

# INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ALIMENTOS \*

Por FERNANDO VALENZUELA GARCIA

*Sumario:* I. DE LA POLICÍA DE LOS ALIMENTOS: a) Evolución legislativa. b) Posturas doctrinales. c) Su tratamiento en las Comunidades europeas.—II. TITULARIDAD DE LA POLICÍA ALIMENTARIA.—III. LA FUNCIÓN INSPECTORA: a) Su contenido. b) La inspección en los países europeos.

## I. De la policía de los alimentos

### a) *Evolución legislativa*

De siempre ha sido preocupación de los poderes públicos y de los autores el estudio, consideración y regulación de los productos alimenticios, aunque si bien originariamente no preocupaba el aspecto higiénico de los mismos, sino el abastecimiento de los pueblos, el impedir la escasez de alimentos, el control de los pesos y medidas, la regulación de los mercados, etc. Más adelante van a ser objeto de atención las condiciones higiénicas en

---

\* Trabajo preparado para el volumen de estudios en homenaje al profesor Mesa-Moles, recientemente editado por el Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, y cuya inclusión en el mismo no fue posible por razones de calendario editorial. Las páginas que siguen son parte de otro trabajo más amplio que, bajo el título de «Policía sanitaria de los alimentos», ha sido publicado por la Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local de Granada en 1981.

que se producen, manipulan, almacenan y distribuyen los productos que van a servir de alimento a las personas, ya que la historia de casi todas las antiguas sociedades revela que en ellas se intentó proteger al pueblo de los alimentos impuros y falsificados.

En el *Levitico*, del Antiguo Testamento, aparte de numerosas referencias a alimentos, en su aspecto religioso, se dedica el capítulo XI completamente a «los animales puros que se pueden comer y cuáles son».

Ya en Grecia, autores como Platón y Plutarco nos hablan de «que se enseñe al hombre para que el comercio se practique con fidelidad», y es a la República de los hebreos, al señalar las funciones de la policía, donde se determinan «las privaciones de vender con falsos pesos y medidas, de usar engaño de cualquier manera en el comercio, las concernientes a las carnes, cuyo uso era entonces permitido o privado», etc. (1). Los griegos sostenían empleados para visitar los mercados públicos y otros sitios donde había géneros, que se llamaban «conservadores de los víveres, mercados y comercio», cuya misión era procurar la abundancia de todo lo necesario para el sustento de la vida, mantener la buena fe en el comercio, tanto por parte de los vendedores como de los compradores, «a quienes los fraudes y mentiras les eran privados bajo penas muy rigurosas» (2).

En Roma, los censores elegían a los ediles o magistrados municipales, a los que se encomendó, entre otras atribuciones, la «policía de los víveres», llamados «ediles cereales», porque «el pan es la provisión más necesaria para la subsistencia de los ciudadanos» (3), pues los romanos siempre tenían la preocupación de que sus ciudades estuvieran provistas suficientemente de los víveres necesarios para la subsistencia de sus ciudadanos, y «estaban convencidos de que la abundancia del trigo y la facilidad, por consiguiente, del pueblo en tener pan era uno de los principales medios de mantener la tranquilidad pública, ya que ninguna cosa irrita los espíritus y desazona más la sociedad civil que la

---

(1) VALERIOLA, TOMÁS: *Idea general de la policía*. Inst. Estudios Administrativos, 1977, página 14.

(2) Mismo autor y obra anterior, p. 47.

(3) Autor y obra antes citados, p. 57.

escasez de este maná quotidiano...» (4). A estos efectos, Augusto creó un subdelegado, con el título de «Prefecto de provisiones», que quedó encargado de hacer traer el trigo y aceite de Africa y sacar de estas provincias apartadas, o de otras, todas las demás provisiones necesarias para la subsistencia de los ciudadanos, y a cuyo funcionario correspondía, asimismo, la inspección de la venta del pan, vino, carne, pescado y otros víveres (5).

En las Cortes de Briviesca, reinado de Juan II (6), se establece por dicho monarca: «otrosí ordenamos y mandamos por que la nuestra corte sea más *abastada de viandas* que ningún regatón ni regatona ni otra persona alguna no sean osados de comprar en nuestra Corte ni a cinco leguas de ella *viandas para revender*, conviene a saber: pan cocido, ni trigo, ni cebada, ni avena, ni otro grano ni legumbre, ni carne muerta ni viva, ni pescados algunos, frescos o salados, mayores ni menores, aunque sean sardinas frescas o saladas, o peces de río u otro pescado cualquiera y de cualquier naturaleza que sea, ni fruta, ni vino, ni otra vianda alguna, ni perdices ni gallinas, ni otras aves algunas de cualquier naturaleza que sean, ni otra vianda alguna; y cualquiera que contra esto hiciere, que le den sesenta azotes y pague doscientos maravedíes y pierda lo que así comprare...».

En distintas Pragmáticas dictadas por los Reyes Católicos (7) se hace referencia al abasto y tasas del pan, trigo y harina, junto al precio de los mismos, apareciendo una de ellas, dictada en el Real de la Vega, en 5 de agosto de 1491, en que «se ordena que el pan que se dé como diezmo se entregue *limpio, seco y sin mezcla*».

Curiosas son las referencias que a los alimentos se dedican en *Las Partidas*. En la partida segunda, leyes X y XI, se refieren las maneras que «deben seer bastecidos los castiellos de vianda et de las otras cosas que son meester...», conceptuando a la «vianda» como «cosa sin que los homes non pueden vevir», refiriendo a continuación el abastecimiento de vianda, de agua, «ca-

(4) Autor y obra referidos, p. 69.

(5) Autor y obra anteriores, p. 70.

(6) En *Libro de las Cortes*. Madrid, 1863, pp. 361-2.

(7) Entre otras: Pragmt de 3 septiembre 1848, en Córdoba (312 r); Prov. de 23 diciembre 1502, en Madrid (314 r); Prov. de 4 enero 1503; dictada en Madrid (314 r - 316); Prov. dictada por la Reina Isabel en Alcalá de Henares el 20 de abril de 1503 (316 r), y Prov. dictada también por la reina, en Alcalá, el 2 de mayo de 1503 (316 bis r).

*non tan solamente la han meester para beber, mas para otras cosas muchas que non pueden los homes escusar».*

Es decir, sigue preocupando a los poderes públicos el asunto alimentos, en cuanto se refieran a satisfacer las necesidades de los súbditos, preocupación que nos encontramos continúan en la organización del reino nazarí, con referencia a los granos y carnes (8), regulando el sacrificio de animales comestibles.

