ES 2024

23

Informe Especial

Etiquetado de los alimentos en la UE

Los consumidores pueden perderse en el laberinto de etiquetas

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-09
¿Qué es el etiquetado de los alimentos?	01-03
Normas de etiquetado de los alimentos	04-06
Tipos de información en las etiquetas	07-08
Funciones y responsabilidades	09
Alcance y enfoque de la auditoría	10-14
Observaciones	15-84
El marco jurídico de la UE prevé información esencial en las etiquetas de los alimentos, pero presenta lagunas considerables	15-45
El marco jurídico de la UE prevé información esencial en las etiquetas de los alimentos	16-19
El retraso en la actualización del marco jurídico limita la capacidad de los consumidores para elegir con conocimiento de causa	20-45
La información de las etiquetas puede ser confusa o inducir a error, y no se hace un seguimiento sistemático de su comprensión	46-59
La evolución constante de las prácticas de etiquetado añade complejidad y puede confundir o inducir a error a los consumidores	47-51
No se realiza un seguimiento sistemático de las necesidades de los consumidores ni de su comprensión de las etiquetas	52-54
Los consumidores no siempre entienden las etiquetas, y las campañas de sensibilización no son una prioridad	55-59

Los sistemas de control, las sanciones y la presentación de informes adolecen de insuficiencias 60-84

Se han establecido sistemas de control, pero presentan deficiencias 62-65

Controles insuficientes de la información voluntaria y el comercio minorista en línea 66-72

Las sanciones no siempre son disuasorias, efectivas o proporcionadas 73-75

Los mecanismos para que los Estados miembros informen sobre sus controles oficiales son engorrosos y su valor añadido no está claro 76-84

Conclusiones y recomendaciones 85-95

Anexos

Anexo I – Aspectos susceptibles de mejora mencionados en el Reglamento IAC y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables

Anexo II – Ejemplos de prácticas de etiquetado que pueden inducir a error a los consumidores

Anexo III – Tipos de sistemas de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase en la UE y el Reino Unido

Abreviaciones

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I Las etiquetas proporcionan a los consumidores información sobre el contenido de los alimentos y les ayudan a tomar decisiones de compra con conocimiento de causa. La Unión Europea dispone de normas de etiquetado cuyo objetivo es facilitar a los ciudadanos información sobre el contenido y las características de los productos alimenticios.

II Emprendimos la presente auditoría debido a la creciente atención que los consumidores, las instituciones de la UE y otras partes interesadas prestan a la información alimentaria. Evaluamos si el etiquetado de los alimentos en la UE ayuda a los consumidores a tomar decisiones con conocimiento de causa al comprar alimentos. Comprobamos el marco jurídico de la UE y cómo se supervisa la comprensión de las etiquetas por parte de los consumidores. También examinamos los sistemas de control de los Estados miembros, cómo controlan que las empresas alimentarias cumplen las normas de etiquetado y cómo informan la Comisión y los Estados miembros sobre estos controles.

III En general, concluimos que el etiquetado de los alimentos en la UE puede ayudar a los consumidores a tomar decisiones más fundamentadas al comprar alimentos, pero existen considerables lagunas en el marco jurídico de la UE, así como insuficiencias en los sistemas de seguimiento, información y control, y en materia de sanciones. Como consecuencia de ello, los consumidores se enfrentan a etiquetas que pueden ser confusas o inducir a error, o que no siempre entienden.

IV Constatamos que el marco jurídico de la UE prevé información esencial en las etiquetas de los alimentos, pero no se han completado siete de las once actualizaciones previstas. Los Estados miembros han puesto en marcha distintas iniciativas para compensar algunos de los elementos ausentes en el marco de la UE. Esto limita la capacidad de los consumidores para elegir con conocimiento de causa y genera desigualdades en el acceso a cierta información relativa a los alimentos dentro de la UE.

V También constatamos que las nuevas prácticas de etiquetado de las empresas alimentarias añaden complejidad y pueden confundir o inducir a error a los consumidores. La Comisión y los Estados miembros no llevan a cabo un seguimiento sistemático de las necesidades de los consumidores ni de la comprensión de las etiquetas por su parte. Sin embargo, consta que los consumidores no siempre entienden las etiquetas. Para solucionar este problema, es fundamental informar y educar a los consumidores, pero los Estados miembros solo llevan a cabo campañas de sensibilización de los consumidores de forma esporádica.

VI Los Estados miembros deben establecer sistemas de control y comprobar si las empresas alimentarias aplican correctamente las normas de etiquetado. Estos sistemas existen, pero no basta con efectuar controles de la información voluntaria y del comercio minorista en línea. En cuanto a las infracciones, las multas no siempre son disuasorias, efectivas o proporcionadas. Los Estados miembros y la Comisión también informan de los resultados de sus controles, pero hemos constatado que los mecanismos de información son engorrosos y el valor añadido no está claro.

VII Recomendamos a la Comisión:

- colmar las lagunas del marco jurídico de la UE en materia de etiquetado de los alimentos;
- intensificar sus esfuerzos para analizar las prácticas de etiquetado;
- efectuar un seguimiento de las expectativas de los consumidores y tomar medidas para mejorar su comprensión del etiquetado de los alimentos;
- reforzar los controles que realizan los Estados miembros de las etiquetas voluntarias y el comercio minorista en línea;
- mejorar la información sobre el etiquetado de los alimentos.

Introducción

¿Qué es el etiquetado de los alimentos?

01 Las etiquetas proporcionan a los consumidores información sobre el contenido de los alimentos y les ayudan a tomar decisiones de compra con conocimiento de causa. Con arreglo a la definición de la UE, una etiqueta consiste en «los letreros, marcas comerciales o de fábrica, signos, dibujos u otras descripciones, escritos, impresos, estarcidos, marcados, grabados o estampados en un embalaje o envase alimentario, o que acompañe al mismo»[1].

02 Las etiquetas informan del valor nutricional, los posibles riesgos (alérgenos) y el consumo seguro de un producto (indicación de la fecha de caducidad y consumo preferente). También constituyen un importante medio de publicidad, que se utiliza para hacer el producto más atractivo para los compradores potenciales destacando determinadas cualidades, como el hecho de ser sano o ecológico o no contener gluten.

03 El derecho de los consumidores a una información completa y precisa sobre los alimentos ha cobrado cada vez más relevancia en los últimos años, con un interés creciente por la salud y el bienestar, la sostenibilidad y la transparencia. Al mismo tiempo, también han evolucionado las prácticas de comercialización y se ha ampliado la oferta de alimentos.

[1] Artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

Normas de etiquetado de los alimentos

04 La UE cuenta con un marco jurídico cuyo objetivo es facilitar a los ciudadanos información sobre el contenido y las características de los productos alimenticios, principalmente mediante prácticas de etiquetado. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea obliga a la UE a garantizar un alto nivel de protección de los consumidores velando por su salud, seguridad e intereses económicos, así como promoviendo su derecho a la información[2].

05 El suministro de información alimentaria a los consumidores está regulado por un conjunto de normas horizontales (véase la ***ilustración 1***), como el Reglamento de 2002 sobre los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria[3], el Reglamento de 2006 sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables[4] y el Reglamento de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (Reglamento IAC). Este último establece que la información debe ser precisa, clara y fácil de comprender, no debe inducir a error y no ha de ser ambigua ni confusa[5]. El etiquetado de los alimentos en la UE también está regulado por un conjunto de normas verticales que establecen requisitos para productos alimenticios concretos (vino, huevos, miel, aceite de oliva, alimentos destinados a niños pequeños, etc.).

---

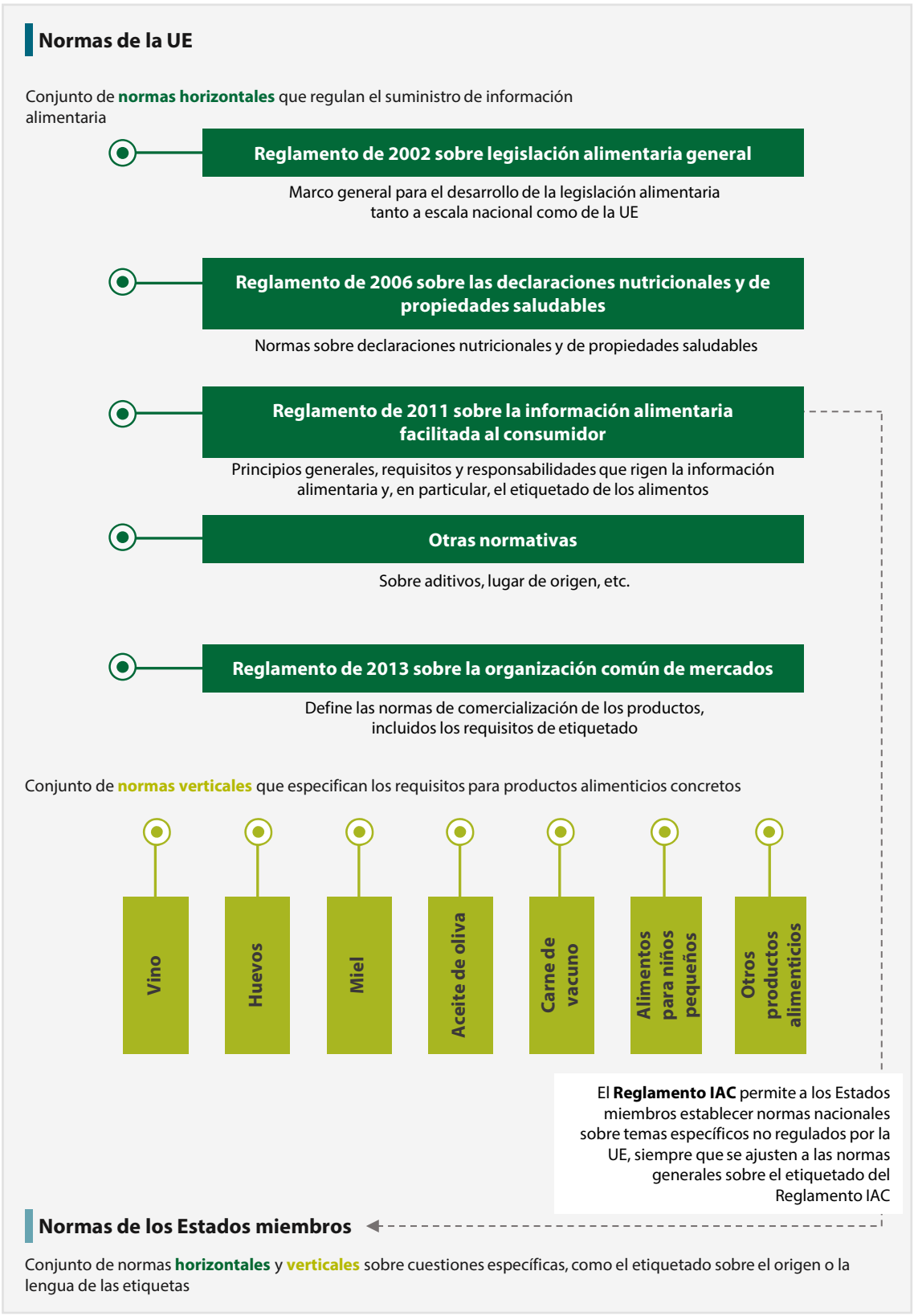
[2] Artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[3] Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria.

