

¿SON LOS SEMÁFOROS NUTRICIONALES LA MEJOR MANERA DE INFORMAR A LOS CONSUMIDORES SOBRE LOS NUTRIENTES CONTENIDOS EN LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS?

Luis González Vaqué¹

Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario

Ex-Consejero de la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea

Resumen: El sistema de información "Front of Pack Nutritional Label" aplicado en el Reino Unido es, según la *Food Standards Agency* y el Ministro de Sanidad de dicho país, una eficaz herramienta para ayudar a los consumidores a elegir alimentos más saludables. La adopción de este sistema de etiquetado nutricional ha planteado recientemente muchas dudas e incertidumbres por su potencial efecto de distorsión y fragmentación del mercado, especialmente entre aquellos Estados miembros cuyos productos alimenticios se verían afectados negativamente por el citado sistema de información. En este contexto, el autor analiza en este artículo las ventajas e inconvenientes de la *forma adicional de expresión y presentación* de la información nutricional en cuestión [art.35 del Reglamento (UE) nº 1169/2011].

Palabras clave: etiquetado nutricional, Reglamento nº 1169/2011, formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional, semáforos nutricionales

Title: Is a traffic light signpost nutritional labelling the best way to inform consumers about the nutrient content in foodstuffs?

Abstract: The *UK Front of Pack Nutritional Label* is, according to the UK Food Standards Agency and to the UK Health Minister, a powerful tool to help consumers make healthier food choices. The adoption of this nutritional labelling scheme has recently raised many concerns over its potential effect of market distortion and fragmentation, especially among those Member States whose food products would be negatively affected by such labelling requirements. In this context, the author of this paper analyses the advantages and disadvantages of the above-mentioned

¹ Dirección electrónica: gonzalu20@live.com.

additional *form of expression and presentation* of the nutritional information [Art.35 of the Regulation (EU) No 1169/2011].

Keywords: nutritional labelling, Regulation No 1169/2011, additional forms of expression and presentation of the nutritional information, traffic light signpost nutritional labelling

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional. 2.1. *El art. 35 del Reglamento nº 1169/2011.* 2.2. *Diversos símbolos nutricionales con objetivos igualmente divergentes.* 3. Los semáforos nutricionales. 3.1. *El "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling".* 3.1.1. *El sistema británico: aceptado y (muy) utilizado a nivel nacional, pero controvertido a nivel comunitario.* 3.1.2. *¿En qué consiste?* 3.1.3. *Ventajas e inconvenientes del "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling".* 3.1.4. *El semáforo nutricional británico en entredicho: la in-decisión el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad.* 3.1.5. *El semáforo nutricional británico es ilegal (incompatible con el Derecho de a UE).* 3.2. *Efecto útil de un sistema de semáforo nutricional.* 4.- Conclusiones.

1. Introducción

El propósito de la información nutricional que aparece en las etiquetas de los alimentos es ayudar a que los consumidores elijan los productos más saludables²; por otro lado, dicha información es una herramienta importante que los fabricantes de alimentos pueden utilizar para comunicar información esencial sobre el valor nutritivo y la composición de sus productos³.

² Véase "El etiquetado nutricional en Europa", EUFIC, 2010 (información disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 23 de mayo de 2014: <http://www.eufic.org/article/es/artid/ Etiquetado-nutricional-Europa/>).

³ Véase "Un etiquetado nutricional centrado en el valor energético", EUFIC, 2006 (información disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 23 de mayo de 2014: <http://www.eufic.org/article/es/page/FTARCHIVE/artid/etiquetado-nutricional-valor-energetico/>). Sobre este tema pueden consultarse también: BALTAS, "Nutrition labelling: issues and policies", *European Journal of Marketing*, Vol. 35, núm. 5/6, 2001, págs 708-721; COWBURN, G. y STOCKLEY, L. "Consumer understanding and use of nutrition labelling: a systematic review", *Public Health Nutrition*, Vol. 8, núm. 1, 2004, págs 21-28 (disponible en: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN8_01%2FS1368980005000054a.pdf&code=8531888fbff89f513395fd739ff44a29); DEVILLE-ALMOND, J. y HALLIWELL, K., "Understanding and interpreting nutrition information on food labels", *Nursing Standard*, Vol.28, núm. 29, 2014, págs. 50-57; DIETZ, W.H. y SYLVETSKY, A.C., "Nutrient-content claims--guidance or cause for confusion?", *The New England journal of medicine*, Vol. 371, núm. 3, 2014, págs. 195-198; Edge, M. S. y otros, "The impact of variations in a fact-based front-of-package nutrition labeling system on consumer comprehension", *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, Vol. 114, núm. 6, 2014, págs- 843-854; FEUNEKES, G. I. J. y otros, "Front-of-pack nutrition labelling: Testing effectiveness of different nutrition labelling formats front-of-pack in four European countries", *Appetite*, Vol. 50, núm. 1, 2008, págs 57-70; GRACIA, A., LOUREIRO, M. y NAYGA Jr., R. M., "Do consumers perceive benefits from the implementation of a EU mandatory nutritional labelling program?", *Food Policy*, Vol. 32, núm. 2, 2007, págs 160-174; y LICHTENSTEIN, A.H. y otros, "Food-intake patterns assessed by using front-of-pack

En este sentido en el segundo considerando de la Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de septiembre de 1990, relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios⁴, que sigue siendo aplicable cuando redactamos estas líneas, el legislador ya afirmaba "que existe un interés público creciente por la relación entre la alimentación y la salud y por la elección de una dieta adecuada a las necesidades individuales"; además, se esperaba que "... un etiquetado adecuado sobre propiedades nutritivas de los alimentos contribuirían en gran medida a capacitar al consumidor para llevar a cabo [elecciones acertadas al respecto]"⁵.