En la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, publicada en 1805, ya nos encontramos con auténticas normas de policía sanitaria de los alimentos. Así, la ley XVIII del libro III, título XVII, prohíbe el tener agua en los puestos de verduras para lavarlas, y de vender las de mala calidad, disposición dada por el Rey Carlos IV en 20 de enero de 1792 (9). Independientemente de la competencia atribuida a la actividad policial en pro

---

(8) GARZÓN PAREJA, M.: *Historia de Granada*, vol. I, 1980. «El trigo no era el suficiente en cantidad para el abasto total, por lo que eran frecuentes las importaciones del norte de Africa. En buena parte, la insuficiencia era suplida por los muchos y buenos productos hortícolas, cuyos frutos eran no sólo muy apreciados, sino excelentemente cultivados» (p. 123).

«Los problemas principales eran el abasto y la escasez de granos y de carne» (1723 a 1761), señalando que uno de los motivos de escasez de ésta era el que «siendo de ordenanza que no se mate borrego hasta el día de San Miguel, se experimenta lo contrario en algunas ocasiones en esta ciudad y continuamente en los pueblos, de suerte que hoy en día están matando borregos de leche, con lo que hacen falta el doble de los normales» (p. 505).

(9) «Habiéndose advertido el abuso introducido por los vendedores establecidos en la Plaza Mayor de esta Corte, de tener porción de agua en los puestos, a pretexto de lavar las verduras y de mantenerlas frescas, de que resulta corromperse aquella con daño de las mismas verduras, y exhalar, quando las vierien en las calles, vapores méfíticos, y hedores capaces de infestar y ocasionar tercianas, calenturas pútridas y otras indisposiciones; siendo además contrario a la limpieza y buen orden de policía, que invariablemente debe observarse: para evitar que este abuso perjudique a la salud pública con la infestación de las aguas detenidas, y del uso de las verduras que se lavan con ellas, las quales no pueden dexar de percibir la corrupción y fetidez que producen dichas aguas, disimulándolo con las lociones o lavaduras, de modo que aunque de muchos días llevadas a los puestos parecen frescas y de toda bondad a la vista: se manda, que ningún hortelano, verdulero, lechuguero, ni tratante en estos ni otros géneros de verduras, establecidos y que se estableciesen en adelante, así en dicha plaza mayor como en plazuelas, sus inmediaciones y demás sitios, pueda tener agua en cuba, cubeta, cántaro ni en ningún otro modo, para lavar ni aderezar las verduras, pues esto lo han de hacer en los estanques de las huertas de donde las sacasen, llevándolas limpias y con el aseo que corresponde, a los puestos destinados para su venta: y se les prohíbe igualmente, que en sus casas ni otra alguna parte puedan tenerlas ni mantenerlas con iguales ni otros medios perjudiciales a la salud pública; pues llevadas las verduras a dichos puestos con la limpieza y aseo prevenido, si les quedase algún sobrante de algún día para otro, y no estuviere de calidad, le darán otro destino; lo que cumplan pena al contraventor o contraventores de quatro ducados a cada uno por la primera vez, aplicados por terceras partes, Juez Cámara y denunciador, además de perder el género que se aprehendiese; doble por la segunda, y por la tercera al arbitrio de la Sala».

de la salud pública, que estudiaremos en su momento, esta disposición pone de manifiesto la preocupación del poder público por las consecuencias nocivas a la salud pública que puedan derivarse con la inobservancia de las elementales disposiciones de higiene, lo que puede producir infecciones y enfermedades epidémicas. Estas disposiciones, evidentemente, chocaban con la mentalidad de una población recelosa, que no admitía de grado la adopción de unas medidas sanitarias que no llegaban a comprender, pero que tendían a garantizar la salubridad pública, hasta entonces desatendida en esta materia.

Del mismo modo, la Ley siguiente, dictada en Madrid en 13 de abril de 1803, regula el modo de vender los cardillos (10), y pena de los que vendan los legítimos mezclados con otras yerbas extrañas y perjudiciales a la salud pública, con cuya disposición se vuelve a insistir sobre la preocupación existente en pro de la conservación de la salud pública, ya que advertida la presencia de otras yerbas extrañas, como el beleño y la lechuga ponzoñosa, junto a los cardillos, se defraudaba a los compradores, además que se podían producir efectos dañosos en la salud de éstos, en razón al carácter de narcóticos de aquellas plantas. Así las sanciones a imponer por la infracción de la disposición que comentamos adquieren carácter de severidad, ya que a la primera vez que contravinieren lo mandado serían enviados los hombres por dos meses al Camino imperial y las mujeres al hospicio; a la segunda infracción serían condenados al doble de la pena anterior; a la tercera, a seis años de presidio o galeras, sin perjuicio de facultar para imponerles las demás penas que se tengan por convenientes, con prohibición absoluta de que puedan volver a dedicarse al ejercicio de este comercio.

Igualmente interesante es el contenido de los apartados 6 y 7 de la ley V, título XL, del libro VII, dada por Carlos IV en 15 de noviembre de 1796, encomendando a la «suprema Junta de gobierno de Medicina» su atención sobre el hecho de que «perjudicando notablemente a la salud y vida de los hombres los *alimentos y bebidas de malas qualidades o adulteradas...* que examinen

---

(10) Cardillos: Planta bienal, compuesta, de propiedades diuréticas y tónicas, que se cría en sembrados y barbechos, con flores amarillentas y hojas rizadas y espinosas por la margen, de las cuales la penquita se come cocida cuando está tierna.

las carnicerías y mataderos, las troxes y graneros públicos, saladero, almacenes y puestos donde se venden pescados, la volateria y caza, las frutas y verduras, fondas, hosterías y demás partes donde se vende, prepara y confecciona toda clase de alimentos, bebidas, dulces y confituras; y hallando que las reses que se maten padecen alguna epizootía, viruelas, morriña u otras enfermedades; que las harinas y las legumbres tienen algún vicio perjudicial a la salud, o están mezcladas con cualquier vegetal u otras cosas mal sanas; que los pescados están pasados o corrompidos; que las frutas no están maduras y sin la sazón o bebida; y en fin, *que cualquiera de las cosas arriba dichas puede ser nociva por su calidad, por estar adulteradas, o por cualquier otra causa*, solicitará se impida su venta... a fin de evitar los estragos que se siguen de tolerar la venta de dichos comestibles y bebidas». En este resumen de curiosas e interesantes disposiciones contenidas en la *Novísima Recopilación* no debemos omitir una referencia al «Reglamento para evitar los perjuicios que causan a la salud las vasijas de cobre, el plomo de los estañados, las de estaño con mezcla de plomo, y los malos vidriados de las de barro», que aparece recogido en la ley VI, libro VII, título XL, que regula la forma de confeccionar las vasijas dichas, imponiendo a los botilleros y licoristas la obligación de hacer las mezclas de las bebidas y las operaciones de colocarlas y clarificarlas en vasijas de barro sin vidriar, en madera o vidrio y no en otras; así como que en todas las casas de trato público en que se tengan alimentos, se haga de comer, o se venda manteca, aceyte, vino, vinagre, miel, aguardiente, licores, etc., se han de conservar en vasijas de igual clase a las antes dichas.

