

LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE LOS FRAUDES ALIMENTARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis González Vaqué¹

Coordinador de Política agroalimentaria, Fundación Triptolemos

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

Resumen: El fraude alimentario, es decir, la actividad que tiene por objetivo estafar a los compradores en relación con los alimentos o sus ingredientes a fin de obtener un beneficio económico no es un fenómeno nuevo y tiene numerosos antecedentes históricos. A pesar de la integridad de la mayor parte de la industria alimentaria y su compromiso con la protección y la confianza del consumidor, en los últimos tiempos se está prestando una atención especial a la cuestión del fraude alimentario. Aunque la legislación alimentaria de la UE es muy detallada con respecto a la seguridad alimentaria (incluidos controles y pruebas en áreas como los residuos y otros contaminantes de los alimentos y piensos), no existe un marco específico que aborde el fraude alimentario, a excepción de la condición general de que no se debe engañar a los consumidores. Para tratar esta cuestión, se están identificando medidas efectivas para fortalecer todavía más las normativas y los controles europeos. Varios de ellos se reflejan en el Plan de Acción de la UE para hacer frente al fraude alimentario.

Palabras clave: fraude alimentario, Adulteración con fines económicos, Carne de caballo, Controles, Cadena de suministro de alimentos, Etiquetado alimentario.

Title: Prevention and repression of food fraud in the European Union

Abstract: food fraud, or the act of defrauding buyers of food or ingredients for economic gain has vexed the food industry throughout history. Despite the integrity of the majority of the food industry and their commitment to consumer protection and consumer confidence, the issue of food fraud has gained attention in recent times. Although EU food law is very detailed with respect to food safety (including controls and tests in areas such as residues and other contaminants of food and feed), there is no framework in place specifically to target food fraud, other than the general stipulation that consumers may not be misled. To address this issue, effective measures are being identified to further strengthen European rules and controls. Several of these are reflected in the EU Action Plan to tackle food fraud.

¹ Dirección electrónica: gonzalu70@outlook.es.

Key words: Food fraud, Economically motivated adulteration, Horse meat, Controls Food supply chain, Food labelling.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El escándalo de la "carne de caballo en la lasaña" y su seguimiento. 2.1. *¿Una reacción vacilante e incierta?* 2.2. *El plan de actuación de la Comisión basado en cinco ejes.* 2.3. *Otros documentos.* 3. La Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes. 3.1. *Alcance e importancia.* 3.2. *Medidas propuestas.* 4. (¿Novedades?) en la legislación española. 5. Conclusión.

1. Introducción

Si consultamos el Diccionario de la lengua española de la RAE, encontraremos las siguientes acepciones del término *fraude*:

“(Del lat. *fraus*, *fraudis*).

1. m. Acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete.

2. m. Acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros.

3. m. Der. Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, o de algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses opuestos.”

En el ámbito del Derecho alimentario, por sorprendente que parezca, no disponemos en la Unión Europea (UE) de una definición armonizada, tal como ha subrayado la doctrina² y el propio Parlamento Europeo (PE) en su Resolución de 14 de enero de 2014 sobre la crisis alimentaria, los fraudes en la cadena alimentaria y el control al respecto (2013/2091(INI) a la que tendremos ocasión de referirnos extensamente más adelante. Efectivamente, en el punto 5 de dicha Resolución (en lo sucesivo, la “Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes”) se “señala que la legislación de la UE no ofrece en la actualidad una definición de fraude alimentario y que los Estados miembros adoptan metodologías diferentes para definirlo”, por lo “... que una definición uniforme es esencial para desarrollar un enfoque europeo de lucha contra el fraude alimentario”; consiguientemente, el PE hizo “hincapié en la necesidad de

² Véanse, por ejemplo: BOGUE, J. y LOTTA, F., “Defining Food Fraud in the Modern Supply Chain”, *European Food and Feed Law Review*, Núm. 2, págs. 116-118; FERNÁNDEZ MARILGERA, E., “El descontrol de los controles... o cómo la carne de caballo acaba en la lasaña”, *BoDiAlCo*, Núm. 3, 2013, pág. 14; FINARDI, C., “Los fraudes alimentarios: las carencias institucionales y posibles medidas para su prevención y represión” en *Lecciones de Derecho alimentario 2015-2016*, pendiente de publicación por Thompson Reuters Aranzadi, pág. 1; MAYORAL, A., “Alarma social ante la proliferación de fraudes alimentarios”, Documento de trabajo CEEUDECO nº 1/2015, págs. 2-3. Sobre este tema en general, véanse: ELLEFSON, W. y otros, “Defining Food Fraud and the Chemistry of The Crime” en *Improving Import Food Safety*, Wiley-Blackwell, 2012, págs. 90-101; y MOYER, D. C. y SPINK, J., “Defining the Public Health Threat of Food Fraud”, *Journal of Food Science*, Vol. 76, Núm. 9, 2011, págs. R157-R163.

adoptar rápidamente una definición armonizada a nivel de la UE, sobre la base de debates con los Estados miembros, las partes interesadas y expertos, que incluya elementos como el incumplimiento de la legislación alimentaria o la inducción a error del consumidor (en particular, la omisión de información sobre el producto), la intencionalidad y la posibilidad de lucro económico y/o ventajas comparativas”³.

En nuestra opinión, la definición que se limita a considerar fraude los casos de incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales⁴, no es más que una “*operational definition*”⁵ que carece de validez más allá del ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

A nivel nacional cabe subrayar que la *Food Standards Agency* del Reino Unido ha definido el fraude alimentario como *la deliberada introducción en el mercado, para obtener un beneficio económico, con la intención de engañar al consumidor*⁶, incluyendo dos modalidades:

- la venta de alimentos que no son aptos para el consumo humano⁷ y potencialmente perjudiciales⁸; y
- facilitar intencionadamente información engañosa⁹ sobre los alimentos como, por ejemplo, cuando un producto ha sido sustituido por otro más barato¹⁰.

