

LA IDENTIFICACIÓN DE LA EMPRESA EN EL ETIQUETADO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS COMERCIALIZADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ VIDA FERNÁNDEZ

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid*

Recibido: 21.05.2014 / Aceptado: 28.05.2014

Resumen: En este trabajo se analizan las obligaciones relativas a la identificación de la empresa responsables en el etiquetado de los productos alimenticios comercializados dentro de la Unión Europea. Se trata de identificar el contenido mínimo de la información que obligatoriamente debe figurar en las etiquetas de los alimentos a este respecto y, en concreto, si tiene que identificarse a quien los fabrica así como la actividad que desarrolla la empresa responsable. La finalidad del trabajo es determinar si existe o no un derecho a conocer la identidad del fabricante de los alimentos que se consumen.

Palabras clave: Etiquetado. Productos alimenticios. Información al consumidor. Identificación de fabricantes. Marca de distribuidor. Reglamento (UE) n° 1169/2011.

Abstract: This paper analyses the obligations relating to the identification of the company responsible on the labeling of foodstuffs within the European Union. It identifies the mandatory food information regarding the food business operator, in particular, if it includes the identification of the manufacturer and the role of the operator. The aim of this work is to determine whether or not exists a right to know who is the manufacturer of the foodstuff.

Key Words: Labeling. Foodstuff. Consumer Information. Producers Identification. Own-Brand Label. Regulation (EU) n° 1169/2011.

Sumario: I. Introducción: ¿Tengo derecho a saber quién fabrica lo que como?. II. La identificación del productor como requisito del etiquetado de los productos en general exigido por la normativa común sobre protección de consumidores y usuarios. III. La identificación de la empresa responsable como requisito del etiquetado de los productos alimenticios exigido por la normativa especial aplicable a dichos productos. 1. Régimen vigente de la información contenida en el etiquetado de los productos alimenticios derivada de la Directiva 2000/13/CE. 2. Régimen de la información contenida en el etiquetado de los productos alimenticios a partir de la entrada en vigor del Reglamento (UE) n° 1169/2011. IV. Las limitaciones a la identificación de la empresa responsable en el etiquetado de los productos alimenticios: La paradójica inexistencia de un derecho a identificar al fabricante. V. Conclusiones: El necesario reconocimiento a nivel europeo del derecho a identificar a los responsables de los productos alimenticios.

I. Introducción: ¿Tengo derecho a saber quién fabrica lo que como?

1. La información constituye uno de los fundamentos esenciales del sistema de protección de los consumidores y, asimismo, garantiza la transparencia en el mercado que facilita la libre circulación y la competencia entre productos dentro del mercado interior. Si bien el acceso a una información adecuada resulta esencial para que los ciudadanos tengan un conocimiento preciso de las características de los

productos que consumen dentro del libre mercado, dicha información adquiere una mayor relevancia cuando se trata de productos alimenticios en la medida que inciden en la salud de los consumidores.

2. En el caso de los productos alimenticios la información se transmite a los consumidores esencialmente a través de su etiquetado, razón por la cual se exige a nivel europeo que figure una información mínima en cada etiqueta. La información básica obligatoria que ha motivado más conflictos y, por tanto, un mayor interés, ha sido la relativa a los ingredientes, a la fecha de duración mínima o caducidad, o a su procedencia. Por el contrario, poca o nula atención se ha prestado a la obligación de identificar a la empresa en las etiquetas de los productos alimenticios.

3. Sin embargo, la creciente complejidad del mercado alimentario ha motivado que la información relativa a la empresa se convierta en un elemento competitivo fundamental, en particular, por la proliferación de las denominadas marcas de distribuidor o marcas blancas. Los consumidores, cada vez más exigentes e informados, reclaman conocer quiénes son los sujetos responsables (productores, importadores, envasadores, distribuidores o vendedores) de la comercialización de los productos alimenticios para ajustar su decisión de consumo.

4. Esto lleva a plantear la cuestión de si existe un derecho de los consumidores a conocer la identidad del fabricante de los productos alimenticios dentro de la Unión Europea. En el presente trabajo se analiza la normativa reguladora del etiquetado en general (apartado II) y de los productos alimenticios en particular (apartado III) para tratar de determinar si la identificación de la empresa implica incluir la identidad del fabricante de los productos alimenticios o, al menos, la actividad que desempeña la empresa responsable.

5. A partir de este análisis se puede comprobar cómo la actual regulación del etiquetado de los productos alimenticios se encuentra limitada en lo que se refiere a la identificación de la empresa, lo impide concluir que exista un derecho a identificar al fabricante o la actividad de la empresa identificada (apartado IV). Se pone así de manifiesto la necesidad de replantear a nivel europeo los requisitos relativos a la información exigible relativa a la empresa responsable en el etiquetado de los productos alimenticios para garantizar así una adecuada protección de los consumidores que reclaman poder identificar quién fabrica lo que consumen (apartado V).

II. La identificación del productor como requisito del etiquetado de los productos en general exigido por la normativa común sobre protección de consumidores y usuarios

6. La exigencia de una información adecuada dirigida a los consumidores se contiene en las normas fundamentales de los ordenamientos jurídicos europeos que constituyen el vértice desde el que se erige el sistema de protección jurídica de los consumidores y usuarios.

7. Dentro de la Unión Europea, la protección de los consumidores constituye un principio esencial al que contribuyen tanto la propia Unión junto con los Estados, ya que se trata de una competencia compartida [art. 4 f) y Título XV del TFUE y art. 38 Carta Derechos Fundamentales UE]. Pues bien, en el caso de la Unión Europea, ésta tiene el deber contribuir a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y, en concreto, a promover su derecho a la información (art. 169.1 TFUE).

