



POLÍTICA Y DERECHO ALIMENTARIO EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

por **Charles Castang (*)**

Doctor en Derecho, Profesor de la Universidad Aix-Marseille III

INTRODUCCIÓN

«Política y Derecho alimentario»¹, éste es el tema que me propongo desarrollar. Formulándolo de una forma más precisa, la cuestión es saber cuál es la relación que existe, en el marco geográfico de la CEE, entre la política alimentaria y el Derecho alimentario.

Previamente, cabe preguntarse si es legítimo que exista dicha relación. De todos modos, si expresamos de esta forma nuestra cuestión, sin duda alguna, la respuesta parece evidente: ¿cómo se podría elaborar, razonablemente, un Derecho alimentario, si éste no se inscribiera en un proyecto más amplio, una «política», que no sólo lo legitimará, sino que también le servirá de soporte teórico?

La respuesta es pues afirmativa, por lo menos en lo conceptual, pero podemos preguntarnos si ocurre así en la realidad. Procuraremos dar cumplida respuesta a esta cuestión.

Antes, de todos modos, sería conveniente llegar a un acuerdo sobre la definición de la expresión «política alimentaria». Lo que no es fácil, ya que de la definición aceptada dependerá la respuesta a dar a nuestra cuestión, es decir, qué conexión existe entre política y Derecho.

Tratándose de la política alimentaria, podemos considerar que se sitúa a varios niveles de intervención, variables por lo demás según el desarrollo económico y social del país de que se trate.

(*) Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación internacional de Economía Alimentaria y Agroindustrial, Parma, mayo de 1992 (traducción, notas y bibliografía adicional. J Fuster).

En cierto modo, puede decirse que no existe «una» política alimentaria, sino «varias» Políticas alimentarias. Por su común denominador, sin embargo, pueden identificarse los siguientes elementos:

- En primer lugar, toda política alimentaria debe satisfacer la demanda cuantitativa de alimentos disponibles en el mercado, mediante la producción agrícola o gracias a la regulación del comercio exterior (importación-exportación). Se deduce, pues, que la política alimentaria de la CEE debería estar estrechamente asociada a la política agrícola común (PAC).
- En segundo lugar, toda política alimentaria voluntarista debería prever un objetivo de equidad en el reparto de los productos entre los diversos componentes de la población. Está muy claro que existen, efectivamente, flagrantes desigualdades, entre los diversos estratos que integran la población.
- En tercer lugar, los alimentos disponibles deben ser conformes al principio de seguridad relativa a la salud del consumidor. No sólo debe asegurarse la inocuidad de los alimentos, sino también la de la alimentación en

su conjunto, lo que se refiere al concepto de «equilibrio» entre los alimentos consumidos. Toda política alimentaria debe, por lo tanto, basarse en consideraciones nutricionales.

Finalmente, cantidad y seguridad de los alimentos disponibles deben completarse, para el consumidor, con el concepto de calidad, que implica correlativamente la posibilidad y el derecho de escoger en función de una información apropiada. Esta noción de calidad, además, no debe limitarse al producto alimentario stricto sensu, sino que debe extenderse a todos los eslabones de la cadena alimentaria. Así la política ambiental no puede ser independiente de una política alimentaria de calidad.

Si ahora tratamos de ofrecer una definición de Derecho alimentario, convendrá referirse a lo que hemos explicitado a propósito de la política alimentaria. De todas formas, se acepta que el Derecho alimentario, en la medida en que constituye una «instantánea» de las necesidades de los consumidores, no se aplica a los dispositivos de producción agrícola, salvo si los conceptos de seguridad y calidad están implicados en esta producción. Dicho de otra forma: el aspecto cuantitativo (por ejemplo, «económico») de la política agrícola no forma parte del Derecho alimentario. Ocurre lo mismo con el aspecto social referente a la equidad en el reparto de los productos alimenticios entre los diversos estratos sociales de la población.

Por el contrario, el Derecho alimentario encuentra naturalmente su ámbito de aplicación en la seguridad de los productos, en las características cualitativas de los alimentos y en su conformidad a las expectativas de los consumidores. Los conceptos clave son pues: «seguridad», «calidad», «conformidad», así como los conceptos derivados, como «libertad de elección», «información», «reparación de los eventuales perjuicios» y «controles». (K este nivel de nuestra reflexión, es posible plantearse la cuestión de si existe una política alimentaria en la CEE, y si comprende los diferentes elementos de una política alimentaria como la que acabamos de definir. El Derecho alimentario ¿está correctamente vinculado a esta política alimentaria? El contenido de dicho Derecho alimentario ¿es efectivamente la traducción de los principios de una política alimentaria cuyos componentes hemos definido?

