

CALIDAD Y SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS ACUÍCOLAS^(*)

MARÍA EURGENIA TELJEIRO LILLO

SUMARIO: I. IDEAS GENERALES: MERCADO Y CONSUMIDORES.— II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS PRODUCTOS ACUÍCOLAS: 1. El objeto de la seguridad alimentaria: el nuevo concepto de alimento: A) Sobre el concepto legal de alimento. B). Sobre el concepto legal de producto. 2. Los requisitos de seguridad alimentaria de los productos acuícolas: A) La inocuidad de los productos acuícolas para su consumo. B) La idoneidad de los productos acuícolas para su consumo.— III. LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: 1. La reglamentación de los productos acuícolas para la protección de los consumidores. 2. La autorización administrativa como técnica de control preventivo de la inocuidad de los productos acuícolas y de idoneidad para el consumo. 3. La inscripción en registros públicos. 4. Los sistemas de control alimentario.— IV. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA: 1. La responsabilidad de las Administraciones Públicas en los riesgos alimentarios: A) Los deberes de control y fiscalización de los riesgos alimentarios. B) La información como título de imputación de responsabilidad de las Administraciones Públicas. 2. Responsabilidad administrativa del empresario-acuicultor. 3. Responsabilidad de los consumidores.— V. LA CALIDAD ALIMENTARIA DE LOS PRODUCTOS ACUÍCOLAS: 1. Aproximaciones hacia un concepto de calidad alimentaria. 2. Las marcas de calidad y la protección de los consumidores. 3. El nuevo marco comunitario: los sistemas para la protección de los productos alimentarios. 4. Las Denominaciones de Origen en el Derecho español: A) El nombre geográfico como elemento constitutivo. B) El producto. La extensión de las Denominaciones de Origen a los productores acuícolas.— VI. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN: 1. El reconocimiento de la Denominación de Origen. 2. Las autorizaciones sobre Denominaciones de Origen. 3. La imposición de Órdenes sobre Denominaciones de Origen. 4. Las potestades de inspección y control sobre la Denominación de Origen. 5. Las Denominaciones Genéricas de Calidad. Especial referencia a la acuicultura ecológica.— VII. A MODO DE REFLEXIÓN.

(*) El presente trabajo se extrae de un capítulo de mi tesis centrada en el estudio del Régimen jurídico de los cultivos marinos, dirigida por los profesores José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ y María ZAMBONINO PULITO y defendida en la Universidad de Cádiz el día 16 de junio de 2006.

RESUMEN: En el estudio de la acuicultura marina la intervención de los poderes públicos es esencial para garantizar la calidad y seguridad de los productos acuícolas que se ponen a disposición del consumidor.

Palabras clave: mercado; calidad; seguridad; consumidores; acuicultores; intervención pública.

ABSTRACT: In the study of the marine aquaculture the intervention of the public powers is essential to guarantee the quality and the security of the aquaculture's products that put on to the consumer's disposition.

Key words: market; quality; security; consumer's; aquacultures; public intervention.

I. IDEAS GENERALES: MERCADO Y CONSUMIDORES (1)

Por su condición de alimentos, los productos acuícolas se convierten, prioritariamente, en objetos de consumo y, por consiguiente, su llegada al consumidor sirve instrumentalmente de cierre para todo su proceso productivo. En esta etapa final de la actividad comercial se demanda, como se expondrá a lo largo del trabajo, un elevado nivel de garantías en materia de consumo y, por tanto, implicará la participación de las Administraciones públicas en su protección (2).

Los consumidores necesitamos, para defender y hacer respetar nuestros derechos, contar con el apoyo de las instituciones públicas y, exigimos garantías de que los alimentos que compramos, en supermercados, mercados, tiendas, o consumimos en restaurantes, no sólo tenga que ser sanos y alimenticios, sino que cuenten con elevada calidad y sean seguros (3). Todos los alimentos han de reunir unas condiciones de seguridad mínimas, porque el aumento de situaciones de riesgo o de daños y perjuicios para la

(1) En este Capítulo, cualquier referencia a los consumidores se entenderá hecha a los consumidores de productos acuícolas.

(2) Por la posición de inferioridad en la que se encuentran los consumidores en el mercado, podemos entender que la Constitución Española imponga a los poderes públicos la labor de impulsar la información, la educación y la organización de los consumidores (artículo 51.2). Las Administraciones públicas deben llevar a cabo una labor de estímulo y apoyo a los consumidores para que sean ellos quienes puedan defender sus derechos e intereses legítimos.

(3) El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) reconoce que «existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana», vid., Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: «Importancia de la calidad e inocuidad de los alimentos para los países en desarrollo» Roma, 1999, <http://www.fao.org>

salud, ocasionadas por uso de productos alimenticios, no es ajeno e infrecuente. Parece claro que comer es una actividad de riesgo (4). Con esta nueva situación en el mercado los consumidores hemos pasado del deseo de «comer bien» a la aspiración de «comer sano y seguro» (5).

II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS PRODUCTOS ACUÍCOLAS

1. El objeto de la seguridad alimentaria: el nuevo concepto de alimento (6)

A lo largo de las últimas décadas definir, desde la perspectiva nutricional, lo que debe entenderse por alimento no ha sido una cuestión pacífica. A pesar de que bajo el concepto de alimento se ha dado entrada, como sinónimos, a los términos alimentario y alimenticio, tan sólo éste último se refiere a los alimentos como artículos de consumo. Para que una sustancia o un producto sea considerado «alimento» o «producto alimenticio» debe cumplir varios principios fundamentales: Ser sano; nutritivo; inocuo y adecuado al uso para el que se prepare (7).

En nuestro país todas las sustancias o productos nutritivos, sanos e inocuos, de cualquier naturaleza, sólidos o líquidos, naturales o transformados, que por sus características, aplicaciones, componentes, preparación y estado de conservación sean susceptibles de ser utilizados habitual e idóneamente para la normal nutrición humana o bien como frutivos o, en casos especiales, para una alimentación controlada y dirigida, tienen reservada, por el Código Alimentario Español, la calificación legal de *alimento* (8).

(4) La opinión pública cree que las crisis alimentarias existen sólo cuando son noticias en los medios de comunicación, sin embargo se calcula que entre Europa y Estados Unidos alrededor de 100 millones de personas enferman anualmente por intoxicaciones alimentarias, datos extraídos de LOSADA MANOSALVAS, S., *La gestión de la seguridad alimentaria*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 35.

(5) Pero como sostiene POLLEDO, J.F., «... la revolución de los alimentos no ha hecho más que empezar; nos enfrentamos con nuevos alimentos, nuevos diseños, nuevos gustos, que tienen como digestión final satisfacer a una población más exigente (...). Estamos en la prehistoria de la seguridad alimentaria», *Nueva Veterinaria*, 1999 (octubre).

(6) En el desarrollo de este Capítulo las referencias a los alimentos se entenderán hechas como tales a los productos acuícolas.

(7) Mientras que a nivel internacional, el *Codex Alimentarius* ha promovido una definición de lo que debe entenderse por alimento o producto alimenticio, la mayoría de los Estados miembros de la Unión han elaborado sus propios conceptos, planteando diferencias relevantes desde el punto de vista de la seguridad y salud de los consumidores.

(8) En adelante CAE.

A) Sobre el concepto legal de alimento

Con la aprobación del Reglamento (CEE) núm. 178/2002 los países miembros de la Unión Europea disponen, a partir del 1 de febrero de 2002, de un concepto común para designar los alimentos o productos alimenticios. Bajo esta denominación se engloba cualquier sustancia o producto destinado a ser ingerido por los seres humanos, o con probabilidad razonable de serlo, hayan sido, o no, transformados entera o parcialmente (9). El concepto comprende ingredientes, materias primas, aditivos, e incluso residuos derivados de la producción y el procesamiento de alimentos, como los residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas. Asimismo, se incluirá cualquier sustancia incorporada al alimento, durante su fabricación, preparación o tratamiento, de manera voluntaria.

No se consideran alimentos los animales que se consuman vivos, salvo que estén preparados para su comercialización con destino al consumo humano. En el campo acuícola esta excepción se aplica de forma habitual porque las ostras, ostiones y algunos tipos de almejas son productos que pueden consumirse vivos. Obligatoria estos moluscos bivalvos han de estar vivos en el momento de su compra para ser objeto de consumo. En numerosas ocasiones, los consumidores llegan al extremo de buscar que el alimento además de crudo se consuma en estado vivo (10).

B) Sobre el concepto legal de producto

Por su parte, para determinar el concepto legal de producto hay que acudir al ámbito de la seguridad y de la responsabilidad, donde adquiere significado propio. La Directiva 85/374/CEE, de 25 de julio de 1985, sobre responsabilidad civil por los daños ocasionados por productos defectuosos, postula que producto es todo bien mueble, con excepción de las materias primas agrarias y ganaderas y los productos de la caza y de la pesca, que no hayan sufrido transformación inicial (11). A la vista de nuestra legisla-

(9) El sentido de la expresión «probabilidad razonable» no es otro que el de asegurar que un producto que puede ser empleado en el sector alimentario y en otros sectores industriales (higiénico, cosméticos, sanitario, etc), sea manipulado con el mismo cuidado que si se tratara de un alimento que sólo será empleado como tal.

(10) En el binomio ostras-zumo de limón está el ejemplo más habitual de consumo vivo y crudo de alimentos. Muchos consumidores buscan observar que cuando el animal entre en contacto con el ácido se mueva.

(11) El Considerando Tercero del Preámbulo de esta Directiva parece querer delimitar el concepto de «producto» mediante el calificativo de «industrial» excluyendo expresamente de su ámbito de protección, salvo que hayan sido transformados de forma industrial, a los productos de la pesca.

ción quedan excluidos de la definición de producto, siempre que no hayan sido transformados, los productos de la pesca (12).

Con posterioridad la Directiva 99/34/CEE, de 4 de junio, desviándose de estas determinaciones incorpora, al señalar la responsabilidad del productor, los daños causados por alimentos de la pesca no transformados industrialmente. En consecuencia el concepto de producto se amplía a ésta materias primas si se presentan de forma natural sin haber sido objeto de transformación o proceso industrial (13).

En definitiva, el concepto de producto se aplica tanto a los peces cultivados para consumo humano como a los cultivados que sirvan, tras un proceso de transformación en harinas o piensos, para alimento de otros peces. Por tanto, son productos de la acuicultura, naturales o industriales, los animales que se encuentren en estado natural o hayan sido manipulados y transformados.

2. Los requisitos de seguridad alimentaria de los productos acuícolas

Los sistemas de producción necesitan, para poner en circulación un alimento, cumplir los requisitos de seguridad alimentaria que los hagan aptos para el consumo. Con carácter general, para evaluar y prevenir los riesgos alimentarios, la seguridad de un alimento acuícola va a depender de dos factores fundamentales: su inocuidad para la salud y su aptitud para el consumo (14).

(12) La Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos, supone la transposición de la Directiva 85/374/CEE. Dado que ni una ni otra normativa delimita los elementos que deben integrar el concepto de producto, mantienen HIDALGO MOYA, J. R. y OLAYA ADÁN, M., *Derecho del producto industrial*, Bosch, Barcelona, 1997, pp. 221-239, que esta labor quedará reservada a la jurisprudencia de cada uno de los Estados.

(13) Con esta modificación la Directiva 85/374/CEE al ampliar su ámbito de aplicación a todo tipo de productos que se encuentren en el mercado, completa el concepto de producto. Sobre la necesidad de esta ampliación puede verse al respecto PARDO LEAL, M., «Ampliación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: Propuesta de modificación de la Directiva 85/374/CEE», *Comunidad Europea Aranzadi*, 1998, pp. 33-40.

(14) Hoy en día, la seguridad de un producto no depende únicamente de factores higiénico-sanitarios sino que se tienen en cuenta otros aspectos como la presentación, el etiquetado, la información adicional, o los destinatarios. Un producto puede ser inocuo pero inseguro si la información que incorpora en su etiquetado no es la adecuada para prevenir determinados efectos perjudiciales sobre la salud. Como sostiene HIDALGO MOYA, J. R., «La seguridad de un producto no depende sólo de su inocuidad», <http://consuma.seguridad.consumer>.

A) La inocuidad de los productos acuícolas para su consumo

Por su consideración legal de productos de uso o consumo común, para que los alimentos acuícolas sean objeto de comercialización se reconoce, como requisito imprescindible, que sean inocuos. En el proceso de comercialización se han de adoptar las medidas y prácticas oportunas para garantizar su seguridad, porque si estos alimentos son potencialmente nocivos para la salud o inadecuados para su consumo no se considerarán seguros (15).