La legislación del siglo XIX va a preocuparse abundantemente de la «policía de la salubridad», y buena muestra de ello nos la van a mostrar los Decretos de 23 de junio de 1813 y 3 de febrero de 1823, y las leyes Municipal, de 20 de agosto de 1870, y la Orgánica Municipal, de 2 de octubre de 1877. Es, sin embargo, la Instrucción General de Sanidad, de 12 de enero de 1904, quien va a constituir, sin duda, el primer auténtico Código Alimentario, que va a regular, entre otras, la inspección de carnes, ganado, frutas, verduras y demás subsistencias, y como complemento a dicha Instrucción se dictará la Real Orden de 12 de octubre de 1910, por

la que se establecerán las Bases para la redacción de los Reglamentos de Higiene y Sanidad municipal, que, con referencia a la materia objeto de nuestro estudio, dispondrá:

a) Que las poblaciones habrán de estar dotadas de laboratorios municipales, en que habrán de efectuarse análisis periódicos de las *aguas de alimentación* de las referidas poblaciones, tanto desde el punto de vista químico como del microbiológico, y que dichos análisis deberán repetirse, cuando menos, ocho veces al año, en épocas normales, y diariamente en tiempo de epidemias, debiéndose publicar los resultados de los análisis practicados.

b) Con referencia a los «alimentos», se establece:

1.º La prohibición de venta de todo artículo alterado o en malas condiciones de consumo.

2.º Que no podrá ser objeto de venta todo artículo cuya conservación se haya tratado de asegurar por medio de alguna sustancia o compuesto de los considerados como antisépticos, y

3.º La prohibición de vender, con perjuicio del comprador, todo alimento que no sea de la calidad pedida por éste, que no esté constituido por los elementos que normalmente entren en su composición y/o que no tenga el peso que le corresponda.

Las infracciones a las disposiciones anteriores se castigarán en la forma y con la penalidad establecida en los artículos 201 y 209 de la Instrucción General de Sanidad anteriormente citada, o por la prevenida en el Código Penal, según el caso particular de que se trate.

El Real Decreto de 9 de febrero de 1925 conminaba a todos los Ayuntamientos a aprobar en plazo de seis meses un Reglamento Sanitario, dictando bajo el epígrafe de «Policía de sustancias alimenticias» las normas reguladoras a aplicar para el tratamiento de toda clase de sustancia alimenticia, sólida o líquida, sometida a objeto de una especial vigilancia el pan, las carnes y la leche, investigación de animales, personal portador de gérmenes nocivos y vigilancia de los lugares donde se produzcan, envasen, almacenen y expendan los alimentos. Como complemento al Reglamento de Sanidad municipal que comentamos fue dictado el Reglamento de Sanidad provincial, de 20 de octubre de 1925.

Siguiendo la línea trazada en la *Novísima Recopilación*, a que antes hemos hecho referencia, y al igual que ya lo había hecho el apartado IX del artículo 1 del Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, ya comentado, por Real Decreto de 17 de septiembre de 1920 se aprobaron las «Condiciones técnicas que han de servir de base para la calificación de los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas que se relacionan con la alimentación», en cuyo texto se contiene relación detallada de los distintos productos alimenticios objeto de regulación, su concepto, composición y aditivos que se les podrá añadir, todo lo cual equivale a un auténtico Código Alimentario. A mayor abundamiento, las Reales Ordenes de 15 de julio de 1926 y 13 de febrero de 1928 recordaron la prohibición de empleo de papeles usados para envolver alimentos de cualquier clase, haciéndolo extensiva a los sacos la primera disposición referida. Más modernamente, y como complemento a la exigencia de envases en determinados alimentos, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de junio de 1953 reiteraba lo dispuesto en los apartados 6 y 9 del Real Decreto de 1908, tantas veces comentado, disponiendo que «los comerciantes al por menor, expendedores de artículos alimenticios, quedan obligados a entregar estos envases precisamente en bolsas o envueltos en papeles, según los casos, exceptuando de esta obligación el pan, las verduras, las hortalizas y las frutas que por su naturaleza no requieran ser envueltas», añadiendo en su artículo 2 que queda rigurosamente prohibida la utilización de papel usado o impreso en la envoltura de artículos alimenticios, cualquiera que sea la clase de éstos (11).

Por Real Orden de 22 de mayo de 1929 se dictó el Reglamento para la Inspección sanitaria de establecimientos, en cuyo texto se determina que las fondas, hoteles, restaurantes, pensiones, casas de huéspedes, paradores, posadas, cafés, bares, colmados, cantinas, tabernas... y *demás establecimientos de comidas y bebidas* serán objeto de aplicación del propio Reglamento que comentamos, en el que, además, se establecen las normas, condiciones higiénicas y régimen sanitario de los servicios y prácticas de los referidos establecimientos.

(11) Véanse artículos 3, 20, 42 del Código Alimentario, y del 6-3 al 6-5 del Decreto de 7 de marzo de 1975.

b) *Posturas doctrinales*

Toda esta preocupación de los pueblos en materia alimenticia ha sido debida a la incidencia trascendental de los alimentos en la salud del hombre, pues como dice COLMEIRO (12), «la salud es el mayor bien del hombre, porque la salud es la plenitud de la vida, y el sentimiento innato de la propia conservación domina a las sociedades como a los individuos». Para cubrir las necesidades de vida y salud, «las providencias de la Administración encaminadas a mantener la salubridad pública constituyen la policía sanitaria, que es un ramo de la policía general, y también parte de la policía municipal», pues aparte de las disposiciones generales dictadas por Ley y por la Administración de los Estados, generalmente van a ser disposiciones reglamentarias u ordenanzas dimanantes de los Ayuntamientos o Concejos locales quienes van a venir a regular la materia que nos ocupa, aunque, como decimos, la Ley o la Administración hayan trazado la normativa básica a partir de la que se desarrollen los preceptos reglamentarios. «La policía de la alimentación es un ramo de la municipal, porque a los Ayuntamientos pertenece deliberar sobre las ordenanzas municipales y reglamentos de policía urbana y rural» (13); en virtud de estas facultades, las ordenanzas municipales contienen o deben contener disposiciones relativas a la pureza y bondad de las aguas potables, a la fabricación y venta de pan, a la salubridad de las carnes y al despacho de los líquidos, siendo prohibido el uso de algunos alimentos en determinadas épocas del año, o sea, velando porque no sean adulterados los otros con mezclas o sustancias nocivas a la salud pública (14).

