_organizations_spanish.pdf

⁴ De acuerdo con la literalidad de la versión en castellano de dicho documento, citado en referencia 3: "El retiro de alimento contaminado puede ser activado ya sea por la industria de alimentos, organizaciones de consumidores, o por las autoridades de control de alimentos."

2. La situación en España

En España de acuerdo con las Directrices de la FAO y la OMS, las organizaciones de consumidores y usuarios desarrollan a menudo actuaciones de educación, información y análisis de lo que sucede en el mercado de alimentos. En alianza con las autoridades competentes y, entre ellas, con la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, "AECOSAN") y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en adelante, "MAGRAMA"), las organizaciones de consumidores llevan a cabo jornadas de difusión sobre múltiples aspectos relativos a la seguridad alimentaria, entre otras actuaciones. Una de las más conocidas por el consumidor es la publicación de estudios en los que se analiza y/o compara las características de determinados productos alimenticios disponibles en el mercado nacional.

Estos estudios, como el resto de actividades que llevan a cabo estas entidades, se han desarrollado hasta la fecha con arreglo a lo establecido en su marco jurídico general de actuación, constituido principalmente por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE nº 287, de 30/11/2007) (en adelante, el "Texto Refundido" o "RDL 1/2007"). Dicha norma reconoce como finalidad principal de estas entidades "la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su información, formación y educación, bien sea con carácter general, bien en relación con bienes o servicios determinados" (art. 23) y determina que deben actuar en base a dos principios rectores: el de transparencia e independencia. La actuación transparente e independiente debe asegurar que los consumidores ven salvaguardados sus derechos como tal, y en particular el derecho a la información, formación y educación (art. 17) son respetados.

Para ello, las organizaciones de consumidores y usuarios se financian a través de las aportaciones de sus asociados, así como mediante la firma de convenios y la recepción de subvenciones de diversa naturaleza.

A su vez, los intereses de estas organizaciones (y por tanto de sus adheridos) están representados en el Consejo de Consumidores y Usuarios regulado en el artículo 38 de la misma norma. A través de este órgano colegiado, estas entidades ejercen entre otros sus derechos de consulta y audiencia en aquellos temas que les corresponden. La cooperación con las instituciones se lleva a cabo igualmente, entre otros, a través de las actividades de la Conferencia Sectorial de Consumo.

Pues bien, como se desprende de todo lo anterior, el ordenamiento jurídico español no otorga a las organizaciones de consumidores y usuarios competencias específicas en el ámbito de la seguridad alimentaria. Sus capacidades de actuación en este ámbito son las mismas que en relación con cualquier otro producto de consumo.

Con la aprobación en 2013 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE nº 185, de 03/08/2013) (en adelante, "Ley 12/2013" o "Ley de la Cadena Alimentaria"), se dicta la primera norma que afecta a las capacidades de actuación de estas entidades en materia de

seguridad alimentaria. En particular, se regula el procedimiento para la elaboración de estudios relativos a las características de los productos alimenticios puestos a disposición del consumidor final.

Efectivamente, con la inclusión en dicha Ley de la Disposición Adicional Cuarta, se regula la "realización y difusión de estudios y análisis comparativos," si bien únicamente en lo relativo a los productos alimenticios. La Ley 12/2013 junto con su norma de desarrollo reglamentario Real Decreto 538/2015, de 26 de junio, por el que se regula la realización de estudios, informes y análisis comparativos sobre productos alimenticios (BOE nº 153, de 27/06/2015) (en adelante, "RD 538/2015" o el "Real Decreto"), constituyen los únicos instrumentos jurídicos nacionales que afectan a la actividad de las organizaciones de consumidores y usuarios en lo referido a la seguridad alimentaria.

De acuerdo con estas normas, los estudios, informes y análisis en los cuales se analiza el cumplimiento o incumplimiento de la legislación aplicable por parte de productos alimenticios que circulan en el mercado que llevan a cabo las organizaciones de consumidores deben seguir lo dispuesto en dicho Real Decreto 538/2015. La justificación de que solamente se vean afectados por estas normas los productos alimenticios, y no el resto de productos de consumo, no la encontramos en el preámbulo del Real Decreto ni en el de la Ley 12/2013. Es posible por tanto únicamente especular que esta decisión se debe a que la seguridad alimentaria se ha convertido en un tema prioritario para el consumidor.

Como se verá a continuación, la aprobación de la Disposición Adicional Cuarta a la Ley de la Cadena Alimentaria en 2013 y la posterior aprobación del Real Decreto en julio de 2015 han levantado ampollas entre las organizaciones de consumidores y usuarios, evidenciando en sus comunicados públicos la falta de sintonía entre organizaciones, industria alimentaria y el Gobierno estatal.