En términos similares se pronuncian las constitucionales nacionales, como es el caso del artículo 51 de la Constitución Española que exige a los poderes públicos que garanticen la defensa de consumidores y usuarios protegiendo su seguridad, salud e intereses económicos (apartado primero), y, asimismo que promuevan la información de los consumidores y usuarios (apartado segundo).

8. Aunque estas referencias a la promoción de la información de los consumidores apuntan a una información genérica para garantizar un uso y consumo adecuado de bienes y servicios existentes

en el mercado así como para facilitar el ejercicio los derechos que les asistan, no cabe duda que la información detallada del etiquetado constituye parte de dicha información e incluso va más allá ya que constituye una exigencia necesaria para proteger la seguridad, salud y los intereses de los consumidores en el sentido que exigen los artículos 168 TFUE y artículo 51 CE.

9. La importancia de la información que figura en el etiquetado de los productos alimenticios explica que sobre esta cuestión concurren tanto los requisitos comunes de la normativa general de protección de los consumidores como los específicos que se aplican a este tipo de productos.

10. En lo que respecta a las normas de carácter general de protección de consumidores y usuarios aplicables a todos los productos y servicios en general, incluidos los productos alimenticios, éstas hacen referencia expresa a la información que debe figurar en el etiquetado.

11. A nivel europeo no existe una armonización del etiquetado de los productos en general¹ que, sin embargo, sí tiene lugar por tipos concretos de productos (alimentos, productos químicos, textiles, etc.). Por eso es necesario acudir a la normativa nacional de protección de consumidores y usuarios para identificar cómo y con qué alcance se les reconoce el derecho a la información sobre los bienes o servicios.

12. En el caso de España, se reconoce como uno de los derechos básicos de los consumidores y usuarios el derecho a la información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute el derecho a la información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute [artículo 8 d) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLGDCU)]. Este derecho a la información de los consumidores y usuarios se desarrolla en el Capítulo IV del Título I que dispone unos principios generales sobre la información, formación y educación de los consumidores y usuarios (artículo 17) y, asimismo, concreta los deberes relativos a la información que debe prestarse a los consumidores estableciendo el contenido mínimo que debe estar presente en el etiquetado y presentación de los productos y servicios (artículo 18).

13. Como exigencia general debe tenerse en cuenta que el etiquetado y presentación de los bienes y servicios y las modalidades de realizarlo deberán ser de tal naturaleza que no induzca a error al consumidor y usuario, especialmente –y a lo que aquí nos interesa–, sobre las características del bien o servicio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención [art. 18.1 a)].

14. A esta exigencia general se añaden otras concretas relativas al contenido del etiquetado para lo que se dispone que, sin perjuicio de las exigencias concretas que se establezcan reglamentariamente, todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deben incorporar, acompañar o, en último caso, permitir de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales. En este sentido enumera una serie de características esenciales y, entre otras, se señala de forma expresa y en primer lugar la obligación de facilitar el nombre y dirección completa del productor [art. 18.2 a) TRLGDCU]. Este requisito impuesto a nivel nacional exige que la información deba figurar, al menos, en castellano sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan disponer que figure en otras lenguas cooficiales cuando existan. Por lo demás, las

¹ En los productos en general, el etiquetado forma parte de las especificaciones técnicas que los Estados miembros debe comunicar a la Unión Europea a través de un procedimiento de información conforme a lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

Comunidades Autónomas no han desarrollado requisitos adicionales por lo que respecta a la información que deber figurar en el etiquetado de los productos².

15. En este punto debe tenerse en cuenta que la TRLGDCU hace una distinción entre el empresario (art. 4), el productor (art. 5) y el proveedor (art. 7), a lo que habría que añadir el vendedor que interviene en el contrato de compraventa. El empresario constituye el género que abarca a todos los sujetos que desarrollan actividades comerciales o empresariales frente a los consumidores y usuarios, y que se concreta en especies concretas como son los productores, proveedores, vendedores, etc.

16. El productor es definido como el fabricante del bien o su intermediario, o el importador del bien en el territorio de la Unión Europea, así como a cualquier persona que se presente como tal al indicar en el bien, ya sea en el envase, el envoltorio o cualquier otro elemento de protección o presentación, o servicio su nombre, marca u otro signo distintivo (art. 5 TRLGDCU). Este concepto adquiere un significado adicional más amplio cuando se regula la cuestión de la responsabilidad ya que se considera productor al fabricante o al importador en la UE no sólo de productos terminados sino de los elementos integrados en éstos o de las materias primas (art. 138 TRLGDCU). Por otra parte, el proveedor es identificado como el empresario que suministra o distribuye productos en el mercado, cualquiera que sea el título o contrato en virtud del cual realice dicha distribución (art. 7 TRLGDCU).

17. A la luz de lo dispuesto en la normativa general sobre información a los consumidores en el etiquetado³, en todos los productos debe figurar el nombre y la dirección completa del productor, lo que implica, por de pronto, identificar ya sea al fabricante o al importador. Sin embargo, la amplia definición de productor que se establece en el TRLGDCU plantea problemas de interpretación a la hora de determinar quién debe figurar en el etiquetado de los productos.

18. En primer lugar debe notarse que el artículo 5 TRLGDCU hace referencia al «*al fabricante del bien o al prestador del servicio o su intermediario*», indicación esta última que implica incluir sujetos que no son propiamente los que manufacturan los productos. En verdad la referencia a los intermediarios en dicho artículo podría considerarse realizada únicamente a los prestadores de servicios, sin embargo, nada impide considerar que se trata también de intermediarios de los fabricantes, que serían aquellos sujetos que desarrollan funciones de distribución entre el fabricante y el consumidor final (distribuidores o vendedores mayoristas y minoristas). Sin embargo, esta última interpretación parece dejar sin sentido la definición de los productores como categoría propia ya que terminaría asimilándose a los empresarios cuando, por el contrario, la LGDCU los define como una categoría concreta que se distingue, además, de los proveedores.