Nuestra ponencia se articulará precisamente alrededor de estas cuestiones. Analizaremos, para empezar, el contenido del Derecho alimentario aplicado en la CEE desde hace tres décadas.

En una segunda parte, pondremos en evidencia lo que consideramos lagunas de dicho Derecho alimentario, comparándolo a los objetivos de una verdadera política alimentaria comunitaria.

PRIMERA PARTE: EL DERECHO ALIMENTARIO VIGENTE

Distinguiremos entre principios y contenido del Derecho alimentario, examinado a la luz de la política alimentaria.

1. LOS PRINCIPIOS ACTUALES DEL DERECHO ALIMENTARIO COMUNITARIO

El Derecho alimentario comunitario se basa en dos principios consagrados en el Tratado de Roma, y que son:

- la libre circulación de mercancías y
- una política agrícola común (PAC).

En ningún caso se trata —y debemos subrayarlo— del «consumidor», salvo cuando, en el ámbito de la PAC, se señala que ésta tiene por objeto «asegurar al consumidor suministros a precios razonables» (1).

Es la primera comprobación paradójica de las contradicciones del Tratado de Roma, que, en su artículo 2, dice tender a « [...] un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida [...]», pero nunca hace alusión al beneficiario de las disposiciones previstas, es decir, el consumidor.

¿Puede decirse que el contenido del Derecho alimentario, resultado de la aplicación del Tratado, es igualmente restrictivo?

2. EL CONTENIDO DEL DERECHO ALIMENTARIO COMUNITARIO

No cabe duda de que el silencio del Tratado de Roma sobre sus evidentes beneficiarios (los consumidores) no puede considerarse como una omisión voluntaria. Así lo confirma el análisis del Derecho alimentario, que invoca constantemente el concepto de seguridad, al mismo tiempo que el de la libre circulación de las mercancías, que implica la libre elección del consumidor y su necesaria información previa.

La seguridad: Las primeras disposiciones de armonización de las legislaciones nacionales, basadas en el artículo 100 del Tratado, datan de 1962, y son directivas relativas a los colorantes, los conservantes, los antioxidantes, los agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y geli-ficantes. Dichas Directivas han sido completadas y modificadas en numerosas ocasiones en el curso de estos años.

En el marco de la aplicación del Acta Única de 1985, la Comisión se propuso establecer un esquema general relativo a la utilización de los aditivos, bajo la forma de una Directiva «marco». Esta fue adoptada en 1989 (Directiva 89/107/CEE).

(1) Artículo 39 1 e) del Tratado CEE

Además de establecer la definición de aditivo alimentario, prevé la elaboración de una Directiva «global» que incluirá la lista exhaustiva de las únicas sustancias autorizadas, precisará las correspondientes condiciones de empleo y fijará las reglas de etiquetado aplicables a todos los aditivos. ¡Un programa verdaderamente ambicioso, que está lejos de haberse convertido en realidad hasta la fecha!

Además de los aditivos, y para seguir en el ámbito de la seguridad, elemento integrante de la política alimentaria, la Comisión ha intervenido también en otros sectores igualmente básicos, como el de los contaminantes, los materiales en contacto con los alimentos, los plaguicidas, las hormonas, los disolventes de extracción... Más recientemente, el legislador comunitario ha estimado igualmente que la protección de la salud

humana podía justificar su intervención, a título excepcional, en el ámbito de los procedimientos de fabricación y tratamiento de los productos alimenticios. Tal es el caso de la ultracongelación, la irradiación y de determinados procedimientos referentes a la biotecnología. El conjunto de las disposiciones que debían adoptarse para la protección de la salud fue enumerado en la Comunicación de la Comisión de fecha de noviembre de 1985, conocida como Libro blanco bis, como complemento al Libro blanco de junio 1985.

Podría pues parecer, a priori, que la política alimentaria de la Comunidad encuentra, en el Derecho alimentario en vigor, la expresión de las preocupaciones de los consumidores y los poderes públicos.

Esta generosa afirmación debe matizarse con una doble restricción:

— En primer lugar, cabe señalar que, si la salud y la protección han sido tenidas en cuenta, no ha sido como resultado de la aplicación del Tratado de Roma, sino de la posición adoptada por la Comisión, en especial en el Libro blanco bis de 1985.

— En segundo lugar, el programa de acción previsto en ese Libro blanco bis no ha sido ni mucho menos llevado a la práctica, tal como expondre mos en la segunda parte de nuestra ponencia.

