

Crisis del aceite de orujo

Vicente Rodríguez Fuentes

Abogado. Director del Departamento de Derecho Agroalimentario

CINCO DÍAS. Lunes, 9 de julio de 2001

El jueves día 4, a primera hora de la mañana, viajando en avión de Sevilla a Barcelona, nos encontramos al Director de Exportación de una prestigiosa marca jienense de aceite de oliva. Sus productos son aceite de oliva virgen y aceite de oliva virgen ecológico, aceites en los dos casos totalmente diferentes del aceite de orujo.

Este señor viajaba a Francia con el objetivo de terminar de negociar un importante pedido con una central de compras de este país. Su competidor en este negocio era una marca de aceite italiana a la que él mismo, sospechando ciertas irregularidades, había mandado analizar su producto. "Venden como aceite de oliva virgen lo que no es más que aceite ordinario", me decía, "es casi un fraude". "Sin embargo, sé que voy a perder el negocio por las noticias sobre el orujo español. Estas decisiones se toman muy rápidamente. Ayer hubiera ganado pero hoy sé que no tengo posibilidades". De hecho, Bruselas ya ha recomendado a los países de la UE que tomen las medidas que consideren oportunas, sin llegar a autorizar el bloqueo a las exportaciones.

¿Han valorado las autoridades españolas todas las consecuencias de la medida adoptada de inmovilización cautelar y transitoria del aceite de orujo?

La medida de inmovilización cautelar y transitoria del aceite de orujo, se basa, al parecer, en el art. 26 de la Ley General Sanitaria (Ley 14/1986), que prescribe que cuando exista o se sospeche razonablemente de la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, entre las que cita específicamente la incautación o inmovilización de productos.

Dichas medidas, dice la Ley, deben dictarse atendiendo a los siguientes principios:

- a) Preferencia de la colaboración voluntaria con las autoridades sanitarias.
- b) No se podrán ordenar medidas obligatorias que conlleven riesgo para la vida.
- c) Las limitaciones sanitarias deberán ser proporcionadas a los fines que en cada caso se persigan.
- d) Se deberán utilizar las medidas que en principio menos perjudiquen al principio de libre circulación de las personas y de los bienes, la libertad de Empresa y cualesquiera otros derechos afectados.

De dichos principios, el segundo no es aplicable al caso; es dudoso que se haya respetado el primero y discutible que se hayan tenido mínimamente presente los dos últimos principios. Es también criticable que se haya adoptado la medida sin establecer una duración de la misma, más que indicando su carácter transitorio, lo cual provoca cierta indefensión en sus destinatarios, máxime si consideramos que el levantamiento de la medida queda condicionado al resultado de un proceso analítico adecuadamente validado. Esto es, que a

ARTICULOS DE OPINIÓN

pesar de la apariencia de transitoriedad de la medida, la misma pudiera llegara a ser definitiva.

Nuestro Tribunal Supremo afirmó en una sentencia de 6 de junio de 1988, refiriéndose al artículo 26 de la Ley General de Sanidad, que debe existir una congruencia de motivos y de fines; que si existen varias medidas admisibles se elegirá la menos restrictiva y que cualquier incumplimiento no puede acarrear la medida más grave, que debe reservarse precisamente a los casos más graves.

La cuestión de la proporcionalidad sí ha sido tratada, sin embargo, por la Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, intérprete supremo de los Tratados Europeos, con lo que su aplicación a actos administrativos internos es muy relativa. En puridad, la jurisprudencia comunitaria sólo se tendría en cuenta si la Administración actúa aplicando el Derecho Comunitario. Sin embargo, no hay que olvidar que una medida cautelar de inmovilización de un producto es un obstáculo a la libre circulación de los mismos en el Mercado Común, aunque esta medida no afecte más que a un Estado y se aplique indistintamente a productos nacionales o importados. Por tanto, la inmovilización debe adecuarse al Derecho Europeo, aunque no sea una aplicación inmediata del mismo.

De este modo, tanto por la identidad de razón como por la vinculación existente entre el Ordenamiento Nacional y el Europeo, es conveniente recordar cómo el Tribunal de Luxemburgo ha definido la proporcionalidad de las medidas restrictivas a la libre circulación de alimentos. Proporcional significa necesaria, es decir: no se podría, una vez tomada la medida, haber alcanzado el mismo objetivo (legítimo) con otra medida menos restrictiva. En la Sentencia del 16 de noviembre del 2000 sobre el asunto Comisión contra Bélgica, el Tribunal considera que una medida no es proporcional cuando la salud y la vida de las personas puedan ser protegidas de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas.

La retirada e inmovilización del aceite de orujo tiene unos efectos muy graves no sólo para los productores del mismo, sino para el aceite de oliva en general. Los consumidores de zonas que no tienen una cultura tradicional de consumo de aceite de oliva no distinguen fácilmente entre sus distintos tipos, por lo que es de esperar un desprestigio del aceite de oliva en general. ¿Era necesaria esta medida para conseguir el fin que se persigue?

En nuestro ordenamiento jurídico la Administración tiene la obligación de responder por los daños que ocasiona en el ejercicio de sus funciones. Y responde, -o debería responder-, no sólo en el caso de que los servicios públicos funcionen de forma anómala, sino también cuando los daños causados se deriven del funcionamiento normal de la Administración.

Ahora bien, la Administración sólo está obligada a indemnizar el daño cuando el particular no tiene la obligación jurídica de soportarlo conforme a la Ley. Aquí está la clave del asunto: ¿tienen los productores la obligación de soportar el indudable daño patrimonial que la medida les está ocasionando? En línea de principio, participamos de la opinión de que no tienen esa obligación, es decir, de que la Administración, mediante la adopción de esta medida tan expeditiva y espectacular está causando un daño que el sector no tiene porqué soportar.

Además, y según tiene establecido la jurisprudencia, la actuación administrativa dañina, para no generar responsabilidad patrimonial, debe estar justificada, y sólo lo está cuando guarda los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

ARTICULOS DE OPINIÓN

A la vista de los datos de que se dispone en este momento, creemos que la legalidad de la medida es, como mínimo, cuestionable.

Queda abierto, por tanto, el debate sobre este asunto y, en nuestra opinión, si no se hubiera respetado el principio de proporcionalidad que la Ley impone, la Administración debería indemnizar a los perjudicados por los daños causados.