19. Mayor complicación presenta la referencia que se hace en el artículo 5 TRLGDCU, no ya al fabricante o al importador sino «*a cualquier persona que se presente como tal al indicar en el bien (...) su nombre, marca u otro signo distintivo*». En este caso se considera productor a alguien que no

² Esto se explica ya que las Comunidades Autónomas si bien han asumido en sus respectivos Estatutos competencias legislativas en materia de defensa del consumidor, deben ejercerla de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general así como con las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38 y 131, y en los números 11, 13 y 16 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución. La introducción de requisitos adicionales en el etiquetado, más que una medida de protección del consumidor –que ya se encuentra protegido por los requisitos de información en el etiquetado fijados a nivel nacional– podría constituir un obstáculo a la libre circulación de productos dentro de nuestro país, que no sólo afectaría a estos títulos competenciales del Estado sino que también constituiría un obstáculo a la libre circulación de productos prohibido por el artículo 139 CE. Por lo tanto, aquellas Leyes autonómicas que hacen referencia a la información que debe figurar en el etiquetado se limitan a reproducir lo que establece la norma estatal (como puede comprobarse en el artículo 126-5 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña o en el artículo 15 de la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares).

³ La interpretación se limita a lo dispuesto en la TRLGDCU ya que, los productos alimenticios quedan fuera del ámbito de aplicación de la norma de desarrollo en este punto que es el Real Decreto 1468/1988, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de etiquetado, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores y usuarios (art. 3).

tiene nada que ver con la puesta originaria en el mercado del producto, como es el caso del fabricante y del importador. Por el contrario se considera productor a aquel que pretende serlo y así se presenta al consumidor aunque no haya tenido nada que ver en la manufactura, importación, distribución y demás fases de la comercialización del producto. Se trata de una expansión artificial de la figura del productor que abandona su sentido etimológico vinculado a la fabricación para incluir a otros sujetos con la finalidad de ampliar la extensión de la responsabilidad de modo que alcance a aquellos sujetos que, no siendo materialmente productores, se encuentran implicados en la comercialización de los productos⁴.

20. Esta dinámica en la definición del productor que propicia una mayor protección de los consumidores y usuarios en la medida que amplía el alcance de la responsabilidad, sin embargo produce un efecto colateral sobre el etiquetado ya que la indefinición del productor dificulta la imputación de ciertas obligaciones sobre su identificación en el mismo.

21. En conclusión, tal y como actualmente se encuentra regulado en la normativa general sobre protección de consumidores a nivel nacional, la empresa que debe figurar en el etiquetado de los productos no tienen por qué ser necesariamente el fabricante sino que se admite que pueda figurar en la misma otros sujetos como los intermediarios o cualquiera que se presente ante el consumidor como responsable del producto. En el caso de que se quisiera que en el etiquetado de los productos figurase el nombre y dirección del fabricante, debería modificarse el contenido de los artículos 5 y 18.2 a) LGDCU y disponerlo así expresamente. Mientras esto no ocurra no puede deducirse una obligación legal que no se encuentra expresamente definida.

III. La identificación de la empresa responsable como requisito del etiquetado de los productos alimenticios exigido por la normativa especial aplicable a dichos productos

1. Régimen vigente de la información contenida en el etiquetado de los productos alimenticios derivada de la Directiva 2000/13/CE

22. En un segundo nivel, más allá de lo dispuesto en la normativa común sobre protección de consumidores y usuarios, existen exigencias específicas sobre la información que debe figurar en el etiquetado de los productos alimenticios que se contienen en la normativa especial aplicable a los productos alimenticios⁵.

23. La normativa sobre productos alimenticios se encuentra armonizada dentro de la Unión Europea en diversos aspectos con la finalidad de contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y, en concreto, por lo que respecta a la información que debe figurar en el etiquetado.

24. Dentro del derecho a la información reconocido con carácter general a nivel europeo, por lo que respecta a la información de los productos alimenticios, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios,

⁴ Así se aprecia en la definición de productor que se contiene en el artículo 3 de la Directiva 85/374 CEE del Consejo de 25 de julio de 1985 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, que lo define como «*la persona que fabrica un producto acabado, que produce una materia prima o que fabrica una parte integrante, y toda aquella persona que se presente como productor poniendo su nombre, marca o cualquier otro signo distintivo en el producto*», y continúa en los siguientes apartados ampliando dicha definición extendiendo así la responsabilidad sobre los productos.

⁵ Sobre la cuestión del etiquetado de productos alimenticios en general *vid.* F. MILLÁN SALAS: «Etiquetado y presentación de los productos alimenticios», en M. J. CAZORLA GONZÁLEZ; R. HERRERA CAMPOS (coords.): *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica: libro homenaje al profesor Agustín Luna Serrano*, 2006, págs. 199-211, y, asimismo, M. B. DE PABLO BUSTO; M. MORAGAS ENCUESTRA: «Norma de etiquetado y marcado de salubridad de los productos alimenticios en España y en la Unión Europea», *Alimentaria: Revista de tecnología e higiene de los alimentos*, N° 425, 2011, págs. 96-104.

aborda la cuestión en tanto considera que un etiquetado detallado relativo a la naturaleza exacta y las características del producto permite al consumidor realizar su elección con conocimiento de causa y crea menos obstáculos a la libertad del intercambio, por lo que establece una lista de las menciones que deben figurar en principio en el etiquetado de todos los productos alimenticios (considerandos 7 y 8).

