

Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario

From the Selected Works of Luis González Vaqué

February 1, 2016

La regulación del etiquetado nutricional en la Unión Europea: ¿Un elemento irreversible de deterioro del Mercado único alimentario?

Luis González Vaqué

La regulación del etiquetado nutricional en la Unión Europea: ¿Un elemento irreversible de *deterioro* del Mercado único alimentario?

Luis González Vaqué¹

Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario

I. Introducción

El 19 de mayo de 2015 la Comisión Europea adoptó su Programa de Mejora de la Legislación². Se espera que el amplio paquete de reformas en cuestión, que abarca el ciclo político completo, impulse la apertura y la transparencia en el proceso de toma de decisiones de la UE y optimice la *calidad* de las nuevas leyes y modificaciones gracias a unas mejores evaluaciones de impacto; además, se fomentará *una revisión continua y coherente de la legislación vigente de la UE* para que las actuaciones de la UE alcancen sus objetivos de un modo más efectivo y eficiente.

No es la primera vez que la Comisión se propone estos objetivos, aunque hasta la fecha la "calidad" de la legislación comunitaria no ha hecho más que empeorar (en especial en el ámbito del Derecho alimentario³). Por nuestra parte, no ponemos en duda la voluntad política de mejorar de ahora en adelante la legislación comunitaria y, sobre todo, nos interesa que se convierta en realidad el compromiso de "seguir revisando las leyes vigentes"⁴.

Según parece el marco en el que dicha revisión (y, en su caso, la correspondiente modificación) se llevará a cabo será el Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT⁵), que evalúa el *corpus* legislativo vigente de la UE para hacerlo más efectivo y eficiente sin comprometer los objetivos de actuación. No es que, de momento, los resultados del REFIT sean significativos⁶, pero tampoco queremos aventurarnos en pronosticar si el desarrollo de dicho Programa va o no a

¹ Dirección electrónica: gonzalu70@outlook.es.

² Documento COM(2015) 215 final, que, cuando redactamos el presente artículo, no ha sido traducido al castellano; véase la versión en lengua inglesa en la siguiente página de Internet, consultada el 29 de mayo de 2015: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf.

³ Véanse, por ejemplo: Mayoral, A., "¿Qué hará ahora la DG Sante con las disposiciones relativas a un nuevo régimen del etiquetado nutricional, que no se aplicará hasta 2016?", Documento de trabajo CEEUDECO núm. 2/2015, 13 págs.; Nobellar Dicenta, O., "Algo huele mal en la DG SANCO", *Gaceta del InDeAl*, Vol. 9, núm. 12, 2007, págs. 3-9; y Vidreras Pérez, C., "UE: legislar mal, peor y... con una pésima técnica jurídica", *Gaceta del InDeAl*, Vol. 15, núm. 2, 2013, págs. 3-12.

⁴ Véase el cuarto capítulo del citado documento COM(2015) 215 final, titulado precisamente "Refreshing the Existing Stock of Legislation".

⁵ Véase: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm [véase sobre este Programa: Van den Abeele, E., "La réglementation intelligente, affutée et performante de l'UE: une nouvelle bureaucratie au service de la compétitivité?", ETUI, Working Paper 2014.05, págs. 19-26 (documento disponible en: <https://www.etui.org/fr/content/download/16825/132256/file/14+WP+2014+05+REFIT+Van+den+Abeele+Web+version+FR.pdf>)].

⁶ Véase, por lo que se refiere a la legislación alimentaria: Bartl, A., "REFIT of Food Legislation: An Opportunity to Discuss Implementation and Enforcement Issues", *European Food and Feed Law Review*, No. 2, 2015, págs. 84-91.

ser *contraproducente*, como ha ocurrido con anteriores iniciativas cuyo objetivo era, ni más ni menos, lograr que las normativas comunitarias fueran *inteligentes*⁷ (?).

Al contrario, confiando en que las Instituciones comunitarias tendrán en cuenta las principales *fuentes* de ineficacia y carga innecesaria y, tomando en consideración que, en el citado Programa de Mejora de la Legislación, se apela a la colaboración de las partes interesadas y los Estados a fin de mejorar la legislación de la UE en el contexto de REFIT, dedicaremos el presente artículo al etiquetado nutricional regulado por el criticado (y criticable) Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor⁸. Las disposiciones relativas al etiquetado nutricional, que no serán plenamente aplicables hasta 2016⁹ (salvo en el caso que se incluya ya información nutricional en el etiquetado de los productos alimenticios¹⁰), deberían ser una prioridad para REFIT precisamente porque *no son aún de aplicación generalizada*; por lo tanto, su derogación o enmienda serviría para *prevenir* los efectos negativos y desfavorables que, seguramente, se producirán al convertirse íntegramente en reglas de obligatorio cumplimiento.

II. La información nutricional en el etiquetado de los productos alimenticios: ¿por qué, cómo y cuándo?

El objetivo fundamental de la información nutricional que aparece en las etiquetas de los alimentos es permitir a los consumidores que elijan los productos más saludables entre aquellos a los que tienen acceso¹¹; por otro lado, dicha información es una herramienta importante que los fabricantes de alimentos pueden utilizar para comunicar información esencial sobre el valor nutritivo y la composición de sus productos¹².

⁷ Véase, sin ir más lejos, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones "Normativa inteligente en la Unión Europea" [documento COM(2010) 543 final].

⁸ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión (DO L 304 de 22.11.2011, p. 18). Véanse, sobre esta normativa comunitaria: "La nueva regulación del etiquetado de los alimentos en la UE: ¿estamos preparados para el día 'D', el 13 de diciembre de 2014?", *Revista Aranzadi de Unión Europea*, núm. 4, págs. 37-55; Bremmers, H., "An Integrated Analysis of Food Information to Consumers: Problems, Pitfalls, Policies and Progress", *Proceedings in Food System Dynamics*, 2012, págs. 614-627 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 27 de febrero de 2013: <http://131.220.45.179/ojs/index.php/proceedings/article/view/262/243>); Costato, L., Borghi, P. y Rizzoli, S., "Compendio di diritto alimentare", CEDAM, 2013, págs. 253-256; Ferro, M. e Izzo, U., "Diritto alimentare comparato", Il Mulino, 2012, págs. 126-131; Hagenmeyer, M. "Food information regulation: commentary on regulation (EU) No. 1169/2011 on the provision of food information to consumers", *Lexxion*, 2012, 448 págs.; y Nihoul, P. y Van Nieuwenhuyze, E., "L'étiquetage des denrées alimentaires: une pondération réussie entre intérêts contradictoires?", *Journal de droit européen*, Vol. 20, núm. 192, 2012, págs. 237-243 [también se ha publicado sobre este Reglamento el e-book titulado *1169 preguntas y respuestas sobre el etiquetado de los alimentos* (véase: <https://www.bebookness.com/1169-preguntas-y-respuestas-sobre-el-etiquetado-de-los-alimentos-silvia-banares-vilella>)].

⁹ Véase: Mayoral, A., *op. cit.*, págs. 4-5.

¹⁰ Véanse la preguntas núms. 1703, 1704 y 1705 del ya citado e-book titulado *1169 preguntas y respuestas sobre el etiquetado de los alimentos*.

¹¹ Véase "El etiquetado nutricional en Europa", EUFIC, 2010 (información disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 23 de mayo de 2014: <http://www.eufic.org/article/es/artid/ Etiquetado-nutricional-Europa/>).

¹² Véase "Un etiquetado nutricional centrado en el valor energético", EUFIC, 2006 (información disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 23 de mayo de 2014:

En este sentido en el segundo considerando de la Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de septiembre de 1990, relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios¹³, el legislador afirmaba "que existe un interés público creciente por la relación entre la alimentación y la salud y por la elección de una dieta adecuada a las necesidades individuales"; además, se esperaba que "... un etiquetado adecuado sobre propiedades nutritivas de los alimentos contribuirían en gran medida a capacitar al consumidor para llevar a cabo [elecciones acertadas al respecto]"¹⁴.