La libre circulación: Este segundo principio del Derecho alimentario comunitario (el primero, al que acabamos de hacer mención, se refiere a la seguridad) es igualmente una preocupación inherente a la política alimentaria, puesto que las nociones de libre circulación, libre elección del consumidor, información del consumidor, protección de la calidad y respeto del principio de la conformidad de los productos están estrechamente vinculadas.

Se trata pues de recordar, esquemáticamente, cómo la Comunidad ha asegurado la libre circulación de los productos en el ámbito comunitario mediante el Derecho alimentario.

Cronológicamente, pueden distinguirse dos etapas: antes y después de lo que se ha llamado el «Nuevo enfoque», definido en el Libro blanco de 1985, la Comunicación de la Comisión de noviembre de 1985 y el Acta Única, adoptada en Luxemburgo en 1986.

Primera etapa: la armonización de las reglamentaciones (1962-1985). — En esta primera etapa se pretendió fundamentar la libre circulación de los productos en una política de armonización, basándose en el artículo 100 del Tratado. En efecto, ¿cómo habría podido asegurarse mejor la libre circulación de los citados productos sino sometiéndolos todos a las mismas reglas referentes a su denominación, composición y presentación al público? Gracias a este sistema se armonizaron —total, parcial u opcionalmente— las reglas relativas a los chocolates, azúcares, miel, zumos de frutas, café, confituras, aguas minerales, aceites y grasas.

Llegados a este punto, señalaremos que:

— Las Directivas promulgadas no cubren en absoluto la totalidad de los productos alimenticios.

— La adopción de estas directivas precisó en algunos casos de diez años, incluso quince, etc. (!). A este ritmo se necesitaría más de un siglo para armonizar todo el conjunto del Derecho alimentario.

Ciertamente, junto a la armonización basada en el artículo 100, existe toda una serie de organizaciones de mercado, fundamento de la PAC, que constituyen una parte nada despreciable del Derecho alimentario. Tal es

el caso del mercado de las carnes, los huevos y aves de corral, de la leche y los productos lácteos, frutas y verduras, productos de la pesca, los vinos y las bebidas espirituosas. Al recordar todo esto, no debemos excluir algunos comentarios restrictivos: se trata de legislaciones con una vocación económica y no de una política alimentaria dirigida al consumidor. Además, incluso si en la realidad puede existir una concordancia entre los derechos y las necesidades de los consumidores y los objetivos económicos de las organizaciones de mercados, las finalidades divergen en múltiples aspectos. Por ejemplo, los problemas nutricionales nunca son tenidos en cuenta y demasiado a menudo la PAC, al fomentar determinadas producciones alimentarias, entra en contradicción con ciertos equilibrios nutricionales reconocidos: tal es el caso de las materias grasas, las bebidas alcohólicas, los azúcares de absorción rápida, por ejemplo. Por otro lado, los problemas de la calidad no se consideran desde la perspectiva del consumidor. La política del medio ambiente, que afecta al consumidor, no se integra en la PAC (preservación de suelos, utilización intensiva de abonos, problemas' planteados por los envases indestructibles, etc.).

Sin embargo, las reservas que acabamos de formular, referentes a la armonización, sólo tendrían un valor relativo si la libre circulación de mercancías hubiera sido asegurada teniendo en cuenta las garantías previas para el consumidor. Ahora bien, no ha ocurrido así y las medidas de efecto equivalente, tal como fueron definidas en la sentencia *Dassonville* (2) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). justificaron una intervención decisiva de dicho Tribunal de Justicia, en la forma del célebre fallo *Cassis de Dijon* (3), confirmado posteriormente en reiteradas ocasiones.

El resultado más claro de la jurisprudencia *Cassis de Dijon* —incluso acompañada con las condiciones restrictivas referentes a las «exigencias imperativas» exigidas a los Estados cuando limitan la libre circulación de las mercancías basándose en el artículo 36 del Tratado— fue el establecimiento de la regla del reconocimiento mutuo de las reglamentaciones vigentes en cada uno de los Estados miembros. ¿Cómo puede, en estas condiciones, definirse una política alimentaria nacional? La respuesta es evidentemente negativa, resultado que sólo sería aceptable si existiese una política alimentaria comunitaria substitutiva. Lo que no ocurre.

(2) Del 11 de julio de 1974, asunto 8/74, RJTJ, p. 837.

(3) *Rewe*, de 20 de febrero de 1979, asunto 120/79, RJTJ, p. 649.

En definitiva, la sentencia *Cassis de Dijon* constituye efectivamente un hito importante y sin duda necesario, pero debe complementarse con otras disposiciones reguladoras, como sugeriremos en la segunda parte de nuestra ponencia.