En cualquiera de las fases de producción y comercialización se tienen en consideración, para comprobar si un alimento es potencialmente nocivo, nuevos criterios asociados no sólo a los propios sujetos consumidores sino a posibles y futuros afectados. Junto a los efectos inmediatos del alimento para la salud de los consumidores se evaluarán los efectos nocivos, a corto y largo plazo, para los mismos consumidores y sus descendientes. Paralelamente se estudiarán los efectos tóxicos acumulativos, y la sensibilidad que determinados grupos de consumidores pueden tener respecto de un alimento concreto (16).

Aunque la seguridad y la inocuidad se instituyen a partir de un alimento individualmente considerado cuando éste no sea seguro, y pertenezca a un lote o remesa de alimentos, se presupondrá, como medida de precaución, que tampoco éstos son seguros. En el sector acuícola ésta medida se adopta, dada la alta toxicidad de determinadas especies, en especial los moluscos, con notable frecuencia. La declaración de inseguridad vinculará a la totalidad de los alimentos contenidos en ese lote o remesa, salvo que una evaluación demuestre que sólo alcanza a ese alimento en concreto y no al resto.

B) La idoneidad de los productos acuícolas para su consumo

Entre los contenidos de la seguridad alimentaria entra, también en juego, la necesidad de garantizar la aptitud de un alimento para su consumo. Para

(15) A tenor del Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo de productos, bienes y servicios a efectos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, entre los bienes o productos considerados de uso o consumo común, ordinario y generalizado se relacionan, como productos alimenticios, los pescados y derivados; mariscos, crustáceos, moluscos y derivados, harinas de pescado y derivados, o conservas animales.

(16) El fundamento de todo el sistema sobre seguridad de los productos se contiene en el artículo 3 de la LGDCU donde se establece la obligación general de que los productos sean seguros. Pero dicha obligación fue prevista en la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio, donde se establece el deber general de «no lesionar ni poner en peligro la salud y la seguridad de los productos».

poder determinar si un alimento es apto para el consumo se atiende al uso para el que esté destinado, teniendo en cuenta la aceptabilidad como producto consumible y la contaminación, deterioro o descomposición que pueda sufrir.

Volviendo sobre los moluscos bivalvos cabe señalar que son productos aptos para ser consumidos, si bien, al ser alimentos que generalmente se ingieren en crudo, son altamente inseguros. Nos encontramos ante un alimento apto para el consumo, de notable calidad, representada por su máxima frescura, elevado precio e imagen elitista, pero con un riesgo de consumo muy elevado y de difícil solución. De ahí, la utilidad de las medidas adoptadas por algunos países donde a la hora de etiquetar estos alimentos, aplicando los mismos mecanismos que se emplean para el tabaco, se obliga a señalar que su consumo crudo puede ser perjudicial para la salud (17).

Con todo lo expuesto cabe manifestar que la declaración de que la seguridad de un alimento acuícola depende de su inocuidad y aptitud para el consumo siendo cierta, sin embargo, debe revestirse de un importante matiz. Un alimento que cumpla la normativa sobre seguridad, es decir, un alimento seguro y apto para su consumo, puede pasar a ser calificado, de forma temporal y con carácter necesario, como inseguro. Esto ocurre en el campo de los cultivos acuícolas donde las autoridades recurren, con relativa frecuencia, a la adopción de determinadas medidas para restringir su comercialización, incluso la retirada del mercado, cuando existan razones y motivos suficientes para entender que dicho alimento, al menos temporalmente, no puede ser calificado como producto seguro (18).

En definitiva, todas estas consideraciones acerca de la inocuidad y aptitud de los alimentos están sirviendo de base para ir construyendo un concepto armónico de seguridad alimentaria que pretende evitar diferencias entre las legislaciones nacionales. Un concepto integrado por múlti-

(17) El Grupo de Investigación de Acuicultura, del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Cantabria presento al IX Congreso Nacional de Acuicultura un estudio centrado en los «Hábitos de consumo de ostras en el mercado español», en el que sobre una encuesta realizada en mayo de 2001, tan sólo un 20 por 100 de la población consumen la ostra como producto alimenticio. Aunque su consumo es minoritario, el 60 por 100 de la población consumidora presenta fuertes perjuicios hacia su consumo de los cuales, por un lado, el 41,8 por 100 se relacionan con su presentación en crudo y, por otro, el 13,9 por 100, lo hacen con el miedo a sufrir intoxicaciones o experiencias negativas.

(18) Pensemos en aquellos alimentos como por ejemplo los mejillones cultivados en las rías gallegas, que de forma habitual cada año y durante alguna época se ven afectados por procesos de contaminación. Una situación que obliga a decretar por las autoridades competentes el cierre de todos los polígonos mejilloneros, impidiendo su comercialización y consumo hasta que la contaminación desaparezca.

ples parámetros que vayan permitiendo, siendo esenciales para la prevención de los riesgos alimentarios, que día tras día los alimentos sean más seguros (19).

III. LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

La débil posición que los consumidores ocupan en el mercado requiere, en gran medida, su «administrativización», esto es, la mediación de los poderes públicos para la defensa efectiva de su posición en el mercado. Es evidente que la actividad administrativa más vinculada a la defensa de los consumidores, y en la que predomina un mayor interés jurídico, es la que se traduce en la imposición de medidas de limitación con las que se ordenan, con un doble objetivo, las acciones y conductas privadas. Con fines de interés general las intervenciones administrativas garantizan, por un lado, la protección del consumidor por su condición de sujeto más débil; y por otro lado, la protección del propio mercado (20).

En realidad, la defensa de los intereses de los consumidores se encomienda a las Administraciones públicas investidas de determinadas potestades que se traducen, orientadas primordialmente a evitar los riesgos que pueden derivar del consumo y uso de bienes, en garantías preventivas. De todas las medidas preventivas de limitación de la Administración este estudio se centra, a saber, en la reglamentación y, sobre todo, en la autorización administrativa, la inscripción en registro y las inspecciones o controles administrativos.

2. La reglamentación de los productos acuícolas para la protección de los consumidores

La doctrina no es pacífica en la inclusión de la reglamentación administrativa como una de las modalidades de intervención administrativa. Para defender los derechos de los consumidores, sin embargo, la LGDCU habilita ampliamente a la Administración a dictar reglamentos para ordenar la actividad de los particulares que afecte a la seguridad, salud, derecho de

(19) Todos los requisitos de la seguridad alimentaria han comenzado a ser de aplicación a partir del 1 de enero de 2005.

(20) Vid., REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., «Administraciones públicas y protección de los consumidores», en *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGrawHill, Madrid, 1999, p. 558.

información e intereses económicos de los consumidores (21). En el ámbito que nos ocupa, vertebrada por las funciones de ordenación y control de la higiene-sanitaria de los productos de la acuicultura destinados al consumo, debemos reconocerla como una auténtica técnica de intervención estructurada como una reglamentación en exceso reglada (22).

En la reglamentación base de aplicación a la producción y comercialización de los productos acuícolas se fijan las características y condiciones materiales, así como el régimen de autorizaciones, inspecciones, registros, etc. Fundamentalmente se señalan medidas higiénicas que giran en torno a la manipulación de los productos acuícolas para que se conserven constante y permanentemente en las condiciones más adecuadas para su mantenimiento con vida. Para la comercialización con destino al consumo humano, los productos acuícolas se sujetan a un sistema de control sanitario donde las medidas de pruebas de laboratorio, controles e inspecciones periódicas van a servir de instrumentos para confirmar la calidad microbiológica de los animales y comprobar la posible presencia de agentes contaminantes. En las medidas de conservación y mantenimiento de los animales la reglamentación incorpora, con especial vinculación a las aguas destinadas al cultivo, requisitos higiénicos mínimos exigibles a los establecimientos, instalaciones y equipos para su mantenimiento.

En el caso de los moluscos bivalvos, obviamente si tenemos en cuenta que el sistema de alimentación se nutre por filtración y que proliferan especies capaces de generar toxinas, no todos los animales son aptos para que se permita su consumo directo. De esta situación se derivan medidas higiénicas más restrictivas, porque una vez recolectados se debe proceder o bien a reinstalarlos para su depuración natural, o a depurarlos directamente en centros autorizados (23).

(21) Estos reglamentos son «un medio capital» de la actuación administrativa de limitación para la protección jurídica de los consumidores. Como afirman REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., «Principales medios jurídicos de la actividad administrativa de protección de los consumidores y usuarios», en *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGrawHill, Madrid, 1999, p. 571.

(22) Nos referimos a la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los Establecimientos y Productos de la Pesca y Acuicultura, aprobada por el Real Decreto 1521/1984, de 1 de agosto, que ha sido modificado sucesivamente por el Real Decreto 645/1989. Más recientemente el Real Decreto 1437/1992, derogó gran parte de su articulado, teniendo lugar las últimas modificaciones por el Real Decreto 1840/1997, de 5 de diciembre y, por el Real Decreto 1977/1999, de 23 de diciembre. Respecto a los moluscos bivalvos vivos, se aprueba su Reglamentación Técnico-Sanitaria por el Real Decreto 308/1993, de 26 de febrero.

(23) El *centro de expedición* es aquel establecimiento homologado situado en territorio marítimo o terrestre en el que se reciben y preparan moluscos vivos para el consumo humano. El *centro de depuración* es aquel que dispone de tanques de agua de mar limpia o depurada, y en los que se mantienen vivos los moluscos hasta que sean descontaminados y aptos para

3. La autorización administrativa como técnica de control preventivo de la inocuidad de los productos acuícolas y de idoneidad para el consumo

El concepto de seguridad alimentaria se construye sobre la base de un principio general de prohibición de la comercialización de alimentos que sean nocivos y no aptos, por los peligros físicos, químicos o biológicos que puedan contener, para el consumo. Sólo los alimentos que sean seguros, en condiciones de uso normal por los consumidores, pueden comercializarse (24).

En materia alimentaria el instrumento de control más generalizado para la protección de los consumidores se traduce en la exigencia de autorizaciones administrativas. La sujeción de cualquier actividad —producción, transformación, almacenamiento, transporte, distribución, uso, etc.— y, en especial, la vinculada a bienes de primera necesidad, como los alimentos, a la obtención de una autorización administrativa implica que cualquiera de ellas hasta que ésta no se obtenga, estará prohibida. La autorización administrativa construida responde al carácter de las autorizaciones operativas o de funcionamiento, aplicándose como una licencia de actividades clasificadas. En efecto, con la autorización administrativa se permite el ejercicio de la actividad correspondiente conformando una relación continua entre el titular de la autorización y la Administración. En este caso se trata de una actividad administrativa que pretende verificar si los productos acuícolas cumplen las condiciones de inocuidad e idoneidad que les permiten su acceso al mercado. Es una forma de certificación que sirve para facilitar el control de la actividad, para identificar en cualquier momento los productos y, en definitiva, comprobar si se cumplen los requisitos de seguridad alimentaria (25).

La LGDCU no sujeta ningún producto, de forma directa, a previa autorización pero habilita, expresamente, a los reglamentos reguladores de cada uno de ellos para poder imponer la exigencia de autorizaciones administra-

dicho consumo. Se reconocen como zonas de reinstalación para la depuración natural, «aquellas zonas marítimas o laguneras autorizadas o zonas de estuario autorizado delimitadas y señalizadas por boyas, postes o cualquier otro material fijo, destinadas exclusivamente a la depuración natural de los moluscos», vid., el artículo 2.8 del Real Decreto 571/1999.

(24) Sobre este concepto esencial para la protección de la salud pública, vid., «Inocuidad de los alimentos», en el Informe de la Directora General del Consejo Ejecutivo de la OMS, de 2 de diciembre de 1999. EB 105/10.

(25) Nos referimos a la autorización en el sentido amplio de intervención administrativa que comprueba, como requisito previo al ejercicio de la actividad privada, que ésta no contradice el interés general. En este línea se manifiestan GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1993, pp. 134-139.

tivas (26). No obstante, para garantizar la salud y seguridad de las personas aplica, en muchas de las actividades relativas a la producción y comercialización de los productos, prohibiciones y obligaciones. Sin ánimo de ser exhaustivos, por ejemplo, la prohibición de utilizar cualquier aditivo que no figure expresamente citado en las listas positivas autorizadas (art. 5.2.a.); la prohibición de tener o almacenar productos no permitidos o prohibidos reglamentariamente (art. 5.2.b.); la prohibición de venta de alimentos a domicilio (art. 5.2.d.); también, la obligación de retirar o suspender cualquier producto... que por cualquier causa suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas (art. 5.2.g.).