Como ha subrayado la doctrina, la aplicación de la citada Directiva 90/496/CEE no ha sido precisamente un éxito puesto que parece ser que las etiquetas nutricionales no siempre transmiten el mensaje esperado de forma eficaz¹⁵. No obstante, o precisamente por ello, tanto a nivel privado como oficial, la regulación del etiquetado nutricional que, en principio, constituye un instrumento que permite al consumidor tomar decisiones sobre su dieta y estilo de vida con conocimiento de causa, no ha dejado de ser objeto de apasionadas polémicas¹⁶; aunque, por ejemplo, en el Libro Blanco de la Comisión "Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados

<http://www.eufic.org/article/es/page/FTARCHIVE/artid/etiquetado-nutricional-valor-energetico/>). Sobre este tema pueden consultarse también: Baltas, G., "Nutrition labelling: issues and policies", *European Journal of Marketing*, Vol. 35, núm. 5/6, 2001, págs 708-721; Barreiro-Hurlé, J. y otros, "Does nutrition information on food products lead to healthier food choices?", *Food Policy*, Vol. 35, núm. 3, 2010, págs. 221-229; Campos, S. y otros, "Nutrition labels on pre-packaged foods: a systematic review", *Public Health Nutrition*, Vol. 14, núm. 8, 2011, págs. 1496-1506; Cheftel J. C., "Food and nutrition labelling in the European Union", *Food Chemistry*, Vol. 93, núm. 3, 2005, págs. 531-550; Cowburn, G. y Stockley, L., "Consumer understanding and use of nutrition labelling: a systematic review", *Public Health Nutrition*, Vol. 8, núm. 1, 2004, págs 21-28 (disponible en: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN8_01%2F51368980005000054a.pdf&code=8531888fbff89f513395fd739ff44a29); Deville-Almond, J. y Halliwell, K., "Understanding and interpreting nutrition information on food labels", *Nursing Standard*, Vol.28, núm. 29, 2014, págs. 50-57; Dietz, W.H. y Sylvetsky, A. C., "Nutrient-content claims--guidance or cause for confusion?", *The New England journal of medicine*, Vol. 371, núm. 3, 2014, págs. 195-198; Edge, M. S. y otros, "The impact of variations in a fact-based front-of-package nutrition labeling system on consumer comprehension", *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, Vol. 114, núm. 6, 2014, págs. 843-854; Feunekes, G. I. J. y otros, "Front-of-pack nutrition labelling: Testing effectiveness of different nutrition labelling formats front-of-pack in four European countries", *Appetite*, Vol. 50, núm. 1, 2008, págs 57-70; Gracia, A., Loureiro, M. y Nayga Jr., R. M., "Do consumers perceive benefits from the implementation of a EU mandatory nutritional labelling program?", *Food Policy*, Vol. 32, núm. 2, 2007, págs. 160-174; Grunert, K. G. y Wills, J. M, "A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels", *Journal of Public Health*, Vol. 15, núm. 5, 2007, págs. 385-399; Hodgkins, C. E. y otros, "Guiding healthier food choice: systematic comparison of four front-of-pack labelling systems and their effect on judgements of product healthiness", *British Journal of Nutrition*, Vol. 113, núm. 10, 2015, págs. 1652-1663; Leek, S. y otros, "Consumer Confusion and Front Of Pack (FOP) Nutritional Labels", Birmingham Business School, University of Birmingham, 2015, 28 págs. (véase: <http://rab.bham.ac.uk/pubs.asp?id=8aad21d7-2588-4c55-9996-17c24276f336>); Lichtenstein, A.H. y otros, "Food-intake patterns assessed by using front-of-pack labeling program criteria associated with better diet quality and lower cardiometabolic risk", *The American Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 99, núm. 3, 2014, págs. 454-462; Lowe, B. y otros, "Nutritional labelling information: Utilisation of new technologies", *Journal of Marketing Management*, Vol. 29, núm. 11-12, 2013, págs 1337-1366; y Tymms, S., "Design, format and impact of front-of-pack nutrition labelling: An independent review of refereed literature", Australian Food Grocery Council, Australia, 2011, págs. 1-26

¹³ DO L 276 de 6.10.1990 p. 40.

¹⁴ Véase el cuarto considerando de la Directiva 90/496/CEE; por otro lado, en el quinto considerando se declaraba "que el etiquetado sobre propiedades nutritivas fomentará presumiblemente una mayor actividad en el campo de la educación alimentaria de los consumidores", lo que, como ha destacado Fernández Marilgera, E., no se cumplió por la propia imprecisión de la citada Directiva y por otras razones tan variadas como variables (véase de dicha autora: "¿Por qué se impone un ininteligible etiquetado nutricional sin formar ni informar a los consumidores...?", *BoDIA/Co*, núm. 7, 2014, págs. 15-16).

¹⁵ Véase, por ejemplo: Fernández Marilgera, E., *op. cit.*, pág. 16.

¹⁶ Véanse: Mayoral, A., *op. cit.*, pág. 3.

con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad”¹⁷ se declaraba que “el etiquetado nutricional es un medio de información de los consumidores que contribuye a la adopción de *decisiones buenas*¹⁸ para la salud al comprar los alimentos y las bebidas”.

En este contexto, la Comisión presentó el 30 de enero 2008 una *ambiciosa*¹⁹ “Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor”²⁰ en la que se reiteraba que:

- el etiquetado nutricional es una forma *establecida* de informar al consumidor que ayuda a elegir alimentos sanos con conocimiento de causa²¹;
- existe un amplio acuerdo en que se puede mejorar la eficacia del etiquetado nutricional a fin de aumentar la capacidad de los consumidores de elegir una dieta equilibrada²²;
- algunas partes interesadas han tomado iniciativas para fomentar la inclusión de información nutricional en la parte delantera de los envases, aunque, en los sistemas de etiquetado utilizados existen divergencias que pueden crear obstáculos para el comercio²³; y
- en cuanto al etiquetado sobre propiedades nutritivas, se estima que la inclusión de determinadas menciones nutricionales en el etiquetado es una fuente importante de información para el consumidor²⁴.

En la “Exposición de motivos” de la citada Propuesta, la Comisión reconocía también que “las partes interesadas están insatisfechas con la legislación [relativa al etiquetado nutricional], pero hay divergencias sobre cómo mejorarla”, concluyendo que era preciso imponer “... el etiquetado obligatorio de los elementos nutricionales clave en el campo visual principal”²⁵.

¹⁷ Documento COM(2007) 279 final de 30.5.2007.

¹⁸ *Sic* en el epígrafe núm. 4 de la versión castellana del citado documento COM(2007) 279 final.

¹⁹ *Sic* en: Solvy, D. G., “El Reglamento (UE) nº 1169/2011: ¿habremos separado la paja (la información del consumidor) del grano (el etiquetado nutricional) antes del 13 de diciembre de 2016?”, *BoDiA/Co*, núm. 7, 2014, pág. 25.

²⁰ Documento COM(2008) 40 final (véanse, sobre la Propuesta de la Comisión de 30 de enero de 2008: Capelli, F., “Evoluzione del ruolo dell’etichettatura degli alimenti: dalle proprietà nutritive agli effetti sulla salute, alla luce della proposta di nuovo regolamento sull’informazione al consumatore di prodotti alimentari”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, núm. 4, 2009, págs. 835-840; Hagenmeyer, M., “The regulation overkill: food information. New labelling and nutrition information legislation to follow the Claims Regulation”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 3, 2008, págs. 165-171; y O’Rourke, R., “Food information or is it really food labelling? The Commission’s legislative proposal for a new regulation”, *European Food and Feed Law Review*, núm. 5, 2008, págs. 300-308).

²¹ Véase el primer epígrafe (“Contexto de la propuesta”) de la “Exposición de motivos” del citado documento COM(2008) 40 final.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Véase el segundo epígrafe (“Consulta de las partes interesadas y evaluación de impacto”) de la “Exposición de motivos” del citado documento COM(2008) 40 final.

²⁵ Véase el primer epígrafe de la “Exposición de motivos” del documento COM(2008) 40 final.