Segunda etapa: el Derecho alimentario comunitario después del «Nuevo enfoque» (definido en el Libro blanco de 1985). Como resultado de la sentencia *Cassis de Dijon*, y después de 1985, quedó bien sentado que la Comisión abandonaba definitivamente la armonización «vertical». El tantas veces citado Libro blanco clarificaba igualmente el problema de la legislación comunitaria distinguiendo dos ámbitos:

— Un ámbito en el que la Comisión está habilitada para intervenir mediante actos jurídicos obligatorios. Tal es el caso de la protección de la salud, en especial en materia de aditivos y de contaminantes. Se trata también de la lealtad de las transacciones, de la información del consumidor y de la necesidad del control público.

— Los restantes ámbitos, en los que los Estados miembros serían competentes, o que entrarían en el marco de la normalización europea.

Señalemos que, desde la perspectiva de la política alimentaria y del Derecho alimentario, el Libro blanco y el «Nuevo enfoque» constituyen un progreso indiscutible, ya que, en lo sucesivo, se tendrá en cuenta oficialmente a los consumidores como tales, su necesidad de protección, de información, así como la necesidad de un control público de los productos. Toda una serie de materias que han dado lugar a otras tantas iniciativas de la Comisión.

Para seguir en el marco de esta síntesis, citaremos únicamente dos iniciativas de la Comisión que se refieren al tema de nuestra ponencia y que constituyen, sin duda alguna, un enfoque verdaderamente nuevo de los problemas en cuestión:

1) La Directiva 89/397/CEE, relativa al control oficial de los productos alimenticios, que establece el ámbito de intervención de los controles a todos los niveles de la cadena alimentaria —y no únicamente en el momento del consumo final del producto—. El control público se refiere tanto al propio producto como a su entorno (locales, personal, materiales...)- Prevé el ámbito de intervención de los agentes, así como programas de previsiones.

2) La Directiva 90/496/CEE, sobre el etiquetado nutricional, ciertamente facultativo, pero que traduce una nueva voluntad de la Comunidad para intervenir en el ámbito de la alimentación bajo la forma de recomendaciones que pueden asimilarse a elementos de una «política alimentaria». Es verdad que esta Directiva es incompleta en muchos aspectos, pero se inscribe en una tendencia inédita con un prometedor futuro.

Terminaremos aquí el balance del Derecho alimentario de la Comunidad —examinado, recordémoslo, desde la perspectiva de una política alimentaria— para preguntarnos ahora de qué materias debería ocuparse esta política alimentaria comunitaria, y sobre su relación con el Derecho alimentario.

Éste es el tema de la segunda parte de nuestro trabajo.

SEGUNDA PARTE: POLÍTICA Y DERECHO ALIMENTARIO FUTUROS

Entre 1957, fecha del Tratado de Roma en su redacción inicial, y 1993 que debe suponer la realización del mercado único europeo, el contenido de los problemas a resolver ha evolucionado, a la vez en los principios y en la expresión jurídica que se les da.

Ciertamente, los principios del Tratado de Roma subsisten, empezando por el de la libre circulación y el establecimiento de una política agrícola común. Sin embargo, a la luz de la experiencia, y de las presiones socioeconómicas que se han ido afirmando, parece necesario ir más lejos y más en profundidad.

Conviene integrar nuevos principios (I). Es preciso igualmente profundizar el Derecho alimentario comunitario (II).

I. LOS NUEVOS PRINCIPIOS A INTEGRAR

Una política alimentaria elaborada, definida y llevada a cabo a nivel de la CEE, debería fundamentarse en una base conceptual ampliada. ¿Cuál?

1. POLÍTICA A FAVOR DE LOS CONSUMIDORES

El proyecto de Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, prevé expresamente un Capítulo 11 consagrado a la «protección de los consumidores». Dicho Capítulo estipula que la Comunidad «contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante:

- »a) medidas que adopte en virtud del artículo 100 A en el marco de la realización del mercado interior;
- »b) acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada.»

2. POLÍTICA DE LA SALUD

Maastricht prevé igualmente un nuevo Capítulo adicional al Tratado de Roma, consagrado a esta cuestión (4). El objetivo atribuido a la Comunidad es contribuir a «la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana fomentando la cooperación entre los Estados miembros [...]».

Hay un dato notable: Maastricht establece que «las exigencias en materia de protección de la salud constituirán un componente de las demás políticas de la Comunidad».

Toda política alimentaria de la CEE podrá encontrar en esta referencia el fundamento de legitimidad que aún hoy le falta (5).

(4) Capítulo 10, «Salud pública».