[4] Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.

[5] Artículos 7 y 36 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011.

Ilustración 1 – Normas de etiquetado de los alimentos en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

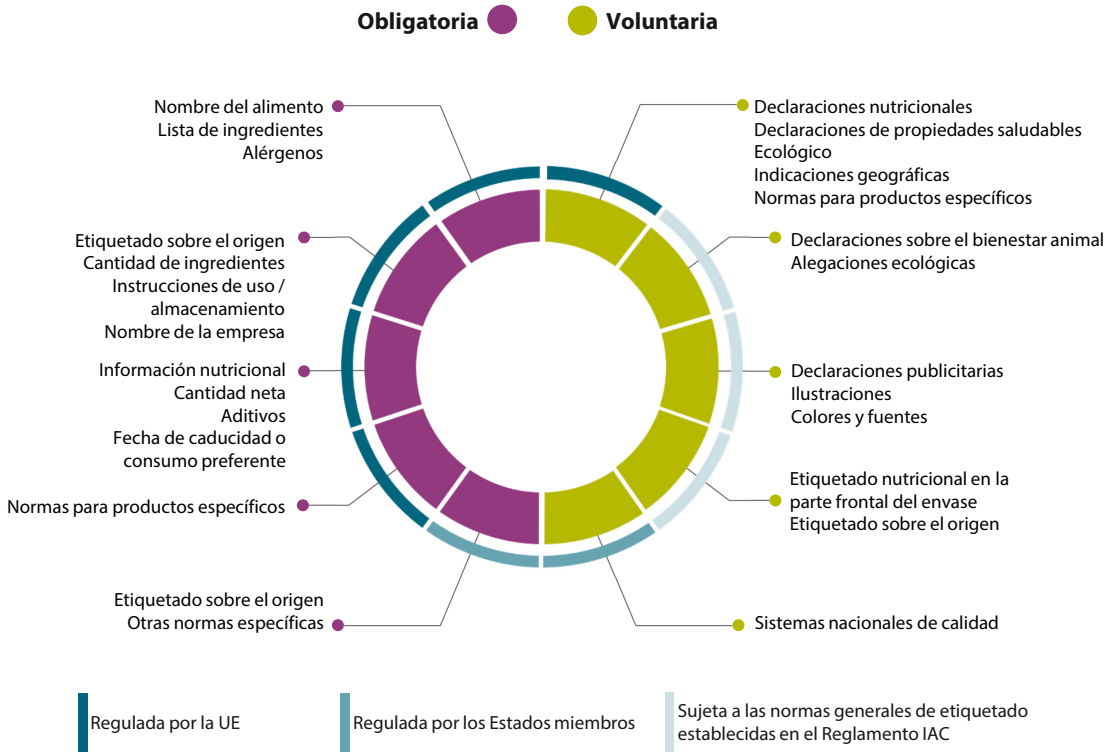
06 Aparte de estas normas de la UE, el Reglamento IAC permite a los Estados miembros establecer normas nacionales sobre temas específicos, como el etiquetado sobre el origen o la lengua de las etiquetas. Esta información debe cumplir las normas generales de etiquetado establecidas por dicho Reglamento (véase el apartado ***05***).

Tipos de información en las etiquetas

07 El Reglamento IAC exige que las etiquetas incluyan determinada información obligatoria en el caso de los alimentos envasados (alimentos introducidos en un envase antes de su venta). También es habitual incluir «información voluntaria» para informar y atraer a los consumidores. Esta información puede incluirse siempre que se ajuste a las normas generales del Reglamento IAC (véase el apartado ***05***).

08 Mientras que la información obligatoria se centra sobre todo en la salud y la seguridad, los elementos voluntarios tienen un alcance más amplio y abarcan desde alegaciones ecológicas hasta ilustraciones, como se muestra en la ***ilustración 2***. La ***ilustración 3*** muestra una aplicación práctica.

Ilustración 2 – Resumen de lo que constituye información obligatoria y voluntaria, y cómo está regulada



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 3 – Ejemplo de etiquetado alimentario obligatorio y voluntario en un producto

Información obligatoria

1 Nombre del alimento
5 Fecha de caducidad o consumo preferente
6 Información nutricional
7 Nombre de la empresa
8 Instrucciones de uso / almacenamiento
9 Lista de ingredientes / Alérgenos
10 Cantidad neta

Información voluntaria

2 Declaración nutricional
3 País de origen
4 Etiqueta nutricional (parte frontal del envase)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Funciones y responsabilidades

09 En la UE se ocupan del etiquetado de los alimentos varias entidades.

- Los explotadores de empresas alimentarias (denominados «empresas alimentarias») deben garantizar que sus productos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria.

- Los Estados miembros se encargan de hacer cumplir la legislación alimentaria y tienen que controlar y comprobar que las empresas alimentarias se atienen a los requisitos pertinentes en todas las fases de producción, transformación y distribución. A tal fin, y conforme al Reglamento sobre controles oficiales[6], mantienen un sistema de controles, así como normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria. Los Estados miembros deben informar anualmente a la Comisión sobre la ejecución de sus controles oficiales.

- La Comisión tiene que supervisar el funcionamiento del marco jurídico de la UE sobre el etiquetado de los alimentos y puede proponer actualizaciones del mismo. También ha de comprobar que los sistemas nacionales de control sean eficaces y mantiene la aplicación en línea «Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos» (iRASFF), a través de la cual los Estados miembros deben notificar los riesgos relacionados con los alimentos.

- La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria proporciona asesoramiento científico y técnico independiente a la Comisión en ámbitos que pueden repercutir directa o indirectamente en el etiquetado de los alimentos.

[6] Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles oficiales.

Alcance y enfoque de la auditoría

10 El presente informe examina si el etiquetado de los alimentos en la UE ayuda a los consumidores a tomar decisiones con conocimiento de causa a la hora de comprarlos. Comprobamos el marco jurídico de la UE y cómo se supervisa la comprensión de las etiquetas por parte de los consumidores. También examinamos los sistemas de control de los Estados miembros, cómo controlan que las empresas alimentarias cumplen las normas de etiquetado y cómo informan la Comisión y los Estados miembros sobre estos controles. La auditoría se centró específicamente en el etiquetado de los alimentos envasados.

11 Emprendimos la presente auditoría debido a la creciente atención que los consumidores, las instituciones de la UE y otras partes interesadas prestan a la información alimentaria. Las decisiones efectuadas por los consumidores sobre la base de las etiquetas también pueden tener consecuencias para su salud y bienestar. La Comisión anunció una revisión del Reglamento IAC en el marco de la Estrategia «De la Granja a la Mesa». Confiamos en que nuestras conclusiones y recomendaciones contribuyan al debate sobre esta revisión.

12 El Tribunal no ha abordado específicamente el tema del etiquetado de los alimentos en trabajos anteriores. No obstante, nuestra auditoría complementa informes anteriores. En 2019, analizamos cómo protege la política de seguridad alimentaria a los ciudadanos de los riesgos químicos[7], y examinamos el sistema de control de los productos ecológicos[8]. También abordamos la indicación de la fecha de caducidad y consumo preferente en nuestro Informe Especial sobre el despilfarro de alimentos[9] y el etiquetado de la carne en un análisis reciente sobre el transporte de animales vivos[10] (véase la ***ilustración 4***).

[7] Informe Especial 02/2019, apartados 46 a 69.

[8] Informe Especial 04/2019, apartado 89.

[9] Informe Especial 34/2016, apartados 67 a 69.

[10] Análisis 03/2023, apartados 29 a 36.