25. Así, en el artículo 3.1 de la Directiva 2000/13/CE dispone que el etiquetado⁶ de los productos alimenticios implicará solamente, en las condiciones, y salvo las excepciones previstas, las indicaciones obligatorias enumeradas, entre las que se menciona el nombre o la razón social y la dirección del fabricante o del embalador o de un vendedor establecido dentro de la Unión (apartado 7). Como puede apreciarse la Directiva establece una interpretación restrictiva de las obligaciones relativas a la información que debe figurar en el etiquetado al señalar expresamente que “implicará solamente” las enumeradas y en las condiciones previstas.

26. Estas exigencias relativas a la información que debe figurar en las etiquetas de los productos alimenticios fijadas a nivel europeo se transponen de forma literal en nuestro país en el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, cuyo artículo 5.1 i) dispone que el etiquetado de los productos alimenticios requerirá solamente, salvo las excepciones previstas, las indicaciones obligatorias mencionada⁷, entre las que se menciona la «*Identificación de la empresa: el nombre, la razón social o la denominación del fabricante o el envasador o de un vendedor establecido dentro de la Unión Europea y, en todo caso, su domicilio*».

27. A diferencia de lo dispuesto en la TRLGDCU, en la normativa específica sobre etiquetado de productos alimenticios se flexibiliza el requisito relativo a la identificación de la empresa responsable. En primer lugar, debe notarse que el artículo 5.1 i) del Real Decreto 1334/1999 se refiere a la identificación de “*la empresa*” de forma genérica, por lo que no se está apuntando a un determinado sujeto como ocurre en el artículo 17 TRLGDCU que hace referencia al “productor”.

28. Asimismo, en dicho apartado se contempla expresamente que figure el nombre, razón social o denominación y el domicilio ya sea del fabricante, o bien del envasador, o de cualquier vendedor establecido dentro de la Unión Europea. Esto significa, por una parte, que debe figurar sólo la identificación nominal (nombre, razón social o denominación) y el domicilio, sin que pueda exigirse otra información adicional como, por ejemplo, el número de registro sanitario o el código de identificación fiscal⁸.

29. Por otra, se admite que la identificación de la empresa en el etiquetado de los productos alimenticios tenga lugar a través de la constancia de cualquiera de las empresas establecidas dentro de la Unión que tengan responsabilidad directa en la puesta en el mercado de los productos alimenticios⁹. El artículo 5 i) del Real Decreto 1334/1999 utiliza la conjunción disyuntiva “o” con la que expresa que se trata de alternativas posible, por lo que se entiende suficiente que figure cualquiera de los sujetos mencionados (fabricantes, envasadores o vendedores). Como puede comprobarse no se establece una prefe-

⁶ Se define el etiquetado como las menciones, indicaciones, marcas de fábrica o comerciales, dibujos o signos relacionados con un producto alimenticio y que figuren en cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faja o collarín, que acompañen o se refieran a dicho producto alimenticio [artículo 1.3 a) Directiva 2000/13/CEE].

⁷ Sobre las indicaciones obligatorias del etiquetado *vid.* F. GONZÁLEZ BOTIJA: «Comunicaciones comerciales», en M. A. RECUERDA GIRELA (dir.): *Tratado de Derecho alimentario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, págs. 762-834.

⁸ En concreto, el número de registro sanitario era un requisito obligatorio en el etiquetado de productos alimenticios contemplado por el artículo 3 del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos, y que desapareció ya con el Real Decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados, y se sigue sin exigir.

⁹ Así lo interpreta a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como indica F. GONZÁLEZ BOTIJA *op. cit.* pág. 806, quien afirma que la identificación de la empresa es muy importante a efectos de conocer “al menos uno” de los sujetos que ha intervenido en la comercialización de los productos.

rencia por ninguno de ellos por lo que no cabe exigir que sea el fabricante el que necesariamente deba figurar en la etiqueta ya que, como es bien sabido, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

30. De hecho, cuando el propio Real Decreto 1334/1999 quiere concretar quién debe figurar en el etiquetado lo hace, como ocurre en el artículo 16 que se refiere a los productos envasados por los titulares del comercio minorista, y en cuyo apartado primero *in fine* se indica expresamente que «[E]n cuanto a la identificación de la empresa se referirá, en todo caso, al envasador», sin dejar opción a alternativas a que sean otros sujetos. Por lo tanto, si el artículo 5 i) no incluye una concreción en los mismos términos, no debe imponerse en su aplicación por la vía de una interpretación ya que se trataría de una imposición contraria a las libertades individuales.

31. Aún más, cualquier interpretación que supusiera una restricción en este sentido sería contraria al propio contenido del artículo 5 del Real Decreto 1334/1999, ya que al comienzo del mismo establece expresamente que «[E]l etiquetado de los productos alimenticios requerirá “solamente”, salvo las excepciones previstas en este capítulo, las indicaciones obligatorias siguientes (...)». Por lo tanto, sola y exclusivamente cabe exigir de forma obligatoria en el etiquetado de los productos alimenticios lo enumerado en dicho artículo quedando expresamente excluido cualquier requisito adicional que no figure en el mismo, ya sea introducido de forma directa o indirecta.

32. Así se expresa la normativa sobre productos alimenticios en lo que respecta a la identificación de la empresa responsable en el etiquetado de los mismos. Por lo demás, y en lo que respecta al etiquetado de productos alimenticios debe recordarse que existen normas especiales para determinados tipos de productos alimenticios (derivados de la pesca, aceite de oliva, jamón serrano, etc.) para los que, por su especial relevancia para la salud de los consumidores o por la singularidad de sus características, se exigen unos requisitos adicionales¹⁰.