(5) Nótese la fecha en la que esta ponencia fue presentada (véase la nota de cabecera del artículo).

3. AMBIENTE

Se tratará en lo sucesivo de una política de la Comunidad. Debe tender a un nivel de protección elevado y tendrá que integrarse en las otras políticas de la Comunidad. Recordemos que el ambiente puede tener importantes consecuencias sobre la política alimentaria y sobre el Derecho alimentario derivado, en razón, por ejemplo, de la utilización de sustancias fertilizantes o incluso del empleo de envases y embalajes alimentarios no degradables o destructibles...

Los puntos 1, 2 y 3 incluidos en el Tratado de Maastricht suponen que la ratificación del Tratado por los Estados miembros se produzca sin retrasos. En la actualidad, ningún Estado miembro ha ratificado todavía el Tratado (6), pero la mayoría han iniciado o van a iniciar en los respectivos Parlamentos nacionales el correspondiente procedimiento de ratificación.

4. ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

No puede haber política alimentaria sin que los datos nutricionales se integren en la reflexión comunitaria. Ahora bien, en la actualidad no existe ningún banco de datos sobre el consumo alimentario y los alimentos consumidos en el ámbito europeo. Las encuestas realizadas por los Estados miembros son dispersas e incompletas, y en cualquier caso no son objeto de ninguna centralización comunitaria. Puede ser sorprendente, teniendo en cuenta además el interés manifestado por las diversas partes interesadas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, por sentar las bases de una política coherente de la alimentación y de la nutrición. Actualmente, la idea de un «Observatorio de la Alimentación» parece irse consolidando, pero no se ha traducido en realidad en el procedimiento decisorio de Bruselas. Puede no considerarse oportuno, pero podría esperarse también que la voluntad de tender ciertas «pasarelas» entre disciplinas cercanas, como se ha previsto en Maastricht para las políticas del medio ambiente, de la salud y de los consumidores, se aplique en el ámbito de la nutrición y del Derecho alimentario. En cualquier caso, no es fácil de imaginar una política alimentaria comunitaria que no se fundamente en datos objetivos.

(6) Véase la nota anterior

II. LA PROFUNDIZACIÓN DEL DERECHO ALIMENTARIO VIGENTE

La mayor parte de los «camino» por explorar para colmar las lagunas del Derecho alimentario comunitario se encontraban ya en el Libro blanco bis (COM/85/603).

Sin embargo, parece prudente expresar todas nuestras reservas sobre la esperanza puesta en estos momentos sobre los resultados que podrían esperarse de la «normalización» europea, que vendría a sustituir el proceso legislativo comunitario. Los años transcurridos desde 1985, que no han aportado ningún resultado tangible en materia de normalización del ordenamiento sectorial relativo a los productos alimenticios, vienen a corroborar nuestra afirmación. La normalización alimentaria, de la que se ocuparía el CEN, puede seguramente ser útil en materia de definiciones, métodos de análisis o de tomas de muestras, por ejemplo. Es muy dudoso que la normalización pueda tener éxito donde la armonización anterior a la sentencia Cassis de Dijon fracasó.

Dicho todo esto, y para ceñirnos a lo esencial, nos parece que el Derecho alimentario del futuro, en el nivel de la Comunidad, debería tener en cuenta los siguientes cuatro proyectos, que son en sí mismos fundamentos básicos de una política alimentaria coherente.

- 1) Adopción de una Directiva alimentaria «marco».
- 2) Intervención en el ámbito de la calidad.
- 3) Refuerzo de una política de controles.
- 4) Prolongación de las medidas protectoras de la salud.

1. UNA DIRECTIVA ALIMENTARIA «MARCO»

El Derecho alimentario comunitario se ha ido construyendo, desde 1962, a partir de datos sectoriales, incluso a pesar de que los resultados más apreciables resultan de las «Directivas horizontales», como lo son las relativas a los aditivos y al etiquetado.

En cualquier caso, ha llegado el momento de concretar los principios subyacentes que han inspirado, las Directivas en vigor y que constituirán los fundamentos del futuro Derecho comunitario. Con ocasión de ello, podrían lograrse otros avances en el sentido de una mejor protección de los consumidores, haciendo posible a la vez una seguridad jurídica que no puede garantizar en realidad la jurisprudencia del TJCE.

La elaboración de esta Directiva «marco» puede considerarse, en nuestra opinión, la prioridad «número uno» de la armonización comunitaria en el futuro.