Y así lo hizo el legislador comunitario adoptando a finales de 2011 el citado Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor²⁶. Si revisamos los considerandos de dicho Reglamento podremos comprobar que se insiste en que:

- la presentación obligatoria de información nutricional²⁷ en el envase debe ayudar a actuar en el ámbito de la educación del público sobre nutrición, como parte de la política de salud pública, la cual podría incluir recomendaciones científicas que contribuyan a la educación del público sobre nutrición y a tomar decisiones con conocimiento de causa²⁸;
- para interesar al *consumidor medio* y responder así a los objetivos informativos por los que se introduce la información indicada, y dado el bajo nivel actual de conocimientos en materia de nutrición, dicha información ha de ser sencilla y de fácil comprensión²⁹;
- la información en el mismo campo visual, de las cantidades de elementos nutricionales y de indicadores comparativos de una forma fácilmente reconocible, que permita evaluar las propiedades nutricionales de un alimento, debe considerarse en su totalidad como parte de la información nutricional y no debe tratarse como un grupo de declaraciones individuales³⁰; y
- conviene asegurar un determinado nivel de coherencia en el desarrollo de nuevas formas de expresión y presentación de la información nutricional. Por consiguiente, es oportuno promover el intercambio y la puesta en común constantes de prácticas idóneas y de experiencia entre los Estados miembros y con la Comisión, y fomentar la participación en dichos intercambios de los interesados³¹.

III. La Sección 3 del Reglamento (UE) nº 1169/2011 (información nutricional)

1. El interés de los consumidores por la relación entre la alimentación y la salud... ¿o una excesiva *medicalización* del sector alimentario?

Nos parece que lo que hemos expuesto hasta aquí basta para hacerse una idea del interés que despierta el etiquetado nutricional y, en especial, la importancia que le

²⁶ Véase la versión consolidada del Reglamento nº 1169/2011 en la siguiente página de Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1400922353014&uri=CELEX:02011R1169-20140219>.

²⁷ Que debe "hacer referencia a la presencia de valor energético y de determinados nutrientes en los alimentos" (véase el considerando núm. 34 del Reglamento nº 1169/2011).

²⁸ Véase también el considerando núm. 34 del Reglamento nº 1169/2011.

²⁹ Véase el considerando núm. 41 del Reglamento nº 1169/2011, en el que el legislador comunitario reconoce que puede confundirse al consumidor si una parte de la información nutricional aparece en el campo visual principal, conocido en general como la "parte frontal" del envase y otra en un lugar distinto del envase, por ejemplo en la "parte posterior": "por tanto, la información nutricional debe aparecer en el mismo campo visual".

³⁰ Véase el considerando núm. 46 del Reglamento nº 1169/2011.

³¹ *Ibidem*, considerando núm. 45.

atribuye el legislador comunitario³². En efecto, en el undécimo considerando del Reglamento (UE) nº 1169/2011, se declara:

“La opinión pública tiene interés por la relación entre la alimentación y la salud, y por la elección de una dieta adecuada a las necesidades individuales. En el [ya citado] Libro Blanco de la Comisión, de 30 de mayo de 2007, acerca de una Estrategia Europea sobre Problemas de Salud relacionados con la Alimentación, el Sobrepeso y la Obesidad [...], se señaló que el etiquetado sobre propiedades nutritivas es un método importante para informar a los consumidores sobre la composición de los alimentos y para ayudarles a tomar una decisión con conocimiento de causa. En la Comunicación de la Comisión de 13 de marzo de 2007, titulada *Estrategia en materia de Política de los Consumidores 2007-2013 – Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz*³³, se subrayó que permitir que los consumidores decidan con conocimiento de causa es esencial tanto para una competencia efectiva como para el bienestar de los consumidores. El conocimiento de los principios básicos de la nutrición y una información nutricional apropiada sobre los alimentos ayudaría notablemente al consumidor a tomar tales decisiones. Las campañas de educación e información son un importante instrumento para hacer que las informaciones sobre alimentos sean más comprensibles para los consumidores.”.

En este sentido, en la Sección 3 del Reglamento (UE) nº 1169/2011 se incluyen:

- el Art. 29 (“Relación con otros actos legislativos”);
- el Art. 30 (“Contenido”), cuyo punto 1 establece que “la información nutricional obligatoria incluirá lo siguiente: a) el valor energético, y b) las cantidades de grasas, ácidos grasos saturados, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal”;
- el Art. 31 (“Cálculo”), que reenvía a los factores de conversión enumerados en el anexo XIV;
- el Art. 32 (“Expresión por 100 g o por 100 ml”);
- el Art. 33 (“Expresión por porción o por unidad de consumo”);
- el Art. 34 (“Presentación”), referente al campo visual en el que deben figurar las correspondientes menciones; y
- el Art. 35 (“Formas adicionales de expresión y presentación”), disposición de la que nos ocuparemos ampliamente más adelante.

Aunque no se encuentren en la citada Sección 3, hemos de subrayar que en el Art. 4(c) se introduce la nutricional como una de las categorías de información exigible, cuando la legislación alimentaria la establezca como obligatoria; más importante es

³² Aunque algunos autores hayan criticado por ambiguo el concepto y la funcionalidad del etiquetado nutricional *utilizado* por el legislador comunitario puesto que, en algunos casos, lo considera un método para formar o educar a los consumidores y en otros como un instrumento *autosuficiente* (?) de información [“una pescadilla que se muerde la cola”, según Fernández Marilgera, E. (*op. cit.*, pág. 17) o “un nuevo alfabeto que hay que entender o descifrar sin haberlo aprendido previamente” (véase: Solvy, D. G., *op. cit.*, pág. 26)].

³³ Documento COM(2007) 99 final de 13.3.2007.

aun el Art. 9(l), en virtud del cual se incluye la información en cuestión en la "Lista de menciones obligatorias".

En principio, el siguiente paso sería ocuparnos de las disposiciones del Reglamento nº 1169/2011 que acabamos de enumerar... Sin embargo, el hecho de que no serán *plenamente* de obligado cumplimiento hasta finales de 2016 y que es probable que la DG Sante de la Comisión publique antes algún nuevo documento de orientación al respecto³⁴, nos permiten remitir al lector a la abundante bibliografía disponible (y en especial al ya citado *e-book* cuyo título es *1169 preguntas y respuestas sobre el etiquetado de los alimentos*).

Sí nos centraremos en el estudio de los efectos del peculiar Art. 35 del Reglamento que nos interesa, que podrían ser desastrosos para el buen funcionamiento del Mercado interior de la UE.

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

2.1 El Art. 35 del Reglamento nº 1169/2011³⁵

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

"Además de las formas de expresión a que se refieren el artículo 32, apartados 2 y 4, y el artículo 33, y de las formas de presentación a que se refiere el artículo 34, apartado 2, el valor energético y las cantidades de nutrientes a que se refiere el artículo 30, apartados 1 a 5, podrán facilitarse por medio de *otras formas de expresión y/o presentación mediante formas o símbolos gráficos además de mediante texto o números*³⁶, a condición de que se cumplan todos los requisitos siguientes:

³⁴ Como hizo a la DG SANCO a finales de 2013 con el Informe "Preguntas y respuestas relativas a la aplicación del Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor". En efecto, la tercera parte de este documento (disponible en: http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/docs/qanda_application_reg1169-2011_es.pdf) está dedicada a la "Información nutricional" y en ella se abordan temas tan variados como interesantes: la inaplicabilidad del Reglamento nº 1169/2011 a los complementos alimenticios, aguas minerales naturales, etc. (Art. 29); cantidad de referencia para la información nutricional (Arts. 32 y 33, y anexo XV); vitaminas y minerales que pueden figurar en la etiqueta (Arts. 30.2, 32.2, 32.3, 33.1 y anexo XIII); etcétera. Además, cabe recordar que, a finales de 2012, se publicaron igualmente las siguientes directrices: "Documento de orientación para las autoridades competentes en materia de control del cumplimiento de la legislación de la UE sobre: Reglamento (UE) nº 1169/2011 [...] sobre la información alimentaria facilitada al consumidor [...] y Directiva 90/496/CEE [...] relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios y Directiva 2002/46/CE [...] relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios por lo que respecta al establecimiento de tolerancias para los valores nutricionales declarados en la etiqueta" (documento disponible en: http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance_tolerances_december_2012_es.pdf); y "Guidance Document for Competent Authorities for the Control of Compliance with EU Legislation on: Council Directive 90/496/EEC [...] and Regulation (EU) No 1169/2011 [...] with regard to methods of analysis for determination of the fibre content declared on a label" (http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance_methods_analysis_fibre_dec2012.pdf).