En el mismo sentido se expresan los autores españoles de la época, a quienes preocupa la materia objeto de nuestro estudio. Así POSADA HERRERA (15) señala «igual obligación tienen respecto de los alimentos sólidos que respecto a los líquidos las autoridades administrativas. Cuando la de un punto cualquiera supiese que hay en él un granero de semillas cereales que no pueden

(12) COLMEIRO, M.: *Derecho Administrativo Español*, 1850, tomo I, núms. 609 y 611.

(13) Art. 81.1 de la Ley de 8 de marzo de 1845, sobre Organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

(14) COLMEIRO, texto citado, núm.649.

(15) POSADA HERRERA, José: *Lecciones de Administración*, tomo II, 1843, pp. 138 y ss.

servir de alimento sin gran perjuicio de la salud, debe aproximarse y examinarle o hacerle examinar por medio de personas inteligentes, y arrojar al agua, quemar o destruir de cualquier manera todos los granos que contengan los graneros citados, para que no puedan usarse de ningún modo. Lo que se decía de los graneros debe decirse de los puertos de mar, respecto de los buques que llegan a cualquier pueblo de la costa importando granos desde uno a otro pueblo de España o del extranjero». «Las carnes son quizá los alimentos que están más expuestos a la putrefacción, y que, por consiguiente, exigen de los magistrados administrativos mayor cuidado y vigilancia más diaria; procurar que los mataderos estén situados fuera de la población, que todas las operaciones se hagan con la mayor limpieza, que las reses que se hayan de matar estén sanas y no tengan ninguna enfermedad: todos estos cuidados forman otras tantas *obligaciones que la administración local especialmente tiene que cumplir* todos los días y a todas horas.» Del mismo modo «podrá suceder muchas veces que los ganados que vayan al matadero tengan enfermedades, y que los médicos que las examinen disputen sobre si las carnes serán o no provechosas a la salud. En este caso debe atenerse a lo más seguro y evitar que a los habitantes de los pueblos que viven para su protección se les obligue a comprar las carnes insalubres. Disputen en buena hora los médicos sobre si ciertas enfermedades de los animales hacen que sus carnes sean nocivas a los que las comen; cuestionen sobre ello cuanto quieran, pero *vigile la Administración día y noche* para evitar los funestos casos a que esto puede dar lugar».

ABELLA (16) nos dice: «La policía municipal sanitaria debe ocuparse, en primer término, de que los alimentos que se expenden al público sean sanos y puros. Una *administración local* previsora se ocupa asiduamente de vigilar, examinar y, caso necesario, prohibir la venta y tráfico de los productos que sirven para la alimentación de los hombres; productos que unas veces se alteran por causas físicas y otras por la codicia de los fabricantes o la mala fe de los vendedores. Por consiguiente, las autoridades municipales deben ejercer un celo constante y una vigilancia

---

(16) ABELLA, FERMÍN: *Tratado de Derecho Administrativo Español*, tomo II, año 1888, página 435.

rigurosa sobre la venta de artículos y efectos comestibles, sobre los mataderos, la venta de carnes, los establecimientos de vacas, cabras, burras de leche, sobre el abastecimiento de aguas, lavaderos y baños públicos, la limpieza pública, sobre la higiene de las casas y viviendas, los establecimientos insalubres, peligrosos, nocivos, etc...».

De la misma forma SANTAMARÍA DE PAREDES (17) se refiere al tema que tratamos cuando señala que «la policía sanitaria alimenticia tiene por objeto impedir que el espíritu de especulación altere en daño de la salud las condiciones de los alimentos y bebidas, o defraude los intereses del consumidor, suponiendo el peso o la cantidad que no tienen... y que corresponde a los Ayuntamientos la inspección y vigilancia de los mercados y establecimientos de los artículos alimenticios, debiendo valerse de los facultativos que sean necesarios para el reconocimiento pericial de los mismos. Las atribuciones de las autoridades municipales en esta materia son al propio tiempo deberes sagrados, cuya infracción ha de ser severamente corregida, y cuyo cumplimiento debe ser más rígido si cabe cuando se trata de la alimentación de las clases menesterosas, más expuestas al abuso».

Como hemos visto, desde muy antiguo es preocupación de los poderes públicos y de la doctrina el estudio y la adopción de medidas contra la manipulación y adulteración de los alimentos, haciendo esfuerzos para evitar dichas alteraciones, que tanto pueden incidir sobre la salud del consumidor, aunque bien es cierto que el tema específico de la lucha contra la adulteración sólo ha encontrado su desarrollo durante los últimos cien años, con motivo del traspaso desde el hogar a la fábrica de la manufacturación de los productos alimenticios, y al ser reemplazados los toscos métodos primitivos de falsificación por otros más sutiles, unido ello al crecimiento de las ciudades y al incremento del comercio, como consecuencia de lo cual ha tenido que intervenir más eficazmente la Administración, bien por vía normativa general o por el control efectivo sobre los alimentos, estableciendo métodos, sistemas y laboratorios especiales a cargo de personal técnico competente. Al propio tiempo que se extreman las medi-

(17) SANTAMARÍA DE PAREDES, VICENTE: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1903, 6.ª ed., p. 328.

das de protección pública, se concede al consumidor el derecho a saber, en todo momento, cuándo los alimentos son puros y cuándo se han preparado con colorantes, aromatizadores, aditivos o sustancias preservativas; es decir, cuándo un alimento se ha adulterado. En sentido amplio, consiste la adulteración en el falseamiento de un producto inferior o más económico, o pasado, para ocultar sus efectos y hacerlo pasar por otro puro y legítimo, al objeto de conseguir un producto ilegal, beneficiándose, además, económicamente. Del mismo modo, se considera adulterado un género si se ha omitido, por completo o en parte, algún ingrediente importante o necesario para la venta o consumición del referido producto. A estos efectos debemos hacer notar que en Alemania se exige a los hoteles y restaurantes el notificar a sus clientes, por escrito, cualquier adición de sustancia química en los alimentos que se expenden, y es tan oportuna esta medida que la Organización Mundial de la Salud y la Organización para la Alimentación y la Agricultura, ambas pertenecientes a las Naciones Unidas, han recomendado su adopción a todos los Estados miembros (18).