³ Véase también el punto 5 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes* (véase, sobre dicha Resolución: “¿Podrá frenar la UE el fraude alimentario?”, AINIA, 2014:

<http://comunidad.ainia.es/web/ainiacomunidad/blogs/legislacion-alimentaria-/articulos/Dfu9/content/podra-frenar-la-ue-el-fraude-alimentario>).

⁴ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO L 165 de 30.4.2004, p. 1). Véase, sobre este Reglamento: “Los Estados miembros de la UE como gestores de los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad”, *Rivista di diritto alimentare*, Núm. 4, 2013, 20-24 (disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1039&context=luis_gonzalez_vaque).

⁵ Como la califican BOGUE, J. y LOTTA, F. en *op. cit.*, pág. 117.

⁶ Traducción del autor (véase: FSA, “Food Fraud”, http://www.food.gov.uk/enforcement/enforcework/foodfraud/#.Un46Kz_qSSo).

⁷ *Unfit*, en Inglés [véase la terminología utilizada en el art. 14.2(b) del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1): “no sea apto para el consumo humano” en la versión española y “*unfit for human consumption*” en la inglesa].

⁸ Los ejemplos citados incluyen el reciclado de subproductos de origen animal re-introducidos en la cadena alimentaria, la venta de carne de vacuno o de aves de corral de origen desconocido y vender productos sabiendo que la fecha de caducidad ha expirado.

⁹ *Misdescription*, en Inglés.

La EUFIC (*The European Food Information Council*)¹¹ se refiere a un concepto elaborado por la doctrina y estima que "el fraude alimentario se comete cuando se comercializan alimentos deliberadamente con la intención de obtener ganancias económicas mediante el engaño del consumidor"¹² (algunos ejemplos recientes incluyen la sustitución no declarada de carne de caballo en productos de carne de vacuno, la adición de melamina a la leche y fórmulas infantiles y la adulteración de chile en polvo con Sudán rojo¹³).

Por su parte, ELIKA, una dinámica Fundación Vasca para la Seguridad Agroalimentaria, ha definido los fraudes alimentarios como los "... métodos que llevan al engaño al no garantizarse la autenticidad de los alimentos que se adquieren. El fraude alimentario puede conllevar riesgos para la salud de los consumidores (grasas de uso industrial utilizada en alimentación humana y animal, añadir melamina a la leche,...)"¹⁴. Entre los fraudes alimentarios más habituales se citan¹⁵:

- La sustitución de un ingrediente por otro similar más barato.
- La adulteración de alimentos con ingredientes más baratos.
- La presencia de ingredientes no declarados.
- La adulteración de alimentos para mejorar alguna de sus características.
- La no-declaración o declaración falsa de procesos.
- Las alegaciones falsas sobre la procedencia o producción geográfica de un alimento

Otra definición empleada a menudo por algunos autores nacionales es la que se refiere a las prácticas ilícitas que se pueden producir en la cadena alimentaria al incumplir la legislación alimentaria aplicable a los productos regulados en la misma, en relación con su naturaleza, identificación, calidad, origen, contenido o composición o que, de algún modo, pueden inducir a error o confusión al consumidor¹⁶.

¹⁰ Los ejemplos citados incluyen el salmón de piscifactoría vendido como *salvaje* y el arroz Basmati adulterado utilizando variedades más baratas declarando falsas alegaciones sobre el extracción de los ingredientes.

¹¹ <http://www.eufic.org/> (página consultada el 21.9.2015).

¹² http://www.eufic.org/article/es/artid/Tackling_food_fraud_in_Europe/Bibliografía (página consultada el 21.9.2015).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ http://wiki.elika.eus/index.php/Fraude_alimentario (página consultada el 21.9.2015).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Véase: FERRER VILLAR, J. M., "Tipificación y represión de los fraudes alimentarios en España (y en el ámbito de la UE)" en *Lecciones de Derecho alimentario 2015-2016*, pendiente de publicación por Thompson Reuters Aranzadi, pág. 4.

Podríamos seguir citando otras definiciones, pero el resultado seguiría siendo advertir la falta de unanimidad al respecto y la utilización de conceptos tan diversos como heterogéneos...

Para terminar el presente epígrafe, nos parece oportuno recordar que, en los EE.UU. tampoco se ha formulado oficialmente una definición de "*economically motivated adulteration*" de alimentos o ingredientes alimentarios; desde 2009 la *Food and Drug Administration* (FDA) viene utilizando la siguiente "*working definition*": "la sustitución adición fraudulenta de una sustancia en un producto a fin de incrementar su valor aparente o reducir el coste de su producción, por ejemplo, para obtener un beneficio económico"¹⁷.

2. El escándalo de la "carne de caballo en la lasaña" y su seguimiento

2.1. ¿Una reacción vacilante e incierta?

Brevitatis causae, no nos ocuparemos en esta ocasión de lo que fue (y representó) el escándalo de la "carne de caballo en la lasaña" (2013); además son numerosos los comentarios y descripciones sobre dicho fraude, como se indica a pie de página¹⁸.