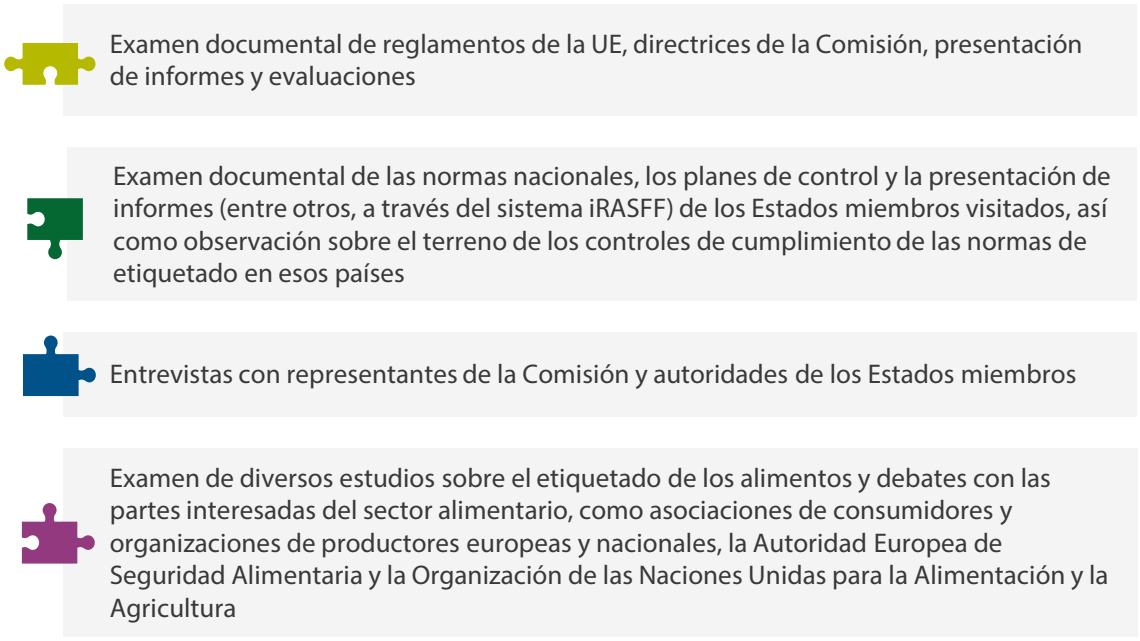
Ilustración 4 – Trabajos de auditoría del Tribunal desde 2016 relacionados con el etiquetado de los alimentos y cuestiones relevantes planteadas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

13 La auditoría abarcó el período comprendido entre 2011 y 2023. Nos reunimos con la Comisión (Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria y Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural) y entrevistamos a las autoridades competentes de Bélgica, Italia y Lituania. La selección de estos Estados miembros se basó en el equilibrio geográfico, la complejidad de los sistemas de etiquetado de los alimentos y la cobertura de algunos temas clave relativos al etiquetado (como el etiquetado sobre el origen y el etiquetado nutricional en la parte frontal del envase).

14 Obtuvimos pruebas de varias fuentes, como se indica en la ***ilustración 5***.

Ilustración 5 – Trabajo realizado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

El marco jurídico de la UE prevé información esencial en las etiquetas de los alimentos, pero presenta lagunas considerables

15 Examinamos el actual marco jurídico de la UE sobre el etiquetado de los alimentos y estudiamos las medidas adoptadas por la Comisión para revisarlo y proponer actualizaciones. Esperábamos:

- que el marco jurídico de la UE previera información esencial en el etiquetado de los alimentos;
- que la Comisión propusiera actualizaciones oportunas y apropiadas del marco, según lo previsto en el Reglamento IAC y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables.

El marco jurídico de la UE prevé información esencial en las etiquetas de los alimentos

16 Nuestro análisis documental mostró que, dentro del marco jurídico de la UE, la información esencial de las etiquetas de los alimentos se prevé en el Reglamento IAC y se complementa mediante el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables y mediante las normas verticales de la UE. El Reglamento IAC entró en vigor a finales de 2014. Integró diferentes actos legislativos en un conjunto armonizado de normas y reforzó los requisitos relativos al etiquetado de los alimentos para ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa. También incluyó definiciones de algunos conceptos clave (como «legibilidad» o «fecha de duración mínima») y estableció la obligatoriedad de determinada información. Por ejemplo, comenzó a ser obligatorio incluir información sobre alérgenos, sobre nutrición (indicando el valor energético y las cantidades de grasas, grasas saturadas, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal por cada 100 g o por cada 100 ml) y sobre cómo conservar los productos.

17 El Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables se aplica desde julio de 2007 y supuso un paso importante en la regulación de este tipo de declaraciones en las comunicaciones comerciales sobre alimentos. Constatamos que ayuda a proteger a los consumidores de afirmaciones sin fundamento y que induzcan a error. Por ejemplo, ofrece una lista de declaraciones permitidas que las empresas alimentarias pueden utilizar en productos que cumplan las condiciones pertinentes.

18 Dentro de un conjunto de normas verticales se incluyen requisitos de etiquetado para categorías específicas de alimentos. En ellas se determina, por ejemplo, la obligatoriedad de mencionar el método de producción o cultivo, el origen, la variedad o cómo puede denominarse un producto.

19 Así pues, en conjunto, el marco jurídico de la UE brinda la base para proporcionar a los consumidores información esencial en las etiquetas y puede ayudarles a tomar decisiones más fundamentadas. Así lo confirmaron nuestras conversaciones con las partes interesadas y las autoridades de los Estados miembros.

El retraso en la actualización del marco jurídico limita la capacidad de los consumidores para elegir con conocimiento de causa

20 El Reglamento IAC y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables requerían que la Comisión adoptara medidas (en forma de informes, actos jurídicos y propuestas legislativas) en relación con once aspectos. En septiembre de 2024, la Comisión solo había concluido su trabajo sobre cuatro de los once aspectos (véase la ***ilustración 6***).

Ilustración 6 – Medidas que debe adoptar la Comisión con arreglo al Reglamento IAC y al Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables

Aspecto	Resultado previsto	Plazo	
Grasas trans	Informe / Propuesta legislativa (si procede)	2014	Completado
Presencia de gluten	Acto jurídico	-	
País de origen	Acto jurídico Informe / Propuesta legislativa (si procede)	2013 2014	
Bebidas alcohólicas	Informe / Propuesta legislativa (si procede)	2014	
Declaraciones de propiedades saludables	Acto jurídico	2010	En curso
Perfiles nutricionales	Acto jurídico	2009	
Etiquetado nutricional en la parte frontal del envase	Informe / Propuesta legislativa (si procede)	2017	
Etiquetado precautorio sobre alérgenos	Acto jurídico	-	
Legibilidad	Acto jurídico	-	No se ha emprendido acción alguna hasta el momento
Alimentos para vegetarianos o veganos	Acto jurídico	-	
Ingestas de referencia para grupos de población específicos	Acto jurídico	-	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

21 La Comisión publicó un informe sobre las grasas trans en diciembre de 2015, y en 2019 se adoptó un Reglamento que establece un límite máximo de grasas trans en los alimentos. Las grasas trans son ácidos grasos insaturados y un consumo elevado de estos aumenta el riesgo de sufrir cardiopatías.

22 La Comisión también adoptó un acto de ejecución sobre las expresiones que pueden utilizarse respecto a los alimentos aptos para personas con intolerancia al gluten, como «sin gluten» o «muy bajo en gluten»[11].

23 En cuanto al país de origen, tal como prevé el Reglamento IAC, la Comisión adoptó normas para la indicación obligatoria del origen de determinados productos alimenticios en 2013 y 2018. En su estrategia «De la Granja a la Mesa» de 2020, la Comisión anunció que estudiaría la posibilidad de proponer que las indicaciones obligatorias de origen o procedencia se ampliaran a determinados productos. En septiembre de 2024, la Comisión aún no había publicado una propuesta. Siete Estados miembros de la UE (Grecia, España, Francia, Italia, Lituania, Portugal y Finlandia) han adoptado sistemas nacionales de etiquetado obligatorio para determinados productos alimenticios. Esto genera un acceso desigual de los consumidores a cierta información relacionada con los alimentos dentro de la UE.

24 Las bebidas alcohólicas estaban exentas de la obligación de incluir la lista de ingredientes o una declaración nutricional. En 2017, y en consonancia con el Reglamento IAC, la Comisión publicó un informe sobre el etiquetado de las bebidas alcohólicas y, en 2019, firmó dos memorandos de entendimiento con los sectores de la cerveza y las bebidas espirituosas. En 2021, los colegisladores adoptaron también un Reglamento[12] que exigía que se incluyera la lista de ingredientes y la información nutricional del vino y los productos vitivinícolas aromatizados. En el marco del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer, adoptado en febrero de 2021, la Comisión anunció una propuesta para el etiquetado obligatorio de las bebidas alcohólicas con el fin de contribuir a la prevención del cáncer. A falta de normas armonizadas a escala de la UE, algunos Estados miembros han empezado a llevar a la práctica sus propias iniciativas de etiquetado del alcohol (como la obligatoriedad de incluir etiquetas de advertencia sanitaria sobre el alcohol en Irlanda o etiquetas de advertencia en relación con el embarazo en Lituania), lo que supone un obstáculo a la igualdad de acceso de los consumidores a cierta información relativa a los alimentos dentro de la UE.

---

[11] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 828/2014 de la Comisión, de 30 de julio de 2014, relativo a los requisitos para la transmisión de información a los consumidores sobre la ausencia o la presencia reducida de gluten en los alimentos.

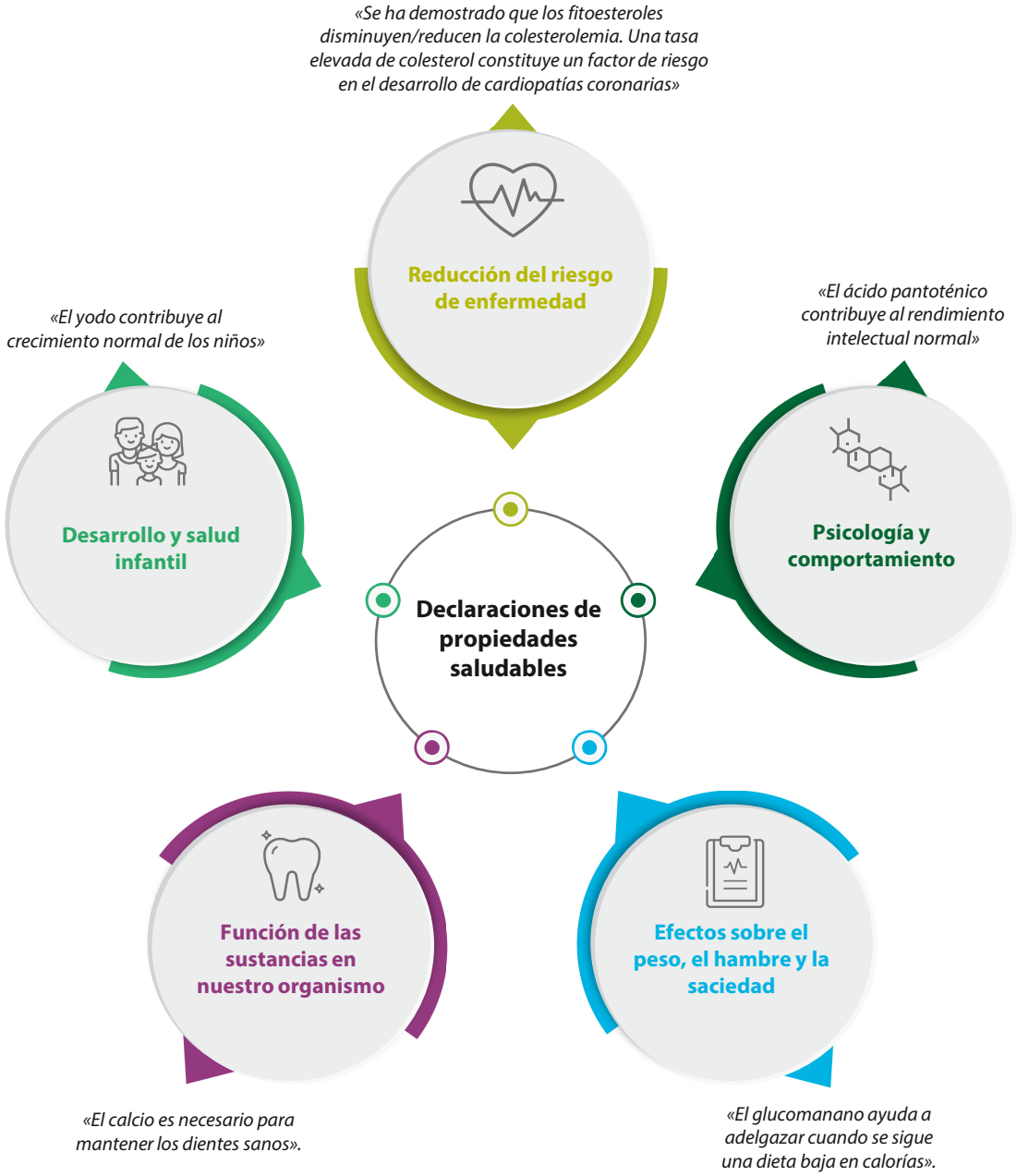
[12] Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