Como ha subrayado la doctrina, la aplicación de la citada Directiva 90/496/CEE no ha sido precisamente un éxito puesto que parece ser que las etiquetas nutricionales no siempre transmiten el mensaje esperado de forma eficaz⁶. No obstante, o precisamente por ello, tanto a nivel privado como oficial, la regulación del etiquetado nutricional que, en principio, constituye un instrumento que permite al consumidor tomar decisiones sobre su dieta y estilo de vida con conocimiento de causa, no ha dejado de acaparar el interés de tirios y troyanos. Así, por ejemplo, en el Libro Blanco de la Comisión "Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad"⁷ se afirmaba que "el etiquetado nutricional es un medio de información de los consumidores que contribuye a la adopción de *decisiones buenas*⁸ para la salud al comprar los alimentos y las bebidas".

En este contexto, la Comisión presentó el 30 de enero 2008 una *ambiciosa*⁹ "Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor"¹⁰ en la que se reiteraba que:

labeling program criteria associated with better diet quality and lower cardiometabolic risk", *The American Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 99, núm. 3, 2014, págs. 454-462.

⁴ DO L 276 de 6.10.1990 p. 40.

⁵ Véase el cuarto considerando de la Directiva 90/496/CEE; por otro lado, en el quinto considerando se declaraba "que el etiquetado sobre propiedades nutritivas fomentará presumiblemente una mayor actividad en el campo de la educación alimentaria de los consumidores", lo que, como ha destacado FERNÁNDEZ MARILGERA, E., no se cumplió por la propia imprecisión de la citada Directiva y por otras razones tan variadas como variables (véase de dicha autora: "¿Por qué se impone un ininteligible etiquetado nutricional sin formar ni informar a los consumidores...?", *BoDiAlCo*, núm. 7, 2014, págs. 15-16).

⁶ Véase, por ejemplo, la obra de FERNÁNDEZ MARILGERA, E. citada en la [nota anterior](#) pág. 16.

⁷ Documento COM(2007) 279 final de 30.5.2007.

⁸ *Sic* en el epígrafe núm. 4 de la versión castellana del documento COM(2007) 279 final citado en la nota anterior.

⁹ *Sic* en: SOLVY, D. G., "El Reglamento (UE) nº 1169/2011: ¿habremos separado la paja (la información del consumidor) del grano (el etiquetado nutricional) antes del 13 de diciembre de 2016?", *BoDiAlCo*, núm. 7, 2014, pág. 25. Véanse también sobre la Propuesta de la Comisión de 30 de enero de 2008: CAPELLI, F., "Evoluzione del ruolo dell'etichettatura degli alimenti: dalle proprietà nutritive agli effetti sulla salute, alla luce della proposta di nuovo regolamento sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari", *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, núm. 4, 2009, págs. 835-840; HAGENMEYER, M., "The regulation overkill: food information. New labelling and nutrition information

- el etiquetado nutricional es una forma *establecida* de informar al consumidor que ayuda a elegir alimentos sanos con conocimiento de causa¹¹;
- existe un amplio acuerdo en que se puede mejorar la eficacia del etiquetado nutricional a fin de aumentar la capacidad de los consumidores de elegir una dieta equilibrada¹²;
- algunas partes interesadas han tomado iniciativas para fomentar la inclusión de información nutricional en la parte delantera de los envases, aunque, en los sistemas de etiquetado utilizados existen divergencias que pueden crear obstáculos para el comercio¹³; y
- en cuanto al etiquetado sobre propiedades nutritivas, se estima que la inclusión de información nutricional es una fuente importante de información para el consumidor¹⁴.

En la "Exposición de motivos" de la citada Propuesta, la Comisión reconocía también que "las partes interesadas están insatisfechas con la legislación [relativa al etiquetado nutricional], pero hay divergencias sobre cómo mejorarla", concluyendo que era preciso imponer "... el etiquetado obligatorio de los elementos nutricionales clave en el campo visual principal"¹⁵.

Y así lo hizo el legislador comunitario adoptando a finales de 2011 el Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor¹⁶. Si revisamos los considerandos de dicho Reglamento podremos comprobar que se insiste en que:

legislation to follow the Claims Regulation", *European Food and Feed Law Review*, núm. 3, 2008, págs. 165-171; y O'ROURKE, R., "Food information or is it really food labelling? The Commission's legislative proposal for a new regulation", *European Food and Feed Law Review*, núm. 5, 2008, págs. 300-308.

¹⁰ Documento COM(2008) 40 final, que, tras el correspondiente procedimiento de codecisión, fue adoptado como el Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión (DO L 304 de 22.11.2011, p. 18).

¹¹ Véase el primer epígrafe ("Contexto de la propuesta") de la "Exposición de motivos" del documento COM(2008) 40 final citado en la nota anterior.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Véase el segundo epígrafe ("Consulta de las partes interesadas y evaluación de impacto") de la "Exposición de motivos" del documento COM(2008) 40 final citado en la nota 10.

¹⁵ Véase el primer epígrafe de la "Exposición de motivos" del documento COM(2008) 40 final citado en la nota 10.