4. La inscripción en registros públicos

Paralelamente a la autorización administrativa, otro de los de mecanismos de control preventivo utilizados consiste en exigir la inscripción registral de los productos y actividades de interés alimentario (27). A la exigencia de inscripción en registros administrativos se refiere la LGDCU al prever que los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios determinarán «el registro» de éstos (art. 4.1.i.). A su vez, añade que para la regulación de la práctica registral se podrá aprobar una «norma común» (art. 4.3.3).

En el marco alimentario, esta norma es el Real Decreto 1712/1991, por el que se regula el Registro Sanitario de Alimentos. Configurado como un registro público su finalidad es exclusivamente la protección de la salud. Este registro se considera único para todas las inspecciones que se lleven a cabo en todo el territorio nacional en materia alimentaria. Mediante la información que a él se remita, se podrá garantizar la adecuada programación de los servicios de inspección y control administrativos.

5. Los sistemas de control alimentario

Pese a que la cadena alimentaria en Europa es una de las más seguras del mundo, los recelos y temores han sido y son una constante en el desconocimiento de los consumidores. Estos no han tenido acceso a una buena información sobre los procesos de elaboración de los productos, la comer-

(26) Vid., el artículo 4.1.i.) LGDCU.

(27) En algunas ocasiones se ha querido ver en la inscripción en el registro administrativo una vía para reemplazar el mecanismo de la autorización. Así al menos lo entiende BAENA DEL ALCAZAR, M., *Régimen jurídico...* op. cit., p. 99, al señalar, en materia alimentaria, que el registro administrativo tiene como «finalidad única sustituir el control más imperfecto de suplen las autorizaciones».

cialización para uso humano o animal, los peligros de los alimentos manipulados genéticamente, la globalización de los perjuicios para el medio ambiente, etc. Recuperar y mantener la confianza de los consumidores es una de las líneas de actuación de la política alimentaria comunitaria donde se plantea, como condición clave para la seguridad alimentaria, que todos los eslabones de la cadena alimentaria estén sujetos a controles oficiales (28). En el ejercicio de esta actividad de vigilancia de los productos, la intervención administrativa está rodeada de medidas de control empresarial o autocontrol que pueden contribuir de manera efectiva al reforzamiento de su operatividad y a la prevención de la seguridad alimentaria.

Por un lado, los controles públicos tienen carácter preventivo ya que permiten detectar los riesgos y problemas relacionados con la seguridad del producto; y, por otro, se plantean como medida de policía en situaciones de urgencia por crisis alimentarias (29). Todas las autoridades nacionales son las encargadas de aplicar los sistemas de control que vigilen la seguridad de los alimentos y, a la vez, son responsables de garantizar que con las medidas de vigilancia e inspección se cumplan las exigencias normativas (30). En primer lugar, las inspecciones tienen como propósito básico comprobar la conformidad de los productos con las disposiciones destinadas a prevenir los riesgos para la salud pública; a garantizar la lealtad de las transacciones comerciales; a proteger los intereses de los consumidores y, a proteger su derecho a estar informados (31).

(28) Sobre los medios de control aplicables a la seguridad de los productos *vid.*, IZQUIERDO CARRASCO, M., *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 263 y ss.

(29) En el ámbito de la acuicultura, los instrumentos de control se extienden a la producción, comercialización y consumo de estos productos alimenticios. Al respecto, el medio de control que destaca es el de las inspecciones, pero éstas son objeto de una normativa específica cuyo estudio excedería nuestro trabajo. No obstante sobre la inspección de consumo puede verse REBOLLO PUIG, M y IZQUIERDO CARRASCO, M., *Manual de la Inspección de Consumo (con especial referencia a la inspección local)*. Madrid, Instituto Nacional del Consumo, 1998, pp. 137 y ss.

(30) El régimen aplicable a los controles oficiales de los productos alimentarios se establece en las Directivas 89/397/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989, relativa al control oficial de los productos alimenticios; y la Directiva 93/99/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, sobre medidas adicionales relativas al control oficial de los productos alimenticios. La primera de estas Directivas transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real Decreto 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimentarios. Completa esta regulación el Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, sobre medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimenticios. El control oficial de los productos alimenticios se formaliza materialmente en nuestro país, determinando sus objetivos en el Real Decreto 50/1993.

(31) También el Real Decreto 2207/1995 de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene relativas a productos alimenticios, señala en su artículo 2 que «las autoridades competentes realizarán los controles oficiales».

A pesar de estas previsiones normativas, la efectividad práctica del procedimiento general es manifiestamente insuficiente frente al segundo de los sistemas de control, aquel que se desarrolla en situaciones de crisis alimentarias, donde la respuesta y la puesta en práctica de los instrumentos de control es inmediata. En ambos casos, el funcionamiento regular del mercado necesita como respuesta, frente a cualquier riesgo real o potencial derivado de la producción de alimentos, una rápida detección e intercomunicación de información de los problemas que se puedan ocasionar a los productores y consumidores. La previsión planteada sólo será operativa si los controles se realizan, de forma generalizada y uniforme, bajo un régimen de concertación entre los Estados procediendo a restringir la comercialización del producto acuícola, su retirada del mercado o su recuperación, si se hubiera suministrado a los consumidores.

A un moderno enfoque responde la implantación del sistema de control regulado en el Real Decreto 2207/1995, en concreto, el autocontrol. Su objetivo radica en forzar una mayor implicación de los empresarios, trasladando a las empresas una parte de la responsabilidad en el ámbito de la seguridad alimentaria. El autocontrol lo tienen que realizar, de manera obligatoria, todas las empresas del sector alimentario supervisadas por las autoridades, y en proporción al nivel de riesgo de cada una.

Este autocontrol se ejercita mediante el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico o Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (32). Este sistema se configura como un sistema de evaluación, mantenimiento y verificación de los niveles de seguridad que las industrias alimentarias desarrollan a lo largo de todo su proceso productivo (33). Con el fin de identificar todos los riesgos potenciales, el sistema aplica un enfoque preventivo que asegura que en cada etapa del proceso productivo queda garantizada la inocuidad de los alimentos, no sólo desde el punto de vista de los riesgos microbiológicos (contaminación por organismos patógenos o sus toxinas) o químicos (metales pesados, pesticidas, detergentes, etc.), sino también de otros muchos parámetros como, la presencia de elementos exógenos (espinas de pescado, astillas de huesos, piedras, etc.) o la de alimentos transgénicos.

De este modo, con la aplicación particularizada del sistema APPCC, se podrán identificar en cualquier establecimiento alimentario los puntos donde aparecerán los posibles riesgos y, en su caso, adoptar las medidas

(32) En adelante APPCC=ARCCP o en inglés HACCP.

(33) El origen de este método preventivo, que guarda como lema la máxima «mas vale prevenir que curar», se desarrolló en los Estados Unidos vinculado principalmente con la industria alimentaria, y con su necesidad de obtener un alto nivel de seguridad microbiológica, sobre todo en los alimentos destinados a los astronautas que participaban en los programas espaciales tripulados de la NASA.

necesarias para evitar la aparición de peligros específicos. Es un método que facilita las funciones de control oficial y reduce la labor de inspección y análisis final del producto (34).

IV. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD COM-PARTIDA

Todos los sujetos implicados en la seguridad de los alimentos se adjudican parcelas de responsabilidad: los propios acuicultores, el sector industrial, las autoridades competentes y, los mismos consumidores. En general está teniendo lugar un proceso de culminación de un sistema de corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad que viene caracterizando la modernidad postindustrial (35).

Por una parte, la responsabilidad se subjetiviza cuando los titulares de la actividad —acuicultores y, sector acuícola en general— son los responsables de los daños a terceros. De otra parte, cuando entran en juego intereses generales conaturales con la seguridad alimentaria, es decir, la salud de las personas, la calidad de vida, el bienestar, la responsabilidad se objetiviza. En este ámbito, las potestades públicas de control de las actividades privadas cobran especial relevancia.

1. La responsabilidad de las Administraciones públicas en los riesgos alimentarios

Como los demás agentes implicados en la seguridad alimentaria, las instituciones públicas, en sus distintos ámbitos de actuación, asumen una corresponsabilidad en relación a los riesgos que puedan derivarse por el consumo de los productos alimentarios (36). La aportación más relevante

(34) La importancia de este sistema de control de alimentos ha llevado a la Comisión del *Codees Alimentarius* (CCA) a aprobar las Directrices para su aplicación (ALINORM 93/13, apéndice II). Posteriormente, la CCA en la versión revisada del Código Internacional Recomendado de Prácticas-Principios Generales de Higiene de los Alimentos [CCA/RCP-1 (1969), Rev. 3 (1997)], incorpora como Anexo, el sistema APPCC y Directrices para su Aplicación.

(35) En el campo del Derecho ambiental se manifiesta en este sentido, CANALS I AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, p. 323.

(36) A modo de ejemplo pueden verse, las SSTs de 7 de febrero y de 6 de marzo de 1998 (Arz. 1998: 1444 y 1998: 2490 respectivamente), sobre reclamación de responsabilidad contra la Junta de Andalucía por los daños derivados de una orden que prohibió la comercialización de moluscos en la Ría de Huelva.

de la ordenación comunitaria es, no obstante, la exclusión, como responsable legal principal, de los Estados miembros (37). Esta previsión se enlaza, moderando el grado de responsabilidad pública, con una doble obligación: por un lado, la función de velar por el cumplimiento de la legislación alimentaria y, por otro, la de control y verificación del desempeño, por los titulares de las empresas alimentarias, de las obligaciones derivadas de la seguridad alimentaria (38).

A) Los deberes de control y fiscalización de los riesgos alimentarios

En este nuevo régimen, el problema de la imputación de la posible responsabilidad de las Administraciones Públicas puede derivar del sistema de control público de la inocuidad y los riesgos de los alimentos. En la legislación alimentaria se establecen expresamente las facultades de las Administraciones públicas de fiscalización y verificación respecto de la actuación de los titulares de las empresas alimentarias. La adopción de las medidas de control y su implantación corresponde a los Estados miembros, y cada uno de ellos es responsable igualmente del funcionamiento de estos sistemas.

Para cumplir estos fines, como ya hemos puesto de relieve, las Administraciones establecen unos sistemas generales de control y vigilancia de los productos que se oferten en su territorio. Los controles sobre los alimentos son de obligado cumplimiento, por lo que la inaplicación de uno de ellos o su inobservancia estará vinculada a la existencia de responsabilidad por parte de la Administración. La falta o insuficiencia de controles públicos en materia de seguridad alimentaria, plantea la cuestión sobre la declaración de la responsabilidad de la Administración por culpa *in vigilando* o *in omittendo* (39). La responsabilidad de las instituciones se apre-

(37) *Vid.*, el Considerando número 30 del Reglamento 178/2002, de 28 de enero.

(38) Al hablar de titulares nos referimos a las personas físicas o jurídicas (propietarios o no), que tienen bajo su control las empresas y, son quienes asumen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la legislación alimentaria. *Vid.*, el artículo 3.3 del Reglamento 178/2002, de 28 de enero.

(39) En el campo del Derecho administrativo, la doctrina ha mostrado especial preocupación por el desarrollo de la responsabilidad derivada de la actividad de la Administración sobre todo en materia de medio ambiente. A favor de la atribución de la responsabilidad a la Administración, cuando directa o indirectamente participe «por acción u omisión», puede verse al respecto JIMÉNEZ BLANCO, «Responsabilidad administrativa por culpa *in vigilando* o *in omittendo*», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Vol. I, Madrid, 1988; MARTÍN REBOLLO, I., «Medio ambiente y responsabilidad de la Administración», *REDA* núm. 2 (1976), pp. 639 y ss. Sobre la responsabilidad por inactividad puede verse GÓMEZ PUENTE, M., «Responsabilidad por inactividad de la administración», *Documentación Administrativa*, núms. 237-238 (1994), pp. 194 y ss, y *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997,

cía cuando la Administración competente, quien tiene atribuidas las facultades de garantizar la inocuidad y minimizar los riesgos alimentarios, no actúe o haciéndolo incumple sus potestades.

B) La información como título de imputación de responsabilidad de las Administraciones Públicas

De acuerdo con el artículo 3.18 del Reglamento 178/2002, en materia de seguridad alimentaria se reconoce, a los consumidores finales de un producto alimenticio, el derecho de acceso a la información. En estos términos, se impone a las personas que ofrecen sus bienes, el deber de informar correctamente a los consumidores (40). La materialización subjetiva de este deber y, esto es lo que nos interesa, sin embargo, no implica la desvinculación de las instituciones públicas. En materia de imputación de responsabilidad, como vimos con anterioridad, las Administraciones públicas asumen la obligación de concretar el contenido del deber de informar y, habrán de vigilar su cumplimiento (41).