Como apuntábamos, la utilización de los alimentos por el hombre atraviesa por distintos periodos. En los primeros tiempos, los alimentos se consumían crudos, y procedían de fuentes vegetales y animales ya existentes. Posteriormente, el hombre aprendió a alterar el sabor y la apariencia de los alimentos naturales, al calentarlos, y, finalmente, los alimentos, tanto animales como vegetales, son criados y cultivados por el hombre.

De otro lado, el hombre tiene necesidad de conservar los alimentos, bien para que no se descompongan o para poder utilizarlos en momentos distintos y posteriores a los de su producción. Esta protección, que para pequeños periodos de tiempo y en forma rústica se consigue mediante la salazón, ahumado, secamiento, adición de azúcar, etc., se ha conseguido con posterioridad mediante la congelación y el envasado, a través de diversos procedimientos, como pueden ser: la eliminación de la humedad (deshidratación), exclusión del aire (enlatado), aplicación de bajas temperaturas (congelación), descomposición a altas tempera-

---

(18) FOURNAS, S. M.: *Man, Bread, Destiny*, Búfalo, 1959, pp. 213 y ss., entre otras.

turas (esterilización o pasterización), por fermentación de las bacterias o por destrucción de las mismas impidiendo el desarrollo de las esporas, etc.

Sin embargo, es cada vez más necesario el control y análisis de estos alimentos manufacturados, ya que el desarrollo de la química y la consiguiente aplicación de sustancias químicas en forma indebida pueden ocultar alimentos corrompidos, con grave amenaza para la salud pública. Algunas sustancias, como el ácido bórico, el más corriente de los preservativos químicos y que no posee sabor alguno, son difícilmente detectables por el consumidor, pero su consumo durante tiempo prolongado puede ocasionar trastornos digestivos; lo mismo podemos decir del formaldehído y del ácido fluorhídrico y sus derivados, que hoy se conocen como venenosos para el hombre, aunque en tiempos anteriores han sido utilizados profusamente, y que encubren, a veces, alimentos pobres y de ínfima calidad e, incluso, corrompidos (19).

Esta preocupación de los poderes públicos por el control de la calidad e higiene de los alimentos ha sido y es una constante universal, no sólo por su aspecto cualitativo, sino incluso bajo el punto de vista nutritivo de la población, pues como dicen PIÉDROLA y CABALLERO (20), «aunque la alimentación varía mucho de unos pueblos a otros, la nutrición es la misma para todo el género humano».

Finalizamos insistiendo en que la intervención administrativa en materia de sanidad y salubridad de los alimentos encuentra su justificación en la idea de libertad que propugna todo Estado de Derecho, que al ampararla ha de admitir un consiguiente control de policía que vele por la salud de los súbditos. Suficientemente ilustrativa al efecto es la redacción de la reciente sentencia de nuestro Tribunal Supremo, de fecha 26 de abril de 1979, que dice: «La salud pública ha sido una de las causas tradicionales que más han legitimado la intervención administrativa, hasta el extremo de que los más apasionados liberales no han

(19) FOURNAS, S. M., obra citada anteriormente.

(20) PIÉDROLA GIL, G., y CABALLERO, F.: «Alimentación, nutrición y salud pública», en *Medicina preventiva y social, Higiene y Sanidad ambiental*, tomo I, Madrid, 1975, páginas 789 y ss.

tenido más remedio que reconocer la justificación incuestionable de ser la encargada de velar por la conservación de este preciado bien.»

c) *Su tratamiento en las Comunidades Europeas*

El Tratado de constitución de la Comunidad Económica Europea atribuyó a ésta, entre otros fines, el de promover un «aumento acelerado del nivel de vida», entendiéndolo no en su aspecto meramente cuantitativo, sino en el cualitativo, para mejorar la calidad de la vida, como se desprende de la exposición de motivos de la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 14 de abril de 1975, que aprobó un «Programa preliminar para una política de protección y de información de los consumidores».

El Programa que se refiere señala en primer lugar, en defensa de los consumidores, «el derecho a la protección de su salud y de su seguridad», bajo los principios de que los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores deben ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no presenten peligro para la salud y la seguridad; que el consumidor debe ser protegido contra las consecuencias de daños corporales producidos por productos defectuosos; que las sustancias susceptibles de ser añadidas a los productos alimenticios deben estar prescritas y reglamentadas para su uso, y que los productos alimenticios no deben ser alterados o contaminados por materiales envolventes, por las condiciones de transporte o por las personas que entren en contacto con ellos.

Posteriormente, la Comisión de las Comunidades Europeas, en 26 de junio de 1979, presentó al Consejo un «proyecto de resolución» correspondiente a un segundo programa de la Comunidad Económica para una política de protección y de información de los consumidores, que reitera los principios consignados en el primer Programa referido.

En virtud de lo preceptuado en los anteriores Programas, el Consejo de las Comunidades Europeas ha dictado ya diversas «Directivas» que regulan, de un lado, la utilización de sustancias susceptibles de ser añadidas a los alimentos, la relativa a condi-

ciones de materiales envolventes de los alimentos y sobre manipulación de los mismos. A tal efecto debemos citar siquiera la Directiva de 23 de noviembre de 1976. Del mismo modo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó en 26 de octubre de 1978 la Resolución AP (78) 3, relativa al control sanitario de manipuladores de preparados alimentarios.

## II. Titularidad de la policía alimentaria

Vamos a repasar, en la génesis de nuestro Derecho patrio, a partir de la Reconquista, a los distintos poderes públicos u órganos del Estado a quienes se encomienda la función inspectora de control de los alimentos.

En el reino de Valencia, durante los años de 1245 a 1400 (21), aparece la figura del «Mustaçaf», que es el funcionario encargado, entre otras funciones, de velar por la buena calidad de los víveres y artículos de consumo, actuando como «Inspector de Higiene».

En los reinos cristianos, el «zoco» o mercado era controlado por el «Almotacén», cargo de origen y denominación árabe, que tenía como funciones la inspección de pesas y medidas, la dirección de la higiene y policía de las poblaciones y la responsabilidad de conocer de los juicios entre compradores y vendedores (22). Más tarde, en la Edad Moderna, sus funciones fueron absorbidas por el «Corregidor» (23), a quien correspondía el cuidado de la provisión de los pósitos y del pan cocido; la vigilancia del pan, pescado, carne, etc., en las posadas y en los mesones; el control de desecho de las carnes malas, así como del vino, pan y sal adulterados, y la fijación de precios a los alimentos (24).

En las Ordenanzas de Granada, de 1552, renovadas en 1670, aparece regulada la función de higiene sobre los alimentos, como

---

(21) SEVILLANO COLÓN, F.: *Valencia urbana a través del oficio del Mustaçaf*, en Instituto Valenciano de Estudios Históricos, Valencia, 1957, pp. 45 y 81.