Sí nos interesa, por el contrario, exponer sucintamente aquí cómo reaccionaron ante tal fraude las instituciones europeas y en particular la Comisión. Esta siguió en un primer momento el acontecimiento llevando a cabo una investigación antifraude europea junto al EuroPol. Después, cuando se perfilaba una superposición entre los aspectos de seguridad alimentaria y calidad-trazabilidad, decidió establecer un sistema de controles y *tests*, ya fuera sobre el DNA equino o análogamente sobre la

¹⁷ Traducción del autor [véase: JOHNSON, R., "Food Fraud and *Economically Motivated Adulteration* of Food and Food Ingredients", Congressional Research Service, 7-5700, 2011, pág. 5 (documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 17.9.2015: http://www.fredsakademiet.dk/ORDBOG/lord/food_fraud.pdf)].

¹⁸ Véanse, por ejemplo: ABBOTS, E-J. y COLES, B., "Horsemeat-gate - The Discursive Production of a Neoliberal Food Scandal", *Food, Culture & Society*, Vol. 3, Núm. 4, 2013, págs. 535-550; BOGUE, J. y LOTTA, F., *op. cit.*, págs. 116-117; FINARDI, C., *op. cit.*, págs. 7-11; KULAS, M., *Policy responses to reduce the opportunity for horsemeat adulteration fraud: the case of the European Union*, Kansas State University, 2014, 66 págs. (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21.9.2015: <http://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/handle/2097/18243/MeganKulas2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>); PREMANANDH, J., "Horse meat scandal - A wake-up call for regulatory authorities", *Food Control*, Vol. 34, Núm. 2, 2013, págs. 568-569; STOYKE, M. y otros, "Tasks of the NRLs with respect to crisis management: contribution of the EURL/NRL at the BVL as exemplified by the horse meat scandal", *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, Vol. 8, Núm. 1, 2013, págs. 91-100; y VERBEKE, W., "Europe's horsemeat scandal is unfortunate, but it is not a full blown crisis", *blogs.lse.ac.uk*, 2013, 6 págs. (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21.9.2015: http://eprints.lse.ac.uk/49120/1/___Libfile_repository_Content_LSE%20EUROPP_2013_February%202013_TO_DO_blogs.lse.ac.uk-Europes_horsemeat_scandal_is_unfortunate_but_it_is_not_a_full_blown_crisis.pdf).

fenilbutazona¹⁹. Finalmente, la Comisión europea decidió constituir un "Team antifraudes" a nivel europeo, con la prevista coparticipación de las partes interesadas informadas de los hechos²⁰.

2.2. El plan de actuación de la Comisión basado en cinco ejes

En marzo de 2013, la Comisión presentó un plan de actuación basado en cinco ejes²¹:

- Acciones *ad hoc* e intercambio de información sobre los fraudes alimentarios:

- Muchas de las medidas propuestas ya han sido anunciadas (y aplicadas). Merece, sin embargo una mención especial la creación de un sistema de alertas para los fraudes alimentarios [a imagen y semejanza del RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*)²²], lo que no parece una mala idea ya que, cuando se descubrieron algunos casos de la sustitución de carne de vacuno por equina se intercambiaron numerosas (y útiles) informaciones usando el citado RASFF (aunque, una vez excluida la ausencia de residuos de medicamentos veterinarios prohibidos en la carne de caballo, el caso quedó al margen del ámbito de aplicación del sistema²³). Sobre el *Food Fraud Network* puede consultarse ya el primer Informe sobre sus actividades, correspondiente al año 2014, en: http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/docs/food_safety_controls_fraud_network-activity-report_2014.pdf.

- Período de pruebas/análisis:

- Su finalidad ha sido la identificación de los casos detectados de presencia de fenilbutazona.

- El *pasaporte* equino:

¹⁹ "El fármaco que inicialmente se asoció y se destinó a los caballos, cuya presencia había advertido el Gobierno inglés" (véase: FINARDI, C., *op. cit.*, págs. 9-10).

²⁰ *Ibidem* [para una información más detallada consúltese "*Horse meat: one year after - Actions announced and delivered!*" en: http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/index_en.htm (solo disponemos de la versión inglesa)].

²¹ Véase: http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/plan_en.htm (solo disponemos de la versión inglesa).

²² Véase: VARALLO, C., "El RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*): nuevos retos y futuro del sistema de alertas" en *Lecciones de Derecho alimentario 2015-2016*, pendiente de publicación por Thompson Reuters Aranzadi, págs. 1-24.

²³ *Ibidem*, pág. 7.

- Esta iniciativa ha sido recibida con cierta reticencia no sólo por su elevado coste, sino por tratarse de una medida obviamente *oportunista*²⁴.

- Controles oficiales, aplicación y sanciones:

- Se propusieron una serie de medidas a adoptar en el ámbito o desarrollo del el Reglamento (CE) nº 882/2004 (citado más arriba).

- La exigencia de la indicación del origen de los productos/ingredientes:

- Este es el *eje* más controvertido de los cinco por su potencial alcance [leche (incluso cuando se trate de un ingrediente), ingredientes primarios, alimentos no procesados, ingredientes que representen más del 50% de un producto alimenticio, etc.], así como por su elevado coste, sin que su eficacia sea evidente²⁵.

2.3. Otros documentos

Además del citado plan de actuación de la Comisión y de la Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes, de la que nos ocuparemos a continuación, podemos citar los siguientes documentos adoptados tras el escándalo de la carne de caballo.

- "Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime between 2014 and 2017", de 6-7 de junio de , disponible en lengua inglesa en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf

²⁴ VIDRERAS PÉREZ, C. se pregunta, con cierta ironía, si se exigirá algún día a todos los animales *comestibles* un DNI (véase, de dicha autora: "¿A qué esperan la Comisión y el Consejo para adoptar las medidas propuestas por el Parlamento Europeo relativas a los fraudes alimentarios?", *BoDIA/Co*, Núm. 14, 2015, págs. 25-26).