Por otro lado, las instituciones públicas se convierten en sujetos principales obligados a facilitar información en materia de seguridad alimentaria a los consumidores. Destaca a estos efectos el Considerando 22 del Reglamento 178/2002, de 28 de enero al señalar que para asegurar la confianza de los consumidores, «...las autoridades públicas han de adoptar las medidas necesarias para *informar al público* cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento puede presentar un riesgo para la salud». En concreto, las instituciones administrativas estarán obligadas a dar información sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos (42).

pp. 813 y ss; GONZÁLEZ PÉREZ, M., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 266-270.; JORDANO FRAGA, J., «La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 119 (1990), pp. 100 y ss. En contra de la responsabilidad de la Administración por culpa *in vigilando*, se declara MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*. Vol. I, Trivium, Madrid, 1991, pp. 174.

(40) En el ordenamiento interno este deber aparece consagrado en el artículo 13.1 LGDCU donde se establece que «los productos puestos a disposición del consumidor deberán incorporar una información veraz, eficaz y suficiente...»

(41) Sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial cuando sea la misma Administración o las empresas públicas las que ofrezcan bienes o servicios en el mercado. Así, el artículo 1.2 LGDCU señala que se protege al consumidor «cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden».

(42) El sujeto obligado lo constituyen las instituciones públicas en su acepción más amplia —art. 2. LRJAP—, incluyendo a las Entidades de Derecho público y, también a aquellas personas o empresas que tengan relación contractual con la Administración.

De forma más concreta, a través de la utilización de diversos instrumentos públicos, el deber de información se materializa. Las oficinas públicas de información al consumidor están obligadas a facilitar detalles sobre autorización y registro de productos, actos administrativos de suspensión, retirada o prohibición de determinados productos (p. ej. moluscos considerados peligrosos o con riesgos para la salud o seguridad de las personas), y sanciones firmes (p. ej. impuestas por infracciones vinculadas a la tutela de los consumidores). Una de las novedades que ha venido a aportar la LGDCU ha sido la obligación impuesta a los medios públicos de comunicación social de utilizar espacios y programas no publicitarios para informar a los consumidores (43). Valoramos positivamente como la falta o la insuficiencia de información se incorpora como elemento al sistema de imputación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. De nuevo hablamos de una modalidad de control de la seguridad alimentaria que se encuentra, a nuestro juicio, relacionada con la responsabilidad *in ommittendo* (44).

2. Responsabilidad administrativa del empresario-acuicultor

Nuestro ordenamiento en general otorga a las instituciones públicas el control del cumplimiento de la normativa y, en caso de trasgresión, o, en nuestro caso, de riesgos para la seguridad de los consumidores, les otorga la potestad sancionadora. La LGDCU tipifica en diez apartados del artículo 34 las distintas infracciones en materia de protección de los consumidores. De igual forma, incorpora una cláusula general que reconoce como infracción, en materia de defensa de los consumidores, «el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen». La responsabilidad del empresario-acuicultor, en su condición de explotador de la empresa alimentaria, tiene naturaleza administrativa en la medida en que el incumplimiento de las prohibiciones, mandatos y obligaciones legalmente señalados permiten a las autoridades el ejercicio de las facultades sancionadoras.

Para garantizar la seguridad del producto, es esencial que el acuicultor vigile y controle la materia prima, el transporte, la venta, etc. Del mismo

(43) Durante largo tiempo en un ámbito de gran difusión social como es el televisivo, el espectador —consumidor del producto— se ha visto desprotegido para poder organizar su ocio y disfrute lúdico, frente a la práctica habitual de la contraprogramación. Para evitar esta situación, se reconoce —por la Ley 22/1999, de 7 de junio, que modifica la Ley 25/1994, de 12 de julio— el derecho a la información del espectador —«un derecho en cuanto usuario, (...) el conocer, con antelación suficiente, la programación la televisión...» (art. 18)—.

(44) En el mismo sentido CANALS I AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, p. 329.

modo, es necesario que mantenga contacto con el resto de operadores del sector (proveedores, mayoristas, minoristas, etc.) con la finalidad de poder cumplir todos los requisitos de seguridad. Por la posición dominante que mantiene se convierte, por una doble razón, en el responsable legal principal. Por un lado, por su mayor capacidad para diseñar un sistema de suministro de alimentos seguro y, de otro, por su mayor capacidad para conseguir que los alimentos que suministra sean seguros.

En el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 178/2002, las obligaciones del acuicultor se extienden más allá de las de su propio ámbito empresarial, alcanzando a las empresas que tenga bajo su control y a las personas o empresas suministradoras de los animales; de alimentos para los productos acuícolas; o de cualquier sustancia destinada a ser incorporada a ese alimento. Respecto a las primeras el acuicultor tiene la obligación personal de evitar, a lo largo de todas las etapas de la producción transformación y distribución, los riesgos que puedan derivarse de los productos. En cuanto a las segundas, la obligación del acuicultor consiste en implantar sistemas y procedimientos que permitan la identificación de cualquier persona que haya suministrado estos productos o materias primas, en cualquiera de las etapas de producción, transformación, o distribución. En realidad será ésta última persona quien asume la obligación de evitar los peligros que entrañen riesgos a los consumidores (45).

Parece acertada esta nueva previsión que determina un grado de vinculación permanente del acuicultor para asegurar el control constante y continuo de los alimentos. En este sentido, el acuicultor cuando tenga conocimiento o motivos por los que crea que el producto que ha criado, importado, transformado o distribuido no cumple los requisitos de seguridad de los alimentos, estará obligado a su retirada, de forma inmediata, del mercado.

En aquellos casos en los que el producto hubiera llegado a manos del consumidor, los riesgos se pondrán en su conocimiento a través del deber de informar a las autoridades competentes. Con el cumplimiento de este deber se persigue reducir el peligro que pueda causarse a los consumidores. También puede servir para no poner en peligro la salud y la seguridad del consumidor, porque si es necesario, el acuicultor podrá recuperar el producto una vez que éste haya sido suministrado (46). Parece instaurarse un

(45) Aunque se pueda pecar de reiteración, la identificación de un producto acuícola es un aspecto de vital importancia para la seguridad alimentaria, porque permite crear un nexo de unión entre el acuicultor y el consumidor de sus productos. A través del etiquetado se genera la consiguiente responsabilidad del acuicultor, lo que representa un elemento fundamental en la política de protección de los consumidores.

(46) En nuestro ordenamiento la responsabilidad por la seguridad de los productos alimentarios se recoge por el Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, por el que se adoptan deter-

sistema de comunicación permanente entre el acuicultor y las autoridades. En cualquier caso siempre quedará obligado a no impedir que cualquier persona pueda cooperar de forma activa con las autoridades para prevenir, eliminar o reducir el riesgo de un alimento que hayan suministrado (47).

3. Responsabilidad de los consumidores

Como compromiso común, la seguridad alimentaria se completa, cuando los consumidores, para reducir el elevado número de intoxicaciones que se producen, ejercen su derecho a reclamar una alimentación sana y segura. Ello implica que en materia de seguridad alimentaria el consumidor se convierte en epicentro y asume un papel de sujeto activo (48). Desde la adquisición del producto, el consumidor debe seguir todas las instrucciones e indicaciones que le suministre el etiquetado u otro medio de información y, observar las conductas que en la legislación alimentaria se exijan para evitar los riesgos a la salud. La demanda de productos que le ofrezcan las debidas garantías higiénico-sanitarias y salubridad; la exigencia de una información objetiva, comprensible, detallada, veraz sobre los alimentos que se ofrecen en el mercado, o la observancia de las medidas y reglas sobre seguridad de los alimentos son actividades sobre las que el consumidor también tiene responsabilidad. El consumidor tiene que saber qué compra, cómo hacer la compra y tiene el deber de almacenar, manipu-

minadas medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor (Esta normativa es una transposición de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio).

(47) Sin olvidar la responsabilidad penal derivada de los perjuicios alimentarios que dan lugar a la comisión de delitos contra la salud pública, y a los denominados delitos de peligro; Sobre el papel del Derecho penal que se introduce en nuevos ámbitos fruto de la nueva demanda social se centran, entre otros, ARENAS RODRIGÁNEZ, M. P., *Protección penal de la salud pública y fraudes alimentarios*, Madrid, 1992; BOTANA GARCÍA, G. y RUIZ MUÑOZ, M., *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGraw Hill, Madrid, 1999, pp. 605 y ss; GANZENMÜLLER ROIG, C. et al., *Delitos contra la salud pública (I): Sustancias nocivas, productos químicos, medicamentos y alimentos*, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 9 y ss; GARCÍA ALBERO, R.; «La tutela penal y administrativa de la salud de los consumidores en materia alimentaria. Consideraciones críticas en torno a su articulación jurídica». *Revista Jurídica Catalana*, núm. 4 (1990); y SUAY HERNÁNDEZ, C.; «Los delitos contra la salubridad y seguridad del Consumo en el marco de las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Separata, 1997, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, pp. 141-142.

(48) Si la seguridad alimentaria es responsabilidad de todos, como afirma RIVAS, T., «Las españolas y la seguridad alimentaria», *Colección «Informes»*, CEACCU, p. 99 «los esfuerzos del resto de eslabones de la cadena alimentaria (...pescadores, fabricantes, distribuidores, vendedores...) serían insuficientes si el consumidor ignora los derechos que tiene o no los ejerce».

lar y cocinar los alimentos de manera apropiada para evitar las intoxicaciones, así como observar que éstos no deriven en riesgos para la salud propia o de otros.

La información y la formación que el consumidor recibe se convierten en elementos básicos de carácter preventivo que buscan evitar los riesgos que se derivan del consumo alimentario. Lo que antes, era un derecho del consumidor que debe ser respetado y cumplido por el productor, se convierte por efecto del deber cumplido, en una responsabilidad propia del consumidor. El consumidor se convierte, tras la compra y adquirido el producto, en corresponsable de los daños que pudiera ocasionarle el consumo de alimentos (49).

Aparte de su responsabilidad individual, creemos que sería conveniente, para respaldar la labor de control de los mercados, que en la normativa se abordara un deber social de los consumidores que podría concretarse en la vigilancia del estado de los alimentos y el cumplimiento de las normas de etiquetado. Un deber que tenga su materialización en la comunicación a las autoridades de los daños o riesgos sufridos por el consumo de alimentos, en denunciar cualquier irregularidad que aprecien, etc.

V. LA CALIDAD ALIMENTARIA DE LOS PRODUCTOS ACUÍCOLAS

1. Aproximaciones hacia un concepto de calidad alimentaria

Tradicionalmente, la calidad ha estado integrada en la sanidad dado que los aspectos higiénicos, como la inocuidad de los productos alimentarios, son componentes decisivos para la percepción de su calidad. En una visión más actual, la calidad se funde con el concepto de imagen, que se refleja en el sistema de etiquetado de los productos y en el derecho del

(49) La jurisprudencia del Tribunal Supremo expone un ejemplo de responsabilidad compartida por una muerte por consumo de golosinas condenando no sólo a quienes fabrican el producto, sino también a quien lo adquirió para su consumo (en este caso, el padre que puso el producto a disposición de su hijo). A los primeros porque a pesar de que el producto cumplía todas las prescripciones reglamentarias, la LGDCU no sólo exige la observancia de las normas aplicables, sino «los demás cuidados y diligencias que exige la naturaleza del producto»; y al consumidor quien fue incapaz de observar los riesgos que podía acarrear para la salud propia o de otros, ni respetar las reglas mínimas de evaluación de la seguridad del producto «tuvo que observar el tamaño del caramelo y considerar que, por sus proporciones, era impropio para el consumo de un niño de tres años de edad, y sin embargo, decidió su entrega a éste».

consumidor a una información completa (50). Por último, en nuestros días, la calidad se muestra más cercana a la idea de la ecología que responde a la posición del consumidor cada día más sensibilizado con el respeto al bienestar de los animales y el medio ambiente. En el estrenado siglo XXI entendemos que esta calidad en el producto va a venir marcada por un nuevo valor de mercado en términos de coste, la calidad «ambiental», que supone la utilización de criterios medioambientales a la hora de adquirir un bien (51).

Partiendo de la dificultad de una definición inequívoca del término, en general, se puede decir que la calidad está unida a las características que presenta un producto y su respuesta a las necesidades y deseos del consumidor (52). En todo caso, sólo aquellas producciones que se puedan diferenciar por sus especiales cualidades, sus técnicas de elaboración y su procedencia, serán identificables como de calidad singular y diferenciable (53).