2. Régimen de la información contenida en el etiquetado de los productos alimenticios a partir de la entrada en vigor del Reglamento (UE) n° 1169/2011

33. Por último resulta necesario hacer mención a la regulación que de forma inmediata regirá los requisitos del etiquetado de productos alimenticios, ya que se encuentra aprobada aunque todavía no ha entrado en vigor. En efecto, a partir del 13 de diciembre de 2014, el marco constituido por la Directiva 2000/13/CE y el Real Decreto 1334/1999 será sustituido por el Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que constituirá la normativa aplicable al etiquetado de los productos alimenticios¹¹.

34. Esta nueva normativa se limita a introducir algunas simplificaciones y precisiones en la normativa precedente, y en lo que respecta a la información contenida en el etiquetado de los productos alimenticios viene a confirmar la flexibilidad en cuanto a la identificación de la empresa en las etiquetas de los productos alimenticios, ya que la finalidad de dicho requisito es que alguna de las empresas alimentarias que intervienen en la cadena de comercialización aparezca como responsable del producto.

¹⁰ Así puede comprobarse, entre otros, en el Real Decreto 121/2004, de 23 de enero, sobre la identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo vivos, frescos, refrigerados o cocidos (artículo 4) o en el Real Decreto 781/2013, de 11 de octubre, por el que se establecen normas relativas a la elaboración, composición, etiquetado, presentación y publicidad de los zumos de frutas y otros productos similares destinados a la alimentación humana.

¹¹ Como primera aproximación al contenido de esta nueva normativa resulta útil la *Guía sobre la información alimentaria facilitada al consumidor*, FIAB-ACES-ANGED-ASEDAS, 2014. Por lo que respecta a la información que se tiene que facilitar *vid.* A. CARRETERO GARCÍA: «La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la Unión Europea», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 8, 2013, págs. 375-420. En cuanto a los problemas de la entrada en vigor puede consultarse el trabajo de L. GONZÁLEZ VAQUÉ: «La nueva regulación del etiquetado de los alimentos en la UE: ¿estamos preparados para el día “D”, el 13 de diciembre de 2014?», *Unión Europea Aranzadi*, N° 4, 2013, págs. 37-55.

35. Como puede comprobarse en los principios generales sobre información alimentaria establecidos en el Capítulo II del Reglamento (UE) n° 1169/2011, entre la información alimentaria obligatoria que se enumeran en el artículo 4 no figura la identificación de la empresa responsable de los productos alimenticios, ya que el objetivo principal es la protección de la salud de los consumidores, a lo que no responde de forma directa la identificación de la empresa responsable.

36. Es en la enumeración de las menciones obligatorias que deben figurar en las etiquetas contenida el artículo 9 h) cuando se hace referencia a la empresa responsable y se exige que figure «*el nombre o la razón social y la dirección del operador de la empresa alimentaria a que se refiere el artículo 8, apartado 1*». Este artículo 8.1, que se refiere a las responsabilidades en la información de los productos alimentarios, identifica al operador de la empresa alimentaria como «*el operador con cuyo nombre o razón social se comercialice el alimento o, en caso de que no esté establecido en la Unión, el importador del alimento al mercado de la Unión*».

37. Por lo tanto, el artículo 9 h) del Reglamento (UE) n° 1169/2011 es más flexible si cabe que la normativa precedente ya que ni siquiera se refiere al fabricante, envasador o vendedor sino que solamente exige que en el etiquetado figure el nombre o razón social y la dirección de un operador de empresa alimentaria que se hace responsable de la comercialización del alimento, independientemente de su condición de fabricante, envasador, distribuidor o vendedor¹².

38. Esta mayor flexibilidad en la identificación del operador de empresa alimentaria es consecuencia de la ampliación del alcance de responsabilidades relativas a la información alimentaria que venía extendiéndose más allá de los meros productores¹³. Esta extensión de la responsabilidad sobre la información alimentaria da lugar al concepto de “operadores de empresa alimentaria” en el que se encaja la totalidad de los operadores¹⁴, lo que afecta lógicamente a la identificación de la empresa responsable en el etiquetado que podrá ser cualquiera de dichos operadores ya que se equipara la empresa a identificar con los operadores de empresa alimentaria.

IV. Las limitaciones a la identificación de la empresa responsable en el etiquetado de los productos alimenticios: La paradójica inexistencia de un derecho a identificar al fabricante

39. Una vez analizado con detalle el marco normativo aplicable a la identificación de las empresas responsables en el etiquetado de los productos alimenticios puede abordarse la cuestión planteada inicialmente, esta es, si existe un derecho de los consumidores a conocer al fabricante concreto de los productos alimenticios.

¹² En verdad el esquema de responsabilidades que se contiene en el artículo 8 del Reglamento (UE) n° 1169/2011 no introduce novedades de la regulación precedente contenida en la Directiva 2000/12/CE y en el Reglamento (EU) n° 1169/2011, tal y como indica V. RUBINO: «Del etiquetado a la información relativa a los alimentos: la protección del consumidor y la responsabilidad de los comerciantes [Reglamento (CE) n° 1169/2011]», en L. A. BOURGES (coord.): UE, *Sociología y Derecho alimentarios: estudios jurídicos en honor de Luis González Vaqu *, 2013, Aranzadi, Cizur Menor, pág. 285. Sin embargo, la formulación en el artículo 8 de las distintas responsabilidades en el ámbito de la información alimentaria es puesta en conexión con la identificación de la empresa por el artículo 9 h) lo que da lugar a una ampliación del concepto de esta última.

¹³ El Reglamento (UE) n° 1169/2011 trata así de cubrir un vacío con respecto a los responsable de la información alimentaria en la cadena de distribución que se había identificado con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de noviembre de 2006, asunto *Lidl Italia*, C-315/05.