²⁵ En este sentido, compartimos la opinión del PE cuando declara que "... incluir el país o lugar de origen en el etiquetado de la carne y los productos cárnicos no basta para impedir el fraude; que, en algunos casos, el origen de un producto alimentario determina en parte el precio del producto alimentario; y que indicar el origen en la etiqueta incluso podría provocar más fraude" (Considerando "AA" de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*). Tal como explica FINARDI, C. (en *op. cit.*, pág. 13), aunque este punto había sido objeto de debate, y a pesar de que inicialmente se había convenido que no fuera considerado como central en la lucha contra los fraudes, al final los diputados del PE decidieron atribuirle un espacio *prioritario* (?): "... el Parlamento [que] ya ha solicitado anteriormente la indicación del origen de la carne en el etiquetado de los alimentos procesados y [teniendo en cuenta] que la Comisión está elaborando un informe sobre la indicación obligatoria del origen de la carne utilizada como un ingrediente [...] insta a la Comisión a que presente este informe con rapidez y le dé curso mediante propuestas legislativas para hacer obligatoria la indicación del origen de la carne en los alimentos procesados, teniendo en cuenta sus evaluaciones de impacto y evitando los costes y las cargas administrativas en exceso" (punto 41).

- *Conference on Food Fraud* "A Joint effort to ensure the safety and integrity of our food": 23-24 October 2014, Rome (Italy), acto organizado por la Consumers, Health, agriculture and Food Executive Agency (CHAFAEA)²⁶; véase la siguiente página de Internet, en la que se encuentran las diversas ponencias presentadas (en lengua inglesa): http://ec.europa.eu/chafea/food/food-fraud-conference_en.html

- Sobre el proyecto "FoodIntegrity", financiado por la UE: <https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity/>

3. La Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes

3.1. Alcance e importancia

La doctrina ha considerado que dicha Resolución constituye el más interesante documento publicado por una Institución comunitaria por lo que se refiere a la prevención y represión de los fraudes alimentarios²⁷.

El PE declaró en primer lugar "que el marco regulador de la UE establecido para la seguridad de los alimentos y la cadena alimentaria hasta ahora ha dado a los consumidores de la UE un nivel elevado de seguridad de los alimentos; que, no obstante, la legislación actual todavía *es frágil y no siempre fiable*²⁸ y, por tanto, es necesario introducir mejoras sobre el terreno"²⁹. Se trata una afirmación que numerosos autores han considerado tan acertada como oportuna³⁰.

Sobre los *efectos* de la citada situación, el PE insistió en "que, al mismo tiempo, los casos de fraude alimentario han mermado la confianza de los consumidores en la cadena alimentaria, lo que tiene una influencia negativa en el sector agroalimentario puesto que esos escándalos dañan la imagen global de este sector clave de la economía de la UE; [y en] que es sumamente importante devolver la confianza a los consumidores de productos agroalimentarios europeos, tanto en la UE como más allá de sus fronteras"³¹. Sin embargo, el PE puntualizó "que, no obstante, cabe destacar que la inmensa mayoría de los productos agroalimentarios europeos son de una calidad excelente y merecen, por tanto, un reconocimiento internacional"³².

²⁶ <http://ec.europa.eu/chafea/>.

²⁷ Véase, por ejemplo, FINARDI, C., *op. cit.*, págs. 1-2.

²⁸ La cursiva es nuestra.

²⁹ Considerando "C" de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

³⁰ Véase, por ejemplo: VIDRERAS PÉREZ, C., *op. cit.*, págs. 24-25.

³¹ Considerando "D" de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

³² *Ibidem*.

El PE subrayó también que el fraude alimentario ha dejado de ser un fenómeno local o nacional, puesto que, "debido a las características del mercado único de la UE, a menudo el fraude alimentario se extiende en muchos casos más allá de las fronteras de los Estados miembros y se convierte en una amenaza para la salud de todos los ciudadanos europeos"³³. Además de referirse a esta *internacionalización*, el PE advirtió que "los casos recientes han puesto de manifiesto distintos tipos de fraude alimentario, como la sustitución de ingredientes clave por alternativas más baratas o de calidad inferior, el etiquetado incorrecto de las especies animales usadas en productos cárnicos o de la pesca, el etiquetado incorrecto del peso, la venta de alimentos convencionales como ecológicos, la utilización desleal de logotipos indicativos del origen o el bienestar de los animales, el etiquetado de pescado de la acuicultura como salvaje, la comercialización de pescado de una variedad inferior con el nombre de una categoría superior o una especie más cara y la falsificación y la comercialización de alimentos ya pasada su fecha de caducidad"³⁴.

3.2. Medidas propuestas

Como ya hemos señalado, el PE considera que *la legislación alimentaria de la UE entra en gran detalle en el ámbito de la seguridad de los alimentos e incluye controles y pruebas de residuos y otra contaminación de los alimentos y los piensos, pero que no se ha establecido un marco específico que se centre en el fraude alimentario más allá de la estipulación general de que no se inducirá a error a los consumidores*³⁵; por ello no se limitó a pedir "a la Comisión que dedique al fraude alimentario toda la atención que merece y que tome todas las medidas necesarias para que la prevención y la lucha contra el fraude alimentario sean parte integrante de la política de la UE"³⁶, sino que propuso un cierto número de medidas legislativas y no-legislativas que deberían adoptarse:

- Definición de fraude alimentario:

- El PE insistió en que "que una definición uniforme es esencial para desarrollar un enfoque europeo de lucha contra el fraude alimentario"³⁷ y por consiguiente se refirió a "...la necesidad de adoptar rápidamente una definición armonizada a nivel de la UE, sobre la base de debates con los Estados miembros, las partes interesadas y expertos, que incluya elementos como el incumplimiento de la legislación alimentaria o la inducción a error del consumidor (en particular, la omisión de información sobre el

³³ Punto 6 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

³⁴ *Ibidem*, punto 7.