³⁵ Véanse, sobre esta disposición: "¿Son los semáforos nutricionales la mejor manera de informar a los consumidores sobre los nutrientes contenidos en los productos alimenticios?", *Revista CESCO*, núm. 11, 2014, págs. 241-256; Barclay, C., "Food Labelling Nutrition – Voluntary Schemes", Standard Note SN/SC/4019, Library of the House of Commons, 2012, págs. 6-8 (documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 29 de mayo de 2015: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04019/SN04019.pdf>); y Hodgkins, C. y otros, "Understanding how consumers categorise nutritional labels: A consumer derived typology for front-of-pack nutrition labelling", *Appetite*, Vol. 59, núm. 3, 2012, págs. 810-811.

³⁶ La cursiva es nuestra.

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

2.2 Reino Unido: El "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling"³⁷

Al referirnos a las citadas *formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional* no se trata, en absoluto de teorizar sobre supuestos hipotéticos, sino de ocuparnos de un tema de candente actualidad cuando el etiquetado nutricional está regulado simultánea y equívocamente por la Directiva 90/496/CEE y el Reglamento nº 1169/2011³⁸: en efecto, ya están aplicándose y *funcionan* sistemas dudosamente voluntarios consistentes en semáforos nutricionales³⁹ (como por ejemplo, el controvertido "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" británico).

³⁷ Véase la "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling - Technical Guidance" publicada por la Food Standards Agency, 2007, 16 págs, disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 26 de mayo de 2014: <http://multimedia.food.gov.uk/multimedia/pdfs/frontofpackguidance2.pdf>; así como la "Guide to creating a front of pack (FoP) nutrition label for pre-packed products sold through retail outlets", Food Standards Agency, 2013, 27 págs., disponible en: <http://multimedia.food.gov.uk/multimedia/pdfs/pdf-ni/fop-guidance.pdf> [entre los artículos doctrinales sobre este sistema, destacan los siguientes: BALCOMBE, K., "Traffic lights and food choice: A choice experiment examining the relationship between nutritional food labels and price", *Food Policy*, Vol. 35, núm. 3, 2010, págs. 211-220 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 27 de mayo de 2014: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/50635/1/611460769.pdf>); y SACKS, G., "Impact of front-of-pack *traffic-light* nutrition labelling on consumer food purchases in the UK", *Health Promotion International*, Vol. 24, núm. 4, 2009, págs. 344-352 (disponible en: <http://heapro.oxfordjournals.org/content/24/4/344.full.pdf+html>).

³⁸ Véase: Solvy, D. G., *op. cit.*, págs. 27-28.

³⁹ Véanse, sobre los sistemas de información basados en un semáforo nutricional: BABIO, N. y otros, "Análisis de la capacidad de elección de alimentos saludables por parte de los consumidores en referencia a dos modelos de etiquetado nutricional: estudio cruzado", *Nutrición Hospitalaria*, Vol. 28, núm. 1, 2013, págs. 173-181; González Santana, S. R., "Un estudio del etiquetado nutricional", *Culcyt*, núm. 47, 2012, págs. 43-47; Kelly, B. y otros, "Consumer testing of the acceptability and effectiveness of front-of-pack food labelling systems for the Australian grocery market", *Health Promotion International*, Vol. 24, núm. 2, 2009, págs. 120-122; Hodgkins, C. y otros, "Understanding how

Cuando empezamos a tomar las notas previas para la preparación de una ponencia titulada "National Nutritional Schemes and their Justification"⁴⁰ nos planteamos la cuestión de si debíamos abordar el análisis de las características y efecto útil de los semáforos nutricionales partiendo de un enfoque general o centrarnos en la iniciativa más consolidada (y conflictiva) de este tipo de sistemas: el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" de uso generalizado en el Reino Unido. Finalmente, decidimos optar por esta última posibilidad.

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

Dicho sistema ha tenido una gran aceptación en el mercado de la Gran Bretaña y es utilizado (¿exigido?) por la mayoría de cadenas de supermercados británicas⁴¹. Los consumidores de dicho Estado miembro parecen también haberse adaptado al semáforo en cuestión rápida y efectivamente⁴².

Sin duda, la principal y única cualidad del "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" es su sencillez; no obstante dicha *simplicidad* constituye también su mayor inconveniente como instrumento para transmitir eficazmente información nutricional válida. En efecto, aunque resulte paradójico, el citado sistema, como explicaremos más adelante, no sólo puede inducir "... a engaño al consumidor"⁴³, sino que no se basa en "... estudios rigurosos y válidos científicamente sobre los consumidores"⁴⁴.

La utilización del semáforo nutricional británico no ha sido aceptada pacíficamente (en particular por los Gobiernos e industriales de otros Estados miembros). En efecto, a petición de Italia, en su sesión de 4 de octubre de 2013, se debatió en el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad, el tema de la utilización supuestamente voluntaria del sistema del semáforo nutricional británico⁴⁵. Las autoridades italianas aportaron un documento en el que exponían sus dudas sobre la legalidad del citado sistema de etiquetado nutricional, *recomendado* oficialmente el 19 de junio. Tras recordar que el mencionado sistema se basa en un código de colores

consumers categorise nutritional labels: a consumer derived typology for front-of-pack nutrition labelling", *Appetite*, Vol. 59, núm. 3, págs. 813-816; Holle, M. y otros, "The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law", *European Food and Feed Law Review*, núm. 3, 2014, págs. 148-149; Longo-Silva, G. y otros, "Traffic light labelling: traduzindo a rotulagem de alimentos", *Revista de Nutrição*, Vol. 23, núm. 6, 2010, págs. 1031-1040 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de mayo de 2014: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v23n6/09.pdf>); y Thorndike, A. N. y otros, "Traffic-Light Labels and Choice Architecture: Promoting Healthy Food Choices", *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 46, nº 2, 2014, págs. 143-149.

⁴⁰ Presentada en la 8th *Food and Feed Law Conference*, que se celebró en Viena en octubre de 2014.

⁴¹ Varios distribuidores (Tesco y Sainsbury en particular) se han comprometido formalmente a utilizar ese etiquetado (véase: Mayoral, A., *op. cit.*, pág. 9).

⁴² Sorprendentemente, el BEUC, que se supone representa a las asociaciones de consumidores de la UE habría alentado a los empresarios de los demás Estados miembros a adoptar ese sistema (véase también: Mayoral, A., *op. cit.*, págs. 9-10).

⁴³ Lo que prohíbe el art. 35.1(a) del Reglamento nº 1169/2011 (véase: Holle, M. y otros, *op. cit.*, pág. 153).

⁴⁴ Tal como exige el art. 35.1(a) del Reglamento nº 1169/2011 (véase también: Holle, M. y otros, *op. cit.*, pág. 153).

⁴⁵ Véase: el "Summary Report of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health held in Brussels on 4 October 2013 (Section General Food Law)", disponible en: http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/scfcah/general_food/docs/sum_04102013_en.pdf.

(rojo, verde y ámbar) que se refieren al correspondiente *contenido* en energía, grasas, azúcares, sal, etc., dichas autoridades nacionales aludieron al citado Art. 35 del Reglamento nº 1169/2011 e insistieron en que la aplicación del sistema británico podría implicar un potencial efecto negativo para el comercio intracomunitario así como una interferencia en la capacidad de elegir de los consumidores⁴⁶. Sin embargo, la Comisión, ante la firme opinión contraria de los británicos y los argumentos esgrimidos por diferentes Estados miembros, decidió que era urgente no decidir nada...