¹⁶ Véase la nota 10 (la versión consolidada del Reglamento nº 1169/2011 puede consultarse en la siguiente página de Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1400922353014&uri=CELEX:02011R1169-20140219>). Véanse también, sobre

- la opinión pública tiene interés por la relación entre la alimentación y la salud, y por la elección de una dieta adecuada a las necesidades individuales¹⁷;
- el conocimiento de los principios básicos de la nutrición y una información nutricional apropiada sobre los alimentos ayudaría notablemente al consumidor a tomar decisiones *con conocimiento de causa*¹⁸;
- la presentación obligatoria de información nutricional¹⁹ en el envase debe ayudar a actuar en el ámbito de la educación del público sobre nutrición, como parte de la política de salud pública, la cual podría incluir recomendaciones científicas que contribuyan a la educación del público sobre nutrición y a tomar decisiones con conocimiento de causa²⁰;
- para interesar al *consumidor medio* y responder así a los objetivos informativos por los que se introduce la información indicada, y dado el bajo nivel actual de conocimientos en materia de nutrición, dicha información ha de ser sencilla y de fácil comprensión²¹;

esta normativa comunitaria: "La nueva regulación del etiquetado de los alimentos en la UE: ¿estamos preparados para el día 'D', el 13 de diciembre de 2014?", *Revista Aranzadi de Unión Europea*, núm. 4, págs. 37-55.; BREMMERS, H., "An Integrated Analysis of Food Information to Consumers: Problems, Pitfalls, Policies and Progress", *Proceedings in Food System Dynamics*, 2012, págs. 614-627 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 27 de febrero de 2013: <http://131.220.45.179/ojs/index.php/proceedings/article/view/262/243>); COSTATO, L., BORGHI, P. y RIZZIOLI, S., "Compendio di diritto alimentare", CEDAM, 2013, págs. 253-256; FERRO, M. e IZZO, U., "Diritto alimentare comparato", Il Mulino, 2012, págs. 126-131; HAGENMEYER, M. "Food information regulation: commentary on regulation (EU) No. 1169/2011 on the provision of food information to consumers", Lexion, 2012, 448 págs.; y NIHOUL, P. y VAN NIEUWENHUYZE, E., "L'étiquetage des denrées alimentaires: une pondération réussie entre intérêts contradictoires?", *Journal de droit européen*, Vol. 20, núm. 192, 2012, págs. 237-243.

¹⁷ Véase el considerando nº 10 del Reglamento nº 1169/2011, en el que se hace referencia al ya citado Libro Blanco de la Comisión acerca de una Estrategia Europea sobre Problemas de Salud relacionados con la Alimentación, el Sobrepeso y la Obesidad (ver la nota 7), así como a la Comunicación de la Comisión de 13 de marzo de 2007, titulada "Estrategia en materia de Política de los Consumidores 2007-2013 - Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz" [documento COM(2007) 99 final de 13.3.2007], en la que se subrayaba que permitir que los consumidores decidan con conocimiento de causa es esencial tanto para su bienestar como para una competencia efectiva.

¹⁸ Véase también el considerando nº 10 del Reglamento nº 1169/2011, en el que se concluye que "las campañas de educación e información son un importante instrumento para hacer que las informaciones sobre alimentos sean más comprensibles para los consumidores".

¹⁹ Que debe hacer "hacer referencia a la presencia de valor energético y de determinados nutrientes en los alimentos" (véase el considerando nº 34 del Reglamento nº 1169/2011).

²⁰ Véase también el considerando nº 34 del Reglamento nº 1169/2011.

²¹ Véase el considerando nº 41 del Reglamento nº 1169/2011, en el que el legislador comunitario reconoce que puede confundirse al consumidor si una parte de la información nutricional aparece en el campo visual principal, conocido en general como la "parte frontal" del envase y otra en un lugar distinto del envase, por ejemplo en la "parte posterior": "por tanto, la información nutricional debe aparecer en el mismo campo visual".

- la información en el mismo campo visual, de las cantidades de elementos nutricionales y de indicadores comparativos de una forma fácilmente reconocible, que permita evaluar las propiedades nutricionales de un alimento, debe considerarse en su totalidad como parte de la información nutricional y no debe tratarse como un grupo de declaraciones individuales²²;
- y
- conviene asegurar un determinado nivel de coherencia en el desarrollo de nuevas formas de expresión y presentación de la información nutricional. Por consiguiente, es oportuno promover el intercambio y la puesta en común constantes de prácticas idóneas y de experiencia entre los Estados miembros y con la Comisión, y fomentar la participación en dichos intercambios de los interesados²³.

Nos parece que lo que hemos expuesto aquí basta para hacerse una idea del interés que despierta el etiquetado nutricional y, en especial, la importancia que le atribuye el legislador comunitario²⁴. Lógicamente el siguiente paso sería ocuparnos de las disposiciones del Reglamento nº 1169/2011 relativas al etiquetado (¿información?) nutricional. Sin embargo, el hecho de que no entrarán en vigor hasta finales de 2016 y que es probable que la DG Sanco de la Comisión publique antes algún nuevo documento de orientación al respecto [como hizo a finales de 2013 con el Informe "Preguntas y respuestas relativas a la aplicación del Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor"²⁵] nos permiten dejar para mejor ocasión el análisis de dichas disposiciones.

²² Véase el considerando nº 46 del Reglamento nº 1169/2011.

²³ *Ibidem*, considerando nº 45.