³⁵ Considerando "H" de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

³⁶ *Ibidem*, punto 3.

³⁷ *Ibidem*, punto 5.

producto), la intencionalidad y la posibilidad de lucro económico y/o ventajas comparativas”³⁸.

• Más información:

- Tras subrayar la necesidad de adquirir una idea más precisa de la escala, la incidencia y los elementos de los casos de fraude alimentario en la UE, el PE pidió “a la Comisión y a los Estados miembros que, de manera sistemática, recopilen información sobre los casos de fraude e intercambien mejores prácticas para detectar y luchar contra el fraude alimentario”³⁹.

- Por lo que se refiere a los controvertidos *pasaportes para caballos* solicitó a la Comisión la instauración de “un registro europeo centralizado [...] a fin de prevenir la duplicación fraudulenta de pasaportes”⁴⁰.

- El PE también se ocupó de la legislación relativa a los animales clonados e insistió en que la Comisión tenía que desarrollar “un método de trazabilidad e identificación de la carne procedente de [dichos] animales [...], por ejemplo, mediante la puesta en marcha de una base de datos genéticos internacional sobre animales clonados”⁴¹.

- Una de las propuestas del PE más discutida es la que figura en el punto 62 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*: “[el PE] considera que los resultados de los controles deberían hacerse públicos de forma que sean de fácil acceso y comprensibles para los consumidores, por ejemplo, a través de un sistema de calificación; [y] expresa su convicción de que esto ayudaría a los consumidores a tomar decisiones y también serviría como incentivo para que los explotadores de empresas alimentarias desempeñen su actividad correctamente”.

- No menos controvertida es la propuesta que se incluye en el punto 69: el PE “recomienda la introducción de la obligación de que los laboratorios de análisis y su personal notifiquen inmediatamente a las autoridades de supervisión competentes los resultados de todos los análisis de productos alimenticios y piensos que indiquen que se ha cometido fraude o que sean pertinentes para combatir el fraude”

- Por otro lado, el PE, refiriéndose siempre a la *información*, pidió “a la Comisión y a los Estados miembros que se planteen imponer a los

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Punto 44 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁴¹ *Ibidem*, punto 46.

explotadores de empresa alimentaria *la obligación legal de informar a las autoridades competentes de la incidencia de casos de fraude alimentario*^{42,43}.

- Más/mejores controles con un nuevo *enfoque*:

- El PE destacó "que los controles oficiales se deberían centrar no solo en la seguridad de los alimentos, sino también en *la prevención del fraude y del riesgo de que se induzca a error al consumidor*^{44,45} y, en este sentido, estimó "favorablemente que la propuesta de la Comisión de revisión de los controles oficiales incluya controles adicionales en lo relativo al fraude alimentario en aquellos casos en los que las autoridades competentes tengan razones para sospechar un comportamiento fraudulento por parte de un operador"⁴⁶.

- Después de *observar* "que algunos Estados miembros delegan parcialmente los controles en organismos de control privados"⁴⁷, el PE declaró sin ambages "que las autoridades competentes de los Estados miembros *siempre*⁴⁸ deberían supervisar los sistemas de control y verificar, certificar y controlar todos los sistemas de control privados para velar por su cumplimiento de las normas nacionales e internacionales, a fin de hacer que sus conclusiones sean accesibles para los organismos públicos"⁴⁹.

- Siguiendo esta misma lógica, el PE expresó tajantemente que rechazaba "cualquier plan de delegar tareas de inspección de las autoridades públicas a operadores económicos"⁵⁰.

- Marco legislativo:

- En el punto 30 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*, se declara que éste "acoge favorablemente que la propuesta de la Comisión de revisión de los controles oficiales incluya controles adicionales en lo relativo al fraude alimentario *en aquellos casos en*

⁴² La cursiva es nuestra.

⁴³ Punto 48 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁴⁴ La cursiva es nuestra.

⁴⁵ Punto 30 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Punto 31 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁴⁸ La cursiva es nuestra.

⁴⁹ Véase también el punto 31 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁵⁰ Punto 32 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

*los que las autoridades competentes tengan razones para sospechar un comportamiento fraudulento por parte de un operador*⁵¹.

- Por lo que se refiere a la información, el PE reconoció "la importancia de un etiquetado claro y transparente entre empresas y de las empresas hacia el consumidor y [solicitó] a la Comisión que revise la legislación alimentaria de la UE en este ámbito a fin de reducir el riesgo de fraude alimentario"⁵²; concretamente, se refirió a *una mayor sensibilización del etiquetado de los alimentos congelados entre empresas y de las empresas hacia el consumidor y un mejor control al respecto*⁵³.

- En especial, el PE pidió "a la Comisión que [acelerara] el examen, junto a las partes interesadas y los Estados miembros, del alcance y la necesidad de la introducción de sistemas de certificación electrónica en la cadena alimentaria, lo que podría reducir la probabilidad del fraude cometido mediante certificados en papel"⁵⁴.

- Aplicación y controles

- El PE pidió "a la Comisión que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 7 y 17 del Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre información alimentaria facilitada al consumidor⁵⁵, persiga e impida la comercialización de aquellos productos que siguen en el mercado con denominaciones deliberadamente incorrectas o engañosas, pues ello también debe considerarse una forma de fraude alimentario"⁵⁶.