25 Los trabajos de la Comisión sobre los demás aspectos están en curso o aún no han comenzado, como es el caso de la legibilidad, los alimentos para vegetarianos o veganos y las ingestas de referencia para grupos de población específicos. Esto limita la capacidad de los consumidores para elegir con conocimiento de causa y genera desigualdades en el acceso a cierta información relativa a los alimentos dentro de la UE, tal como se explica en los siguientes subapartados.

Ausencia de una lista de declaraciones autorizadas por la UE sobre propiedades saludables para los productos botánicos

26 Se afirma respecto de muchos productos alimenticios que tienen efectos positivos para nuestra salud; este tipo de afirmaciones se conocen como «declaraciones de propiedades saludables». Tras una evaluación científica de 4 637 declaraciones utilizadas en la UE, la Comisión publicó en mayo de 2012 un Reglamento por el que se establece una lista de 222 declaraciones autorizadas de propiedades saludables relativas a vitaminas, minerales u otras sustancias no vegetales (véanse en la ***ilustración 7*** los tipos de declaraciones de propiedades saludables autorizadas).

Ilustración 7 – Cinco tipos de declaraciones de propiedades saludables autorizadas por la Comisión

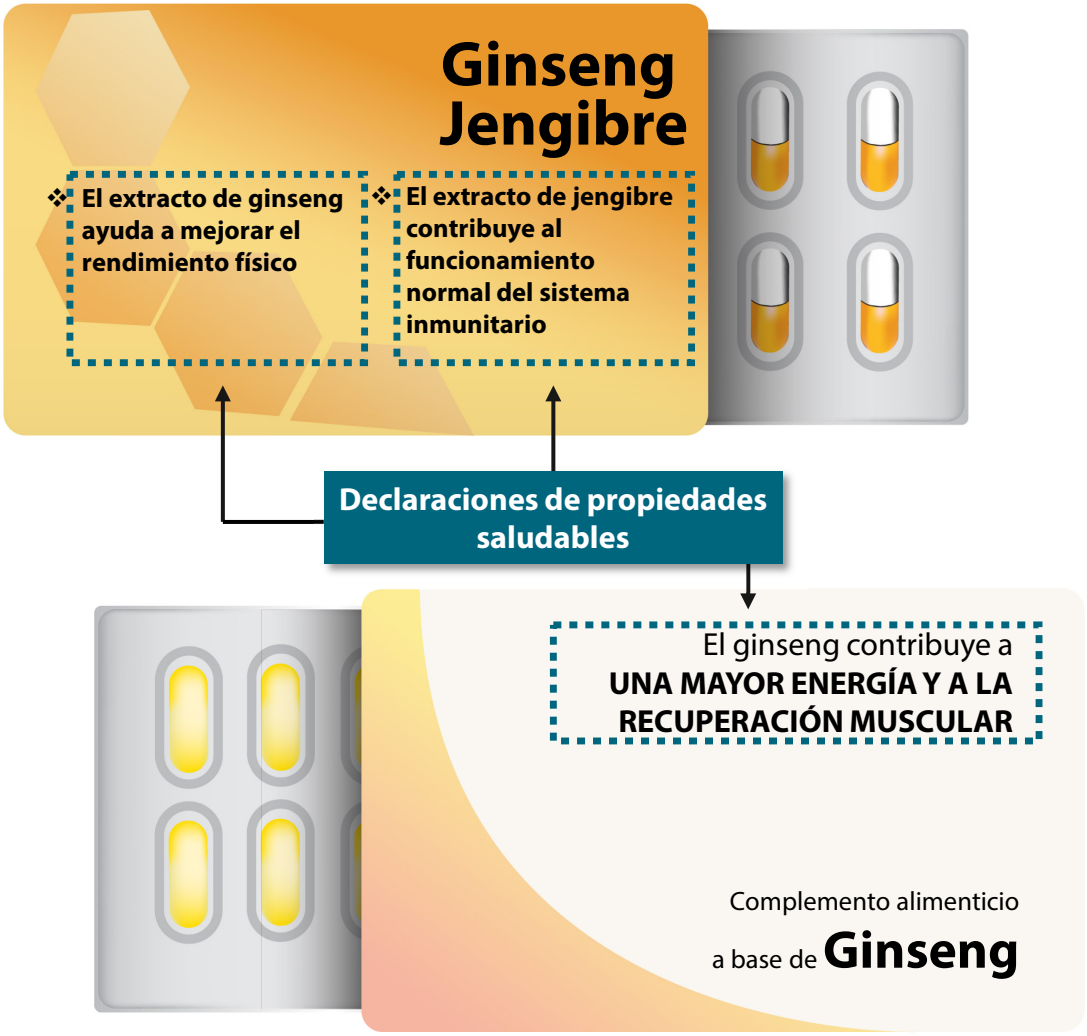


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) n.º 432/2012, y el registro de declaraciones de propiedades saludables de la UE.

27 La Comisión suspendió la evaluación científica de una subcategoría de declaraciones de propiedades saludables relacionadas con sustancias vegetales o «botánicas» porque no se disponía de los estudios sobre los efectos de dichas sustancias en las personas necesarios para evaluar su eficacia. En 2023, el Parlamento Europeo insistió en la necesidad urgente de evaluar las declaraciones pendientes desde 2010. A pesar de ello, las 2 078 declaraciones botánicas relativas a sustancias vegetales siguen «en suspenso».

28 Ante la falta de una lista de declaraciones botánicas autorizadas por la UE, los consumidores están expuestos a declaraciones no respaldadas por una evaluación científica o potencialmente engañosas (véanse algunos ejemplos en la ***ilustración 8***). Los Estados miembros tienen sus propios enfoques respecto de estas declaraciones (véase la ***ilustración 9***), lo que puede confundir aún más a los consumidores.

Ilustración 8 – Ejemplos de declaraciones botánicas no respaldadas por una evaluación científica de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 9 – Distintos enfoques respecto de las declaraciones botánicas en los Estados miembros estudiados

BÉLGICA

Las empresas alimentarias deben informar al Ministerio de Sanidad del lanzamiento de todo producto botánico. Las autoridades comprueban que todas las declaraciones que hagan sobre dichos productos figuren en la lista indicativa de declaraciones permitidas.

ITALIA

Las empresas alimentarias deben informar al Ministerio de Sanidad del lanzamiento de todo producto botánico. Las autoridades comprueban la composición y el etiquetado obligatorio/voluntario de algunos de estos productos. No existe una lista de declaraciones permitidas.

LITUANIA

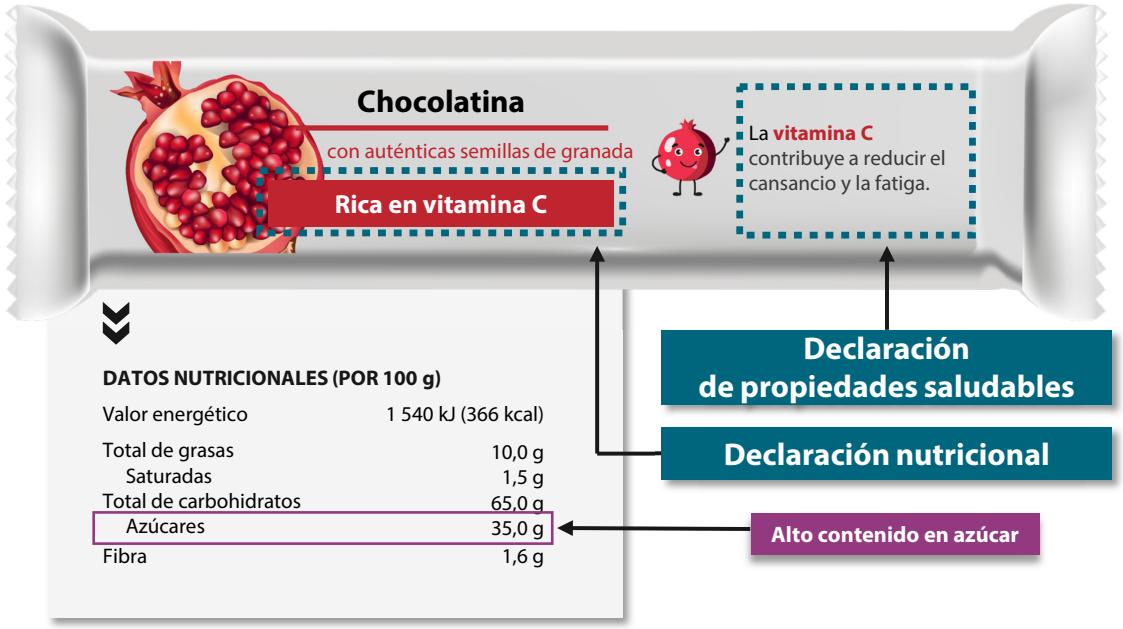
Las empresas alimentarias no están obligadas a notificar dichas declaraciones a las autoridades. Las autoridades evalúan si las declaraciones de propiedades saludables cumplen el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables durante los controles oficiales. No existe una lista de declaraciones permitidas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Falta de normas de la UE sobre perfiles nutricionales

29 En la actualidad, las normas en materia de etiquetado de los alimentos de la UE permiten el uso de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables incluso para productos con alto contenido en grasa, azúcar o sal (por ejemplo, «rico en vitamina C» en un producto con alto contenido en azúcar). Por tanto, los consumidores que tratan de tomar decisiones más sanas podrían consumir inadvertidamente productos que contienen elevadas cantidades de nutrientes poco saludables (véase la ***ilustración 10***).