¹⁴ Esta definición del operador de empresa alimentaria responsable de asegurar la presencia y la exactitud de la información alimentaria abarca tanto a los productores de productos de marca de fabricante, como a los fabricantes que suministran productos de marca de distribuidor, como a los distribuidores de productos de marca propia y a los operadores que importan productos alimenticios procedentes de fuera de la Unión Europea. En el caso de productos de marca de distribuidor, la asignación de la responsabilidad puede ser objeto de acuerdos contractuales entre el distribuidor y el fabricante. VV.AA. *Guía sobre la información alimentaria facilitada al consumidor*, FIAB-ACES-ANGED-ASEDAS, 2014, pág. 102.

40. Por lo pronto debe aclararse que tal derecho no se reconoce directamente como tal sino que surge de las obligaciones contenidas en los requisitos relativos a la información que debe facilitarse a los consumidores a través del etiquetado de los productos alimenticios.

41. En efecto existe un derecho básico de los consumidores y usuarios a la información correcta sobre los diferentes bienes o servicios [art. 8 d) TRLGDCU] que se formula de forma genérica, pero es en el artículo 18 de la TRLGDCU sobre etiquetado de productos en general, y en el artículo 3 de la Directiva 2000/13/CE –que será sustituido por el artículo 9 del Reglamento UE nº 1169/2011– y artículo 5 del Real Decreto 1334/1999 para el etiquetado de los productos alimenticios donde se concreta el contenido de este derecho al determinar la información que debe figurar en las etiquetas.

42. La respuesta a la pregunta de si los consumidores tienen derecho a saber quién fabrica lo que consumen debe estructurarse en dos momentos, ya que primero es necesario abordar la cuestión de quién debe figurar por imperativo legal en el etiquetado de los productos alimenticios y, en segundo lugar, si es necesario identificar la condición en que opera la empresa identificada.

43. Para responder a estas cuestiones debe atenderse, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1334/1999 por razón del principio de especialidad que, por transpone de forma literal las exigencias establecida a nivel europeo en el artículo 3 de la Directiva 2000/13/CE. Como se ha podido comprobar, conforme el apartado i) de dicho artículo 5 no exige de forma expresa que sea el fabricante quien deba figurar como empresa responsable en el etiquetado de los productos alimenticios ofreciendo su nombre, razón social o denominación y su domicilio.

44. Por el contrario, la identificación de la empresa puede tener lugar, alternativamente, a través del fabricante, el envasador o un vendedor sin que pueda deducirse la preferencia ninguno de ellos ya que el propio artículo 5 comienza señalando el carácter limitado de las exigencias de dicha información (se requerirá solamente las indicaciones obligatorias enumerada). A esto se añade que a la luz de la normativa europea actual y, sobre todo, futura, se plantea una mayor flexibilidad en la identificación de la empresa responsable de los productos alimenticios bajo la figura del operador de la empresa alimentaria que alcanza a todos los sujetos de la cadena de distribución, tal y como ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁵. Una interpretación restrictiva del artículo 5 i) del Real Decreto 1334/1999 no solamente sería contrario a éste, sino que afectaría a la libre circulación de productos alimenticios que se encuentra armonizada por la Directiva 2000/13/CE.

45. Una vez confirmado que en la identificación de la empresa en el etiquetado de los productos alimenticios pueden figurar otras empresas alimentarias distintas del fabricante, se plantea ahora la cuestión acerca de si es necesario identificar la condición en que opera la empresa responsable que figure en el etiquetado.

46. Si acudimos al artículo 5.1 i) del Real Decreto 1334/1999 y al resto de normativa que establece los requisitos relativos a la identificación de las empresas en el etiquetado de los productos alimenticios, podemos comprobar que no se hace mención alguna con respecto a la necesidad de que junto a las señas de la empresa (nombre y domicilio), figure asimismo una referencia a la condición en que opera (“fabricado por”, “importado por”, “distribuido por”, “preparado para”, etc.). En este punto se pueden aplicar los argumentos anteriormente expresados en contra de una interpretación expansiva del contenido mínimo que debe figurar en las etiquetas de los productos alimenticios.

¹⁵ En la sentencia del TJCE de 17 de septiembre de 1997, Provincia autónoma de Trento y Ufficio del Medico Provinciale di Trento contra Dega di Depretto Gino SNC, Asunto C-83/96, se pronuncia sobre la Directiva 79/112/CE, cuyo artículo 3.1.6 presenta la misma redacción que el artículo 3.1.7 de la Directiva 2000/13/CE, y en la misma declara que dicha disposición tiene como objetivo principal permitir que los responsables del producto, entre los que, además de los fabricantes y embaladores, se encuentran también los vendedores, sean fácilmente identificables por el consumidor final, para que éste pueda detectar el posible origen de un fraude alimentario y, en su caso, exigir responsabilidades y, asimismo, hacerle llegar, si procede, sus críticas positivas o negativas sobre el producto adquirido (apartados 17 y 18).

47. A partir de estas respuestas se llega a la conclusión de que no es un requisito exigible el realizar la identificación de la empresa en el etiquetado de los productos alimenticios indicando quién es el fabricante del producto sino que basta con indicar una empresa que sea responsable de su comercialización, y que tampoco es necesario indicar en qué condición opera (fabricante, envasador, distribuidor, vendedor, etc.). Esto supone que, tal y como está configurada la información del etiquetado de los alimentos en la actualidad, no existe un derecho de los consumidores a conocer quién es el fabricante de los productos alimenticios.

48. No obstante, esta conclusión no puede ser categórica, ya que si bien no existe una obligación expresa de identificar al fabricante en las etiquetas ni de aclarar la función que cumple quien aparece como empresa identificada, también es cierto que los principios que rigen la normativa sobre el etiquetado de los productos alimenticios así como la general sobre protección de consumidores y usuarios lo harían recomendable.