Cada vez en mayor medida, el consumidor demanda de los productos nuevos atributos «cualitativos» que permitan, no sólo alimentarse, sino disfrutar de su consumo más equilibrado. Con frecuencia, identifica y relaciona la calidad de los alimentos con una elaboración más «natural» —mínima contaminación ambiental, mayor ausencia de aditivos sintéticos, etc.—, y «auténtica» —a partir de una materia prima concreta, con características y procesos de transformación peculiares— (54). Como cualquier producto del mar, los productos acuícolas son alimentos naturales que se

(50) El consumidor necesita que se garantice la calidad de los productos y los procesos asociados a ellos, tarea que fue apuntada en un seminario sobre «Calidad de los productos alimentarios en la cadena agroalimentaria», celebrado en Murcia, en octubre de 1992, bajo los auspicios del Consejo Económico de la ONU para Europa.

(51) En este sentido, la calidad alimentaria y ambiental se incorporan a la idea genérica de calidad, para alcanzar el concepto global de «calidad de vida en general». Así lo afirma BALLARÍN MARCIAL, A., «Ponencia sobre la calidad de vida en las áreas rurales», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 29 (1996), p. 64.

(52) De acuerdo con la norma UNE EN ISO 8402 por calidad podemos entender «el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confiere la capacidad de satisfacer las exigencias expresas o implícitas». El Dr. Carlos Barroso, define la calidad en su trabajo «La certificación de la calidad en la industria alimentaria», *Alimentales*, 1996, p. 145, como «el conjunto de especificaciones (para un producto determinado) que le hacen más o menos aceptable por el conjunto de consumidores a quienes va dirigido», cita recogida por BALLARÍN MARCIAL, A., «Ponencia sobre la calidad de vida... op. cit., p. 75».

(53) Si bien es cierto que todos los productos alimentarios que salen al mercado son alimentos de calidad por el sólo hecho de cumplir las normas sanitarias y legales que se les impongan. No lo es menos que entre algunos consumidores, cada día en aumento, se identifican como de calidad los productos vinculados a sistemas tradicionales de producción, a una zona geográfica determinada.

(54) Las características de estos alimentos naturales pueden verse en DÁVALOS, A. et alia., «Futuras tendencias en la alimentación», *Revista Alimentación*, núm. 1 (2000), pp. 191-198.

ofrecen lo más frescos posibles y, lo más cercanos a su estado inmediatamente anterior a su extracción del agua, por lo que definir su calidad *a priori* no tiene porque plantearnos dificultades. La calidad de los productos acuícolas es al mismo tiempo una necesidad y un valor añadido (55).

Junto al intento de definir la calidad surge el interrogante de qué se entiende por un producto de calidad. La respuesta puede ser la de aquel bien de consumo que se destina a satisfacer necesidades de interés colectivo en el que inciden dos componentes fundamentales: su elaboración y su distinción. Todo el proceso de producción, transformación y comercialización de un producto de calidad debe estar rodeado de una elaboración o preparación cuidada, lo que permitirá otorgar a este producto un plus o atributo diferenciado que facilite una mayor aceptación por el consumidor (56).

2. Las marcas de calidad y la protección de los consumidores

Para diferenciar los productos propios de los ajenos y dar a conocer aquellos que provengan directamente de la «granja», los productores emplean distintas figuras de protección. Habitualmente los productos se venden bajo una marca o signo distintivo que permita facilitar su adquisición (57). Unida a esta función básica de identificación de todo signo distintivo, la marca cumple otras funciones, entre ellas, la de atribución de un primordial nivel de calidad al producto (58).

(55) Para preservar la calidad de los productos acuícolas, los poderes públicos diseñan un régimen de protección legal que permita impulsar el mercado, como afirma la COMISIÓN EUROPEA en su documento «El futuro del mercado de los productos de la pesca en la Unión Europea: Responsabilidad, cooperación y competitividad», 1997, p. 17.

(56) Algunos autores diferencian entre bienes de consumo y bienes de producción como BOTANA GARCÍA G. y RUIZ MUÑOZ, M., *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*. Mc Graw-Hill, Madrid, 1999, p. 511. Otros autores consideran que los de consumo son aquellos bienes económicos que tras una sucesión de procesos de transformación se destinan a satisfacer necesidades colectivas; y los segundos como aquellos bienes destinados a obtener otros bienes, que pueden o no ser de consumo y que tras un proceso más o menos largo de transformación se convierten en bienes de consumo *vid.* HIDALGO MOYA, J. R. y OLAY ADÁN, M., *Derecho del producto industrial*, Bosch, Barcelona, 1997, p. 215. Para conocer la diferencia entre bienes y productos LOIS CABALLÉ, A. I., *La responsabilidad del fabricante por los defectos de sus productos*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 41, mantiene que los bienes se comercializan tal como se obtienen, mientras que los productos se someten a transformación, clasificándose en naturales e industriales.

(57) La marca definida en el artículo 4 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, cumple el papel de ser «todo signo (palabras, imágenes, símbolos, figuras, envoltorios, envases, etc...) susceptible de representación gráfica que sirva para distinguir en el mercado los productos o servicios de una empresa de los de otras».

(58) Una función atributiva de calidad «...la marca es un signo que proporciona al consumidor información sobre una calidad relativamente constante del producto», en una función

Desde el punto de vista jurídico, no hay duda de la especial relevancia que tiene en el conjunto de medidas arbitradas para la defensa del consumidor, de conformidad con el artículo 51 CE, la ordenación de la calidad de los productos alimenticios (59). En este sentido, las marcas o signos actúan como portadores de intereses sociales y económicos que trascienden el ámbito de los operadores directamente implicados. Vemos que el nivel de calidad no sólo despierta de postulados mercantiles, de estímulo y fomento de la demanda de productos. Las instituciones públicas reconocen estas fórmulas para la protección de un conjunto variado de intereses colectivos y públicos que les son consustanciales como la protección de los derechos de los consumidores, protección ambiental, desarrollo económico y social de los colectivos afectados, etc.

Bajo postulados de interés general se justifica un sistema de protección para los productos alimentarios caracterizado por la declaración de distintas figuras —marcas, indicación de procedencia, indicación geográfica, etc.—ligadas al concepto de calidad alimentaria.

3. El nuevo marco comunitario: los sistemas para la protección de los productos alimentarios

Particularmente centrada en un modelo concebido en términos de productividad y rentabilidad económica, la protección de los productos alimentarios ha ido siempre paralela a la política comunitaria de protección de los consumidores. En su proceso de transformación, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la política de calidad se torna hacia nuevos objetivos de mejora de las condiciones y del nivel de vida. En esta línea, la Unión Europea insiste en la necesidad de reducir los excedentes de productos privilegiando la calidad sobre la cantidad; en impulsar la preferencia de los consumido-

publicitaria «... la marca vende efectivamente los productos» y, en una función condensadora del *goodwill* «... la marca sintetiza la buena fama o reputación de que gozan los productos o servicios», como aporta FERNÁNDEZ NOVOA, C., *Fundamentos de Derecho de Marcas*, Madrid, Montecorvo, 1984, pp. 44 y ss.

(59) Hasta tal punto que se planteó, a propuesta del senador del Grupo Mixto Sr. Zaragoza Burillo, la incorporación, en el artículo 51 de la CE, de una referencia expresa a la «calidad de los alimentos», *vid.* RICO RUIZ, J.J., «Comentario al artículo 51 de la constitución española», *Comentarios a las Leyes políticas, Constitución española de 1978*, dirigido por O. AILZAGA VILLAMIL, t. IV, Madrid, 1984, p. 414. Si bien en la elaboración del texto se menciona la potestad de los poderes públicos para establecer los medios adecuados para el control de la «calidad de los productos», sin embargo no se incorporaría en su redacción definitiva. Al respecto puede verse BERCOVITZ, A., «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 23-24.

res por ciertos productos regionales y por los obtenidos según prácticas tradicionales y, finalmente, en fomentar los productos de calidad, sobre todo en las zonas más desfavorecidas (60).

En el marco de la política de calidad se impulsó la idea de que valía la pena proteger los productos alimentarios, para lo que se creó un sistema de valorización y protección. Un sistema que ofrece a los productos registrados una protección legal automática a escala europea, favoreciendo su perdurabilidad y permitiendo a los consumidores conocer su origen y modo de producción (61). En efecto sólo los productos amparados por normas legales de calidad, que definan su procedencia y sus condiciones de producción y elaboración, son identificables como productos de calidad contrastada y diferenciada (62). Esta garantía se refrenda a través de la creación de las denominaciones de calidad, por vía del Reglamento (CEE) núm. 2081/92, de 14 de julio de 1992, que establece el régimen relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (63).

De este modo, la política de calidad se convierte en un instrumento de máxima utilidad que debe extender su influencia positiva sobre la revalorización de la producción y la dieta alimentaria de los consumidores. En consecuencia, esta política irá logrando una mayor presencia de productos

(60) La Comisión Europea tanto en el Libro Verde «El futuro de la agricultura europea» [COM (85) 603], como en la Comunicación «La realización del mercado interior: legislación comunitaria sobre productos alimenticios» confirma esa pretensión, que justifica en el documento titulado «El futuro del mundo rural» [COM (88) 501 final]. Para conseguirlo, la Comisión hace referencia a la creación de «etiquetas» (labels) de calidad y «denominaciones de origen» cuya finalidad no es otra que poner de manifiesto las características particulares de determinados productos.

(61) Sobre las iniciativas de carácter obligatorio y voluntarias de la Política de Calidad de la Unión Europea puede verse BRIZ, J y DE FELIPE, I., «Política de calidad y comportamiento del consumidor (II)», *Revista de Alimentación*, núm. 7 (2000), pp. 77-88.

(62) Hasta ese momento, los únicos productos que habían podido disponer de una reglamentación comunitaria de protección fueron los vitivinícolas. En este sector la primera norma que se adoptó sería el Reglamento (CEE) núm. 24/1962, de 4 de abril, relativo al establecimiento gradual de una Organización Común del Mercado vinícola (JOCE L, núm. 30, de 20 de abril de 1962), que sirvió posteriormente de base para la aprobación de la normativa comunitaria vinculada a los productos de la pesca.

(63) DOCE L núm. 208 de 24.7.1992. Completado con el Reglamento (CE) núm. 2082/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, que viene a regular la certificación de las características específicas de ambos productos. En su elaboración se vieron enfrentados dos planteamientos: por un lado, el defendido por el que podemos denominar enfoque anglosajón (países del norte) que percibía los signos de calidad como simples barreras proteccionistas que es preciso eliminar; y, con un planteamiento más conservador y proteccionista, el enfoque latino o francés (Francia, Italia, Portugal y España), que defendiendo un concepto «cualitativo», consideraba necesaria una reglamentación.

que respeten, basados en técnicas naturales de elaboración, el desarrollo sostenible y la mejor tradición cultural y alimentaria (64).

A nivel comunitario, tras la entrada en vigor del Reglamento (CEE) 2081/1992, se otorga un régimen propio, diferenciado y homogéneo, en todo el marco comunitario, para los productos acogidos a su regulación. Con su aprobación se trata de impulsar una política de protección de productos con características específicas, debidas a su ámbito geográfico, con el objetivo de contribuir al desarrollo rural (65). En su artículo 1.1 se engloban, dentro de su ámbito de aplicación, los productos agrícolas destinados a la alimentación humana regulados en el Tratado de Roma. Concretamente en su Anexo II se alude a los productos de la tierra, de la ganadería, de la pesca (pescados, crustáceos y moluscos), así como los productos de primera transformación relacionados con aquellos (66).

El Reglamento comunitario incorpora, como *indicaciones de procedencia*, varias figuras de protección ligadas por un nexo de carácter territorial (67). Concretamente dentro de la categoría genérica de indicaciones de procedencia se reconocen las Denominaciones de Origen Protegida (68) y las Indicaciones Geográficas Protegidas (69).

(64) La Comunidad pretendía articular la calidad alimentaria alrededor de tres grandes objetivos: asegurando una amplia variedad en la producción; representando una vía para la diversificación empresarial y, permitiendo la potenciación de productos propios, gracias al nuevo concepto de gastronomía como bien cultural.

(65) Un objetivo que fue enunciado en varios documentos como el Libro Verde sobre *El futuro de la agricultura europea* (1985), la Comunicación *La realización del mercado interior: legislación comunitaria sobre productos alimentarios* (1985) y la Comunicación *El futuro del mundo rural* (1988).

(66) Artículo 32 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957. En el Anexo I de la vigente versión del Tratado se recoge la lista de productos a los que alude dicho artículo.