Ilustración 10 – Ejemplos de productos con declaraciones autorizadas que tienen un alto contenido en grasa y azúcar



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

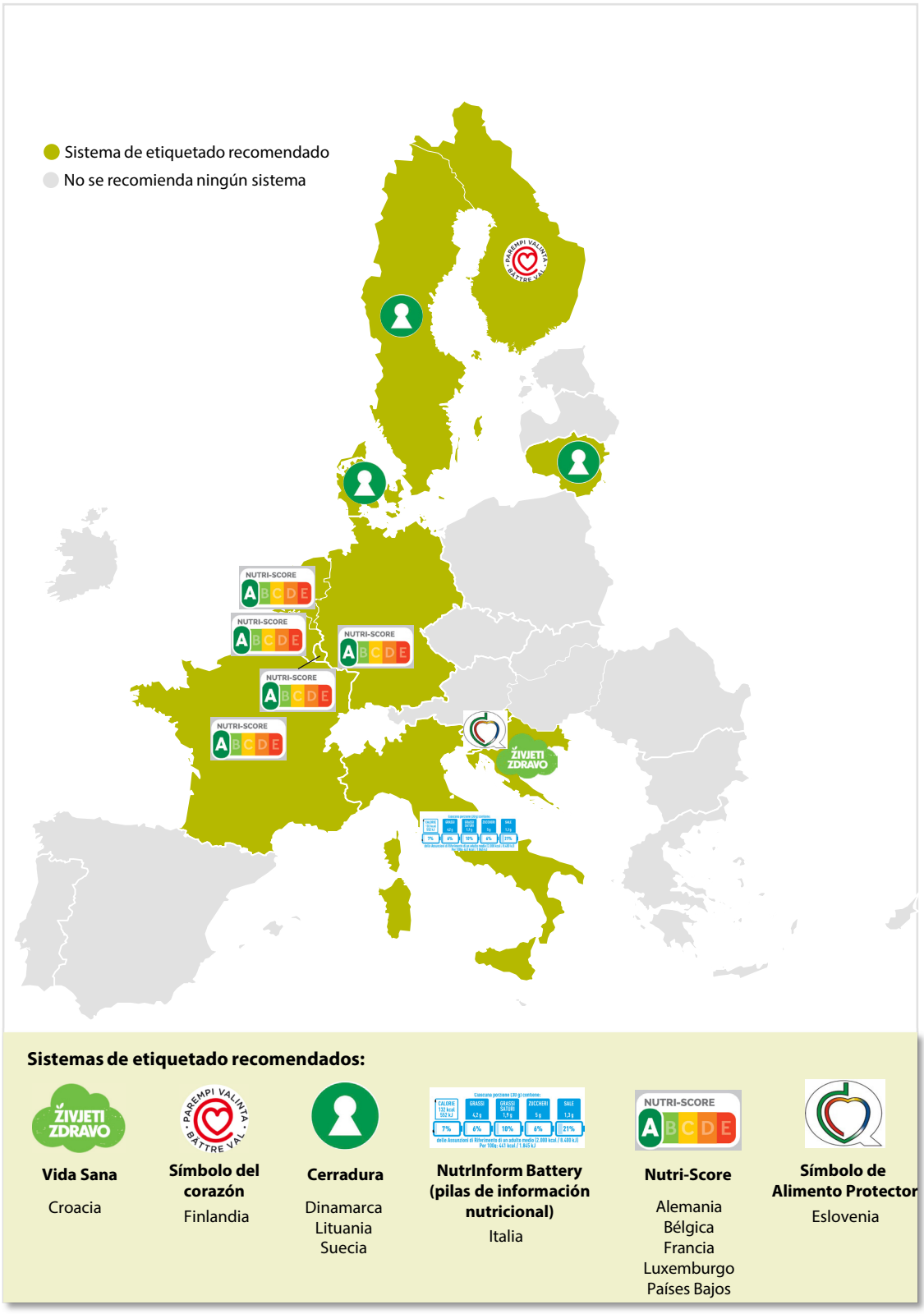
30 Se espera que los perfiles nutricionales contribuyan a evitar este tipo de situaciones. Dichos perfiles establecen un límite para esta clase de nutrientes, por encima del cual se restringirían o prohibirían las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables. Con arreglo al Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, los perfiles nutricionales debían haberse establecido antes de 2009. La OMS publicó un modelo inicial de perfil nutricional en 2015 (actualizado en marzo de 2023) y ha señalado que los perfiles nutricionales resultan especialmente útiles para los alimentos comercializados destinados a los niños. Partes interesadas como el Parlamento Europeo y organizaciones de consumidores han apoyado esta medida.

31 Hasta 2020, la Comisión hizo pocos avances, alegando dificultades para obtener el apoyo necesario de los Estados miembros. En 2020, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» volvió a incluir en la agenda los perfiles nutricionales y previó su establecimiento para finales de 2022. Sin embargo, en septiembre de 2024, la Comisión todavía no los había introducido. Según la Comisión, la naturaleza de esta cuestión hace difícil lograr una propuesta legislativa en un futuro próximo.

Falta de armonización del etiquetado nutricional en la parte frontal del envase

32 Además de la información nutricional obligatoria (véase el apartado ***16***), es posible incluir, de forma voluntaria, otra información nutricional en la parte frontal del envase. Un informe de la Comisión de 2020 muestra que el etiquetado nutricional en la parte frontal del envase puede ayudar a los consumidores a identificar las opciones alimentarias más saludables y a prevenir posibles enfermedades relacionadas con la alimentación. En la ***ilustración 11*** se ofrecen ejemplos de distintos sistemas de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase recomendados por las autoridades públicas nacionales.

Ilustración 11 – Ejemplos de sistemas de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase recomendados por los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

33 Estos sistemas, recomendados por las autoridades públicas, ayudan a los consumidores a elegir con conocimiento de causa, dado que les proporcionan ilustraciones o información sobre la calidad nutricional de un alimento. En la actualidad, no existen etiquetas que indiquen el nivel de procesado de los alimentos, aunque las pruebas científicas sugieren que consumir grandes cantidades de alimentos ultraprocesados aumenta el riesgo de desarrollar enfermedades relacionadas con la alimentación.

34 Se esperaba que la Comisión informara a más tardar en 2017 sobre el uso de formas adicionales de expresar y exponer la información nutricional y que, si procedía, presentara propuestas para modificar las normas de la UE. En su informe, publicado en 2020, la Comisión concluyó que «parece apropiado introducir un etiquetado nutricional de la parte frontal de los envases armonizado y obligatorio a nivel de la UE». En la Estrategia «De la Granja a la Mesa» de 2020, la Comisión anunció que prepararía una propuesta legislativa al respecto para finales de 2022, pero no ha presentado ninguna.

35 Aunque muchas organizaciones de consumidores y productores apoyan la armonización, no hay consenso entre las partes interesadas sobre qué sistema de etiquetado elegir y si debe ser obligatorio. Han surgido distintos sistemas de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase(***anexo III***) respaldados por varios Estados miembros. En la ***ilustración 12*** se muestran los sistemas recomendados en los tres países que visitamos, junto con sus principales características. En informes recientes, la Comisión ha señalado que los tres sistemas tienen ventajas, pero también pueden presentar inconvenientes (por ejemplo, no son fáciles de entender para los consumidores o no muestran información nutricional).

Ilustración 12 – Ejemplos de algunos sistemas de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase y sus características

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe del JRC Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence, 2022.

36 El debate sobre el etiquetado nutricional en la parte frontal del envase se ha polarizado. Por ejemplo, ahora algunos Estados miembros desaconsejan a las empresas alimentarias que utilicen el sistema Nutri-Score, mientras otros lo recomiendan (véase el ejemplo del ***recuadro 1***). La coexistencia de múltiples sistemas en la UE puede provocar la fragmentación del mercado y confundir a los consumidores.

Recuadro 1

Polémica en Italia por el etiquetado nutricional en la parte frontal del envase

El único sistema de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase que recomiendan las autoridades italianas es NutrInform Battery (pilas de información nutricional). En 2022, la Autoridad italiana de la Competencia emitió varias decisiones administrativas (incluidas multas) contra las empresas alimentarias que utilizaban la etiqueta Nutri-Score. Sostenía que las empresas alimentarias que mostraban la etiqueta Nutri-Score sin más explicaciones sobre la puntuación podían inducir a error a los consumidores. A raíz de esas decisiones, varias empresas acordaron suprimir la etiqueta Nutri-Score o incluir información adicional.

Falta de normas armonizadas sobre el etiquetado precautorio de alérgenos

37 El Reglamento IAC exige que en la lista de ingredientes se destaquen los alérgenos alimentarios para garantizar que los consumidores sean conscientes de los riesgos potenciales. Sin embargo, a veces es inevitable la presencia involuntaria de pequeñas cantidades (o trazas) de alérgenos, que aun así pueden afectar a algunas personas alérgicas.