- Ya nos hemos referido a la opinión del PE en el sentido de que es necesario un cambio de actitud entre las autoridades competentes y , en este sentido, insistió en que dichas autoridades "han de pasar de un enfoque administrativo y veterinario a uno policial basándose en la experiencia de la *brigada móvil* del organismo para el control de

⁵¹ La cursiva es nuestra.

⁵² Punto 36 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁵³ *Ibidem*, punto 37.

⁵⁴ *Ibidem*, punto 43.

⁵⁵ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión (DO L 304 de 22.11.2011, p. 18). Véanse, sobre este Reglamento: BAÑARES, S., "1169 preguntas y respuestas sobre el etiquetado de los alimentos", edición 2015 -versión Kindle; y BORGHI, P., "El nuevo marco normativo europeo relativo al etiquetado y la información al consumidor" en *Lecciones de Derecho alimentario 2015-2016*, pendiente de publicación por Thompson Reuters Aranzadi, págs. 2-14

⁵⁶ Punto 52 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

alimentos danés y en el *Arma dei Carabinieri y la Guardia di Finanza de Italia*⁵⁷; en este contexto, el PE subrayó, además “que este planteamiento requiere que se asignen a los tribunales competentes jueces expertos en legislación alimentaria”⁵⁸.

- El PE aporta asimismo varias sugerencias que nos parecen atinadas: “... la realización de controles debería basarse en el riesgo e incluir la elaboración de perfiles de riesgo y análisis de vulnerabilidad respecto de cada cadena de suministro y cada producto alimentario, aprovechando investigaciones académicas en curso que combinan el saber en los ámbitos de la autenticidad de los alimentos y de la criminología, especialmente las que desarrollan la Universidad Libre de Ámsterdam y la Universidad de Wageningen”⁵⁹; el fomento de “programas de investigación y desarrollo europeos y nacionales orientados a desarrollar y aplicar tecnologías y métodos para detectar el fraude alimentario, como la tecnología de sensores, el análisis de datos y la determinación de rasgos característicos para identificar productos, y [...] que [se haga] lo necesario para que las pruebas estén disponibles en el mercado a corto plazo”⁶⁰; la *recomendación*, destinada a la Oficina Alimentaria y Veterinaria y a las autoridades nacionales, de que “... incluyan en sus revisiones lo que se conoce como controles de balance de materia en los flujos de entrada, salida y de residuos”⁶¹; la *mejora* de “... la coordinación y la comunicación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar el fraude alimentario, ayudando así a los Estados miembros a incrementar sus esfuerzos por combatir este problema”⁶²; y “la creación de una red contra el fraude alimentario que refuerce la coordinación entre los diferentes organismos europeos competentes (Europol, Eurojust, Oficina Alimentaria y Veterinaria) para prevenir y detectar más eficazmente el fraude alimentario”⁶³.

- Con un punto de vista más técnico, en la Resolución que nos interesa, el PE “propone la introducción de pruebas de ADN como procedimiento ordinario para determinar la especie en controles por muestreo, especialmente con respecto a los productos de carne y de

⁵⁷ *Ibidem*, punto 53.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Punto 54 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁶⁰ *Ibidem*, punto 55 (en dicho punto el PE se refiere a “... los actuales proyectos de investigación europeos sobre integridad y autenticidad alimentarias, como *TRACE* y *AuthenticFood*”).

⁶¹ Punto 56 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁶² *Ibidem*, punto 57 (en dicho punto el PE se refiere, sin mencionarla, a la *Food Fraud Network* de la que ya nos hemos ocupado más arriba).

⁶³ Punto 58 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

pescado, y que se establezca una base de datos de ADN centralizada para este fin”⁶⁴.

- La doctrina se ha referido a menudo a las carencias institucionales y legislativas del Ordenamiento jurídico de la UE en materia de fraudes alimentarios⁶⁵; sobre estas debilidades y desde una perspectiva del comercio internacional, el PE pidió “a la Comisión que subsane las lagunas existentes en las normas vigentes sobre seguridad alimentaria y trazabilidad relativas a las importaciones de alimentos procedentes de terceros países, los cuales asumen un riesgo más alto de fraude alimentario”⁶⁶.

- Sanciones

- Sobre este tema tan importante, a fin de no distraer al lector con nuestros comentarios y para que el presente artículo no resulte excesivamente prolijo, optamos por transcribir los siguientes puntos de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*:

“63. [El PE] acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de que se endurezcan las penas a fin de por lo menos neutralizar la ventaja económica estimada que se pretende obtener con la infracción, pero considera que esto no es lo suficientemente disuasorio; se muestra convencido de que los Estados miembros deberían fijar penas por fraude alimentario que supongan por lo menos del doble del beneficio económico estimado que se pretende obtener con la actividad fraudulenta; considera necesario, como medida disuasoria adicional, que los Estados miembros establezcan sanciones aún más elevadas, en particular sanciones penales, para los casos de fraude en los que la salud pública sea puesta en peligro intencionadamente o para los casos de fraude con productos destinados a consumidores vulnerables; propone, además, que en caso de reincidencia múltiple, se proceda a la baja registral del explotador de empresa alimentaria;

64. Lamenta que la Comisión *no tenga una visión global de los distintos sistemas nacionales de sanciones por delitos de fraude alimentario*⁶⁷ ni del funcionamiento de estos sistemas de sanciones basados en la legislación de la UE; pide a la Comisión que obtenga esta visión global lo antes posible;

⁶⁴ *Ibidem*, punto 59.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, FINARDI, C. que (en *op. cit.*, págs. 2-3) se refiere a un *vacío normativo*.

⁶⁶ Punto 60 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*; en el punto 61, siempre desde la citada perspectiva, el PE “insiste en que los acuerdos de libre comercio negociados por la Unión Europea no deben dar lugar a modificaciones de la legislación europea en materia de seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos, ni a reducciones de los esfuerzos por garantizar su cumplimiento”.