(22) CHALMETA, P.: *El señor del zoco en España*. Instituto Hispano-Arabe de Cultura, Madrid, 1973, pp. 251 y 380, entre otras.

(23) Mismo autor y obra antes citada, pp. 603-604.

(24) *Libro de los Cabildos de Granada*, de 1487 a 1502, en Archivo del Ayuntamiento de Granada, folio 142, y P. CHALMETA, en obra antes citada.

consecuencia de la preocupación que existía en los gobernantes por las condiciones higiénicas de los alimentos, en razón al considerable riesgo de epidemias, así como el descalabro que suponía para la vida económica de la ciudad una generalización de fraudes en la higiene de los alimentos.

En la *Novísima Recopilación* (25) nos aparece la figura de la «Suprema Junta», por cuanto «perjudicando notablemente á la salud y vida de los hombres los alimentos y bebidas de malas qualidades o adulteradas, fixará toda su atención y principal cuidado la Suprema Junta en este importante ramo de la salud pública»; es decir, es el órgano de control y decisión en toda la materia relativa a la calidad de los alimentos y bebidas, para que no afecten negativamente sobre la vida y salud de los hombres, adoptando todas las disposiciones y resoluciones al efecto. Paralelamente, este mismo cuerpo legal (26) establece como norma mercantil el que «los dueños criadores o tragineros de géneros comestibles vendan éstos en la Corte, *siempre que estén bien acondicionados y sin cometer fraude en el peso*».

Se atribuye a la competencia de los Ayuntamientos o a su cargo «*la policia de salubridad*», la limpieza de los mercados, la abundancia de aguas para personas y ganados, el que los pueblos estén surtidos abundantemente de comestibles de buena calidad, etc. Ello resulta especialmente del contenido de los Decretos de 23 de junio de 1813 (art. 1) y de 3 de febrero de 1823 (arts. 1, 15 y 16), y en la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 (art. 67) y en la Ley Orgánica Municipal de 2 de octubre de 1877 (art. 73), señalando estos dos últimos cuerpos legales la competencia exclusiva de los Ayuntamientos sobre surtido de aguas y existencia de casas de mercado y matadero.

Dictado el Real Decreto de 23 de julio de 1835, para «Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino», se atribuyen como obligaciones de los corregidores y de los alcaldes, bajo la dependencia de los gobernadores civiles (27), «*el inspeccionar los pesos y medidas, y el estado de salubridad de los comestibles y bebidas*», a la vez que impone como obligación del «procurador del

(25) Ley V, libro VII, título XL, 6, dictada por Carlos IV.

(26) Ley XVII, título XVIII, libro III.

(27) Art. 36-4.

Común» (28) el exponer al alcalde o al corregidor los abusos, fraudes y monopolios que pueda haber en el surtido y venta de los artículos de consumo de primera necesidad, en todo lo relativo al ramo de abastos, así como proponer las medidas que crea necesarias para su remedio.

En cumplimiento y como consecuencia de lo dispuesto en la Ley sobre el Servicio General de Sanidad, de 28 de noviembre de 1855, que en su artículo 98 establecía que «las reglas higiénicas a que estarán sujetas todas las poblaciones del Reino serán objeto de un reglamento especial, que publicará el Gobierno, oyendo al Consejo de Sanidad», se dictó la Orden de 4 de enero de 1887, que encarecía a los *gobernadores civiles* preferente atención en los asuntos relativos a la *higiene de los alimentos*, procediendo a penar gubernativamente todas las adulteraciones y ventas de artículos de consumo nocivos a la salud, entregando a los reincidentes a los Tribunales de Justicia, y cuando advirtiesen la existencia de géneros que por su mal estado o adulteración puedan ocasionar daños a la salud, de acuerdo con las *Juntas locales de Sanidad*, procedan a la destrucción de dichos artículos.

La Instrucción General de Sanidad, promulgada por Decreto de 12 de enero de 1904, dispuso en su artículo 136 que la higiene y vigilancia sanitaria de los mercados públicos estaría a cargo del inspector y de la Junta Municipal de Sanidad, y que dicha Junta será la encargada de redactar un Reglamento especial que fijará las prevenciones de circulación, limpieza, dotación de agua, evacuación de las aguas y residuos, así como la inspección de carnes, ganado, frutas, verduras y, en general, de las subsistencias que se encuentren consignadas en las disposiciones legales. Establece la Instrucción que «la vigilancia contra alteraciones y averías de sustancias alimenticias, y la inspección de mercados y establecimientos de ventas, de comidas o de bebidas, así como la inspección de fondas, hoteles, casas de huéspedes o de dormir, posadas o tabernas, corresponde a la higiene municipal», atribuyendo a los inspectores municipales de Sanidad, como delegados que son de los alcaldes, gobernadores o ministro de la Gobernación, la facultad de imponer sanciones por infracciones a lo esta-

---

(28) Art. 51.

blecido, dando inmediata cuenta los inspectores a la autoridad local, tanto de la incoacción de expedientes sancionadores como de la imposición de correctivos (29). Este mismo texto que comentamos, en su artículo 110 dispuso que las Juntas Municipales de Sanidad propondrían a cada Ayuntamiento la aprobación de un Reglamento municipal de higiene, en el que se especificarían las funciones y deberes de las autoridades, corporaciones y vecinos, en casos de epidemia, y se detallarán las prescripciones de higiene local relativas a los servicios propios del Municipio.

A pesar de la vigencia de las disposiciones legales hasta ahora citadas, que tendían a su observancia por las autoridades y ciudadanos, como quiera que faltaba unidad y método y, además, aumentaban las defraudaciones al perfeccionarse la codicia junto a los progresos científicos, fue promulgado el Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, norma fundamental en materia de higiene alimentaria, y que vino a remediar la necesidad sentida de una reglamentación única y precisa. Para el debido control de la calidad higiénica de los alimentos, el texto que nos ocupa dispone que en los municipios capitales de provincia y en aquellos con población superior a diez mil almas se deberá disponer necesariamente de laboratorios para realizar toda clase de reconocimientos y análisis relacionados directa o indirectamente con los alimentos; y que los municipios inferiores a diez mil almas deberán asociarse para costear un laboratorio, debiendo determinar la Junta Provincial de Sanidad el número de municipios que hayan de agruparse (30). De ello se desprende la competencia municipal para intervenir en el cumplimiento de lo establecido en el texto que comentamos, que sustancialmente consiste en prohibir la fabricación, almacenamiento y venta de sustancias alimenticias falsificadas o *alteradas*; prohibir toda maniobra encaminada a dificultar las operaciones analíticas o a suministrar falsas indicaciones con el mismo fin; prohibir el empleo de papeles de estaño o vasijas construidas con materiales de acción tóxica, así como de papeles o envases usados para contener o envolver sustancias alimenticias de cualquier clase. Del mismo

(29) Arts. 109, *h*, y 201 a 209 de la Instrucción.