38 Por ello, muchas empresas alimentarias utilizan etiquetados precautorios de alérgenos, como «puede contener [alérgeno]» o «producido en una fábrica que manipula [alérgeno]», pero no existen normas armonizadas a escala de la UE. Esto puede resultar confuso para los consumidores, que tienen que lidiar con numerosos formatos de etiquetado. Además, las empresas alimentarias emplean la mención «puede contener» con demasiada liberalidad para ir sobre seguro, y en ocasiones ello no responde a evaluaciones del riesgo que cuantifiquen la presencia de alérgenos. El abuso por parte de las empresas alimentarias de la mención «puede contener» limita las posibilidades de elección de los consumidores sensibles a los alérgenos.

39 El Reglamento IAC exige a la Comisión que adopte actos de ejecución sobre el etiquetado precautorio de alérgenos. La Comisión inició el tratamiento del tema con la revisión de 2022 de su Comunicación sobre la aplicación de sistemas de gestión de la seguridad alimentaria que contemplan buenas prácticas de higiene, así como con su contribución al Codex Alimentarius de la OMS sobre esta cuestión. Sin embargo, en septiembre de 2024, aún no se habían adoptado los actos de ejecución.

Insuficiencia de las normas de la UE en materia de legibilidad

40 El Reglamento IAC exige a las empresas alimentarias que garanticen la legibilidad de la información obligatoria, por ejemplo, utilizando determinados tamaños de fuente. Las empresas alimentarias se enfrentan a una situación en la que, por un lado, los consumidores y las autoridades exigen más información sobre los productos alimenticios (por ejemplo, sobre su origen o sostenibilidad), y, por otro, los envases de los productos se reducen cada vez más, en parte por razones medioambientales. Esto puede afectar negativamente a la legibilidad de la información.

41 El Reglamento IAC exigía a la Comisión que estableciera normas en materia de legibilidad mediante actos delegados. Aunque la Comisión aportó algunas aclaraciones sobre la legibilidad en su Comunicación sobre preguntas y respuestas relativas a la aplicación del Reglamento IAC, no ha adoptado los actos delegados. FoodDrinkEurope, que representa a la industria alimentaria y de bebidas de la UE, publicó en 2022 su propio documento de orientación para ayudar a las empresas alimentarias a garantizar la legibilidad de la información.

No hay normas de la UE sobre las etiquetas vegetarianas y veganas

42 En la actualidad, ninguna norma de la UE define los términos «vegano» o «vegetariano» ni los criterios para que un producto sea apto para vegetarianos o veganos (como los umbrales de trazas de productos animales). Las empresas alimentarias que producen estos alimentos pueden aplicar con carácter voluntario la norma ISO 23662:2021, relativa a los ingredientes alimentarios aptos para vegetarianos o veganos, y también existen varios sistemas privados de certificación voluntaria.

43 Con arreglo al Reglamento IAC, la Comisión debía adoptar actos de ejecución sobre la información alimentaria relativa a la idoneidad de los alimentos para vegetarianos o veganos, pero no lo ha hecho. A falta de normas de la UE para estos productos alimenticios, los consumidores solo pueden basar sus decisiones en las distintas etiquetas y denominaciones privadas de los productos.

Falta de ingestas de referencia para grupos de población específicos a escala de la UE

44 Las normas de la UE definen las ingestas de energía y nutrientes de referencia para un adulto medio. En la actualidad no existen esas ingestas de referencia para otros grupos de población, excepto en lo que atañe a las vitaminas y minerales para lactantes y niños pequeños. Por tanto, si los fabricantes de alimentos quieren incluir ingestas de referencia en sus productos, tienen que usar los valores correspondientes a los adultos (por ejemplo, ingestas de referencia para adultos respecto a cereales de desayuno dirigidos a los niños).

45 La Comisión no ha adoptado actos de ejecución sobre las ingestas de referencia para grupos de población específicos a pesar de que así lo exige el Reglamento IAC. Mientras no se establezcan normas de la UE, los Estados miembros son libres de adoptar medidas nacionales, pero no había sido este el caso en los Estados miembros visitados.

La información de las etiquetas puede ser confusa o inducir a error, y no se hace un seguimiento sistemático de su comprensión

46 Las normas de la UE sobre el etiquetado de los alimentos exigen que las empresas alimentarias faciliten a los consumidores información precisa, clara y fácil de comprender. La información no debe ser confusa ni inducir a error. Esperábamos que la Comisión:

- comprendiera cómo afecta a los consumidores la evolución constante de las prácticas de etiquetado y tomara medidas para evitar que se presente en las etiquetas información confusa o que induzca a error;
- hiciera un seguimiento sistemático de las necesidades de los consumidores y de su comprensión de las etiquetas;
- adoptara, junto con los Estados miembros, las medidas adecuadas en aquellos casos en que los consumidores no comprenden suficientemente las etiquetas.

La evolución constante de las prácticas de etiquetado añade complejidad y puede confundir o inducir a error a los consumidores

47 Las empresas alimentarias siempre buscan nuevas formas de atraer a los consumidores. Las autoridades de los tres Estados miembros que visitamos destacaron varios casos en los que las prácticas de las empresas alimentarias podían ser confusas o inducir a error. Entre ellas se encuentran las etiquetas limpias (relacionadas con la ausencia de determinados elementos, por ejemplo «sin antibióticos»), las calidades no certificadas (como «fresco» o «natural»), las denominaciones de productos engañosas (como el uso de «carnoso» para describir productos cárnicos) o la omisión de información (por ejemplo, la palabra «descongelado»). El ***anexo II*** recoge ejemplos de estas prácticas que podrían inducir a los consumidores a comprar productos anunciados como más sanos o de mejor calidad de lo que realmente son.

48 Las normas y directrices de la UE presentadas en la sección anterior de este informe no proporcionan una base suficientemente clara para evitar estas prácticas de etiquetado. De hecho, las organizaciones de consumidores piden normas más claras para no engañar a los consumidores en cuanto a la verdadera naturaleza de los alimentos y bebidas que compran. En el ***recuadro 2*** se muestra un ejemplo de un producto con información en el etiquetado que podría inducir a error.

Recuadro 2

Ejemplo de producto ficticio con información en el etiquetado que podría inducir a error

En el envase de este producto aparecen unos plátanos dibujados, pero la lista de ingredientes no contiene plátanos de verdad, solo aromatizantes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

49 Sabedoras de que los consumidores son más conscientes de cómo pueden afectar al medio ambiente sus hábitos de compra, las empresas también han empezado a utilizar multitud de alegaciones medioambientales en sus productos. Un estudio de la Comisión concluyó que, en el 80 % de los casos seleccionados, las tiendas en línea o los anuncios de productos alimenticios incluían estas alegaciones, y que los consumidores podían ser objeto de «blanqueo ecológico» (práctica consistente en comercializar un producto como respetuoso con el medio ambiente sin demostrar tal afirmación).

50 Para hacer frente a este problema, se adoptó en 2024 una nueva Directiva relativa al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica, con el fin de informarles mejor y protegerles contra las prácticas de etiquetado desleales. El 22 de marzo de 2023, la Comisión publicó asimismo su propuesta de Directiva sobre alegaciones ecológicas. Estos dos actos jurídicos definirán las condiciones de uso de las etiquetas de sostenibilidad y establecerán normas para su certificación. Se exigirá a las empresas alimentarias que justifiquen las alegaciones medioambientales o ecológicas empleadas en sus productos. El impacto de estos actos solo se constatará en el futuro.

51 Los consumidores también están expuestos a un número creciente de etiquetas, logotipos y sistemas que la Comisión no rastrea de forma sistemática. En un estudio de 2013, la Comisión halló 901 sistemas voluntarios de etiquetado de los alimentos en productos agroalimentarios europeos, pero esta cifra no se ha actualizado. Según ese estudio, un tercio de los consumidores encuestados consideró que las etiquetas eran confusas y la misma proporción consideró que inducían a error. Un informe de la Comisión de 2024 sobre las etiquetas de sostenibilidad observó más de 200 etiquetas de este tipo en el sector alimentario de la UE. El informe indica que el 12 % de los lanzamientos de nuevos productos presentan etiquetas de sostenibilidad en relación con el alimento. Además, los Estados miembros que hemos estudiado no tienen una visión de conjunto de todas las etiquetas utilizadas en los productos alimenticios.

No se realiza un seguimiento sistemático de las necesidades de los consumidores ni de su comprensión de las etiquetas

52 Aparte de algunos informes (2020-2023) centrados en aspectos específicos, como el etiquetado nutricional en la parte frontal del envase, el etiquetado de origen, el etiquetado digital, la indicación de fechas y algunas consultas *ad hoc* a los consumidores (por ejemplo, encuestas del Eurobarómetro sobre la indicación de la fecha de caducidad o consumo preferente), la Comisión no ha supervisado sistemáticamente la comprensión de las etiquetas por parte de los consumidores ni si las normas de etiquetado de los alimentos responden a sus necesidades.

53 La Comisión debate periódicamente el etiquetado de los alimentos con los Estados miembros en el seno de distintos comités y reuniones de grupos de expertos, así como con las partes interesadas (por ejemplo, institutos de investigación, organizaciones de consumidores, industria) en el contexto de grupos consultivos. Sin embargo, nuestro análisis de los documentos de las reuniones demuestra que, aunque se han debatido ciertos aspectos del etiquetado de los alimentos, no se ha realizado un seguimiento periódico de las necesidades de los consumidores ni de su comprensión de las etiquetas.

54 En los tres Estados miembros estudiados, las autoridades no supervisaban sistemáticamente las necesidades de los consumidores ni su comprensión de las etiquetas (véase la ***ilustración 13***). Por tanto, no es posible determinar si los consumidores están adecuadamente informados ni si se están cumpliendo sus expectativas.