²⁴ Aunque algunos autores hayan criticado por ambiguo el concepto y la funcionalidad del etiquetado nutricional *utilizado* por el legislador comunitario puesto que, en algunos casos, lo considera un método para formar o educar a los consumidores y en otros como un instrumento *autosuficiente* (?) de información ["una pescadilla que se muerde la cola", según FERNÁNDEZ MARILGERA, E. (véase la obra de dicha autora citada en la nota 5 pág. 17) o "un nuevo alfabeto que hay que entender o descifrar sin haberlo aprendido previamente" (véase: SOLVY, D. G., obra citada en la nota 9, pág. 26)].

²⁵ La tercera parte de este documento (disponible en: http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/docs/qanda_application_reg1169-2011_es.pdf) está dedicada a la "Información nutricional" y en ella se abordan temas tan variados como interesantes: la inaplicabilidad del Reglamento nº 1169/2011 a los complementos alimenticios, aguas minerales naturales, etc. (art. 29); cantidad de referencia para la información nutricional (arts. 32 y 33, y anexo XV); vitaminas y minerales que pueden figurar en la etiqueta (arts. 30.2, 32.2, 32.3, 33.1 y anexo XIII); etcétera. Además, cabe recordar que, a finales de 2012, se publicaron igualmente las siguientes directrices: "Documento de orientación para las autoridades competentes en materia de control del cumplimiento de la legislación de la UE sobre: Reglamento (UE) nº 1169/2011 [...] sobre la información alimentaria facilitada al consumidor [...] y Directiva 90/496/CEE [...] relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios y Directiva 2002/46/CE [...] relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios por lo que respecta al establecimiento de tolerancias para los valores nutricionales declarados en la etiqueta (documento disponible en: http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance_tolerances_december_2012_es.pdf); y "Guidance Document for Competent Authorities for the Control of Compliance with EU Legislation

En este sentido, dedicaremos el presente artículo a las *formas adicionales de expresión y presentación de determinada información nutricional* de las que se ocupa el art. 35 del Reglamento nº 1169/2011²⁶ (que algunos autores equiparan, en nuestra opinión erróneamente, con la información o el etiquetado facultativo²⁷) y, más concretamente a una de dichas formas, adicionales que se presentan como *semáforos nutricionales*.

2. Formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional

2.1. El art. 35 del Reglamento nº 1169/2011

El art. 35.1 del tantas veces citado Reglamento nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor²⁸ dispone:

“Además de las formas de expresión a que se refieren el artículo 32, apartados 2 y 4, y el artículo 33, y de las formas de presentación a que se refiere el artículo 34, apartado 2, el valor energético y las cantidades de nutrientes a que se refiere el artículo 30, apartados 1 a 5, podrán facilitarse por medio de *otras formas de expresión y/o presentación mediante formas o símbolos gráficos además de mediante texto o números*²⁹, a condición de que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) se basen en estudios rigurosos y válidos científicamente sobre los consumidores y no induzcan a engaño al consumidor, tal y como se menciona en el artículo 7;
- b) su desarrollo sea el resultado de la consulta de un amplio abanico de los grupos interesados;
- c) estén destinadas a facilitar la comprensión del consumidor sobre la contribución o la importancia del alimento en relación con el aporte energético y de nutrientes de una dieta;
- d) estén respaldadas por pruebas científicas válidas que demuestren que el consumidor medio comprende tales formas de expresión y presentación;
- e) en el caso de otras formas de expresión, estén basadas en las ingestas de referencia armonizadas que se establecen en el anexo XIII,

on: Council Directive 90/496/EEC [...] and Regulation (EU) No 1169/2011 [...] with regard to methods of analysis for determination of the fibre content declared on a label (http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance_methods_analysis_fibre_dec2012.pdf).

²⁶ Véanse, sobre esta disposición, las págs. 339-346 de la obra de HAGENMEYER, M. citada en la nota 16.

²⁷ Véase, por ejemplo, la obra de FERNÁNDEZ MARILGERA, E. citada en la nota 5 págs. 16-17.

²⁸ Véanse las notas 10 y 16.

²⁹ La cursiva es nuestra.

o, a falta de ellas, en dictámenes científicos generalmente aceptados sobre ingestas de energía o nutrientes;

f) sean objetivas y no discriminatorias, y

g) su aplicación no suponga obstáculos a la libre circulación de mercancías”.

2.2. Diversos símbolos nutricionales con objetivos igualmente divergentes

Al referirnos a las citadas *formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional* no se trata, en absoluto de teorizar sobre supuestos hipotéticos, sino de ocuparnos de un tema de candente actualidad cuando el etiquetado nutricional está regulado simultánea y equívocamente por la Directiva 90/496/CEE y el Reglamento nº 1169/2011³⁰: en efecto, ya se han presentado y *funcionan* sistemas dudosamente voluntarios consistentes en semáforos nutricionales³¹ (como por ejemplo, el controvertido “Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling” británico³²) u otros logos o símbolos (el Green ‘keyhole’ utilizado

³⁰ Véase: SOLVY, D. G., obra citada en la nota 9, págs. 27-28.