En nuestra opinión, el semáforo nutricional británico es *ilegal* (es decir, incompatible con el Derecho de la UE). Entendemos en primer lugar que debido a su naturaleza híbrida, el Reino Unido hubiera debido notificarlo a la Comisión no sólo en virtud del tantas veces citado Art. 35 del Reglamento nº 1169/2011 y también teniendo en cuenta que los colores rojo/ámbar representan alegaciones nutricionales negativas (o no beneficiosas) tal como prevé el Reglamento nº 1924/2006⁴⁷. En efecto, puesto que los consumidores asumen que los alimentos en los que el semáforo está en rojo son "poco saludables", en oposición a los alimentos en cuyo etiquetado figuran más luces en verde por lo que podrían apreciarse como "saludables", el sistema británico en cuestión puede calificarse como un conjunto de declaraciones de propiedades saludables implícitas y por ello debe aplicarse al "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" el citado Reglamento nº 1924/2006⁴⁸.

De todos modos, la ilegalidad más grave en la que incurre el sistema supuestamente voluntario⁴⁹ del semáforo nutricional británico es la infracción de un principio fundamental en la UE: el de la libre circulación de mercancías. Tal incumplimiento del Derecho comunitario sería efectiva, aunque el sistema fuera realmente voluntario: justamente, si nos atenemos a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), incluso las normas no vinculantes pueden constituir una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas prohibida por el Art. 34 TFEU⁵⁰. Por otra parte, el TJUE ha declarado que este tipo de medidas no pueden escapar a lo previsto en el citado Art. 34 del TFUE, por el mero hecho de que no sean vinculantes, ya que incluso en ese caso pueden influir en la conducta de los comerciantes y de los consumidores de un determinado Estado, burlando así el objetivo consagrado en el Tratado⁵¹.

⁴⁶ Véase: Solvy, D. G., *op. cit.*, págs. 27-28.

⁴⁷ Véase el sexto considerando del Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos (DO L 12 de 18.1.2007, p. 3). Véase una extensa lista de referencias bibliográficas sobre el Reglamento nº 1924/2006 en la siguiente página de Internet, consultada el 16 de noviembre de 2014: <http://derechoconsumo.blogspot.com.es/2007/02/etiquetado-reglamento-n-19242006.html>.

⁴⁸ Cuyo Art. 23 obliga también a los Estados miembros que tengan intención de aprobar una nueva medida en el ámbito de dicha normativa a notificarlo a la Comisión y a los demás Estados, así como a justificar su adopción. No nos consta que la Gran Bretaña haya cumplido sus obligaciones de notificación [sí lo hicieron Dinamarca (notificación 2014/306/DK de 30.6.2014), Suecia (notificación 2014/315/S de 4.7.2014), etc.].

⁴⁹ Véase: Holle, M., M.y otros, *op. cit.*, págs. 153-154.

⁵⁰ Véase la sentencia "Comisión/Irlanda", de 24 de noviembre de 1982, asunto 249/81, Recopilación de Jurisprudencia 1982 pág. 4005 (pueden consultarse también dos artículos recientes sobre la jurisprudencia consagrada por el TJUE en esta materia: Carrolla, B. E., "Rhetoric of 'Buy Irish Food' campaigns: speaking to consumer values to valorise the 'local' and exclude 'others'?", *Irish Geography*, Vol. 45, núm. 1, 2012, págs. 87-109; y Hojnik, J., "Free movement of goods in a labyrinth: Can Buy Irish survive the crises?", *Common Market Law Review*, Vol. 49, núm 1, 2012, págs. 291-326).

⁵¹ Véase: Solvy, D. G., *op. cit.*, págs. 25-27; por su parte, Finardi, C. (en: "Etichette UK: Dieta mediterranea bocciata?", *Alimenti & Bevande*, núm. 7, 2013, págs. 53-60) opina que el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" es especialmente perjudicial para los países exportadores de los alimentos que componen la dieta mediterránea.

2.3 Francia: varias propuestas y diversas iniciativas... ¡La confusión reina en la 'République'!

Se atribuye al General De Gaulle la siguiente reflexión: "*Comment voulez-vous gouverner un pays qui a deux cent quarante-six variétés de fromage?*".

Por supuesto, las *formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional* aplicadas o en proyecto en Francia no son 246. Sin embargo, sí son tan diversas como controvertidas...

Puesto que, *brevitatis causae*, no podremos ocuparnos en detalle de todas ellas, empezaremos refiriéndonos a la propuesta de Ley sobre la Salud⁵² presentada hace ya algún tiempo por Mme. Marisol Touraine, Ministra de Asuntos Sociales, Salud y Derechos de la mujer, en la que se prevé *un etiquetado simplificado oficial que podrá ser utilizado voluntariamente por los fabricantes o distribuidores sobre sus productos*⁵³. Basándose precisamente en el Art. 35 del Reglamento nº 1169/2011, se incluye en dicho texto un Art. 5 en el que se estipula lo siguiente:

"Con el fin de facilitar la información al consumidor y para ayudarle a elegir con pleno conocimiento de causa, sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 9, 16 y 30 del Reglamento (UE) nº 1169/2011 [...] la declaración nutricional puede ir acompañada de una presentación o de una expresión por medio de gráficos o símbolos en el sentido del artículo 35 del mismo Reglamento"⁵⁴.

Todavía no sabemos si y como se aplicará tan inquietante disposición, ya que, en su caso deberá ser desarrollada por la vía reglamentaria.

Como ha subrayado la doctrina, la confusión y el desconcierto dominan actualmente el mercado francés y se han propuesto e incluso experimentado sistemas de *formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional* tan heterogéneos como contradictorios; lo que sí resulta evidente es que, seguramente, todos ellos podrían constituir un grave obstáculo para el acceso al citado mercado de los productos alimenticios de otros Estados miembros.

En este contexto, la *Association Nationale des Industries Agro-alimentaires* (ANIA) recomienda a su adherentes desde 2007 (es decir mucho antes de la adopción del Reglamento que se supone debe armonizar el suministro de información nutricional) que opten por un etiquetado monocromo de los porcentaje de las ingestas diarias recomendadas por porciones de alimento; dicha asociación considera que un logo de este tipo aporta una información real, no-discriminatoria, pertinente y comprensible para los consumidores⁵⁵.

⁵² Véanse: <http://www.gouvernement.fr/action/la-loi-de-sante> y <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000029589477&type=con&tenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=14>.

⁵³ González Enrosa, M., subraya la contradicción implícita en un método oficial que *sólo* puede utilizarse voluntariamente (véase, de dicha autora: "Las disposiciones relativas a la información nutricional de la Ley 'Touraine': el proteccionismo francés de nuevo al ataque", *BoDiAlCo*, núm. 14, 2015, págs. 7-8), aunque no somos de su misma opinión.

⁵⁴ Traducción del autor.

⁵⁵ Véase: "Recommandations pratiques sur l'étiquetage nutritionnel", ANIA, versión de 2009 (disponible en: <http://www.ania.net/sites/default/files/e697fjgss2p11mgo4cde6wma.pdf>).

Por otro lado, siempre en Francia, han aparecido ulteriormente otros métodos para indicar *de otra forma* la información nutricional...

Así, por ejemplo, el Profesor Serge Hercberg propugna la implantación del sistema "5C", propuesto en 2013 en su informe remitido a la Ministra de la Salud "Propositions pour un nouvel élan de la politique de la Santé"⁵⁶. El logo en cuestión⁵⁷ se presenta bajo forma de una serie de *pastillas* de 5 colores que van del verde al rojo (verde/amarillo/naranja/rosa fucsia/rojo), posiblemente enlazadas con 5 notas (de la A a la E). Según el interés nutricional del producto, la superficie de una de las pastillas se agranda para indicar su pertenencia a una de las 5 clases⁵⁸.