⁶⁷ La cursiva es nuestra.

65. Pide que se tengan en cuenta en mayor medida las condiciones de bienestar animal y que se refuercen las sanciones en el caso de incumplimiento de las normas;

66. Pide a la Comisión que recopile datos de los Estados miembros e informe sobre los distintos regímenes en ellos en cuanto al tipo y nivel de sanciones por delitos de fraude alimentario y al funcionamiento de los regímenes sancionadores;

67. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que consideren también otros métodos orientados a prevenir y desincentivar el fraude alimentario, como la denuncia pública mediante un registro europeo de explotadores de empresas alimentarias condenados por fraude;

68. Pide que se amplíen los actuales sistemas de trazabilidad y que se aplique sistemáticamente la *trazabilidad continua*⁶⁸ prevista en el Reglamento (CE) nº 178/2002⁶⁹, que comprende los alimentos y los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso o con probabilidad de serlo; pide que toda la cadena alimentaria europea, en todas las fases de producción, transformación y distribución, sea totalmente transparente y esté abierta al control por inspectores a fin de que se puedan identificar rápidamente los productos alimenticios fraudulentos;".

4. (¿Novedades?) en la legislación española

Por obvias razones de espacio, dejaremos para otra ocasión un análisis detallado de la legislación española en materia de fraudes alimentarios. No obstante nos parece que, en el presente artículo, hemos de hacer una breve referencia a la normativa aplicable en nuestro país al respecto (especialmente si se tiene en cuenta que, aunque hasta hace muy poco tiempo en esta materia nos remitíamos al Real Decreto 1945/1983 en virtud del que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria⁷⁰, cabe subrayar que, recientemente se han introducido novedades al respecto, puesto que el 31 de julio de 2015 se publicó la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria⁷¹ que, entre otros aspectos, también aborda la persecución del fraude alimentario⁷²).

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Véase la nota 7.

⁷⁰ Publicado en el BOE núm. 168, de 15 de julio de 1983, páginas 19830 a 19835 (6 págs.):
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-19755> (texto consolidado).

⁷¹ Publicada en el BOE núm. 182, de 31 de julio de 2015, páginas 65884 a 65905 (22 págs.):
<https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/31/pdfs/BOE-A-2015-8563.pdf> [véanse: "España - Proyecto de Ley para la Defensa de la Calidad Alimentaria: pronóstico reservado", Conferencia [junio de 2015] (disponible en: http://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/172); y CARRETERO GARCÍA, A., "El

En la *flamante* Ley 28/2015, al revisar el régimen sancionador en materia de calidad alimentaria y proceder a la tipificación de las infracciones, se presentan distintos supuestos en los que estaremos ante un fraude alimentario⁷³: defraudar en las características de los productos alimentarios o las materias primas o ingredientes y las sustancias para la elaboración y la comercialización alimentarias... (art. 14.9); utilizar o comercializar productos alimenticios o materias primas o ingredientes y sustancias para la elaboración y la comercialización alimentarias no conformes con la normativa, que hayan sido objeto de prácticas, procesos o tratamientos no autorizados... (art. 14.10); comercializar productos, materias o elementos sin el correspondiente *etiquetaje*⁷⁴... (art. 14.13); modificar la verdadera identidad de los productos alimentarios o de las materias primas o ingredientes... (art. 14.18); e inducir a confusión o engaño en lo que concierne a productos alimentarios o materias primas o ingredientes o cualquier otra sustancia para la elaboración y la comercialización alimentarias... (art. 14.19).

5. Conclusión

El presente artículo no aborda (ni fue ésta nuestra intención inicial) de forma exhaustiva el tema de los fraudes alimentarios. Por ello, tampoco las conclusiones que figuran a continuación pueden considerarse un *diagnóstico* completo de dicha problemática. Se trata tan sólo de una modesta aportación a la necesaria toma de decisiones *urgentes* y a todos los niveles para prevenir y reprimir los fraudes en cuestión, teniendo en cuenta que, lamentablemente, dichos fraudes son más frecuentes en época de crisis⁷⁵, como la actual.

Como hemos visto, el fraude puede ser el resultado de una adulteración (cambios en el contenido del producto) y de una información engañosa (por ejemplo, un etiquetado en el que no se enumeran los ingredientes que realmente contiene, incluso por omisión)⁷⁶; y, por supuesto, se trata de dos aspectos que pueden (¿suelen?) concurrir en un mismo fraude alimentario. Otro elemento que caracteriza el fraude es la "intencionalidad" y, en este sentido, la mayoría de autores coinciden en excluir la contaminación involuntaria del ámbito de lo fraudulento⁷⁷; a dicho *elemento* se añade el objetivo de lograr un

nuevo proyecto de Ley para la Defensa de la Calidad Alimentaria", Centro de Estudios de Consumo, Universidad de Castilla-La Mancha, 2015, 6 págs. (<http://blog.uclm.es/cesco/files/2015/06/El-nuevo-Proyecto-de-Ley-para-la-defensa-de-la-calidad-alimentaria.pdf>).

⁷² Véase: FERRER VILLAR, J. M., *op. cit.*, págs. 4-6.

⁷³ *Ibidem* (aparentemente, no se trata de una lista exhaustiva).

⁷⁴ *Sic* en el texto publicado en el BOE

⁷⁵ Véase: BOGUE, J. y LOTTA, F., *op. cit.*, págs. 114-115.

⁷⁶ *Ibidem*, págs. 116-117.