³¹ Véanse, sobre los sistemas de información basados en un semáforo nutricional: BABIO, N. y otros, “Análisis de la capacidad de elección de alimentos saludables por parte de los consumidores en referencia a dos modelos de etiquetado nutricional: estudio cruzado”, *Nutrición Hospitalaria*, Vol. 28, núm. 1, 2013, págs. 173-181; GONZÁLEZ SANTANA, S. R., “Un estudio del etiquetado nutricional”, *Culcyt*, núm. 47, 2012, págs. 43-47; KELLY, B. y otros, “Consumer testing of the acceptability and effectiveness of front-of-pack food labelling systems for the Australian grocery market”, *Health Promotion International*, Vol. 24, núm. 2, 2009, págs. 120-122; HODKINGS, C. y otros, “Understanding how consumers categorise nutritional labels: a consumer derived typology for front-of-pack nutrition labelling”, *Appetite*, Vol. 59, núm. 3, págs. 813-816; HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., “The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 3, 2014, págs. 148-149; LONGO-SILVA, G. y otros, “Traffic light labelling: traduzindo a rotulagem de alimentos”, *Revista de Nutrição*, Vol. 23, núm. 6, 2010, págs. 1031-1040 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de mayo de 2014: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v23n6/09.pdf>); y THORNDIKE, A. N. y otros, “Traffic-Light Labels and Choice Architecture: Promoting Healthy Food Choices”, *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 46, nº 2, 2014, págs. 143-149.

³² Véase la “Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling - Technical Guidance” publicada por la Food Standards Agency, 2007, 16 págs, disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 26 de mayo de 2014: <http://multimedia.food.gov.uk/multimedia/pdfs/frontofpackguidance2.pdf>; así como la “Guide to creating a front of pack (FoP) nutrition label for pre-packed products sold through retail outlets”, Food Standards Agency, 2013, 27 págs., disponible en: <http://multimedia.food.gov.uk/multimedia/pdfs/pdf-ni/fop-guidance.pdf> [entre los artículos doctrinales sobre este sistema, destacan los siguientes: BALCOMBE, K., “Traffic lights and food choice: A choice experiment examining the relationship between nutritional food labels and price”, *Food Policy*, Vol. 35, núm. 3, 2010, págs. 211-220 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 27 de mayo de 2014: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/50635/1/611460769.pdf>); y SACKS, G., “Impact of front-of-pack *traffic-light* nutrition labelling on consumer food purchases in the UK”, *Health Promotion International*, Vol. 24, núm. 4, 2009, págs. 344-352 (disponible en: <http://heapro.oxfordjournals.org/content/24/4/344.full.pdf+html>).

en algunos países escandinavos³³, el logo "Choices" de los Países Bajos³⁴, etc.).

3. Los semáforos nutricionales

3.1. El "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling"

3.1.1. El sistema británico: aceptado y (muy) utilizado a nivel nacional, pero controvertido a nivel comunitario

Cuando empezamos a tomar las notas previas para la redacción de este artículo nos planteamos la cuestión de si debíamos abordar el análisis de las características y efecto útil de los semáforos nutricionales partiendo de un enfoque general o centrarnos en la iniciativa más consolidada (y conflictiva) de este tipo de sistemas: el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" de uso generalizado en el Reino Unido. Finalmente, decidimos optar por esta última posibilidad.

3.1.2. ¿En qué consiste?

Este sistema de semáforo nutricional británico, teóricamente voluntario, se ideó en un principio sólo para bocadillos, comida lista para llevarse, hamburguesas, etc., pero, luego, se decidió aplicarlo a todos los alimentos³⁵.

El "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" parte de una idea aparentemente sencilla y fácilmente comprensible: se basa en un código de colores que atribuye uno (rojo, ámbar o verde) al correspondiente contenido de energía, grasas, azúcares, etc.

Dicho sistema ha tenido una gran aceptación en el mercado de la Gran Bretaña y es utilizado (¿exigido?) por la mayoría de cadenas de supermercados británicas. Los consumidores de dicho Estado miembro parecen también haberse adaptado al semáforo en cuestión rápida y efectivamente.

³³ Véanse, sobre el símbolo sueco: <http://www.slv.se/en-gb/Group1/Food-labelling/Keyhole-symbol/> (página consultada el 21 de julio de 2014); sobre el danés: <http://www.noeglehullet.dk/services/English/forside.htm> (consultada también el 21 de julio de 2014); y, sobre el noruego: http://www.nokkelhullsmerket.no/frontpage_en/?spraak=en (consultada igualmente el 21 de julio de 2014). Véase también: LARSSON, I. y otros, "The Green Keyhole revisited: nutritional knowledge may influence food selection", *European Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 53, núm. 10, 1999, 776-780.

³⁴ Véanse: "A Front-of-Pack Nutrition Logo: A Quantitative and Qualitative Process Evaluation in the Netherlands", *Journal of Health Communication: International Perspectives*, Vol. 14, núm. 7, 2009, págs. 631-645; y HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L., obra citada en la nota 31, págs. 149-150.

³⁵ Véase: HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L., obra citada en la nota 31, págs. 150-151.

3.1.3. *Ventajas e inconvenientes del "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling"*

Sin duda, la principal y única cualidad es su sencillez; no obstante dicha *simplicidad* constituye también su mayor inconveniente como instrumento para transmitir eficazmente información nutricional válida.

En efecto, aunque resulte paradójico, el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling", como explicaremos a continuación, no sólo puede inducir "... a engaño al consumidor"³⁶, sino que no se basa en "... estudios rigurosos y válidos científicamente sobre los consumidores"³⁷.