3. Sobre el Real Decreto 538/2015

Tal y como afirma, entre otros autores, García Montoro, ha quedado al descubierto una "guerra abierta entre las asociaciones de consumidores y el poder público"⁵ en la que ambos "bandos" actúan supuestamente para proteger el derecho de los consumidores a una información alimentaria honesta y veraz. Así, de acuerdo con el Real Decreto, el objetivo del mismo es "extremar las garantías de la publicación de los resultados obtenidos [en los estudios sobre productos alimenticios]" para que el consumidor esté honestamente informado, mientras que las organizaciones de consumidores y usuarios entienden que se está vulnerando su derecho a "comunicar libremente la información veraz por cualquier medio de difusión (...)

⁵ García Montoro, L. "Guerra abierta entre asociaciones de consumidores y poder público por la reciente promulgación del real decreto que regula la realización de estudios, informes y análisis comparativos sobre productos alimenticios" 2015. Documento accesible en el siguiente link:

http://blog.uclm.es/cesco/files/2015/08/Guerra-abierta-entre-asociaciones-de-consumidores-y-poder-p%25C3%25BAblico-por-la-reciente-promulgaci%25C3%25B3n-del-Real-Decreto-que-regula-la-realizaci%25C3%25B3n-de-estudios_informes-y-an%25C3%25A1lisis.pdf

redundando en el desequilibrio entre consumidores y productores-distribuidores-comercializadores⁶.”

Acentúa el desencuentro el hecho de que la Disposición Adicional que da cabida a esta norma se incluyó en el texto definitivo de la Ley de la Cadena Alimentaria mediante el procedimiento de enmienda en el Congreso de los Diputados y, por lo tanto, sin posibilidad de dar la audiencia debida a estas organizaciones. Sin embargo, sí que existió negociación con ocasión de la tramitación de la norma de desarrollo, finalmente aprobada mediante el Real Decreto 535/2015 que ahora nos ocupa.

3.1. Objeto y ámbito de aplicación

En primer lugar, cabe destacar que la norma no se dirige formalmente a las organizaciones de consumidores y usuarios, porque el legislador omite singularizar el tipo de entidades elaboradoras de estos estudios. Así, de acuerdo con lo enunciado en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de la Cadena Alimentaria, el RD 538/2005 establece desde su artículo 1º un marco jurídico para el desarrollo de estudios, informes y análisis de productos alimenticios cuando dichos estudios estén “destinados a su publicación o difusión para información del consumidor (...) con el fin de conocer sus características o determinar el cumplimiento de la legislación que les es de aplicación [a los productos alimenticios] o establecer análisis comparativo entre productos [alimenticios] del mismo tipo ofrecidos en el mercado.” De acuerdo con este precepto, un estudio recae dentro del ámbito de aplicación de la norma por estar destinado a informar al consumidor respecto de las características de un producto alimenticio y no en función de quién lo elabora.

Como consecuencia de lo anterior y como reconoce expresamente el artículo 1º punto 3 del Real Decreto, se excluyen de su campo de aplicación aquellos “proyectos y estudios técnicos o científicos que no se realicen con objeto de su publicación o difusión para informar al consumidor, en particular publicaciones científicas, tesis o libros, desarrollados con dicho carácter sobre cualquier tipo de producto alimenticio.” Este segundo precepto refuerza el hecho de que lo importante para quedar sometido a la norma es que el estudio tenga por objeto principal informar al consumidor. Y así, aquellas publicaciones científicas destinadas principalmente a la comunidad científica quedan excluidas del campo de aplicación de la norma (con independencia de que posteriormente sus resultados se difundan entre el público en general y, por lo tanto, entre los consumidores).

Por otro lado, y a pesar de lo que parece desprenderse de la literalidad de la rúbrica del Real Decreto 538/2015, no es necesario que los estudios, informes o análisis sean de tipo comparativo, de acuerdo con lo establecido en el punto 2º del artículo 1.

⁶ Dictamen del Consejo de Consumidores y Usuarios de fecha 4 de junio de 2013, accesible en el siguiente link: <http://www.consumo-ccu.es/pdf/manifiestoEnmiendaPLcadenaAlimentaria.pdf>

3.2. Procedimiento para la elaboración de los estudios

El Procedimiento vinculante para la elaboración de los estudios constituye el contenido fundamental del RD 538/2015. Con carácter general, se establece un procedimiento de toma de muestras y valoración y comunicación de resultados similar a la metodología propia del sistema de control oficial de productos alimenticios establecido para la inspección pública en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria (BOE nº 168, de 15/07/1983) (en adelante, "Real Decreto 1945/1983"). Si bien la literalidad del Real Decreto 535/2015 sobre estudios comparativos define clara y detalladamente los pasos que debe llevar a cabo el elaborador del estudio antes de publicar sus resultados, cabe señalar en este punto de forma sucinta las obligaciones y derechos que del mismo emanan:

- a) Obligación para los elaboradores del estudio de emitir una ficha técnica del estudio que incluya los elementos esenciales del mismo (a saber, objeto de estudio, producto estudiado, características analizadas, método de toma de muestras y métodos de análisis utilizados), así como obligación de remitir dicha ficha al operador responsable de acuerdo con la información que aparece en el etiquetado.
- b) Obligación de vinculación a los métodos de toma de muestras y métodos de análisis definidos en los artículos 4 y 5 de la norma. Esto requiere la toma de 3 muestras pertenecientes al mismo lote, remitiendo una muestra al laboratorio acreditado para control oficial de su elección y las otras dos al Laboratorio Arbitral Agroalimentario del MAGRAMA para su depósito previa elaboración del informe.
- c) Obligación para los elaboradores del estudio de remitir al operador interesado los resultados del análisis inicial, con carácter previo a la publicación del estudio en los términos establecidos en la norma.
- d) Derecho del operador interesado a realizar un análisis contradictorio con una de las muestras depositadas ante la Administración Pública. La espera de los resultados de este segundo análisis únicamente retrasará la publicación del estudio (durante el plazo de 15 días que la norma otorga al operador para realizar y remitir el análisis contradictorio) en el caso de que el análisis realizado a petición del elaborador manifestara un incumplimiento legal.
- e) Obligación de realizar un análisis dirimente, en presencia de ambas partes, para el caso en el que el análisis contradictorio no detecte un incumplimiento legal pero el elaborador del estudio quiera seguir adelante con el mismo.

Los gastos derivados de la elaboración del primer análisis correrán por cuenta del elaborador del estudio, mientras que el coste del análisis contradictorio debe ser asumido por el operador. En cuanto al dirimente, el Real Decreto

establece que los costes de su realización los debe sufragar “la parte cuyos análisis tengan sentido contrario a este.”

El objetivo de este procedimiento es asegurar que la valoración del resultado del estudio utiliza los mismos criterios que establece la normativa del control oficial, y así no pueda darse la paradoja de que la disparidad de metodologías analíticas o de criterios de valoración genere conclusiones contradictorias. Garantizar la homogeneidad de técnicas y criterios permite al operador alimentario producir alimentos con mayor seguridad jurídica. Y como consecuencia, impide en último término que los consumidores se vean confundidos por valoraciones contrarias ante una misma actuación.

A la luz del procedimiento anteriormente descrito, cabe preguntarse cómo debe gestionarse la elaboración de aquellos estudios que no tienen por objeto el estudio de características analíticas del producto, así como si quedan sometidos los estudios sobre cumplimiento de la legislación alimentaria sobre etiquetado a la obligación de dar réplica al operador o bien están excluidos del ámbito de aplicación de la norma. Ello en tanto que el artículo 1 del Real Decreto 538/2015 indica claramente que se someten al Real Decreto todos los estudios “destinados a su publicación o difusión para información del consumidor (...) con el fin de conocer sus características o determinar el cumplimiento de la legislación que les es de aplicación” y por lo tanto no únicamente aquellos estudios que exigen de la elaboración de pruebas analíticas en un laboratorio.

Esta cuestión deberá sin duda dilucidarse en el futuro ya que el punto 5º de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/2013 establece que “el incumplimiento de los principios y requisitos aplicables a los estudios, informes y análisis llevados a cabo por entidades de carácter público o privado destinados a su difusión pública, contenidos en esta Disposición podrá ser considerado como un comportamiento objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.”

3.3. Resultado del procedimiento

Como resultado del proceso de toma y valoración de las muestras, queda en manos del elaborador del estudio decidir si publica o no su estudio, basándose en los resultados obtenidos con este nuevo protocolo.

Por otra parte, se establece en el punto 5º del artículo 6 del Real Decreto 538/2015, que “la autoridad competente podrá utilizar la información relativa a los resultados analíticos, a los efectos del control oficial y de los eventuales expedientes administrativos que pudieran incoarse por dicha autoridad.” Es decir, que los estudios que determinen el incumplimiento de la legislación aplicable a producto alimenticio pueden abrir la puerta a la Administración Competente para la apertura, en su caso, de un expediente administrativo sancionador.

4. Sobre las alegaciones de las organizaciones de consumidores y usuarios

Tal y como se ha indicado anteriormente, la aprobación de este nuevo marco jurídico no ha contado con el apoyo de las organizaciones de consumidores. Cabe atender, en este punto, a sus alegaciones.