2. LA CALIDAD

El principio de la libre circulación de las mercancías, consagrado en el Tratado, confirmado por el TJCE, corre el riesgo, dígase lo que se diga, de conducirnos a una nivelación por lo bajo de la calidad alimentaria, ya que no se ha demostrado en absoluto que el reconocimiento mutuo de las normas nacionales permita mantener un nivel de calidad elevado para numerosos productos nacionales específicos. Existen en la actualidad muchas maneras, en el marco de los Estados miembros, para tener en cuenta la calidad de los productos, a menudo asociada con las ideas de especificidad y diversidad. Las denominaciones de origen, los fabels, las marcas regionales, etcétera, son otros tantos métodos de subrayar la calidad. No pretendemos que la Comunidad intervenga directamente para definir la calidad, sino que recomendaríamos fundamentalmente que existiera, a escala comunitaria, un procedimiento de las técnicas jurídicas nacionales que garantizaran la calidad. Podría sugerirse también que algunas «denominaciones» de productos, a menudo ligadas a criterios elevados de calidad, fueran objeto de listas oficiales comunitarias, correspondiendo a los Estados miembros asegurar su respeto.

Sabemos que estas preocupaciones no se ignoran en el ámbito del proceso de reflexión actualmente en curso en Bruselas, bajo la égida de la Comisión, pero quisiéramos que se reconociera verdaderamente la importancia fundamental de este problema, por lo que respecta tanto a los consumidores como a los productores interesados, y que se acelerara la adopción de los proyectos en estudio.

Añadiremos, brevemente, un último argumento: cuando la PAC está siendo revisada, para privilegiar la ayuda al agricultor más que al producto, el único medio de aumentar la productividad y las rentas reside en una política activa de la calidad que aporte un valor añadido a los productos agrícolas.

Nueva PAC y calidad son nociones indisolublemente unidas.

3. CONTROLES: HACIA UN REFUERZO DE UNA POLÍTICA DE CONTROLES ALIMENTARIOS

Es bastante extraño —aunque explicable— que los controles alimentarios no hayan sido objeto de una atención más intensa por parte de la Comunidad. Cronológicamente, la Comisión se limitó al establecimiento de un sistema de alerta rápido, en un primer momento de manera informal, tras el Coloquio de Roma de 1978, luego confirmado mediante la Directiva del Consejo 84/133/CEE. Sin embargo, dicha decisión sólo cubre los «riesgos graves e inmediatos», mientras que un control alimentario adecuado debería ser más ambicioso. En este contexto se promulgó la Directiva 89/397/CEE, relativa al control oficial que establece las reglas básicas aplicables en esta materia. Falta verificar si esta Directiva se quedará únicamente en el nivel de las buenas intenciones, así como si los agentes habilitados para su aplicación realizarán actividades comparables de un Estado al otro. De todos modos, el paso fundamental que ahora debe darse es, en nuestra opinión, la creación de un sistema comunitario de control. De alguna forma, el control comunitario debería ser como una especie de control de segundo grado, que se superpondría al control nacional. Podríamos decir, incluso, de «tercer grado», ya que el moderno control alimentario comienza con el autocontrol profesional, que traduce la obligación de seguridad que corresponde al profesional y que debiera preverse en una Directiva «marco» sobre los productos alimenticios. El problema del control por sí solo exige un desarrollo tan amplio que nos reservamos su presentación para otra ocasión...

4. SALUD: MEDIDAS PROTECTORAS

La protección de la salud, que constituye un nuevo «capítulo» introducido por el Tratado de Maastricht, debería ser objeto de más atención, por parte de la Comisión, de lo que lo fue en el pasado. Desde ahora, la Directiva «marco» sobre los aditivos debería completarse y abordarse de forma global el problema de los contaminantes, puesto que algunos han dicho incluso que, desde este punto de vista, los animales estaban mejor considerados que los seres humanos, refiriéndose a la legislación de «alimentos para animales» en vigor.

Podemos esperar igualmente que el proyecto de Directiva de «higiene alimentaria» se adopte rápidamente, puesto que el correspondiente procedimiento se encuentra ya en una fase muy avanzada. Esperemos también que el «estatuto» de los Novel Foods sea establecido próximamente.

Finalmente, señalaremos que la Directiva de «etiquetado nutricional» (de 1990), que denota una voluntad —tímida todavía— de la Comisión de progresar en este ámbito, debería completarse y constituir el esbozo o inicio de una verdadera política alimentaria, concebida desde la perspectiva reglamentaria.