(30) Art. 3. Real Decreto de 22 de diciembre de 1908.

modo define las falsificaciones, ordena el establecimiento de laboratorios municipales —como se ha dicho— y la inutilización de los géneros perjudiciales o alterados, el castigo de los defraudadores, etc.; prohíbe también el almacenar o vender alimentos en locales que carezcan de las debidas condiciones para su conservación, y, en definitiva, sanciona el no adoptar las necesarias precauciones para impedir la contaminación de los alimentos en los establecimientos públicos (31).

Como necesario complemento a la acción oficial en la función de inspección de alimentos, se establece la *acción pública*, en virtud de la cual toda persona podrá denunciar cualquier infracción a lo establecido, y reclamar de las autoridades y laboratorios la presencia de los servicios a ellos encomendados (32).

Los textos que venimos comentando continúan vigentes en nuestros días, aplicándose en toda su extensión, y concretamente el artículo 276 de las Ordenanzas de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid, aprobadas en 16 de julio de 1948, establecieron que «la inspección de sustancias alimenticias se regula por el Real Decreto de 22 de diciembre de 1908».

El Reglamento de Sanidad Provincial, de 20 de octubre de 1925, encomendaba al gobernador civil, como representante del Gobierno, velar muy especialmente por el exacto cumplimiento de las leyes sanitarias e higiénicas, facultades a nivel local, atribuidas a los Ayuntamientos por el Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925.

Concretamente, para regular los servicios de higiene alimenticia y de zoonosis transmisibles al hombre, fue dictado un Decreto, de 7 de diciembre de 1933, por el que se atribuyeron a la competencia de la Dirección General de Sanidad el definir los alimentos de toda índole que hayan de ser autorizados para el consumo humano, determinando las condiciones que deben reunir a tal fin, y también las condiciones higiénicas de producción, elaboración, transporte y venta de los productos alimenticios y sus derivados. Sin embargo, la inspección técnico-sanitaria de los alimentos de origen animal, así como la adopción de las normas que deban cumplirse como requisito previo para autorizar

---

(31) Art. 1 del mismo texto anterior.

(32) Art. 5 texto citado.

el funcionamiento de industrias de producción o transformación de productos de esta naturaleza, queda encomendada a la Dirección General de Ganadería.

La Ley de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944, en su base 26, atribuye a la Dirección General de Sanidad la competencia en cuanto se refiere a la higiene bromatológica, definición de las características sanitarias que deben reunir los alimentos y bebidas, determinación del mínimo de condiciones que deben cumplir tanto los alimentos como los utensilios relacionados con su preparación y envase, así como fijación de las condiciones higiénicas de locales, fábricas y almacenes destinados a la elaboración, manipulación, envase, almacenamiento, transporte y venta de los productos alimenticios, condimentos y sus derivados. Para dar debido cumplimiento a las disposiciones anteriores, la Ley de Bases facultó al Ministerio de la Gobernación para crear el Instituto de Higiene de la Alimentación (33), al que corresponderá el mantenimiento de laboratorios de investigación y el funcionamiento de policlínicas para atender a los enfermos de afecciones de origen alimenticio y, finalmente, atribuye a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes la intervención de productos y establecimientos donde se produzcan, elaboren, almacenen o expendan alimentos.

Finalmente, el Decreto de 21 de marzo de 1975 atribuye a la Dirección General de Sanidad el control y vigilancia sanitaria de los alimentos y demás productos de consumo humano.

### III. La función inspectora

#### a) *Su contenido*

No basta con la existencia de una minuciosa legislación que regule la materia alimenticia, en cuanto a su producción, manipulación y distribución, sino que es asimismo precisa la existen-

---

(33) El Instituto de Higiene de la Alimentación y de la Nutrición fue creado por Decreto de 6 de junio de 1947, encomendando su funcionamiento al Instituto de Investigaciones Médicas, de la Universidad de Madrid; posteriormente, por Decreto de 25 de enero de 1974 fue integrado en el Instituto Nacional de Sanidad, a través del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición.

cia de órganos administrativos y técnicos que controlen el exacto cumplimiento de la legalidad, mediante una labor de inspección. Aunque la función inspectora debe proceder de la propia Administración y estar ejercitada por órganos de la misma, no es menos cierto que para obtener una inspección eficaz es necesario contar con el apoyo y colaboración del consumidor, pues las exigencias de éste incidirán decisivamente en la observancia de las normas sanitarias y de higiene de los centros productores y manipuladores de alimentos, exigencias que tienen por único fin el proteger a los ciudadanos de enfermedades producidas por la mala calidad o defectuosa conservación de los alimentos.

La función inspectora, como es obvio, debe ser ejercitada por los inspectores, aunque es conveniente y necesario que éstos actúen en colaboración con técnicos y analistas químicos, ya que los primeros son generalmente ejecutivos de la Administración, mientras que los últimos dictaminarán e investigarán objetivamente sobre la realidad de los hechos traídos a colación. El inspector es pues, la figura clave de este servicio (34), a quien se le deben exigir los requisitos de integridad, imparcialidad y competencia, ya que la falta de los mismos supondría una carga importante en el servicio y un daño a la economía nacional. El inspector ha de tener la suficiente preparación y dotes para descubrir a primera vista cualquier grado de descomposición o adulteración de alimentos y reunir muestras para su análisis, y, de otro lado, debe poseer una preparación que le permita inspeccionar directamente diversos establecimientos alimentarios, en orden a decidir prontamente si reúnen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Además, el inspector debe colaborar con los demás organismos oficiales competentes en materia alimenticia, tanto a nivel local como nacional, prestando su asesoramiento a comerciantes e industriales en cuanto se refiera a la higiene y prácticas correctoras en la preparación y manipulación de alimentos. Del mismo modo, deberá estudiar las quejas de los consumidores respecto a las deficiencias observadas por los mismos respecto al estado de los alimentos.

---

(34) «Orientaciones para el establecimiento de un eficaz sistema nacional de inspección de los alimentos». En colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Roma, 1976, pp. 56 y ss.

La función inspectora comienza con un selectivo muestreo de alimentos, seguido de los pertinentes análisis, y la adopción de las adecuadas medidas administrativas y jurídicas, y todo ello en aras a la protección del consumidor. Es, por tanto, muy importante conseguir una estrecha colaboración entre los inspectores y los analista, hasta el punto de que, incluso, deban realizar conjuntamente sus funciones de inspección y comprobación, con lo que, además, el inspector llegará a conocer las técnicas de comprobación de los alimentos.