(67) No es el dato de la calidad del producto el que sirve para identificarlo con el lugar de origen. Como afirma MAROÑO GARGALLO, M^a M., «El Reglamento (CEE) número 2081/1992, del Consejo, de 14 de julio, relativo a la protección régimen relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios», *ADI* núm. 14 (1991-1992), p. 794, al señalar que «la comparación de los conceptos de ambos tipos de indicaciones permiten apreciar que son coincidentes en cuanto al vínculo geográfica, pero que difieren entre sí respecto del vínculo cualitativo entre el producto y la zona de origen».

(68) En adelante designada bajo las siglas DOP.

(69) En adelante se designará bajo las siglas IGP. Al lado de ellas, se reconoce la *Especialidad Tradicional Garantizada* —ETG—. Con menor uso la ETG se refiere a productos alimenticios con características específicas que se distinguen de otros similares, bien por haberse producido a partir de materias primas tradicionales, bien por presentar una composición tradicional o, un modo de producción y transformación tradicional. Como se ve, tan sólo proteger un método de elaboración de un producto de acuerdo con una receta tradicional.

Bajo la DOP se define el nombre de una región o de un lugar geográfico determinado, o excepcionalmente de un país, que se emplea para designar un producto alimentario. El sistema de distinción tiene como finalidad básica permitir la identificación (denominación) del producto por el nombre del lugar de procedencia (origen). La denominación, sin embargo, no se puede consolidar sobre la única base del lugar de origen. Por el contrario, serán cualidades o características naturales debidas al medio geográfico en el que se realiza la producción, transformación y elaboración del producto, las que van a permitir su distinción de otros productos de la misma naturaleza procedentes de otras zonas. Dentro de los sistemas reglamentados, la característica esencial de la DOP es que la calidad del producto se debe en esencia al medio geográfico, de ahí que el vínculo entre éste y el producto sea muy estricto. Por ello, las DOP protegen una referencia geográfica y dan lugar a una serie de efectos conectados con los consumidores, con los productores y, con los productos por ellas blindados.

Para los consumidores la DOP sirve para garantizar el origen y las modalidades de elaboración del producto y, asegura y protege su diferenciación en el mercado. En cuanto a los productores, el régimen de DOP establece un objetivo de interés común para todos, permite el fomento y la cooperación en acciones conjuntas de promoción de los productos. Respecto a los productos permiten la elaboración de una normativa común para su producción, transformación y elaboración, por lo que todas las actividades se desarrollarán en un marco de competencia leal (70).

Igualmente la IGP designa el nombre de una región, lugar determinado o país, que se utiliza para distinguirla procedencia de un producto alimentario. En este sistema la calidad o las características del producto son en esencia atribuibles a un entorno geográfico determinado. En este caso, el vínculo con el medio geográfico es más débil que en el proceso de DOP, porque sólo permanece en alguna de las etapas de la producción, la transformación o la elaboración.

Gracias a las DOP y a las IGP se protegen los productos alimenticios, por un lado, a través de un sistema de controles y, por otro, otorgando al productor un uso exclusivo, una especie de «monopolio» que impide que los demás productores de artículos de ese sector puedan utilizar el mismo nombre. La diferencia fundamental entre ambas indicaciones de procedencia reside en que la vinculación entre el lugar de procedencia y la calidad del producto es la esencia de las DOP. Mientras que en la categoría de las

(70) Vid., MENÉNDEZ DE LUARCA, S., «La dimensión territorial de las denominaciones de origen», en *Alimentos de España. Denominaciones de origen y de calidad*, p.21.

IGP se protegen aquellos productos cuya calidad o lugar de origen de la materia prima o las operaciones de elaboración (71).

En definitiva en el marco de la política de calidad relativa a los productos alimentarios se pretende implantar un régimen comunitario de protección de la calidad, al que de manera voluntaria se incorporen los productos alimenticios cuyo lugar de origen y método de elaboración esté consolidado por el tiempo y la tradición. Hasta estos momentos en dicho ámbito se está tramitando el procedimiento por el que se otorgue el distintivo comunitario de DOP a un producto acuícola. Concretamente nos referimos al «Mexillón-Mejillón» de Galicia, que si recibe ese signo de calidad se va a convertir en el primer producto acuícola con denominación de origen comunitaria que se distribuya en los mercados exteriores (72).

4. Las Denominaciones de Origen en el Derecho español

Los signos distintivos reconocidos a nivel interno son la Denominación de Origen, Denominación Genérica y Denominación Específica. Todas tienen en común la labor de protección, promoción y distinción de los procesos de elaboración y los productos que se incorporan al tráfico económico (73). En la realidad la distinción entre las marcas de DOP y de DEP es poco nítida, ya que salvo matices, en la denominación específica concurren las mismas circunstancias pero con menor intensidad que en las denominaciones de origen (74).

(71) Para que el consumidor pueda conocer el producto, las denominaciones específicas cuentan con un logotipo. Para los productos con DOP y con IGP, este logo consiste en un círculo azul en el que se representan en amarillo los surcos de un campo arado rodeado de 12 estrellas que simbolizan a la Unión Europea. Este círculo se rodea con otro círculo amarillo en el que se inscriben en letras azules bien «Denominación de Origen Protegida» o bien «Indicación Geográfica Protegida». Por su parte el símbolo de la denominación ETG se representa sólo con un círculo azul rodeado de las 12 estrellas, y cerrado con otro círculo amarillo en el que se inscriben las letras «Especialidad Tradicional Garantizada».

(72) Según fuentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la tramitación se encuentra a la espera de que la Comisión, tras haber recibido informe del Comité Científico, adopte a la vista del informe no vinculante, la decisión que estime conveniente, *vid.*, la noticia «El Gobierno espera respuesta de la UE sobre Mejillón Gallego», recogida en página web: www.mispecies.com, 14 de junio de 2003.)

(73) El Ministerio de Agricultura, Pesca y alimentación, por Orden de 25 de enero de 1994, hizo corresponder la «Denominación de Origen» española con la «Denominación de Origen Protegida» de la Unión Europea, y la «Denominación Específica» española con la «Indicación Geográfica Protegida» de la Unión Europea.

(74) Como afirma LÓPEZ RAMÓN, F., «Agricultura», *Derecho Administrativo Económico*, Civitas, Madrid, 1991, p. 394.

Como signos distintivos de los productos, las denominaciones de origen son marcas colectivas y de garantía. Ambas tienden a garantizar la calidad del producto, pero difieren en su finalidad. En la marca de calidad esta cualidad beneficia a los consumidores y de forma indirecta a los productores, mientras que en la denominación de origen ocurre a la inversa, porque quienes aparecen tutelados son los productores y sólo a través de ellos se protege al futuro consumidor (75).

La falta de una conceptualización general de las denominaciones de origen ha permitido que tanto la doctrina como la jurisprudencia se hayan esforzado por elaborar una definición generalizada. Concretamente definen a aquel nombre geográfico que se utiliza en el mercado para designar un producto, característico de esa procedencia específica, fabricado, elaborado, cosechado o extraído en el lugar geográfico al que corresponde el nombre usado como denominación. En definitiva, un nombre que permite conocer que ese producto reúne unas determinadas características y calidades (76). De acuerdo con este concepto, el Tribunal Constitucional afirma que «la denominación de origen es un atributo que refleja la vinculación existente entre un lugar y un producto, cuya característica de calidad se conecta al medio geográfico en que se produce» (77).

Como se desprende de las distintas definiciones entre la denominación geográfica y el producto ha de concurrir un doble vínculo: por un lado, de procedencia y, por otro, de posesión de un determinado nivel de calidad. El primero ha de identificar un producto con un determinado nombre geográfico y, la segunda, posee una connotación cualitativa: el producto designado ha de reunir cualidades especiales que concurren por su procedencia geográfica.

(75) A las diferencias entre las denominaciones de origen y las marcas colectivas y de calidad se refiere LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Las Denominaciones de origen*. Cedes, Barcelona, 1996, pp. 27-37.

(76) Vid. BOTANA AGRA, M., «Artículo 30.1.4», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, (Dir. J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR), MAP, Madrid, 1991, p. 606. Con similares términos elabora un concepto general MASCAREÑAS, C. E., «Las denominaciones de origen», *Revista de Derecho Mercantil*, 1954, p. 107; también puede verse FERNÁNDEZ-NOVOA, C., *La protección internacional de las denominaciones de origen*, Tecnos, Madrid, 1970, pp. 2 y ss. Para un estudio de la delimitación conceptual de las denominaciones de origen vid., MAROÑO GARGALLO, M.^a M., *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2002, pp. 61-105.

(77) STC 211/1990, de 20 de diciembre. Confirman el pronunciamiento del Alto Tribunal BOTANA AGRA, M. y MAROÑO GARGALLO, M.^a M., «Las piedras ornamentales como objeto protegible por denominación de origen (Comentario a la sentencia 211/1990, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional)», *ADI* núm. 12 (1991-1992), pp. 207-218.

A) El nombre geográfico como elemento constitutivo

La concepción de la denominación de origen se construye sobre la base del nombre que identifica un lugar, comarca o región, por tanto un nombre geográfico, que indica una zona o espacio territorial concreto (78). Además de indicación geográfica, la denominación de origen es un signo, en sí mismo, empleado para identificar el producto que designa. Finalmente la función de la denominación de origen indica la procedencia geográfica del producto. En el sistema previsto en su regulación, el producto debe proceder de la zona o región geográfica bajo cuyo nombre se designa. Tal exigencia de zonificación podrá vincularse a los procesos de producción y elaboración del producto.

En la indicación geográfica de la denominación de origen pueden coincidir el nombre geográfico y el nombre del propio producto designado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la denominación «Mexillón-Mejillón de Galicia» que se comercializa empleando el nombre en su integridad. De ahí que como se señala en su regulación reglamentaria, se prohíbe la utilización en otros mejillones de nombres, signos, términos o expresiones que por su similitud puedan inducir a confusión con los protegidos (79).

B) El producto. La extensión de las Denominaciones de Origen a los productos acuícolas

Inicialmente la Ley 25/1970, normativa reguladora de las DOP, tan sólo contenía referencias a los productos agroalimentarios derivados del

(78) En sentido estricto se requiere una indicación geográfica directa, por lo que en cualquier caso, no cabe un nombre que no identifique un espacio físico. Ahora bien, de la mano del artículo 2.3 del Reglamento (CE) 2081/92 se está consolidando una tendencia favorable a admitir como denominaciones de origen a aquellas que sin estar formadas por nombres geográficos presentan sus rasgos básicos. Nos referimos a aquellas denominaciones tradicionales que tienen que designar un producto agrícola o alimenticio originario de un lugar o región determinada, cuya producción, elaboración y transformación haya sido realizada en la zona geográfica y que su calidad o características se deban fundamentalmente al medio geográfico y a sus factores naturales y humanos. Vid. la Sentencia del Tribunal Europeo de 20 de febrero de 1975 que resolvió el conocido caso de las bebidas alcohólicas alemanas *Sekt/Weinbrand* (Comisión de las Comunidades contra la República Federal Alemana) que en sus fundamentos octavo y noveno mantiene esta interpretación.

(79) En algunos casos los Reglamentos determinan que «el nombre de la denominación de origen se empleará con las tres palabras que lo componen y en el mismo orden e idénticos caracteres». Como ejemplos, la Orden de 7 de marzo de 1985 (BOE, núm. 65, de 16 de marzo de 1985), para la denominación de origen «Jamón de Teruel» o, la Orden de 29 de octubre de 1985 (BOE, núm. 272, de 13 de noviembre de 1985), para la denominación de origen «Queso de Cantabria».

vino y de los alcoholes. No obstante, la previsión del legislador no planteó inconvenientes a la posible extensión del régimen de protección de la calidad a otros productos alimentarios distintos del vino (80). Con este objetivo, la propia Ley «*autoriza al Gobierno para que pueda introducir definiciones de nuevos productos que comprendidos en el ámbito de esta Ley, no hubieran sido específicamente incluidos en el Título Preliminar de este Estatuto...*». Al mismo tiempo, contempla la posibilidad de extender la denominación de origen «*...a aquellos productos agrarios cuya protección de calidad tenga especial interés económico o social*» (81).

Sobre la base de estas previsiones legales, en nuestro país el régimen de protección de las denominaciones de origen se extendió al sector de los productos agrarios y de la alimentación que tenían naturaleza de productos no vínicos. Concretamente con la aprobación del Real Decreto 728/1988, de 8 de julio, que implanta la normativa a la que deben ajustarse las denominaciones de origen, específicas y genéricas de productos agroalimentarios no vínicos. Gracias a esa ampliación, se incorpora una enorme lista de productos entre los que se integran, por sus especiales características naturales, socioeconómicas y culturales, los productos procedentes de la acuicultura marina, más en concreto, el mejillón.