Ilustración 13 – Seguimiento de las necesidades de los consumidores y su comprensión de las etiquetas en los Estados miembros estudiados

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los consumidores no siempre entienden las etiquetas, y las campañas de sensibilización no son una prioridad

55 El nivel de conocimientos sobre el etiquetado de los alimentos varía de una persona a otra, y una información que podría ser clara para un consumidor informado podría no serlo para otro menos informado. Aunque ni la Comisión ni los Estados miembros realizan un seguimiento sistemático de la comprensión de las etiquetas por parte de los consumidores (véanse los apartados ***52*** a ***54***), consta que estos no siempre las entienden. Según las organizaciones de defensa de los consumidores entrevistadas y las autoridades nacionales de los tres Estados miembros estudiados, los consumidores consideran que, en ocasiones, el sistema de etiquetado de los alimentos de la UE es complicado. La indicación de la fecha de caducidad o consumo preferente es un ejemplo de etiquetado que los consumidores no siempre entienden.

56 El Reglamento IAC hizo obligatorios dos tipos de indicación de fechas: la «fecha de caducidad» (fecha en la que el producto deja de ser seguro; se utiliza para alimentos muy perecederos) y la «fecha de consumo preferente» (fecha hasta la que el alimento conserva su calidad óptima si se almacena adecuadamente). Un estudio sobre la indicación de fechas publicado por la Comisión en 2018 detectó los siguientes problemas:

- poca legibilidad;
- falta de claridad sobre el modo en que las empresas alimentarias determinan las fechas;
- escasa comprensión de la indicación de fechas por parte de los consumidores (por ejemplo, solo entendían el significado de estas fechas menos de la mitad de los encuestados).

57 Los Estados miembros que visitamos confirmaron que los consumidores no comprenden bien las normas actuales sobre la indicación de las fechas de caducidad o consumo preferente. En 2019, la Comisión solicitó a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria su aportación científica. Sobre esta base, la Comisión proporcionó a las empresas alimentarias orientaciones sobre las indicaciones de fechas en 2020. En la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión anunció una revisión de las normas de la UE sobre la indicación de fechas para finales de 2022. Las consultas posteriores demostraron que, aunque los Estados miembros apoyaban un enfoque armonizado, que incluyera campañas de sensibilización y programas educativos a escala de la UE, preferían que la revisión de la indicación de fechas formara parte de una revisión más amplia del Reglamento IAC. La Comisión todavía no ha publicado su propuesta legislativa.

58 El Parlamento Europeo instó a la UE y a los Estados miembros a que empoderen a los consumidores prestando más atención e invirtiendo más «en campañas de información y educación que vehiculen el mensaje correcto al segmento correcto de consumidores». Educar a los consumidores podría mejorar significativamente su comprensión del etiquetado de los alimentos. Sin embargo, cabe destacar que, para el período de 2021 a 2025, la UE solo ha destinado unos 5,5 millones de euros a campañas de sensibilización sobre el etiquetado de los alimentos.

59 En los tres Estados miembros que visitamos, se presta poca atención a las campañas de información dirigidas a los consumidores: son esporádicas y únicamente se centran en ámbitos de interés específicos. Italia financió una campaña de información y comunicación para dar a conocer la iniciativa NutrInform Battery y generar consenso en 2022. Las autoridades belgas llevaron a cabo una campaña de información pública en 2021 para que los consumidores comprendieran mejor la indicación de fechas. En Lituania, el Ministerio de Sanidad lleva a cabo campañas de información periódicas para que se reconozca mejor la etiqueta de la cerradura.

Los sistemas de control, las sanciones y la presentación de informes adolecen de insuficiencias

60 La normativa de la UE obliga a los Estados miembros a establecer sistemas de control para garantizar la exactitud de la información del etiquetado de los alimentos y comprobar si las empresas alimentarias aplican las normas de etiquetado correctamente. También exige a los Estados miembros que definan las sanciones aplicables a las infracciones de dichas normas y que informen a la Comisión de los problemas de etiquetado de los alimentos a través de distintos medios. La Comisión utiliza esta información para supervisar la aplicación de las normas de la UE en materia de etiquetado de los alimentos.

61 Examinamos los sistemas de control y las sanciones de los Estados miembros, así como los informes presentados por la Comisión y los Estados miembros sobre dichos controles. Esperábamos:

- que se hubieran establecido sistemas de control y que se coordinaran los controles;
- que las normas de etiquetado de la UE se supervisasen eficazmente;
- que los Estados miembros aplicasen sanciones disuasorias, efectivas y proporcionadas a las infracciones de las normas en materia de etiquetado de los alimentos;
- que se presentaran informes de los controles y resultaran útiles.

Se han establecido sistemas de control, pero presentan deficiencias

62 Constatamos que los veintisiete Estados miembros disponen de sistemas de control y realizan comprobaciones del cumplimiento de las normas de etiquetado de los alimentos de conformidad con planes de control anuales y planes de control nacionales plurianuales (cada tres o cinco años). Dichos planes se elaboran a partir de análisis de riesgos, denuncias y controles *ad hoc* de las empresas alimentarias.

63 Aunque siguen realizando controles anuales, cinco Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Letonia, Malta y Eslovenia) no habían actualizado sus planes de control en el momento de nuestra auditoría. La Comisión ha hecho un seguimiento con los Estados miembros afectados, pero la cuestión sigue sin resolverse.

64 La coordinación de los distintos controles en los Estados miembros es esencial para que el sistema funcione con eficacia y eficiencia. Por ello, el Reglamento sobre controles oficiales exige que cada Estado miembro designe un organismo único encargado de coordinar la preparación de su plan nacional de control plurianual[13]. Constatamos que, en ocasiones, los sistemas de control de los Estados miembros son complejos y suelen implicar a múltiples autoridades, lo que puede dar lugar a ineficiencias y lagunas en los sistemas de control (véase el ***recuadro 3***). En septiembre de 2024, seis de los veintisiete Estados miembros no habían designado todavía un organismo único.

[13] Artículo 109 del Reglamento (UE) 2017/625.

Recuadro 3

Ejemplos de la complejidad de los sistemas de control

Bélgica cuenta con dos autoridades competentes a nivel federal y tres a nivel regional. En la práctica, una de ellas asume la función de coordinación para informar a la Comisión, pero no tiene el mandato de comprobar la coherencia o la exhaustividad de los datos. En 2021, la Comisión concluyó que la coordinación entre las autoridades federales y regionales era inadecuada y que no se podía comprobar el cumplimiento de las normas de etiquetado sobre el origen.

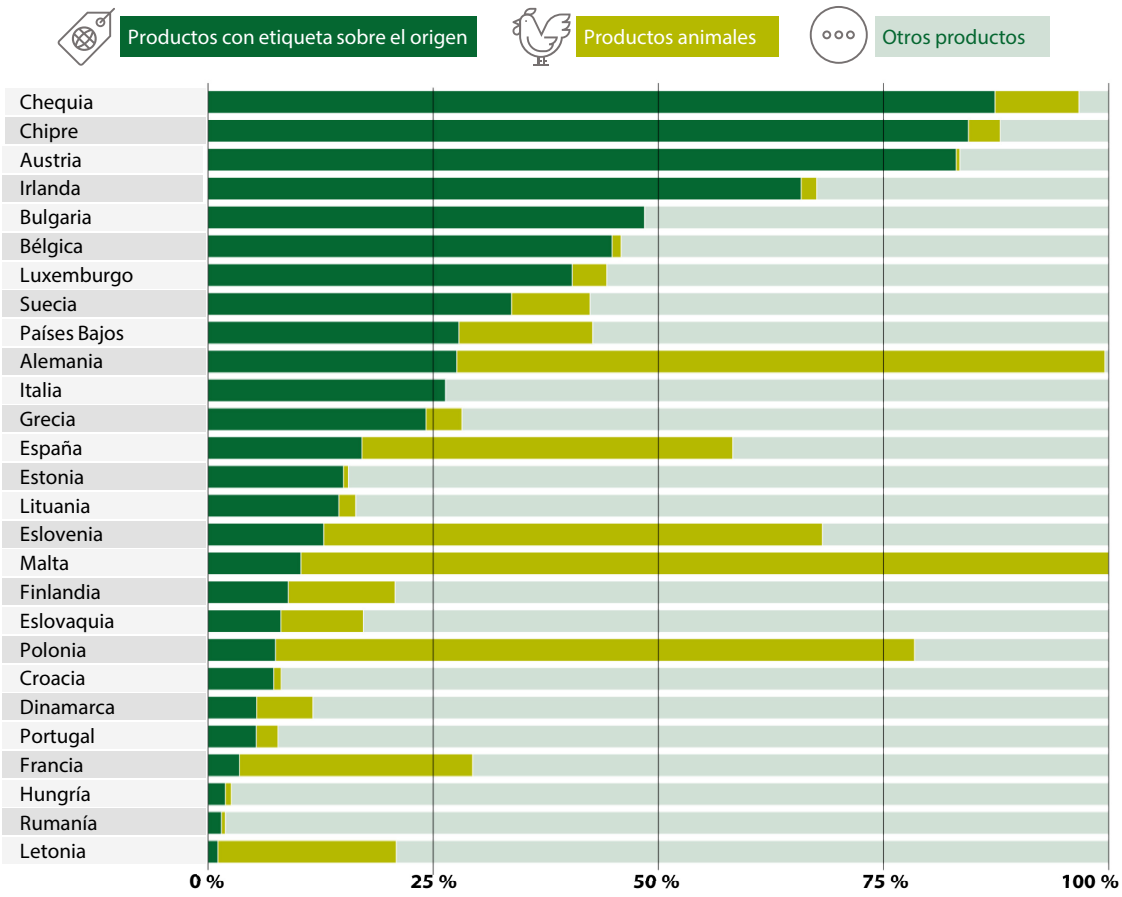
El sistema **italiano** de control del cumplimiento de las normas de etiquetado de los alimentos consta de dos autoridades competentes principales y cuatro cuerpos de Policía. Cada uno de ellos sigue su propio proceso de planificación y realiza su propio análisis de riesgos. Dada la complejidad del sistema y el número de organismos, son necesarios múltiples acuerdos de cooperación e iniciativas de coordinación. Esto conlleva un riesgo de lagunas en el sistema de control.