Otro logo de colores es el denominado "Aquellefréquence", inicialmente propuesto por *Carrefour* en septiembre de 2014, y luego apoyado por la "Fédération du Commerce et de la Distribution"⁵⁹ (FCD) en marzo de 2015⁶⁰. Se presenta bajo forma de un triángulo invertido (punta hacia abajo) más o menos *lleno* según el color asignado al producto y los alimentos quedan repartidos en 4 clases relacionadas con 4 colores (verde, azul, naranja, violeta). Dichos colores quedan asociados a indicaciones de frecuencias de consumo (frecuencias decrecientes del verde al violeta), siendo tal frecuencia considerada por los promotores de "Aquellefréquence" como una indicación fácilmente comprensible para los consumidores (?). Este sistema debería basarse en los perfiles que han de desarrollar los miembros de un comité científico patrocinado por *Carrefour*⁶¹.

No disponemos de espacio suficiente para narrar el conflicto entre los partidarios de uno u otro sistema ni la consiguiente controversia con posiciones antagónicas y, aparentemente, irreconciliables: recordaremos, por ejemplo, que en mayo de 2014, un colectivo de sociedades científicas y asociaciones de consumidores solicitó que el sistema "5C" se convirtiera, mediante su aprobación legislativa, en el modelo de etiquetado oficial simplificado en Francia⁶²; sin embargo, la ANIA y la FCD se oponen al citado sistema.

Los argumentos en contra del sistema "5C" se basan en que la utilización de una *pastilla* roja estigmatiza, según los empresarios, ciertos productos y culpabiliza a los consumidores de los mismos. En una nota de prensa de la FCD fechada el 14 de

⁵⁶ Véase: *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie: "Mesures concernant la Prévention nutritionnelle" (disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000068.pdf>).

⁵⁷ Calificado "de colores simples" (véase: González Enrosa, M., *op. cit.*, págs. 6-7).

⁵⁸ Según Mayoral, A. este sistema es una versión *à la française* del semáforo británico con todos sus defectos e inconvenientes (véase, de dicho autor *op. cit.*, pág. 5).

⁵⁹ <http://www.fcd.fr/>.

⁶⁰ Véase la nota de prensa "Les enseignes du commerce et de la distribution développent une information nutritionnelle volontaire, simple, lisible et commune", que puede consultarse en: <http://www.fcd.fr/documentation/get-communique/id/205>.

⁶¹ Véase más información al respecto en: Ducrot, P. y otros, "Compréhension objective vis-à-vis de différents systèmes d'information nutritionnelle simplifiés sur la face avant des emballages des aliments: étude NutriNet-Santé", *Nutrition Clinique et Métabolisme*, Vol. 28 Sup. 1, 2014, págs. S186-P224; así como en: *Étude sur la formulation des fréquences accompagnant le logo 'Aquellefréquence'*, Étude du Credoc, 2015 (que puede encontrarse en: <http://www.credoc.fr/publications/index.php>).

⁶² Véase la *Lettre ouverte au Premier Ministre des Sociétés savantes médicales, Associations de consommateurs et Associations de malades* "Pour un étiquetage nutritionnel simple, intuitif et compréhensible par tous sur la face avant des emballages des aliments" de 13.5.2014 (http://www.sfsp.fr/petitions/file/Lettre_ouverte.pdf).

marzo de 2015, los grandes minoristas (*Carrefour, Casino, Auchan, Monoprix, etc.*⁶³) comunicaron que apoyaban el dispositivo "Aquellefréquence" y anunciaron que iban a hacer *tests* sobre varias gamas de productos de la marca del distribuidor en sus centros locales.

En este enrarecido ambiente, destacan algunas opiniones sensatas como la de la ANIA, que ha manifestado su oposición a cualquier dispositivo de etiquetado nutricional simplista basado únicamente en un código de colores y un enfoque *medicalizado* de la alimentación: siempre según la misma fuente, hay que tener en cuenta los límites de los sistemas basados en perfiles nutricionales en base a la asignación de colores, así como la ausencia de distanciamiento en relación al impacto de dichos dispositivos⁶⁴.

Pero no todas las amenazas a la unidad del Mercado alimentario en la UE son el resultado de la falseada interpretación de tantas veces Art. 35 del Reglamento sobre la información alimentaria. No podemos olvidar que el Art. 36 de dicha normativa comunitaria establece, por su parte, los requisitos aplicables a las informaciones facultativas sobre los productos alimenticios... ¡Otra brecha abierta que podría falsear el objetivo armonizador del Reglamento nº 1169/2011! En este sentido un reciente informe del *Fond Français pour l'Alimentation et la Santé* (FFAS) concluye que "se puede deducir de dicha disposición que cada empresario del sector alimentario⁶⁵ puede libremente tomar la iniciativa de dar una información facultativa, incluyendo un sistema de representación gráfica de la información nutricional⁶⁶, por poco que las tres exigencias estipuladas en el artículo 36 del Reglamento sean respetadas^[67]"⁶⁸.

En este contexto, nos parece oportuna la reflexión del ya mencionado FFAS sobre el riesgo de proliferación de sistemas de representación gráfica que podrían basarse en el citado Art. 36, lo que no sería provechoso ni para los consumidores ni para los empresarios del sector alimentario⁶⁹.

2.4 Otros Estados miembros: los logos salud positivos

Algunos logos señalan exclusivamente los alimentos "que deben preferirse"⁷⁰. Tal es el caso de la indicación "green keyhole" un logo desarrollado desde 1989 en Suecia

⁶³ Salvo los Centros *Leclerc*, que anunciaron su oposición a todo sistema basado en cualquier tipo de colores.

⁶⁴ Véase la nota de prensa "L'ANIA denonce le simulacre de dialogue de la ministre de la sante", de 26.3.2015 (http://www.ania.net/sites/default/files/cp_lsp_lania_denonce_le_simulacre_de_dialogue_de_la_ministre_de_la_sante_260315.pdf) en la que se recuerda el papel primordial de la educación para cambiar duraderamente los comportamientos.

⁶⁵ La cursiva es nuestra.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Es decir, que la información alimentaria proporcionada voluntariamente no induzca a error al consumidor, no será ambigua ni confusa y se base, según proceda, en los datos científicos pertinentes (véase: Mayoral, A., *op. cit.*, pág. 6).

⁶⁸ Véase: "Les dispositifs graphiques d'information nutritionnelle", FFAS, 2015, disponible en: http://alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2015/01/Systemes_info_nutri_1501.pdf (traducción del autor).

⁶⁹ Véase: Mayoral, A., *op. cit.*, pág. 7.

⁷⁰ *Ibidem*, pág. 8.

por la *Swedish National Food Administration* y que parece haber sido adoptado por otros países escandinavos⁷¹.

Otro logo de este tipo se utiliza en los Países Bajos: se trata de "Choices", desarrollado por científicos⁷² para la "Choice International Foundation"⁷³.

Este tipo de *marcas* plantea una doble problemática: por un lado pueden cuestionarse los efectos resultantes de la posibilidad de suponer una distinción entre diversos alimentos así como los criterios aplicables; por otra parte será necesario analizar si, por su acceso limitado, atribución (más o menos arbitraria) y financiación no constituyen una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas prohibida por el Derecho comunitario⁷⁴.

En nuestra opinión las Instituciones comunitarias deberían actuar al respecto con celeridad y contundencia, ya que poner en cuestión sistemas consolidados y bien aceptados por los consumidores estimula, a menudo, el auge del euroescepticismo...