Por Orden del MAPA de 2 de agosto de 2001 que ratificó el texto del Reglamento de la Denominación de Origen Protegida «*Mexillón de Galicia-Mejillón de Galicia*», aprobado por Orden de 17 de octubre de 2000, modificada por Orden de 23 de marzo de 2001, de la Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura de la Xunta de Galicia, el mejillón gallego cuenta con una denominación de origen propia. Con esta DOP, la primera en Europa que protege un producto del mar, se reconoce la calidad específica del mejillón cultivado en las rías gallegas y la de los procesos de producción, procesado y comercialización. Gracias a su declaración se consigue un producto diferenciado por sus características naturales, por su calidad garantizada

(80) El propio Tribunal Constitucional ha sido consciente de que las denominaciones de origen de productos vinícolas no eran las únicas en su STC 211/1990, de 20 de diciembre, al señalar que «...el concepto de denominación de origen tenía en el momento de aprobarse la Constitución una delimitación bastante precisa, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia española como en el Derecho comunitario, aunque faltará una regulación con carácter general de esta figura».

(81) A mero título ilustrativo cabe mencionar la ampliación a la miel, los frutos secos y el turrón (RD 251/1990, de 23 de febrero); a los productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis (RD 759/1988, de 15 de julio); las berenjenas (RD 730/1993, de 14 de mayo), etc... Un amplio abanico de productos agrarios que confirman la importancia de la producción agrícola de España, como describe GÓMEZ SEGADÉ, J. A. Denominaciones de origen para productos no vinícolas, *ADI (Actas de Derecho Industrial)* VIII, España, 1982, p. 404.

y por un signo distintivo propio que permita identificarlo por el consumidor (82).

VI. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN

A la hora de su determinación, debemos insistir en el grado de relevancia que impregna la protección de los «intereses de los consumidores» (83). De este modo, los productos amparados bajo el uso de una denominación de origen se someten a intensas potestades administrativas que pretenden asegurar la calidad del producto para la protección y la tutela del consumidor. Partiremos de la habitual clasificación de los modos de acción administrativa para destacar, en atención al grado de incidencia en las situaciones subjetivas de los particulares, la intensidad de la actividad de limitación o de policía.

1. El reconocimiento de la Denominación de Origen

El proceso de reconocimiento de una denominación de origen es un procedimiento administrativo autonómico en el que se presenta bajo una doble fase. La primera, de carácter provisional, viene marcada por la presentación de la solicitud concluyendo con el reconocimiento provisional y la designación, con igual carácter, de un Consejo Regulador. Respecto a la segunda, el procedimiento discurre por las etapas de elaboración del proyecto de reglamento que regule la denominación de origen por el Consejo Regulador y, posteriormente, la aprobación por el órgano autonómico competente (84).

Se ha de iniciar a solicitud de los productores —acuicultores—, elaboradores, o sus agrupaciones o asociaciones, que pretendan el reconocimiento de la denominación de origen para su producto. Sin embargo, ésta vía normal podrá ser suplantada por la facultad de la Administración a quien

(82) Hasta estos momentos el molusco gallego se ha convertido en el primer producto del mar que consigue el reconocimiento de este certificado de calidad. Sin olvidar que las producciones de ostras planas del Delta del Ebro pueden optar a la denominación de calidad «*Ostres del Delta de l'Ebre*» (Orden de 17 de marzo de 1989), en cuanto cumplen los requisitos que para estas ostras se determinan por el MAPA en los Decretos 33/1983 y 66/1988 para merecer la denominación de calidad.

(83) Reconocidos como señal para la intervención pública en la Exposición de Motivos del citado Reglamento 728/1988, de 8 de julio.

(84) Para un detenido estudio sobre el reconocimiento de las denominaciones de origen, vid., LÓPEZ BENTÉZ, M., *Las denominaciones...*, op. cit., pp. 125-136.

se le permite la potestad discrecional de actuar «cuando así lo estime conveniente». La solicitud se presenta ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Para su tramitación, la Administración competente debe contar con la participación del Estado. De este modo, será preceptivo el informe favorable que se emita sobre aspectos que afecten a las competencias estatales y, sobre todo, los detalles vinculados a la promoción y defensa del producto en los mercados nacional e internacional (85).

Por último, la resolución del procedimiento implica el reconocimiento provisional de la denominación de origen. Al mismo tiempo conlleva algunas consecuencias jurídicas. Por un lado, permite la constitución, con carácter provisional, de un Consejo Regulador que será el encargado de elaborar el Reglamento de la Denominación de Origen. Junto a ello, se admite la posible utilización del nombre geográfico como indicación de procedencia.

2. Las autorizaciones sobre Denominaciones de Origen

La regulación jurídico-pública de actividades privadas adquiere especial intensidad con la aplicación de la potestad autorizatoria. La función administrativa de autorización está vinculada a las demás modalidades de la actuación administrativa. La autorización es un acto reglado, otorgado con carácter favorable, que engloba un control administrativo preventivo y, que se establece para asegurar la efectividad de aquellas actividades.

En el ámbito que nos ocupa, la denominación de origen del producto acuícola se pueden señalar los siguientes procesos autorizatorios: autorización para inscripción de viveros flotantes en el Registro de Bateas (art. 10.1); autorización para comercialización en fresco del producto (art. 11.3); autorización para presentación del producto a través de envases, etiquetas, etc. (art. 11.6); autorización para la puesta en circulación del sistema de etiquetado (art. 21.2).

3. La imposición de Órdenes sobre Denominaciones de Origen

Con esta forma de intervención de policía que caracteriza la más intensa de las actividades de la Administración se imponen deberes, tanto en su dimensión positiva, de hacer (mandatos), como en su dirección negativa,

(85) En este caso, la colaboración del Estado particulariza en un oportuno asesoramiento no tiene porque restringirse exclusivamente a aspectos jurídicos, sino que caben datos de relevancia y viabilidad económica y comercial. Con oportuno acierto así lo sostiene LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Las denominaciones...*, op. cit., p. 127.

de no hacer (órdenes o prohibiciones). Para su uso se requiere previa habilitación legal que, en nuestro caso, corresponde al Reglamento particular.

Por lo que respecta a los mandatos, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos encontrar ejemplos concretos sobre el producto y su práctica de cultivo o sistema de producción. Así, la delimitación del lugar de origen de la materia prima (art. 5); delimitación de la práctica de cultivo (art. 7); determinación de la superficie y dimensiones de las bateas o viveros flotantes y el número de cuerdas de cultivo (art. 9).

También se determinan, con relación al proceso de elaboración y comercialización, las obligaciones siguientes: obligación de manipular los mejillones en los Centros de Depuración y Expedición autorizados por el Consejo Regulador antes de su llegada al mercado (art. 11.1); obligación —para su comercialización en fresco— de que el mejillón sea expedido sin ninguna manipulación posterior fuera de las zonas autorizadas (art. 11.3); obligación de estar vivo en el momento de la compra (art. 11.3); obligación de realizar la manipulación, transformación y comercialización del mejillón protegido exclusivamente en empresas enclavadas en las zonas de producción (art. 23); y, obligación de que éstas se encuentren inscritas en el correspondiente Registro del Consejo Regulador (art. 23).

En el etiquetado de origen del mejillón comercializado figurará siempre la denominación específica de DOP, la mención «Mexillón-Mejillón de Galicia», y el nombre de su Consejo Regulador. A su vez, los envases en que se expida el mejillón para su consumo, irán provistos de contraetiquetas numeradas. Todas las marcas, símbolos y demás signos autorizados que se empleen en los mejillones protegidos por la DOP no podrán servir en la comercialización de otra especie de mejillón o producto derivado (86).

Para cada descarga de producto protegido, los titulares de bateas proporcionarán el nombre y demás datos que identifiquen el vivero de cultivo, y permitirán el control del mejillón y la comprobación de las cantidades desembarcadas. Los titulares de empresas soportarán un sistema de control que abarcará a las contraetiquetas, a las entradas y salidas del producto y permitirán, para un control del producto protegido, la realización de las inspecciones que en cualquier momento determine el Consejo Regulador.

(86) Respecto a las etiquetas de estos moluscos, podemos encontrarnos con dos modelos igualmente válidos: de un lado, el diseñado por la normativa estatal en el Real Decreto 308/1993; y, de otro, el trazado por la normativa gallega que como principal productor regula las características del etiquetado en el Decreto 419/1993. Ambas normativas cuentan con unos requisitos muy similares, aunque en relación a las condiciones de envasado, son más rigurosas y minuciosas en la normativa autonómica.

Por su parte, se destacan las prohibiciones siguientes: prohibición de utilizar en mejillones no protegidos por la Denominación de Origen nombres o términos que puedan inducir a confusión (art. 2.3); prohibición, en todo caso, del uso de colorantes o potenciadores del sabor (art. 11.5); prohibición para las empresas registradas de realizar actividades de depuración, manipulación, comercialización o transformación de mejillones procedentes de zonas situadas fuera del área de producción (art. 17.1); prohibición para las personas que tengan inscritas bateas o empresas de realizar, en los viveros o establecimientos registrados, labores distintas a las que son propias de su actividad (art. 17.3).

4. Las potestades de inspección y control sobre la Denominación de Origen

Finalmente recordaremos que, para asegurar el cumplimiento reglamentario, la actividad administrativa de limitación sobre la denominación de origen tiene una de sus principales manifestaciones en la potestad de inspección y control (87). La actividad inspectora es una actividad material, de control preventivo, vinculada a otra actuación administrativa. En este sentido, la inspección, como modo de verificación preventiva del cumplimiento legal, se convierte en el complemento inevitable de la técnica de la autorización administrativa. Dicho carácter es el que adquieren las actividades de inspección previas o posteriores al ejercicio de la actividad de autorización (88).

Así, por ejemplo, las inspecciones que realiza el personal técnico del Consejo Regulador para comprobar si las bateas o las empresas de comercialización o transformación cumplen las condiciones legalmente exigidas. Estas funciones se ejercerán al objeto de autorizar la inscripción de aquellas en los correspondientes registros. Igualmente ocurre con las inspecciones periódicas, para la comprobación del acatamiento a la legalidad vigente de aquellas bateas y empresas, que van a otorgar al Consejo Regulador la facultad de «adoptar las medidas necesarias», entre otras, la suspensión provisional, previo expediente, de la inscripción registral (art. 18.2. párrafo 2º).

La puesta en práctica de las facultades de inspección y control que aseguren que el producto acuícola, instalaciones y equipos se sujetan, en todo

(87) Sobre la inspección administrativa ver *in totum* FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

(88) Como afirma FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección...*, *op. cit.*, pp. 92-93, «la actividad de inspección puede constituir (...) el complemento previo o posterior de la técnica de la autorización administrativa o similar».

momento, a la correspondiente reglamentación, opera en dos direcciones. Hacia un control público directo, vía Consejo Regulador o, a través de la colaboración de Entidades privadas especializadas.

En el primer caso, las funciones de inspección y control son responsabilidad del Consejo Regulador, que deberá actuar de conformidad con el cumplimiento de la norma sobre «Requisitos generales para Entidades que realizan la Certificación de Productos» (UNE 45011) (89). En este sentido, el programa de inspección y control del mejillón que se regula en el Reglamento particular se establece en tres niveles: en puerto, en centro de depuración y expedición y, en el punto de venta.

Para cada partida de producto homogéneo que se descargue en puerto se efectuarán actividades de control y, las de inspección se dividirán en tres etapas. En primer lugar se comprobará, antes de permitir la descarga en el muelle, el origen y destino del producto, para lo que se realizará una toma de datos que, entre otros, permita identificar la procedencia del producto manteniendo un registro del puerto de descarga, nombre del productor, destino del cargamento, matrícula del transportista y la cantidad descargada. Se llevará a cabo una toma de unidades de muestra y se controlará el producto, mediante la determinación de la clase a la que pertenece el producto y de su rendimiento. En esta primera fase de control, la partida podrá ser calificada, según que cumpla o no las especificaciones reglamentarias, como producto de denominación de origen protegida, o producto simplemente genérico.

En los centros de depuración y expedición, las operaciones de inspección se centrarán en la realización de controles documentales del producto y del embalaje y envasado. El control documental se basará en el sistema de trazabilidad del producto, y para asegurarlo, cada Centro de depuración y expedición mantendrá un Registro de las entradas y salida de productos, cuyos datos deberán ser contrastados y coincidir con los registrados por los inspectores en el muelle de descarga. El control del producto recaerá sobre su cualificación, y se verificará la frescura y, según el método utilizado en el muelle de descarga, la clase y rendimiento del mejillón. Al mismo tiempo se controlará el embalaje, envasado y el etiquetado empleado para su puesta a la venta.