4.1. Objeto y ámbito de aplicación del Real Decreto 538/2015

La discusión sobre el objeto y alcance real de la norma ha sido uno de los puntos discutidos por las organizaciones de consumidores y usuarios. Y es que si bien, como se indicó anteriormente, la norma no hace referencia a quién debe elaborar el informe para que éste quede sujeto al nuevo marco regulador, es sin duda difícil imaginar qué otros actores pueden quedar vinculados por el procedimiento establecido en el Real Decreto 538/2015.

Ello por diversos motivos. Por un lado, los estudios realizados con vocación principal de promoción del conocimiento científico cuyos destinatarios son la comunidad científica (y no los consumidores) quedan excluidos en virtud de la propia norma, aun y cuando sucede frecuentemente que estos estudios aparecen en los medios de comunicación y como tal acaben formando parte de la información en base a la cual los consumidores basan sus decisiones alimentarias. Por otro lado, la difusión de información alimentaria por parte de los operadores de la industria alimentaria respecto de sus propios productos (que puede sin duda llevarse a cabo mediante la difusión de resultados de este tipo de estudios) queda sometida a la reglamentación de Información Alimentaria contenida en el Reglamento 1169/2011, por lo que tampoco quedaría sujeta a esta normativa.

¿Qué otros actores podrían entonces elaborar estudios sujetos al procedimiento establecido en el Real Decreto 538/2015? Sin duda es difícil dar respuesta a esta pregunta, por lo que cabe preguntarse el motivo de que la norma no recoja expresamente referencia alguna a su destinatario principal: las organizaciones de consumidores y usuarios.

4.2. Oportunidad de la norma

Las organizaciones de consumidores y usuarios han discutido igualmente el criterio de oportunidad empleado para justificar la creación de este nuevo marco jurídico. En este sentido, las organizaciones de consumidores consideran que la obligación de asimilarse al procedimiento de control oficial – con el aumento de costes que conlleva – resulta desproporcionado en tanto que los estudios elaborados y publicados hasta la fecha “han demostrado su respeto a los principios de transparencia, contradicción y veracidad de la información en la elaboración y difusión de sus informes y análisis comparativos⁷”. Discutible es sin duda la afirmación de que este nuevo procedimiento resulta desproporcionado, si su uso permite equiparar las garantías de los operadores ante terceros a las previstas en el control oficial

⁷ Dictamen de 4 de junio de 2013 del Consejo de Consumidores y Usuarios, accesible desde la referencia 6.

de la calidad de productos alimenticios. Y es que si bien la puesta en marcha de este nuevo procedimiento de control incrementa los gastos derivados de la actuación de control para las organizaciones de consumidores, no pueden desprejiciarse por ello los derechos de los operadores del sector. Máxime cuando, como se indicó al inicio de este documento, las organizaciones de consumidores y usuarios gozan de la confianza en importante mayor medida que el resto de actores implicados en la seguridad alimentaria.

5. Reflexiones finales: una oportunidad perdida para profundizar en la integración de las organizaciones de consumidores y usuarios en el sistema de seguridad alimentaria

De todo lo anterior se desprende que queda mucho por hacer para cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales respecto de la necesidad de integrar a las organizaciones de consumidores y usuarios en la protección de la seguridad alimentaria en España. El conflicto político entre poderes públicos y estas entidades se hace evidente por el enérgico rechazo de las organizaciones ante la propuesta de ajustar sus procedimientos al sistema de control oficial a cambio de permitir que los resultados de sus estudios sean susceptibles de ser utilizados en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Sin embargo, de la reflexión sosegada puede fácilmente explicarse el porqué. El Real Decreto 538/2015 establece obligaciones a las organizaciones de consumidores y usuarios si bien no les ofrece realmente gran cosa a cambio. Existe un desequilibrio fundamental en la norma. Y este desequilibrio podría haberse evitado fácilmente estableciendo en el punto 5º del artículo 6 del Real Decreto 538/2015 la obligación de incoar procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración Pública en aquellos casos en los que los estudios llevados a cabo por estas organizaciones acrediten un incumplimiento normativo. ¿Hubiese sido la reacción de estas entidades la misma si el legislador hubiese dotado a estos estudios de consecuencias jurídicas cuando de los mismos se desprende el incumplimiento de la legislación alimentaria?

Ante tan importante desencuentro, y teniendo en cuenta que los consumidores confían en mayor medida en la veracidad de la información que facilitan las organizaciones de consumidores y usuarios que en la de los operadores de la industria alimentaria y en la propia Administración competente, parece posible anticipar que las declaraciones emitidas por estas entidades respecto de este nuevo procedimiento no harán sino incrementar en mayor medida la desconfianza de los consumidores respecto de los intereses del legislador.