Los análisis para comprobación de las calidades de los alimentos deben responder a métodos uniformes, a emplear tanto en los laboratorios de la Administración central como en los locales, y, en términos generales, se puede hablar de dos métodos o tipos de análisis (35):

a) Análisis de *localización rápida*, que consiste en una forma sencilla de detectar cualquier alteración en la composición original de los alimentos objeto de examen, para lo que se puede emplear todo sistema de análisis que se considere conveniente, en favor de una mayor garantía y economía.

b) Métodos *precisos de referencia*, a utilizar cuando el análisis de localización rápida demuestra la posibilidad de una alteración, por lo que debe procederse entonces a un examen más exhaustivo.

En todo caso, una vez realizados los análisis, deben incorporarse al expediente instruido al efecto, debiendo ser remitido todo ello a la autoridad competente, a fin de que se complete la función inspectora e instructora por los cauces legalmente establecidos, hasta llegar a recaer resolución en que, declarada la infracción, imponga las sanciones pertinentes, y en caso de estimarse la existencia de responsabilidad, se acuerda el sobreseimiento del oportuno expediente, que, en el caso del Derecho español, habrá de tramitarse de acuerdo con las normas contenidas en los artículos 133 al 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La estructuración de la función inspectora, que puede ejercerse en los campos de las administraciones de los Estados o en

---

(35) Misma obra anterior, p. 58.

las locales, aconseja la adopción de una serie de técnicas y fines a cumplir, según se trate de una u otras de las indicadas administraciones, y siempre para procurar una mayor eficacia en la función inspectora. La existencia de una inspección central supone también la existencia de superestructuras ineficaces, en cuanto no se podría atender y controlar la gran cantidad de actividades que se realizan en todo el territorio nacional; de otro lado, la existencia de este servicio solamente a nivel local implicaría una pluralidad de criterios y una falta de coordinación que ocasionaría una dispersión de resultados contradictorios entre sí. Por ello se estima como más racional un sistema ecléctico, en el que los servicios técnicos de inspección dependan de la Administración local, correspondiendo a la central la coordinación y el control de las actuaciones periféricas, mediante una buena organización de los servicios de inspección alimentaria, y una delegación adecuada de facultades en los órganos periféricos. Es decir, una Administración centralizada a nivel nacional, lo que supone una unidad de criterios, personal, medios, etc., situada a un nivel administrativo del mayor rango, encomendando las operaciones normales del servicio a las Administraciones locales.

Normalmente, la inspección de los alimentos se realizará en los lugares donde debe producirse la venta de dichos alimentos, hecho que acaece en los mercados y demás establecimientos legalmente abiertos al público, y en cuyos mercados se asientan permanentemente los detallistas habituales. Junto a estos profesionales comerciantes ha aparecido la figura del productor-vendedor, que vende directamente sus mercancías, como son los casos de agricultores individuales, sociedades de productores, cooperativas sindicales del campo, los grupos sindicales de colonización y servicios económicos de las hermandades de labradores y ganaderos, etc. Por ello, en una Circular de 18 de enero de 1965, de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, se encomendó a los gobernadores civiles que ordenaran a los Ayuntamientos de su provincia que en los mercados centrales y de barrio se destinaran puestos o lugares para que en ellos vendan directamente sus mercancías las personas antes dichas, con lo que se podrá conseguir un mejor precio para el comprador, y que cuando no haya lugar apropiado en el propio mercado, que se habili-

ten para las referidas ventas otros lugares cubiertos o localizados en las proximidades de los mercados o en solares o espacios libres delimitados. En dichos lugares ejercerán los Ayuntamientos el control de pesas y medidas, así como el reconocimiento de mercancías y su inspección sanitaria. De la misma forma, la Circular que comentamos autoriza la venta directa de carnes y pescados, pero dadas las características de estos productos y las mayores garantías a adoptar en el orden sanitario que deben exigírseles a dichos vendedores, de acuerdo con la normativa general y las ordenanzas locales, procediendo al reconocimiento sanitario de las carnes y de los pescados, en los lugares donde dispongan los Ayuntamientos de medios para efectuarlo.

#### b) *La inspección en los países europeos*

La generalidad de países europeos tienen establecidos programas de inspección de los alimentos para detectar y vigilar los riesgos microbianos y químicos, disponiendo de un sistema de laboratorios locales respaldados técnicamente por laboratorios regionales y centrales (36).

Los servicios de inspección se asientan sobre dos soportes generales, que son los inspectores y los laboratorios, aunque existen diferencias acusadas en el nivel de las instalaciones y en la preparación del personal en los distintos países. Los de mayor preparación están organizados sobre la existencia de pocos laboratorios, pero de gran envergadura, para que cada uno de ellos pueda llevar a cabo todo tipo de análisis químicos y microbiológicos, mientras que los de inferior nivel disponen de una red más amplia de laboratorios básicos, cercanos a las ciudades o a los núcleos industriales.

La Conferencia sobre Organización y Metodología de los Laboratorios de Inspección de Alimentos, celebrada en Copenhague en octubre de 1977, concluía sus sesiones con las siguientes recomendaciones:

1.<sup>a</sup> El fomentar la investigación a nivel nacional e internacional, sobre métodos para evaluar los efectos económicos de las

---

(36) Crónica de la OMS, 32, 513-515. *Inocuidad de los alimentos en Europa*. Copenhague, 1977.

enfermedades transmitidas por los alimentos, y efectuar un análisis de la relación costo-beneficio, en las medidas para inspección de los alimentos.

2.<sup>a</sup> Organizar programas nacionales e internacionales para detectar la presencia de residuos y contaminantes, como micotoxinas, en los alimentos y piensos.

3.<sup>a</sup> Dar prioridad al establecimiento de normas internacionales relativas a la calidad y a la inocuidad de los alimentos.

4.<sup>a</sup> Dar prioridad a la elaboración de técnicas de análisis normalizadas.

5.<sup>a</sup> Promulgar un Código de Ética para el comercio internacional de alimentos destinados al consumo humano y a piensos.

6.<sup>a</sup> Implantar programas de inspección de la calidad en las técnicas de análisis en los laboratorios.

7.<sup>a</sup> Establecer comunicaciones, en sentidos vertical y horizontal, entre laboratorios y autoridades centrales, y conseguir una recopilación, elaboración y transmisión correctas de los datos pertinentes.

8.<sup>a</sup> Conseguir que cada laboratorio sea capaz de ejercer sus funciones de apoyo a los inspectores, de evaluación de resultados analíticos y de asesoramiento a las autoridades encargadas de las medidas prácticas.