Por último, en el punto de venta se procederá, para garantizar al consumidor la calidad del producto, a la comprobación del embalaje, envasado,

(89) Sin perjuicio de su adecuación a los principios del Real Decreto 50/1995, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimentarios y, del Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimentarios.

condiciones del producto, peso, cualificación, así como del etiquetado del producto acuícola,

5. Las Denominaciones Genéricas de Calidad. Especial referencia a la acuicultura ecológica

En relación con la calidad de los alimentos, desde principios de la década de los ochenta algunos productores, contrarios a la utilización intensiva de productos químicos y no biodegradables en la producción de alimentos, han impulsado el desarrollo de una forma de producción compatible con el medio ambiente. Nos referimos a la producción ecológica que surge basada en la premisa clave de la sostenibilidad, el respeto al bienestar de los animales y, el mantenimiento de la productividad del medio, a través de la utilización de técnicas que prescindan del empleo de productos químicos de síntesis (90).

En nuestro país los productos ecológicos, esto es, aquellos productos en cuya protección, transformación y conservación no se han empleado productos químicos de síntesis gozan de protección desde 1988. En virtud del Real Decreto 759/1988, de 15 de julio (91), se extendió a estos productos ecológicos, desvinculados de cualquier referencia geográfica, el régimen de protección de las denominaciones de origen (92). Posteriormente, la Orden de 4 de octubre de 1989 aprueba su Reglamento de producción, elaboración y envasado y, cambia su denominación por la de «Agricultura ecológica» más sencilla y comprensible para el consumidor. Tras su nueva regulación se reconoce que estos productos amparados por una denominación genérica puedan serlo, a la vez, de una denominación de origen (93).

Más que una denominación genérica hay que decir que la agricultura ecológica supone un modo de elaborar, producir y transformar los produc-

(90) Por sistema de producción ecológica se entiende aquel que incorpora sus productos «libres de pesticidas», «sin sustancias químicas» y elaborados «respetando el medio ambiente». Son productos de «granja» denominados de forma diversa como «orgánicos», «biológicos», «ecológicos».

(91) Se trata del Real Decreto que incluye los productos agroalimentarios, obtenidos sin el empleo de productos químicos en síntesis, en el régimen de denominaciones de origen, genéricas y específicas establecido en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre.

(92) Entre los productos protegidos se incluyen los procedentes de animales de cría o cultivo.

(93) Con la adopción del Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre que crea la Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica como órgano colegiado adscrito al MAPA; de la Orden de 14 de marzo de 1995 por la que se desarrolla dicho Decreto y, el R. D. 506/2000, de 11 de mayo que lo modifica, se completa el marco normativo de aplicación a la denominación agricultura ecológica.

tos donde la relevancia no se centra en el lugar geográfico en el que se realizan, sino en los métodos y técnicas empleados. Sólo si el producto final se vale de esos medios, podrá avalarse con una denominación de origen (94). Con la indicación de agricultura ecológica algunas Comunidades Autónomas han creado la denominación genérica «Producción integrada», como un sistema que utiliza métodos de producción naturales, teniendo en cuenta la protección medioambiental, la rentabilidad de las explotaciones y las demandas sociales (95).

Pese a este reconocimiento interno, los productos biológicos, muy minoritarios, necesitaban unas normas de producción que certifiquen y sirvan de garantía al consumidor sobre el origen ecológico de ese producto. Probablemente las mayores consecuencias para tal reconocimiento tienen lugar con la aprobación por la Unión Europea del Reglamento 2092/1991, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, al convertirse en la primera regulación general que aparece en uno de los mayores mercados de producción ecológica (96).

El principal impacto del Reglamento se vierte en la implantación, frente a un sistema voluntario de registro, de un régimen de control legal, en el que todos los productos cuyo etiquetado indique las expresiones orgánico, biológico o ecológico, deben estar inscritos (97). En él se proponía la mejora

(94) Sobre la posibilidad de que los productos ecológicos se vean protegidos por ambas técnicas vid. LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Las denominaciones de origen*, cit. p. 75.

(95) Por ejemplo, Cataluña creó por Orden de 30 de marzo de 1990 (DOGC núm. 1282, de 23 de abril) la denominación de calidad «Productos agroalimentarios ecológicos», más tarde por Orden de 25 de junio de 1992 (DOGC núm. 1618, de 13 de julio), la denominación genérica «Agricultura Integrada» y, posteriormente por Orden de 22 de diciembre de 1992 (DOGC núm. 1690, de 4 de enero), regulada por la Orden de 24 de febrero de 1993 (DOGC núm. 1726, de 26 de marzo) pasa a denominarse «Producción Integrada». En cambio, Andalucía, donde la agricultura ecológica se regula a través de una Orden de 5 de junio de 1996, por la que se aprueba el Reglamento sobre producción agrícola ecológica y se crea el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, la Orden de 5 de septiembre de 1997 que modifica la anterior, y la Orden de 26 de septiembre de 2000 que las deroga, se ha limitado a crear por Decreto 215/1995, la denominación «Producción Integrada».

(96) Para conocer el régimen comunitario aplicable en nuestro país puede verse MARTÍNEZ GARCÍA, G., «regulación legal de la agricultura ecológica a nivel comunitario, en España y en el Principado de Asturias», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 34 (1999), pp. 37-41.

(97) En sus inicios, años veinte, treinta y cuarenta del pasado siglo, la agricultura ecológica era la expresión de una ideología defendida por nombres como Rudolf Steiner, Albert Howard y Lady Eve Balfour. Con la creación de la Soil Association en el Reino Unido, los agricultores de manera voluntaria comienzan a registrar sus granjas y se inician tímidamente los sistemas de inspección. Hasta bien entrada la década de los ochenta, los poderes públicos no se interesaron por la regulación de este mercado. La preocupación por el potencial fraude en la elaboración y producción ecológica y la confusión del consumidor por lo que significa

de la transparencia en los sistemas de producción y de la credibilidad de los consumidores hacia esos productos.

Después de largo tiempo esperadas, las normas sobre las producciones ecológicas animales fueron incorporadas por el Reglamento (CE) núm. 1804/1999, que establece los principios y medidas de control que deben regir la producción ecológica de los animales, de los productos animales transformados y de los productos destinados a la alimentación humana. Entre las modificaciones que introduce excluye, expresamente del sistema de protección comunitario, a la acuicultura. Podemos pensar que su exclusión vino motivada por su tradicional vinculación con la pura actividad extractiva declarada al margen de este sistema de protección (98).

Sin embargo con la preocupación que despiertan algunos aspectos de la producción de pescado convencional, la aparición de la acuicultura ecológica, aunque ha sido un fenómeno muy reciente, es posible que tenga un importante impacto en el mercado futuro. Cualquier acuicultor que quiera entrar en el sector ecológico tendrá que contar con una certificación ecológica. Actualmente sólo unas cuantas granjas están registradas en Europa como ecológicas (99).

A pesar del incremento en la demanda de productos biológicos, de la falta de regulación comunitaria y de los diferentes criterios que sobre estos cultivos se aplican en cada uno de los Estados, los criadores han demandado la necesidad de elaborar unas reglas comunes. En este sentido para que la acuicultura se convierta en ecológica los criadores deben garantizar, por un lado, la adopción de medidas vinculadas a los propios animales y, por otro, a los sistemas de cultivo (100).

«ecológico» determinaron la necesidad de una legislación. Para conocer la evolución de la agricultura ecológica desde sus inicios hasta su regulación legal *vid.* CRAIG SAMS, *Procesado y producción de alimentos ecológicos*, (Edit. Simón Wright y Diane Macrea), Acirbia, Zaragoza, 2002, pp. 1-19.

(98) Entre las definiciones que incorpora, en su artículo 4º, confirma que los productos de la pesca *no pueden ser considerados como procedentes de la producción ecológica*.

(99) En la isla Clare en la boca de la Bahía de Clew Bay, al noroeste de Irlanda se creó uno de los primeros criaderos de salmón biológico. La empresa Orkney Salmon Company se dedica a la cría de salmones en el archipiélago de las Orcadas, situado al norte de Escocia. Más cerca, en el Mediterráneo, la empresa Cannes Aquaculture ha puesto en marcha un procedimiento de acuicultura biológica para la producción de corvinas, doradas y róbalo. También en el sudoeste francés se ha creado una asociación de piscicultores, Aquabio, que pretende cultivar truchas.

(100) Las ventajas de la acuicultura ecológica se pueden sintetizar en que a través de su desarrollo se mantienen los hábitats de los animales salvajes; se minimiza la energía y los recursos empleados, se preserva el entorno social y cultural y permite una verdadera seguridad alimentaria.

En cuanto a los animales, el origen y la selección debe ser natural, por lo que no se admitirán los tratamientos hormonales y las modificaciones genéticas. La alimentación se basará principalmente en harina y aceite de peces salvajes y se prohíbe el añadido de productos cárnicos, cereales modificados genéticamente. También queda prohibido el empleo de pesticidas, colorantes u otra clase de sustancias químicas o productos que estimulen su crecimiento. La situación del centro de cultivo exigirá una renovación continua del agua y, la ausencia de contaminación. Para la mayoría de las granjas se emplearán jaulas y otros elementos con espacio suficiente que permitan una mayor movilidad de los peces, lo que conllevará que las densidades de cultivo sean considerablemente menores a las de un cultivo normal. Finalmente, el tratamiento mediante medicamentos de los peces ecológicos estará limitado y muy controlado (101).

VII. A MODO DE REFLEXIÓN

El derecho de elección de los consumidores, no puede remplazar la obligación de dotar de máxima seguridad a los alimentos. Frente a la complejidad de garantizar el riesgo cero, la normativa sobre seguridad alimentaria, superada la fase de dispersión, se mueve en el marco de la racionalización legislativa fijando reglas de intervención con un alcance más igualitario para todos los productos.

En cualquier caso, la novedad más relevante incorporada por la legislación sobre seguridad alimentaria es la extensión del sistema de responsabilidad a todo el sector. Podemos manifestar que se trata una responsabilidad compartida donde la participación de todos los agentes de la cadena alimentaria no debe tratarse de forma alternativa ni excluyente, si no todo lo contrario, es decir, de forma complementaria. Esto nos va a permitir entender, aunque se reconozca como responsable principal al productor, la responsabilidad irrenunciable de los poderes públicos como garantes del derecho a la salud. En la práctica se traduce en el sistema de control que precisa adaptación a la realidad social, económica y sobre todo tecnológica.

(101) Dentro del programa de actuación que la Comisión Europea está desarrollando y que cristalizará en la futura reforma de la PPC, propone, entre sus estrategias, la promoción de una industria acuícola sostenible y respetuosa con el medio ambiente, encaminada a asegurar al consumidor la producción de alimentos sanos. Para cumplir estos objetivos, insiste en la creación de un conjunto de normas que de manera común regulen la acuicultura ecológica, evitando distorsiones en la competencia y generando las mismas obligaciones en todos los Estados miembros. Así se manifiesta la Comisión Europea en la *Gula-Comunicación sobre la Reforma de la Política Pesquera Común*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002, p. 17.

La asunción de potestades de policía exige, si se quiere alcanzar un mínimo riesgo para el consumidor, un máximo de garantías públicas. Por tanto, si su ejercicio se manifiesta inadecuado o ineficaz debemos admitir la implantación de la teoría de la responsabilidad administrativa por culpa *in vigilando* o *in omitiendo* desarrollada en materia de protección del medio ambiente.

Los sistemas legales se están lanzando, vinculada a la tutela pública de los consumidores, a la protección de los productos alimentarios basados en una nueva identidad, la calidad alimentaria. Con este diferencial de calidad, el sistema de protección alimentaria se adapta a una nueva a la realidad en la que destacaría que los productos sólo son identificables por su procedencia, o por el respeto medioambiental.

Creemos que la homogeneidad del sistema diseñado que trata de ordenar y regular los distintos sistemas de protección, proporciona a los consumidores una mejor y más óptima información sobre la calidad constante de los productos acogidos a su regulación. A nuestro juicio, la dualidad de funciones que tienen atribuida las denominaciones y marcas de calidad de titularidad pública, en relación a la producción y a los destinatarios finales del producto, las convierten en el instrumento idóneo para salvaguardar los derechos de los consumidores. Por tanto como fórmula de control estricto y exhaustivo de la identificación de un producto es conveniente que las Administraciones públicas intenten una mayor armonización en el uso de estos signos de calidad.