CONCLUSIONES GENERALES: LAS NECESARIAS INTERFERENCIAS

Al finalizar mi trabajo, que —recordémoslo— no tenía más ambición que subrayar los elementos comunes y las lagunas más evidentes que hay que colmar entre la política alimentaria y el Derecho alimentario comunitarios, es lógico preguntarse sobre lo que ya se ha logrado. En nuestra opinión, parece que se ha producido, tras el Acta Única de 1986, una «aceleración» espectacular, lo que explica las numerosas iniciativas que se están

llevando a la práctica actualmente en Bruselas en el ámbito del Derecho alimentario. Es urgente que el propio Tratado de Maastricht sea ratificado (7), para dar un nuevo impulso. Desde este punto de vista, parece que es posible ser razonablemente optimista.

Si es así, las nuevas «interferencias» cuya necesidad hemos subrayado —es decir, los «puentes» que tender entre salud, seguridad, PAC, política alimentaria, nutrición, medio ambiente...— exigirán esfuerzos de síntesis mayores que en el pasado. Las estructuras de la Comisión ¿están preparadas para soportar estas reflexiones «cruzadas»? La cuestión queda planteada. Formulemos, sin embargo, el deseo de que este coloquio aportará una contribución, aunque sea modesta, a esta necesidad de concretar e interconectar los problemas de la Europa de la alimentación, que interesa a todos sus ciudadanos.

(7) Véase la nota 5

BIBLIOGRAFÍA (8)

«CEE Propuesta de Directiva del Consejo sobre la seguridad general de los productos consideraciones sobre su aplicación a los productos alimenticios», *Alimentalex*, 1989, n ° 2, pp 277-286

«EC non-policy on food and health», *European Citizen's Week* (Special Issue), 1991, n ° 10, pp 7-8

Les fondements d'une politique de protection du consommateur dans le domaine alimentaire au niveau de la CEE, *Centre du Droit de la Consommation, Faculté de Droit/UCL, Louvain-la-Neuve*, 1991 ()

«Objetivo "mercado único" la Directiva 83/189/CEE sobre un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y su aplicación a los productos alimenticios (Directiva 88/182/CEE)», *Alimentalex*, 1989, n ° 1, pp 119-135

Segundo simposio sobre el control alimentario, Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, 351 pp

Symposium sur le controle des denrées alimentaires, CCE, 1980, 320 PP

«The Single Act a new frontier for Europe», *EC Bulletin*, CEC, Luxembourg, 1987, supp 1/87

BANDO CASADO, Honorio-Carlos «La protección jurídica de la salud alimentaria», *Estudios sobre Consumo*, 1991, n ° 20, pp 11-19

BERGKAM, Lucas «Food regulation and consumer protection an over view(I)», *World Food Regulation Review*, 1991, 1, n ° 1, pp 14-19

— «Food regulation and consumer protection an overview (II)», *World Food Regulation Review*, 1991, 1, n ° 2, pp. 12-17

BERMEJO VERA, José «Bases sobre un proyecto de normativa sancionadora en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios», *Estudios sobre Consumo*, 1990, n ° 19, pp. 61 ss

BLANCA HERRERA, Rosa Mana Garantías sanitarias y libre circulación de alimentos de fabricación industrial en la CEE, Granada 1991, 417 pp Memoria presentada para aspirar al grado de doctor en Farmacia, en el departamento de Nutrición y Bromatología de la Facultad de Farmacia de la Universidad de Granada

CASTANG, Charls «Quel droit de l'alimentation dans l'Europe de 1992?», *Cahiers du CERVAC*, Marseille, 1990 ()

COMISIÓN DE LA CE «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 8 de noviembre de 1985 [COM (85)603 final], sobre realización del mercado interior legislación comunitaria de los productos alimenticios», *Estudios sobre Consumo*, 1991, n ° 20 pp 133-142

DEBOYSER, Patnck «Le droit communautaire relatif aux denrees alimentaires», *Stroy-Scientia*, Bruxelles, 1989, 466 pp ()

DEELSTRA, Hendnk Food Policy Trends in Europe, Ellis Horwood, Lon don, 1991,241 pp

FERAL, Françoise «30 ans de Droit de Palimentation la problematique des pouvoirs publics», Rassegna di Dintto e Técnica dell'Alimenta-zione, 1991, n ° 5-6, pp 447-475.

FUSTER, J «The implementation of the EC Commission's white paper of 1985», World Food Regulation Review, 1991, 1, n° 5, pp 10-11

GONZÁLEZ VAQUE, LUIS Defensa del consumidor su carácter específico, Madrid, 1978

(8) La mayoría de estas referencias bibliográficas han sido añadidas especialmente a la versión española (véase la nota de cabecera del artículo), únicamente las referencias señaladas con un asterisco figu raban en la versión original

—: «Derecho alimentario: objeto y definición», alimentaría, 1977, n.º 83, pp. 45 ss.