IV. Conclusiones

1. Sobre la obligatoriedad de que la información nutricional figure en el etiquetado de los productos alimenticios

Tenemos muchas dudas sobre la utilidad de la información nutricional en cuestión y esperamos que (dentro o fuera del Programa REFIT) se modifiquen las reglas por las que se rige, o regirá, para que sea efectivamente comprensible para los consumidores y se eliminen también algunos defectos evidentes (como, por ejemplo, su innecesaria complejidad⁷⁵) antes de la fatídica fecha del 14 de diciembre de 2016. Somos optimistas por naturaleza, pero no tanto como para pensar que el legislador

⁷¹ Véanse, sobre el símbolo sueco: <http://www.slv.se/en-gb/Group1/Food-labelling/Keyhole-symbol/> (página consultada el 21 de julio de 2014); sobre el danés: <http://www.noeglehullet.dk/services/English/forside.htm> (consultada también el 21 de julio de 2014); y, sobre el noruego: http://www.nokkelhullsmerket.no/frontpage_en/?spraak=en (consultada igualmente el 21 de julio de 2014). Véase también: Larsson, I. y otros, "The Green Keyhole revisited: nutritional knowledge may influence food selection", *European Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 53, núm. 10, 1999, págs. 776-780.

⁷² Véanse: "A Front-of-Pack Nutrition Logo: A Quantitative and Qualitative Process Evaluation in the Netherlands", *Journal of Health Communication: International Perspectives*, Vol. 14, núm. 7, 2009, págs. 631-645; Dötsch-Klerk, M. y Jansen, L., "The Choices programme: a simple, front-of-pack stamp making healthy choices easy", *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 17 (S1), 2008, págs. 383-386 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://apjcn.nhri.org.tw/server/APJCN/17/s1/383.pdf>); y Roodenburg, A. J. C., "Development of international criteria for a front of package food labelling system: the International Choices Programme", *European Journal of Clinical Nutrition*, núm. 65, 2011, 1190-1200 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://www.nature.com/ejcn/journal/v65/n11/pdf/ejcn2011101a.pdf>).

⁷³ <http://www.choicesprogramme.org/>.

⁷⁴ Véase la "Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías", Comisión Europea - Dirección General de Empresa e Industria, 2010, págs. 11-13 (disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/goods/docs/art34-36/new_guide_es.pdf).

⁷⁵ Véanse, por ejemplo, sobre los efectos negativos de un exceso de información que el consumidor no puede asimilar: Keller, K.L. y Staelin, R., "Effects of quality and quantity of information on decision effectiveness", *Journal of Consumer Research*, Vol. 14, nº 2, 1987, págs. 200-213; y Yamin, M. y otros, "Towards a conceptual model of consumer confusion", *Advances in Consumer Research*, núm. 32, 2005, pág. 145.

comunitario dé un paso atrás y derogue las disposiciones del Reglamento nº 1169/2011 relativas a la información nutricional, como proponen algunos autores⁷⁶.

Por otra parte, la generalización de la obligatoriedad de indicar la información eliminará el efecto que distorsionaba la percepción del consumidor al hacer que éste considerara "mejor" o "más saludable" el producto en cuya etiqueta figuraba información nutricional, fuera ésta la que fuera⁷⁷...

2. Sobre los semáforos y otros tipos de información nutricional basada en signos de colores

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

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

- El código de colores del semáforo o gráfico incita al consumidor a tomar decisiones subjetivas y simplistas sobre los alimentos que se le ofrecen:
 - lo que el consumidor precisa es comprender que no hay productos no saludables *per se*, ya que lo importante es la ingesta nutricional diaria total, así como que la diversidad en los productos alimenticios consumidos puede ayudar a lograr un razonable equilibrio nutricional; y
 - un principio básico de la nutrición advierte que no existen alimentos "buenos" y "malos", sino "buenas" y "malas" dietas (así se declara en el primer considerando del Reglamento nº 1924/2006, citado previamente, al afirmar que "una dieta variada y equilibrada es un requisito previo para disfrutar de buena salud, y *los productos por separado tienen una importancia relativa respecto del conjunto de la dieta*"⁷⁸).
- Un sistema de semáforo, como el aplicado por ejemplo en el Reino Unido, implica consecuencias o efectos no deseados:
 - por ejemplo, el consumidor puede tomar decisiones erróneas por la impresión subjetiva de que un alimento en particular es "saludable", en función del color predominante en el semáforo de su etiqueta; o
 - un consumidor podría sentirse atraído hacia las bebidas refrescantes *light*, en cuyo semáforo predominan las luces verdes, en detrimento de los zumos de frutas que, probablemente, muestran al menos una *luz roja*⁷⁹.

⁷⁶ Véase, por ejemplo: Vidreras Pérez, C., *op. cit.*, págs. 4-7.

⁷⁷ Véase: Chandon. P., "Calories perçues: l'impact du marketing", *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, Vol. 45, núm. 4, 2010, págs. 174-179.

⁷⁸ La cursiva es nuestra.

⁷⁹ Lo que sería incompatible con las directrices nutricionales generalmente aceptadas y perjudicial para la salud, al fomentar el consumo excesivo de determinados alimentos ignorando las buenas prácticas dietéticas (véase el considerando núm. 18 del Reglamento nº 1924/2006). De todos modos quizás no le

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

- no puede excluirse que sobre un determinado alimento sea posible alegar declaraciones saludables autorizadas, pero que, los colores dominantes en *su* semáforo o gráfico sean el rojo o el ámbar, lo que supone *enviar* señales contradictorias a los consumidores y confundirlos cuando se trata de tomar *decisiones saludables*⁸⁰; y

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

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

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

En Francia, un cierto número de profesionales de la salud, entre los cuales se encuentran dietistas y nutricionistas, así como sociólogos, se oponen al sistema "5C", es decir el que se considera una versión *à la française* del semáforo británico⁸¹. Temen que dicho sistema provoque cierta ansiedad o desasosiego en los consumidores, así como que entrañe el riesgo de introducir ortorexias (consumo exclusivo de alimentos *verdes* y temor a los alimentos *rojos*); además, puede inspirar ciertos fenómenos compensatorios de naturaleza arbitraria (me permito algo de rojo, que de otra manera no habría elegido, porque ya he puesto verde en mi cesta). Cabe añadir que los sistemas fundamentados en perfiles nutricionales se basan en conocimientos regularmente cuestionados⁸², no permiten sintetizar realmente el conjunto de las características nutricionales de los alimentos, y no tienen en cuenta determinados elementos importantes para el *equilibrio alimentario*, que son el

falte la razón a Solvy, D. G. cuando afirma que este efecto no deseado se produce sea cual sea el sistema de información nutricional aplicado (véase la obra de dicho autor *op. cit.*, págs. 16-17).

⁸⁰ *Sic* en: Solvy, D. G., *op. cit.*, pág. 16.

⁸¹ Véase: Mayoral, A., que, en *op. cit.*, págs. 7- 8, cita a Guy-Grand, B. ("L'étiquetage des aliments en question", *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, 2014, Vol. 49 núm. 5, págs. 189-190) y a Lecerf, J.M. ["Pourquoi je ne suis pas favorable à l'étiquetage nutritionnel avec un code couleur (partie 1)", Think Tank ObésitéS, 2015 (<http://thinktankobesites.com/2014/06/16/pourquoi-je-ne-suis-pas-favorable-a-letiquetage-nutritionnel-avec-un-code-couleur-partie-1/>)].

⁸² Como la polémica acerca de los ácidos grasos saturados, por ejemplo (véase: Vidreras Pérez, C., *op. cit.*, págs. 5-6).

tamaño de la porción consumida, el momento del consumo, la frecuencia y las asociaciones entre diversos alimentos en el curso de una comida⁸³.

Los muchos años que nos hemos dedicado a la alimentación, aunque desde una perspectiva jurídica, nos permiten recordar una vez más que hemos *aprendido* que no existen alimentos buenos o malos, sino sólo dietas o regímenes buenos y malos. Partiendo de este enfoque no queremos aventurarnos a pronunciarnos, ni siquiera sugerir, sobre quién tiene o no la razón en las polémicas relativas a los perfiles nutricionales⁸⁴ o a la posibilidad de determinar el *valor salud*⁸⁵ de un alimento (o su capacidad de favorecer el equilibrio alimenticio global) considerándolo de manera aislada y basándose únicamente en algunas de sus características⁸⁶. Como se suele decir, *doctores tiene la Iglesia*, y así lo confirman las numerosas referencias bibliográficas citadas en las notas a pie de página⁸⁷...