⁷⁷ Véanse una opinión contraria (o por lo menos más matizada) en: FERNÁNDEZ MARILGERA, E., *op. cit.*, págs. 13-14; en dicho artículo la autora analiza minuciosamente la *intencionalidad* de las actividades que dieron lugar a una de las más graves crisis alimentarias que se han *producido* en nuestro país: el síndrome tóxico por aceite de colza adulterado [se ha escrito mucho sobre este tema;

beneficio económico. Una característica global de los fraudes es su ilegalidad, lo que ha permitido a algunos autores abogar por una definición simplificada de los mismos: "la comercialización de productos alimenticios y alimentarios ilícitos"⁷⁸; en realidad, como ha señalado la doctrina⁷⁹, no es fácil incluir de manera inequívoca una tipología de fraude en una clasificación establecida de manera rígida. Esto parece que se debe a la existencia de áreas grises, con las consiguientes posibilidades de acumular perfiles ilícitos una vez se han superado los límites de la legalidad. En efecto, dichas áreas grises no sólo son el resultado de una difícil calificación si nos atenemos a sus efectos (¿la presencia sin declarar de algunos ingredientes sólo es un problema de calidad, al menos para algunos consumidores o se trata de un problema de seguridad alimentaria?), sino que también se deben a la importante (y que no puede ignorarse) "interacción" entre la presentación del producto y su composición, ya que se trata de un aspecto crítico a tener en cuenta para identificar un "fraude"⁸⁰.

Dos observaciones más para terminar:

- Resulta alarmante la creciente implicación de la criminalidad organizada a nivel internacional en los fraudes alimentarios⁸¹.
- Es necesario implicar en *la lucha contra el fraude* a las empresas, entre otras cosas porque los fraudes alimentarios no sólo perjudican a los consumidores, sino que también afectan a los productores y comerciantes honestos. Por ello, en la tantas veces citada *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*, bajo el título "Responsabilidad social de las empresas", el PE:
 - "Considera conveniente que, junto al sistema de controles oficiales del sector alimentario y sin sustituirlo, el propio sector elabore y aplique proactivamente iniciativas privadas contra el fraude, como controles de integridad del producto, controles internos, análisis, planes de trazabilidad de productos, auditorías y certificaciones, y acoge favorablemente

entre los comentarios más atinados destacan los siguientes: Javier IZQUIERDO MARTÍN, J., "La justicia del accidente: variaciones sobre el síndrome del Síndrome del Aceite Tóxico Español", *Revista de antropología social*, Núm. 12, 2003, págs. 287-320 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21.9.2015: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=891389&orden=1&info=link>); y MARTÍN-ARRIBAS, M.C. y otros, "Revisión de los aspectos éticos en la investigación biomédica: la experiencia del Comité de Ética del Centro de Investigación sobre el Síndrome del Aceite Tóxico y Enfermedades Raras (CISATER)". *Gaceta Sanitaria*, Vol. 17, Núm. 6, 2003, págs. 512-514 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21.9.2015: <http://scielo.isciii.es/pdf/gsv/v17n6/notacampo%201.pdf>).

⁷⁸ Véase: VIDRERAS PÉREZ, C., *op. cit.*, pág. 23.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, FINARDI, C., *op. cit.*, pág. 4.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Véase: VIDRERAS PÉREZ, C., *op. cit.*, pág. 22.

iniciativas actuales como la *Global Food Safety Initiative*⁸² y la *Food Fraud Initiative* de la Universidad Estatal de Michigan⁸³/⁸⁴.

- "Considera que el sector minorista tiene una responsabilidad especial de garantizar la integridad de los productos alimentarios y de exigir a sus proveedores una cadena de suministro segura y protegida; [y] considera que es responsabilidad de los minoristas comprobar como mínimo el cumplimiento formal de las normas de etiquetado; [y al mismo tiempo] lamenta la presión ejercida sobre los productores primarios para que produzcan de manera cada vez más barata, a menudo a expensas de la calidad de los alimentos o sus ingredientes"⁸⁵.

⁸² <http://www.mygfsi.com/> (en el seno de dicha organización, su presidente, Cenk GUROL ha afirmado lo siguiente: "Food fraud must be regarded as being a significant risk to human health, hence the involvement of the GFSI to facilitate with other industry bodies an agreed approach to mitigate this risk. GFSI regards the issue of food fraud as increasingly important and therefore has taken the initial steps to include criteria for its mitigation within the future requirements for GFSI recognized schemes").

⁸³ <http://foodfraud.msu.edu/>.

⁸⁴ Punto 47 de la *Resolución del PE sobre la crisis y los fraudes*.

⁸⁵ *Ibidem*, punto 49 [en el punto 50, el PE señaló "que en la actualidad los explotadores de empresas alimentarias no siempre conocen el origen de los ingredientes que utilizan; [y añadió] a este respecto, que las cadenas de suministro cortas (locales y regionales) pueden garantizar una mayor transparencia y sustituir a las cadenas de suministro largas y complejas, cuyo papel en la crisis del fraude alimentario ha sido tan importante" (véase una opinión contraria en VIDRERAS PÉREZ, C., *op. cit.*, pág. 23)]. El punto 51, en el que el PE se refirió a un tema más concreto, los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, se solicitaba "...a la Comisión que presente propuestas legislativas de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1151/2012 [] sobre [dichos] regímenes [...] con miras a una etiqueta indicativa de *la producción agrícola local y las ventas directas* con el fin de promover estos mercados y ayudar a los agricultores a añadir valor a sus productos", ha sido objeto de numerosas críticas [véase de nuevo: VIDRERAS PÉREZ, C. que (en *op. cit.*, pág. 25) pone en duda la oportunidad de autorizar el signo distintivo en cuestión y hacerlo amparado bajo el calificativo de producto de (¿más?) calidad].