49. Debe recordarse que la finalidad del etiquetado es facilitar información suficiente para permitir una adecuada identificación del producto que permita a los consumidores adoptar sus decisiones de forma libre y con conocimiento de causa en el sentido que resulte más conveniente para sus intereses. Ahora bien se debe ponderar adecuadamente la información que se exige sea pertinente para la protección de la seguridad, la salud y los intereses de los consumidores, ya que un exceso en la información exigida en el etiquetado puede llegar a resultar confuso para el consumidor y convertirse en un elemento que obstaculice el libre comercio.

50. En concreto el artículo 8.1 TRLGDCU dispone que el etiquetado y presentación de los productos en general deberán ser de tal naturaleza que no induzca a error al consumidor y usuario. En el mismo sentido, y de forma específica para el etiquetado de productos alimenticios, el artículo 3 de la Directiva 2000/13/CE y el artículo 4 del Real Decreto 1334/1999 disponen unos principios generales al señalar que el etiquetado de estos productos y las modalidades de realizarlo no deberán ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador y menciona algunos supuestos que se refieren a las características del producto alimenticio pero no a la empresa responsable.

51. Es más que discutible que de estos principios generales pueda deducirse la obligación de incluir en la etiqueta de los productos alimenticios información acerca de quién es el fabricante así como de la actividad que desarrolla la empresa responsable. Se trata de una información adicional a la exigida de forma expresa por lo que se debe ponderar si esta información que pretende exigirse es pertinente para la protección de la seguridad, la salud y los intereses de los consumidores, ya que un exceso de datos en el etiquetado puede llegar a resultar confuso para el consumidor y convertirse en un instrumento para obstaculizar el libre comercio.

52. Por lo que respecta a la identificación de la empresa, parecería razonable que se exigiese con carácter general la identificación del fabricante, al margen de que también puedan figurar otras empresas que se responsabilicen del producto alimenticio indicando la condición en que operan (importador, envasador, distribuidor, vendedor, etc.). Sin embargo, son muchos los supuestos en los que la identificación del fabricante resulta irrelevante para el consumidor, como es el caso de los productos de marca que son comercializados por multinacionales¹⁶.

53. Una cuestión distinta plantean los productos alimenticios comercializados bajo las denominadas marcas de distribuidor o marcas blancas que son fabricados o envasados por empresas especializadas y se comercializan bajo la marca de empresas distribuidoras o vendedora. En estos casos puede existir un mayor interés por parte del consumidor por identificar al fabricante ya que, en ocasiones, los

¹⁶ Es estos casos (Coca Cola, Haagen Dazs, etc.) los consumidores no tienen interés en conocer quién es el fabricante o envasador local que ha manufacturado el producto, ya que este lo ha hecho bajo las directrices de la empresa propietaria de la marca que es la que impone el método de producción.

mismos fabricantes comercializan simultáneamente productos con marca propia a un precio superior, por lo que podrían acceder a estos mismos productos (o similares) a un precio inferior bajo la denominada marca blanca¹⁷. La identificación del fabricante en este caso sí tendría relevancia en la medida que permite al consumidor adoptar sus decisiones con mejor criterio.

54. Independientemente del mayor o menor interés que puedan tener los consumidores en conocer la identidad del fabricante o la actividad que desempeñan las empresas identificadas en las etiquetadas de los productos alimenticios, en ningún caso podría considerarse que la omisión de esta información, cuya consignación en la etiqueta no es obligada de forma expresa, induce a error al consumidor que es a lo que se refieren los principios contenidos en el artículo 8.1 TRLGDCU y artículo 4 del Real Decreto 1334/1999.

55. La identificación del producto alimenticios por parte del consumidor tiene lugar gracias a otra información que debe figurar en la etiqueta, como es su denominación y su lugar o de origen o procedencia. Con estos datos, y con el resto que se exigen en la etiqueta, el consumidor puede hacerse una idea cabal del producto sin que resulte necesario forzar la interpretación del requisito de la identificación de la empresa ya que esta responde, no tanto a la intención de informar al consumidor sobre quién es el fabricante, distribuidor, etc. sino que de lo que se trata es de poner a disposición del consumidor a alguien que responda de forma inmediata del producto.

56. A pesar de que no exista tal obligación legal, son excepcionales los productos alimenticios que no incluyen una referencia al fabricante en su etiqueta. Ni siquiera en el caso de los que se comercializan bajo marcas blanca, ya que en la mayoría de los casos se indica expresamente quién es el fabricante –más allá del distribuidor o vendedor de la marca blanca en cuestión que figura con su nombre y dirección como empresa responsable–, aunque en ocasiones se elude la identificación expresa incluyendo sólo las iniciales, el código de identificación fiscal o el número de registro sanitario. Tampoco se suele omitir la mención a la actividad que desarrolla la empresa que figura en la etiqueta, ni siquiera en el caso de los productos de marca blanca en los que figura la mención a la empresa distribuidora o vendedora como tal.

57. La omisión de estas informaciones no motivaría el ejercicio de la potestad sancionadora, ya que no puede hablarse en puridad de que el etiquetado sin dicha información sea insuficiente o defectuoso como exige el tipo infractor, ya que, como se ha podido comprobar, no existe una obligación legal expresa de incorporarla al etiquetado. En todo caso las consecuencias sancionadoras son mínimas, al estar tipificada dicha actuación como infracción leve¹⁸ (art. 51.1 Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición –LSA–) lo que podría derivar en una sanción de multa de hasta 5.000€, aunque, como sanción accesoria podría procederse el decomiso de los productos indebidamente identificados [art. 52.1 a) y art. 53 a) LSA]. Sin duda, tanto la una como, sobre todo, la otra sanción resultaría no ya excesivas sino del todo improcedente en el caso de que se omitiese la referencia al fabricante o a la actividad que desempeña la empresa que aparece identificada en el etiquetado de los productos alimenticios ya que no se trata de ninguna obligación legal y, por consiguiente, no existe un derecho de los consumidores a tener acceso a dicha información a través de la etiqueta de dichos productos.