3.1.4. *El semáforo nutricional británico en entredicho: la in-decisión del Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad*

A petición de Italia, en su sesión de 4 de octubre de 2013, se debatió en el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad, el tema de la utilización supuestamente voluntaria del sistema del semáforo nutricional británico³⁸. Las autoridades italianas aportaron un documento en el que exponían sus dudas sobre la legalidad del citado sistema de etiquetado nutricional, *recomendado* oficialmente el 19 de junio. Tras recordar que el mencionado sistema se basa en un código de colores (rojo, verde y ámbar) que se refieren al correspondiente *contenido* en energía, grasas, azúcares, sal, etc., dichas autoridades nacionales se aludieron al ya citado art. 35 del Reglamento nº 1169/2011 que permite formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional además de la obligatoria, siempre que respeten los criterios previstos en dicha disposición Sin embargo, para Italia, la aplicación del sistema británico podría implicar un potencial efecto negativo para el comercio intracomunitario así como una interferencia en la capacidad de elegir de los consumidores³⁹.

Sin embargo, la Comisión, ante la firme opinión contraria de los británicos y los argumentos esgrimidos por diferentes Estados miembros, decidió que era urgente no decidir nada...

³⁶ Lo que prohíbe el art. 35.1(a) del Reglamento nº 1169/2011 (véase: HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L., obra citada en la nota 31, pág. 153).

³⁷ Tal como exige el art. 35.1(a) del Reglamento nº 1169/2011 (véase también: HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L., obra citada en la nota 31, pág. 153).

³⁸ Véase: el "Summary Report of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health held in Brussels on 04 October 2013 (Section General Food Law)", disponible en: http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/general_food/docs/sum_04102013_en.pdf.

³⁹ Véase: SOLVY, D. G., obra citada en la nota 9, págs. 27-28.

3.1.5. *El semáforo nutricional británico es ilegal (incompatible con el Derecho de la UE)*

Aunque no queremos aburrir al lector con excesivos legalismos, hemos de subrayar que el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" no es compatible con el Derecho comunitario y es, por lo tanto, *ilegal*.

En efecto, debido a su naturaleza híbrida, el Reino Unido hubiera debido notificarlo a la Comisión por varios motivos⁴⁰:

- en virtud del tantas veces citado art. 35 del Reglamento nº 1169/2011, en la medida en que combina elementos de información nutricional y declaraciones de propiedades nutricionales;
- si se tiene en cuenta que los colores rojo/ámbar representan alegaciones nutricionales negativas (o *no beneficiosas*) se relaciona dicho sistema informativo con lo previsto en el sexto considerando del Reglamento nº 1924/2006⁴¹ y, por consiguiente, el Reino Unido está obligado a notificarlo a la Comisión y a los demás Estados miembros de conformidad con lo previsto en la Directiva 98/34⁴²; y
- puesto que los consumidores asumen que los alimentos en los que el *semáforo* está en rojo son "poco saludables", en oposición a los alimentos en cuyo etiquetado figuran más *luces* en verde por lo que podrían apreciarse como "saludables", el sistema británico en cuestión puede calificarse como un conjunto de declaraciones de propiedades saludables implícitas y por ello debe aplicarse al sistema británico en cuestión el citado Reglamento nº 1924/2006 (cuyo art. 23 obliga también a los Estados miembros que tengan intención de aprobar una nueva medida en el ámbito de dicha normativa a notificarlo a la Comisión y a los demás Estados y justificar su adopción).

⁴⁰ *Ibidem*, págs. 26-28.

⁴¹ Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos (DO L 12 de 18.1.2007, p. 3). Véase una extensa lista de referencias bibliográficas sobre el Reglamento nº 1924/2006 en la siguiente página de Internet, consultada el 16 de noviembre de 2013: <http://derechoconsumo.blogspot.com.es/2007/02/etiquetado-reglamento-n-19242006.html>.

⁴² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 204 de 21.7.1998). Véanse, sobre esta normativa comunitaria: BAEKELANDT, K. y DE BRANDT, P., "Le contrôle préventif, au regard du droit communautaire, des règles techniques introduites par des autorités nationales", *Journal de droit européen*, Vol.16, núm. 147, 2008, págs. 69-76; y HERLITZ, F., "La politique de prévention des obstacles aux échanges de marchandises et de services de la société de l'information: les vingt-cinq ans d'un instrument révolutionnaire: la directive 98/34/CE (ex-83/189/CEE)", *Revue du droit de l'Union européenne*, núm. 3, 2008, págs. 403-460.

No nos consta que la Gran Bretaña haya cumplido sus obligaciones de notificación (sí lo hicieron Dinamarca⁴³, Suecia⁴⁴, etc.).

De todos modos, la ilegalidad más grave en la que incurre el sistema supuestamente voluntario⁴⁵ del semáforo nutricional británico es la infracción de un principio fundamental en la UE: el de la libre circulación de mercancías. Tal incumplimiento del Derecho comunitario sería efectiva, aunque el sistema fuera realmente voluntario: justamente, si nos atenemos a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), incluso las normas no vinculantes pueden constituir una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas prohibida por el art. 34 TFEU⁴⁶.

Por otra parte, el TJUE ha declarado que este tipo de medidas no pueden escapar a lo previsto en el art. 34 del TFUE, por el mero hecho de que tales medidas no sean vinculantes, ya que incluso en ese caso pueden influir en la conducta de los comerciantes y de los consumidores de un determinado Estado, burlando así el objetivo consagrado en el Tratado⁴⁷.

3.2. Efecto útil de un sistema de semáforo nutricional

Cuando escribimos estas líneas, las noticias (¿rumores?) de las que disponemos son tan contradictorias como confusas⁴⁸. Así, por ejemplo, corre la voz de que Francia podría adoptar un sistema similar al británico, etc., etc.

⁴³ Notificación 2014/306/DK de 30.6.2014 (proyecto disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 4 de agosto de 2014: <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/cfcontent.cfm?vFile=120140306ES.DOC>).