⁸³ Por lo que se refiere a la polémica relativa al sistema "5C", véanse: Julia, C. y otros, "Application of the British Food Standards Agency nutrient profiling system in a French food composition database", *British Journal of Nutrition*, Vol. 112, núm. 10, 2014, págs. 1699-1705; y Touvier, M. y otros, "Development and validation of an individual dietary index based on the British Food Standard Agency nutrient profiling system in a French context", *The Journal of Nutrition*, Vol. 144, núm. 12, 2014, págs. 2009-2017 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://jn.nutrition.org/content/144/12/2009.long>).

⁸⁴ Véanse: Arambepola, C. y otros, "Validating a nutrient profile model", *Public Health Nutrition*, Vol. 1, núm. 4, 2008, págs. 371-378 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN11_04%2FS1368980007000377a.pdf&code=da637ebd17835e5e5eecd461067b11c3); Clerfeuille, E. y otros, "Assessing the construct validity of five nutrient profiling systems using diet modeling with linear programming", *European Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 67, núm. 9, 2013, págs. 1003-1005 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://www.nature.com/ejcn/journal/v67/n9/pdf/ejcn201395a.pdf>); Darmon, N., "Nutrient profiles discriminate between foods according to their contribution to nutritionally adequate diets: a validation study using linear programming and the SAIN, LIM system", *The American Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 89, núm. 4, 2009, págs. 1227-1236 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://ajcn.nutrition.org/content/89/4/1227.long>); Fulgoni, V. L. y otros, "Development and Validation of the Nutrient-Rich Foods Index: A Tool to Measure Nutritional Quality of Foods", *The Journal of Nutrition*, Vol. 139, núm. 8, 2009, págs. 1549-1554 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://jn.nutrition.org/content/139/8/1549.full.pdf+html>); Quinio, C. y otros, "Comparison of different nutrient profiling schemes to a new reference method using dietary surveys", *European Journal of Nutrition*, Vol. 46 Sup. 2, 2007, págs. 37-46; Maillot, M. y otros, "Nutrient-Dense Food Groups Have High Energy Costs: An Econometric Approach to Nutrient Profiling", *The Journal of Nutrition*, Vol. 37, núm. 7, 2007, págs. 1815-1820 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://jn.nutrition.org/content/137/7/1815.full.pdf+html>); y Martínez Porrera, E. y Nobellar Dicenta, O., "Los perfiles nutricionales: ¿por qué... para qué?", *Gaceta del InDeAI*, Vol. 9, núm. 11, 2007, págs. 10-19.

⁸⁵ *Sic en*: Solvy, D. G., *op. cit.*, pág. 15.

⁸⁶ Véase: Solvy, D. G., *op. cit.*, pág. 25.

⁸⁷ Aunque, los estudios concluyentes relativos a la relación entre el consumo de alimentos con un buen perfil nutricional y la salud son más escasos; véanse: Chiuve, S.E., "The association between a nutritional quality index and risk of chronic disease", *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 40, núm. 5, 2011, págs. 505-513 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3100735/>); y Solvy, D. G., *op. cit.*, págs. 14-16. Y, finalmente, sobre el efecto de los logos en cuestión sobre las ventas, véanse: Levy, A.S. y otros, "The Impact of a Nutrition Information Program on Food Purchases", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 4, 1985, págs. 1-13; Muller, L. y Ruffieux, B., "Modification des achats en réponse à l'apposition de différents logos d'évaluation nutritionnelle de face avant des emballages", *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, Vol. 47, núm. 4, 2012, págs. 171-182; y Sutherland, L. A., "Guiding stars: the effect of a nutrition navigation program on consumer purchases at the supermarket", *The American Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 91, núm. 4, 2010, págs. 1090S-1094S (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 5 de junio de 2015: <http://ajcn.nutrition.org/content/91/4/1090S.full.pdf+html>) [véase también: Mayhew, A. J. y otros,

3. ¿Armonizar o no armonizar... ¡Esta es la cuestión!

Son muchos los autores que consideran que el "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling", así como todo sistema que se inspire en él, resulta artificioso, por no decir *engañoso*, y *no* asegura un alto nivel de protección del consumidor⁸⁸. Por lo tanto, no cumple con los principios consagrados en el Art. 35 del Reglamento nº 1169/2011. Esta es también nuestra opinión.

Para concluir, subrayaremos que nos parece que la actual situación de confusión sobre las *formas adicionales de expresión y presentación de determinada información nutricional* en general⁸⁹ y el controvertido "Front of Pack Traffic Light Signpost Labelling" del Reino Unido en particular, se debe a la innecesaria y errónea inclusión del tantas veces mencionado Art. 35 en el Reglamento nº 1169/2011; aunque esa *inclusión* fuera quizás políticamente necesaria para *salvar* dicha normativa comunitaria en el curso de los agitados debates mantenidos en el Parlamento precisamente en relación con la posibilidad de que los Estados miembros pudieran aplicaran sistemas de información no previstos en el citado Reglamento relativos al etiquetado nutricional. Evidentemente, se trata de una opción desacertada desde la perspectiva de la técnica jurídica, pues dicha disposición supone una *extraña* incoherencia introducida en un Reglamento cuyo objetivo es la armonización; *incoherencia* que se pone en evidencia en la no menos desatinada afirmación que figura en el considerado núm. 43 del Reglamento en cuestión: "... conviene autorizar el desarrollo de diferentes formas de expresión y presentación sobre la base de criterios establecidos en el Reglamento..."; afortunadamente se invita "... a la Comisión a que prepare un informe sobre el uso de dichas formas de expresión y presentación, su efecto en el mercado interior y si es aconsejable una ulterior armonización⁹⁰" (*ibidem*).

¿Se trata pues de una armonización *a largo plazo*... (y que va, por lo tanto, en sentido contrario, a una esperada, casi *anhelada*, armonización plena⁹¹, sin posibilidad de

"Nutrition labelling, marketing techniques, nutrition claims and health claims on chip and biscuit packages from sixteen countries", *Public Health Nutrition*, núm. 30, 2015, págs. 1-10].

⁸⁸ Véase, por ejemplo: Holle, M. y otros. en *op. cit.*, págs. 152-154.

⁸⁹ Véase sobre esta confusión generalizada: Draper, A. y otros, "Front-of-pack nutrition labelling: Are multiple formats a problem for consumers?", *European Journal of Public Health*, Vol. 23, núm. 5, 2011, págs. 517-521 (y sobre las causas y efectos de la confusión: Mitchell, V.W. y Papavassiliou, V., "Marketing causes and implications of consumer confusion", *Journal of Product and Brand Management*, Vol. 8, núm. 4, 1999, págs. 319-339; y Yamin, M. y otros, *op. cit.*, págs. 143-150). Por otra parte algunos autores han detectado que a menudo el consumidor está confundido o desorientado por lo que se refiere la información que se le facilita relativa a las grasas (Ippolito, P.M. y Mathios, A.D., "Nutrition information and policy: A study of US food production trends", *Journal of Consumer Policy*, Vol. 17, nº 3, 1994, págs. 271-305), los vinos (Drummond, G. y Rule, G., "Consumer confusion in the UK wine industry", *Journal of Wine Research*, Vol. 16, nº 1, 2005, págs. 55-64), los alérgenos (Sakellariou, A. y otros, "Food allergen labelling and consumer confusion", *Allergy*, Vol. 65, nº 4, 2010, págs. 534-535), etc.

⁹⁰ Solvy, D. G. opina que la "ulterior armonización" puede llegar demasiado tarde (véase de dicho autor: *op. cit.*, pág. 18).

⁹¹ ¿Inspirada en las nuevas reglas propuestas en los EE.UU., que se basan en un sistema más fácilmente comprensible y *aplicable* [véase: "Un vistazo a la nueva etiqueta de información nutricional propuesta" (documento disponible en español en: <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/LabelingNutrition/ucm387432.htm>); y Solvy, D. G., *op. cit.*, pág. 19].

recurrir ni siquiera un *opting out*)? Hoy por hoy no podemos responder a dicha pregunta...