—: «El Cassis de Dijon o la importancia de la nueva jurisprudencia comunitaria», alimentaría, 1981, n.º 121, pp. 43 ss.

—: «CEE: El problema de la armonización de la legislación alimentaria y la nueva estrategia de la Comisión», Estudios sobre Consumo, 1990, n.º18, pp. 73-80.

—: «Estructura y organización de la defensa del consumidor», alimentaríaa, 1975, n.g 64, pp. 67 y ss.

GRAY, P. S.: «Food Law as an instrument of Food and Nutrition Policy», Alimentalex, 1991, n.º 6, pp. 9-16.

LEGRENZI, Francesco: «Le nouve norme per l'informazione al consumatore», Imbalaggio, 1991, n.º427, [S], p. 18.

MATTERA, Alfonso: El Mercado Único Europeo: sus reglas, su funcionamiento, Cívitas, 1991, 781 pp.

MASSOT I MARTÍ, Albert: «La proposta de reforma de la PAC del juliol de 1991: contingut, elements crítics i impacte sobre el sector agro-alimentari des d'una perspectiva catalana», Integrado Europea, 1991, n.º 11, pp. 64-96.

PREVIDI, Ernesto: «Quelques observations concernant la transposition et l'application du droit alimentaire», en The 1992 Challenge at National Level, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991, pp. 485-490.

VALAGAO, María-Manuela: «Sociologie de la Consommation alimentaire», Cahiersdu CERVAC, Marseille, 1992 f).

VERARDI, Giuseppe: «La Directiva 89/397/CEE, relativa al control oficial de los productos alimenticios: evaluación y perspectivas», Estudios sobre Consumo, 1991, n.º 21, pp. 21 -27.

Colaboradores

ANA PELLEGRINI GRINOVER
Profesora titular de Derecho Procesal en la Universidad de São Paulo.

G. F. WOODROFFE
Director del Centro para el Derecho del Consumo, Universidad Brunel (Londres).

PALLE BO MADSEN
Profesor adjunto y Vicerrector de la Universidad de Aarhus. Juez temporal en el Alto Tribunal del Oeste de Dinamarca.

GERAINT G. HOWELLS
Lector de Derecho, Unidad de Estudios de Derecho Comercial, Universidad de Sheffield.

VASSILI CHRISTIANOS
Profesor adjunto del Instituto de Administración Pública (Maastricht, Holanda). Secretario jurídico del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

CHARLES CASTANG
Doctor en Derecho. Profesor de la Universidad Aix-Marseille III.

Colaboradores

ALONSO RIVAS, Javier

Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados, es autor de varios libros y numerosos artículos, entre los que destaca *El comportamiento del consumidor: una aproximación teórica con estudios empíricos*, editado por el Instituto Nacional del Consumo en 1984 y 1987.

GRANDE ESTEBAN, Ildelfonso

Director en Ciencias Económicas y Empresariales, es profesor titular de Universidad en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao. Es autor de *Modelos de valoración de acciones y métodos de contrastación*, *Análisis económico de la demanda en la gestión* y *La gestión de marketing. Fundamentos y software de aplicaciones*, entre otros libros.

SANTOS ARREBOLA, José Luis

Profesor titular del Área de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de Málaga. Autor de los libros *Marketing turístico y los costes directos* (Universidad de Málaga, 1984) y *Técnicas de comercialización internacional* (Universidad de Málaga, 1983).

CALOMARDE BURGALETA, José V.

Es licenciado en Ciencias Químicas, especialidad Química Analítica, y en Ciencias Económicas y Empresariales, sección de Empresariales. En la actualidad es profesor de Marketing de 5.º curso de Ciencias Empresariales en el Centro de Estudios Universitarios Luis Vives de Madrid.

VÁZQUEZ CASIELLES, Rodolfo

Es catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de Oviedo en el Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad. Ha publicado diversos artículos, pronunciado conferencias y participado en proyectos de investigación relacionados con el *marketing*.

VARELA GONZÁLEZ, José Antonio

Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados, es autor de diversas publicaciones, entre las que destaca el libro *Los agentes de ventas*. Es responsable del Área de Comercialización e Investigación de Mercados del Departamento de Organización de Empresas y Comercialización de la Universidad de Santiago de Compostela.

CASTRO GIL, Nelson, y MONTERO BOBILLO, Fernando

Sociólogo y economista, respectivamente. Desde 1981 prestan sus servicios en el Ministerio de Sanidad y Consumo. Actualmente desempeñan tareas como técnicos superiores en el Instituto Nacional del Consumo. Coautores de la investigación realizada en colaboración con Fundesco *La casa inteligente. Hacia un hogar interactivo y automático*.