V. Conclusiones: El necesario reconocimiento a nivel europeo del derecho a identificar a los responsables de los productos alimenticios

58. Entre las indicaciones obligatorias en el etiquetado de los productos alimenticios figura la identificación de la empresa, lo cual no significa que se tenga que identificar al fabricante del producto ni indicar en qué condición opera la empresa identificada.

¹⁷ Por el contrario, el fabricante puede tener interés en que no se sepa que fabrica para marcas blancas (Aliada –El Corte Inglés–, Hacendado –Mercadona–, etc.), ya que de este modo se haría competencia a sí mismo con unos productos de menor precios.

¹⁸ La falta de identificación de la empresa responsable no podría considerarse como infracción grave, ya que esta se reserva para aquellos supuestos en los que etiquetado insuficiente o defectuoso comporte un riesgo para la salud pública (art. 51.2 LSA).

59. Así se deduce de la actual regulación del etiquetado de los productos alimenticios contenida en las normas específicas sobre el etiquetado de estos productos así como en las normas generales sobre protección de consumidores, ya sean de nivel interno como europeo.

60. La explicación de que no exista un derecho a conocer al fabricante de los productos alimenticios se debe a la concurrencia de dos circunstancias que han contribuido a flexibilizar el requisito relativo a la identificación de la empresa en el etiquetado.

- a) Primero, el hecho de que esta identificación haya respondido hasta ahora al objetivo de permitir la localización de alguno de los responsables de la comercialización de los productos alimenticios que responda de los productos alimenticios directamente ante el consumidor. Es decir, la información sobre la empresa se incluye en la etiqueta a efectos de la responsabilidad y no con la finalidad de informar sobre la identidad del fabricante, envasador, distribuidor o vendedor para que se conozcan así más características del producto.
- b) En segundo lugar, se ha producido una progresiva ampliación de la responsabilidad tanto sobre los productos alimenticios en general como sobre la información que deben contener que alcanza a todos los operadores económicos que participan en su comercialización. Esto ha provocado una ampliación en el concepto de empresa identificada en el etiquetado, ya que cualquiera de ellos resulta responsable ante el consumidor y, por lo tanto, pueden figurar en el mismo en tanto la responsabilidad es solidaria.

61. Estas circunstancias han provocado que en el etiquetado de los productos alimenticios puedan figurar cualquiera de los operadores que intervienen en el ciclo comercial, sin que tenga que identificarse en qué condición operan. Como consecuencia no es posible exigir que en las etiquetas de los productos alimenticios figure esta información, y, por lo tanto, no existe un derecho a conocer quién fabrica los alimentos que se consumen.

62. Esta conclusión contrasta con la evolución de un mercado alimentario, que es cada vez más complejo y competitivo¹⁹, lo que dificulta la identificación de quiénes son y qué hacen las empresas que intervienen, así como con la madurez de los consumidores que reclaman mayor información acerca de los productos alimenticios que no tiene por qué limitarse a la seguridad alimentaria²⁰. Este nuevo contexto hace necesario subsanar esta carencia ya que resulta razonable que los consumidores puedan conocer la identidad del fabricante de cada producto alimenticio, más allá de la empresa que se responsabiliza del mismo que igualmente debería indicar qué actividad desarrolla con respecto a dicho producto.

63. Esta exigencia se justifica no tanto por razones de seguridad o salud, a las que responden la mayoría de las indicaciones obligatorias del etiquetado de alimentos, sino para otorgar una mayor libertad a los consumidores a la hora de elegir que es el motor de la competitividad, la innovación y la eficiencia que conducen al desarrollo económico.

64. En estos términos sería recomendable una modificación legal para añadir como información obligatoria en la identificación de la empresa, la identidad del fabricante –que puede fungir como empresa responsable siempre que tenga sede en la Unión Europea– y, en caso de no figurar éste como empresa responsable, la actividad que desempeña la empresa identificada como tal. Dicha modificación legal debería plantearse a nivel europeo para garantizar una aplicación homogénea de dicho requisitos y evitar que pueda excluirse su introducción a nivel nacional por considerarlo un obstáculo a la libre circulación dentro del mercado interior.

¹⁹ A este respecto puede consultarse el Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario elaborado por la Comisión Nacional de la Competencia en 2011.

²⁰ Esto ocurre así en particular por el impulso que han experimentado los productos alimenticios de marca del distribuidor o marca blanca como consecuencia de la crisis económica (*vid.* S. BLÁZQUEZ: «España reino de la marca blanca», El País, edición de 19 de mayo de 2013).

65. Si acaso sería conveniente reflexionar sobre la información exacta que se debe requerir en la identificación del fabricante (denominación, domicilio, etc.) para no saturar de información el etiquetado y, asimismo, sería necesario considerar posibles excepciones o alternativas para evitar que una obligación en este sentido pueda acabar con fenómenos como el de las marcas de distribuidor que benefician a los consumidores en tanto pueden acceder a mejores productos por un menor precio.

66. Con una reforma en este sentido se consagraría un derecho de los consumidores europeos acorde con la evaluación del mercado como es el derecho a conocer la identidad del fabricante de los productos alimenticios y no se haría depender dicha identificación de las buenas prácticas de las empresas del sector como ha ocurrido hasta ahora.