⁴⁴ Notificación 2014/315/S de 4.7.2014 (proyecto disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 4 de agosto de 2014: <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/cfcontent.cfm?vFile=120140315ES.DOC>).

⁴⁵ Véase: HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L., obra citada en la nota 31, págs. 153-154.

⁴⁶ Véase la sentencia "Comisión/Irlanda", de 24 de noviembre de 1982, asunto 249/81, Recopilación de Jurisprudencia 1982 pág. 4005 (pueden consultarse también dos artículos recientes sobre la jurisprudencia consagrada por el TJUE en esta materia: CARROLLA, B. E., "Rhetoric of 'Buy Irish Food' campaigns: speaking to consumer values to valorise the 'local' and exclude 'others'?", *Irish Geography*, Vol. 45, núm. 1, 2012, págs. 87-109; y HOJNIK, J., "Free movement of goods in a labyrinth: Can *Buy Irish* survive the crises?", *Common Market Law Review*, Vol. 49, núm 1, 2012, págs. 291-326).

⁴⁷ Véase: SOLVY, D. G., obra citada en la nota 9, págs. 25-27; por su parte, FINARDI, C. (en: "Etichette UK: Dieta mediterranea bocciata?", *Alimenti&Bevande*, núm. 7, 2013, págs. 53-60) opina que el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" es especialmente lesivo para los países exportadores de los alimentos que componen la dieta mediterránea.

⁴⁸ Véase: "EU Set to Re-assess UK 'Traffic Light' Food Labels", *World Food Regulation Review*, Vol. 24, núm. 2, 2014, pág. 5.

Por ello, aunque sea basándonos en la experiencia adquirida en el Reino Unido, nos parece oportuno examinar por qué en general los semáforos nutricionales no transmiten una información nutricional útil/eficaz.

Como hemos señalado anteriormente, al referirnos al art. 35 del Reglamento nº 1169/2011 *las formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional no deben confundir al consumidor* y su objetivo ha de ser facilitar la comprensión del consumidor sobre la contribución del alimento a la energía y los nutrientes de una dieta.

En nuestra opinión, los semáforos nutricionales no cumplen dichos requisitos, debido a las siguientes razones:

- El código de colores del semáforo incita al consumidor a tomar decisiones subjetivas y simplistas sobre los alimentos que se le ofrecen:

lo que el consumidor precisa es comprender que no hay productos no saludables *per se*, ya que lo importante es la ingesta nutricional diaria total, así como que la diversidad en los productos alimenticios consumidos puede ayudar a lograr un razonable equilibrio nutricional; y

un principio básico de la nutrición advierte que no existen alimentos "buenos" y "malos", sino "buenas" y "malas" dietas (así se declara en el primer considerando del Reglamento nº 1924/2006⁴⁹ al afirmar que "una dieta variada y equilibrada es un requisito previo para disfrutar de buena salud, y *los productos por separado tienen una importancia relativa respecto del conjunto de la dieta*⁵⁰").

- Un sistema de semáforo, como el aplicado en el Reino Unido, implica consecuencias o efectos no deseados:

por ejemplo, el consumidor puede tomar decisiones erróneas por la impresión subjetiva de que un alimento en particular es "saludable", en función del color predominante en el semáforo de su etiqueta; o

un consumidor podría sentirse atraído hacia las bebidas refrescantes *light*, en cuyo semáforo predominan las luces verdes, en detrimento de los zumos de frutas, que probablemente muestran al menos una *luz roja*⁵¹.

⁴⁹ Véase la nota 41.

⁵⁰ La cursiva es nuestra.

⁵¹ Lo que sería incompatible con las directrices nutricionales generalmente aceptadas y perjudicial para la salud, al fomentar el consumo excesivo de determinados alimentos ignorando las buenas prácticas dietéticas (véase el considerando nº 18 del Reglamento nº 1924/2006). De todos modos quizás no le falte la razón a SOLVY, D. G. cuando afirma que este efecto no deseado se produce sea cual sea el sistema de información nutricional aplicado (véase la obra de dicho autor citada en la [nota 9](#), págs. 26-27).

- El carácter substancialmente confuso y ambiguo de todo sistema de información nutricional basado en un semáforo resulta aun más evidente cuando interactúa con los alimentos en cuyo etiquetado figuran declaraciones de propiedades saludables:

no puede excluirse que sobre un determinado alimento sea posible alegar declaraciones saludables autorizadas, pero que los colores dominantes en su semáforo sean el rojo o el ámbar, lo que supone *enviar* señales contradictorias a los consumidores y confundirlos cuando se trata de tomar *decisiones saludables*⁵²; y

para describir un ejemplo de la coincidencia de mensajes incoherentes y discordantes en una tienda o supermercado, algún autor se ha referido a un producto *con todas las luces de su semáforo verdes* expuesto junto a otro en cuyo etiquetado figura una declaración de propiedades saludables debidamente autorizada... ¡pero con su semáforo del principio al fin *en rojo*⁵³!

- En definitiva, un sistema como el utilizado Reino Unido no permite comparaciones entre productos similares pero que difieren por contener o no un nutriente específico puesto que, aunque la diferencia sea significativa, en muchos casos ésta no es suficiente para que los correspondientes semáforos *cambien* de color:

cuando eso ocurre se tiende a desalentar a los productores para que reformulen sus productos y reduzcan la cantidad de determinados nutrientes, etc.

4. Conclusiones

Son muchos los autores que consideran que el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling", así como todo sistema que se inspire en él, resulta artificioso, por no decir *engañoso*, y no asegura un alto nivel de protección del consumidor⁵⁴. Por lo tanto, no cumple con los principios consagrados en el art. 35 del Reglamento nº 1169/2011. Esta es también nuestra opinión.

Brevitatis causae, no nos ocuparemos en el presente artículo de la legalidad del citado sistema de semáforo nutricional en relación con las normas internacionales aplicadas por la OMC⁵⁵.

⁵² Sic en: SOLVY, D. G., obra citada en la nota 9, pág. 26.

⁵³ SOLVY, D. G., en la obra citada en la nota 9, pág. 27, se refiere a "...un queso con toda su grasa con una declaración de propiedades saludables relacionadas con el calcio y un paquete de pasta, que por su composición no puede utilizar una declaración de propiedades saludables aprobada, pero que *tendría* cuatro luces verdes" (la cursiva es nuestra).

⁵⁴ Véase, por ejemplo: HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L., obra citada en la nota 31, págs. 152-154.

⁵⁵ Tema que, por su parte, abordan HOLLE, M., TOGNI, E. y VETTOREL, A., VYTH, E. L. en la obra citada en la nota 31, págs. 157-160.

En espera de más información sobre el resultado de las correspondientes notificaciones en aplicación de la Directiva 98/34⁵⁶ dejamos para otra ocasión el análisis de la legalidad y efecto útil de los logos nutricionales utilizados en los países escandinavos⁵⁷ y en Holanda⁵⁸.

Para concluir, subrayaremos que nos parece que la actual situación de confusión sobre las *formas adicionales de expresión y presentación de determinada información nutricional* en general y el controvertido "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" del Reino Unido en particular, se debe a la innecesaria y desacertada inclusión del tantas veces mencionado art. 35 en el Reglamento nº 1169/2011; aunque esa *inclusión* fuera quizás políticamente necesaria para *salvar* dicha normativa comunitaria en el curso de los agitados debates mantenidos en el Parlamento precisamente en relación con la posibilidad de que los Estados miembros pudieran aplicar sistemas de información no previstos en el citado Reglamento relativos al etiquetado nutricional. Desacertada, evidentemente, desde la perspectiva de la técnica jurídica, pues dicha disposición supone una extraña incoherencia introducida en un Reglamento cuyo objetivo es la armonización; incoherencia que se pone en evidencia en la no menos desatinada afirmación que figura al final del considerado nº 43 del Reglamento en cuestión:

"... conviene autorizar el desarrollo de diferentes formas de expresión y presentación sobre la base de criterios establecidos en el Reglamento e invitar a la Comisión a que prepare un informe sobre el uso de dichas formas de expresión y presentación, su efecto en el mercado interior y si es aconsejable una ulterior armonización⁵⁹".

Se trata pues de una armonización *a largo plazo*... (y que va, por lo tanto, en sentido contrario, a una esperada, casi *anhelada*, armonización plena⁶⁰, sin posibilidad de recurrir a un *opting out*).

⁵⁶ Véase la nota 34.

⁵⁷ Véanse, por ejemplo, las notas 43 y 44.

⁵⁸ Véase, sobre la evolución del etiquetado nutricional en los Países Bajos: VYTH, E. L. y otros, "A Front-of-Pack Nutrition Logo: A Quantitative and Qualitative Process Evaluation in the Netherlands", *Journal of Health Communication*, Vol. 14, núm. 7, 2009, págs. 631-645 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada al 5 de agosto de 2014: http://dare.uvu.nl/bitstream/handle/1871/33240/chapter_2_process_evaluation.pdf?sequence=9); así como la nota de Ellen van Kleef, titulada "A new healthy food logo in the Netherlands: nutrition labelling stays high on the agenda", en el blog *Food intake control*: <http://foodintakecontrol.blogspot.com.es/2011/03/new-healthy-food-logo-in-netherlands.html>

⁵⁹ SOLVY, D. G. opina que la "ulterior armonización" puede llegar demasiado tarde (véase la obra citada en la nota 9, pág. 28).

⁶⁰ ¿Inspirada en las nuevas reglas propuestas en los EE.UU., que se basan en un sistema más fácilmente comprensible y *aplicable* [véase: "Un vistazo a la nueva etiqueta de información nutricional propuesta" (documento disponible en español en: <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm387432.htm>); y SOLVY, D. G., obra citada en la nota 9, pág. 29].

En este sentido, opinamos que no actuar puntual y decididamente para evitar la difusión (y consolidación) del “Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling” del Reino Unido ha sido un error, cuya *gravedad* aumenta en tanto en cuanto más tiempo se tarde en hacerlo: ¿cómo aceptarán los consumidores de un Estado miembro en el que crece cada vez más el euroescepticismo que, en virtud de la legislación de la UE, se suprima un sistema aparentemente sencillo y fácil de comprender⁶¹.

⁶¹ Para SOLVY, D. G. la situación es en la Gran Bretaña irreversible (véase la obra citada en la nota 9, pág. 28). Por otro lado, dicho autor (*ibidem*, pág. 29) se refiere a la *popularidad* del uso de un semáforo tricolor para (¿des?)informar al consumidor y cita, entre otros, el ejemplo de un sistema para distinguir o calificar a los restaurantes aplicado en Hawái mediante una pegatina (verde, amarilla o roja) en su entrada: es decir que, en vez de clausurar un establecimiento en el que no se respeta la legislación relativa a la higiene y a la sanidad alimentaria, los inspectores... ise limitan a pegar en la puerta una etiqueta autoadhesiva roja!