65 La Comisión realiza auditorías de los sistemas de control de los Estados miembros. Sus auditorías de 2017 y 2018 en siete Estados miembros (Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Lituania, Portugal y Rumanía) detectaron problemas de coordinación en algunos países. En nuestra auditoría, constatamos que Italia tardó en adaptar su sistema de control en respuesta a las observaciones de la Comisión y que también en Bélgica persisten algunas insuficiencias. La Comisión no formuló observaciones sobre Lituania.

Controles insuficientes de la información voluntaria y el comercio minorista en línea

66 Analizamos los informes anuales sobre los controles correspondientes a 2022 presentados a la Comisión por los veintisiete Estados miembros. El tipo de control variaba considerablemente de un Estado miembro a otro (véase la ***ilustración 14***). Algunos Estados miembros centraron sus controles en el etiquetado sobre el origen, mientras que otros dieron prioridad a los productos de origen animal u otros productos (incluidos entre ellos controles de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables).

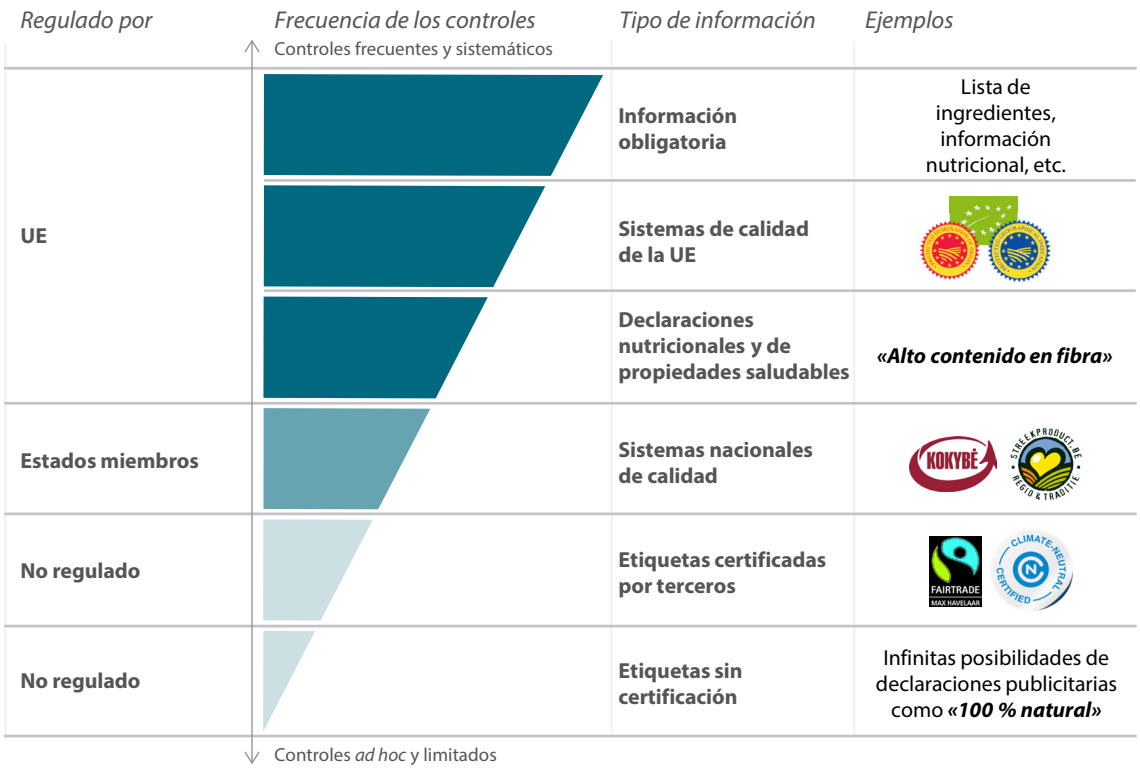
Ilustración 14 – Controles oficiales del etiquetado de los alimentos realizados por los Estados miembros en 2022, por tipo (%)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales de los Estados miembros para 2022.

67 La ***ilustración 15*** muestra los distintos niveles de control en función del tipo de información de la etiqueta. Los controles de los Estados miembros se centran sobre todo en la información obligatoria; por ejemplo, si la lista de ingredientes, los alérgenos y la información nutricional se muestran correctamente y son legibles. Los datos de los Estados miembros que visitamos indican que los controles relativos a estos elementos obligatorios funcionan bien.

Ilustración 15 – Distintos niveles de control de la información recogida en el etiquetado de los alimentos por parte de los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de entrevistas de auditoría e investigaciones.

68 Por otro lado, los controles sobre la información voluntaria son escasos o nulos, aun cuando existe la obligación general de comprobar que dicha información cumple la legislación de la UE.

69 En cuanto a la información voluntaria, las autoridades de control de los Estados miembros centran sus comprobaciones en los sistemas de calidad regulados por la UE —el etiquetado de los productos ecológicos y los productos con indicaciones geográficas—, ya que así lo exige el Reglamento sobre controles oficiales. Por lo que respecta a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, aunque están reguladas a escala de la UE, constatamos que los controles en los Estados miembros eran insuficientes (véase el ***recuadro 4***). Las autoridades también supervisan los sistemas nacionales de calidad, como Streekproduct (Bélgica), Kokybė (Lituania) o SQNPI —Sistema Nacional Integrado de Calidad de la Producción— (Italia).

Recuadro 4

Ejemplo de controles insuficientes de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables

Con ocasión de su auditoría de 2018 sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, la Comisión señaló la existencia de insuficiencias en **Italia**. Durante nuestra auditoría, observamos que las listas de comprobación operativas seguían sin incluir de forma explícita estas declaraciones.

En su auditoría de 2018 en **Bélgica**, la Comisión señaló que las autoridades no cubrían plenamente las normas sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables. Durante nuestra auditoría, observamos que la lista de comprobación general para el sector minorista no incluye comprobaciones específicas de las declaraciones, y que el valor nutricional de los complementos alimenticios solo se comprueba en un número limitado de casos.

70 Las empresas alimentarias utilizan cada vez más etiquetas y declaraciones voluntarias (véase el apartado ***51***)—en ocasiones relacionadas con cuestiones de sostenibilidad (véanse los apartados ***49*** a ***51***)— para publicitar sus productos con mensajes atractivos (como imágenes de vacas pastando, ilustraciones de frutas o declaraciones como «natural», «sin aditivos» o «sin OMG»). Aunque algunas etiquetas se someten a sistemas de certificación con verificación privada a cargo de terceros, otras pueden no estar sujetas a ninguna certificación. A diferencia de otros tipos de etiquetas voluntarias (como las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables), las empresas alimentarias no cuentan con unas normas específicas para el uso de estas etiquetas. Las autoridades de control de los Estados miembros realizan unos controles mínimos de estas etiquetas o declaraciones, por ejemplo, solo si hay sospechas o denuncias. En consecuencia, la fiabilidad de las etiquetas voluntarias no se supervisa satisfactoriamente.

71 Desde la pandemia de COVID-19, todos los Estados miembros que visitamos han observado un aumento de la venta de productos alimenticios a través del comercio electrónico, así como un mayor número de reclamaciones sobre tiendas en línea. Los tres países realizan controles de las ventas en línea. Comprueban si la información facilitada a los consumidores en los sitios web (incluidas la presentación y la publicidad) es correcta y se ajusta a la normativa. Las autoridades lituanas informaron de un alto porcentaje general de infracciones (61,6 % en 2022) en el comercio electrónico, que incluye los productos alimenticios. Los índices de infracción en el comercio minorista en línea son mayores que en el convencional, por lo que los consumidores encuentran en las tiendas en línea más productos que no respetan las normas de la UE en materia de etiquetado de los alimentos. La información sobre estos productos puede ser engañosa y su consumo, incluso inseguro.

72 Las autoridades de los Estados miembros se enfrentan a una serie de problemas al controlar la venta en línea de productos alimenticios.

- Solo pueden imponer sanciones a las empresas alimentarias registradas en su país. Por lo que respecta a los sitios web registrados en otros Estados miembros de la UE, pueden notificar el problema a través de iRASFF, la aplicación en línea de la Comisión (véase el apartado ***09***).

- En cuanto a los sitios web de fuera de la UE, es casi imposible para las autoridades controlar el comercio minorista en línea. Pueden ponerse en contacto directo con el operador o solicitar medidas de seguimiento a través de la embajada del tercer país donde tenga su sede el operador, pero esto no siempre es rápido ni eficaz. Italia ha adoptado un enfoque más elaborado que los demás Estados miembros estudiados para controlar el comercio electrónico, lo que consideramos una buena práctica (véase la ***ilustración 16***).

- Los complementos alimenticios suelen venderse a través de plataformas de comercio electrónico y, en ocasiones, en las redes sociales. Estas ventas no son fáciles de comprobar, ya que a menudo se realizan a través de una red de pequeños vendedores independientes.

- Las tiendas en línea pueden cerrarse (y reabrirse con otro nombre) con gran rapidez, por ejemplo, tan pronto como los inspectores de la autoridad del Estado miembro se identifican durante un control (en cuyo caso los inspectores pierden la oportunidad de hacer un seguimiento de los incumplimientos).

Ilustración 16 – Enfoque italiano del control del comercio electrónico

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Las sanciones no siempre son disuasorias, efectivas o proporcionadas

73 Los tres Estados miembros que visitamos aplican una serie de sanciones a las infracciones de las normas sobre el etiquetado de los alimentos:

- advertencias (que permiten a la empresa alimentaria responsable corregir la situación);
- multas (administrativas o penales);
- retirada o recuperación de productos;
- incautación de productos;
- cierre del negocio o revocación de la licencia.

74 Nuestro análisis se centró en las multas, ya que son el tipo de sanción más habitual. Los tres Estados miembros las imponen en función de una serie de criterios, como la naturaleza de la infracción, el tipo de empresa o la reiteración de la infracción. Basándonos en las entrevistas a las autoridades de estos Estados miembros y en nuestro análisis de las pruebas, constatamos que el importe de las multas varía significativamente y en ocasiones es bajo (es decir, no disuasorio) o no guarda relación con la gravedad de la infracción (es decir, no proporcionado), tal como se detalla a continuación.

- En Lituania, las multas relacionadas con el etiquetado de los alimentos oscilan entre 16 y 600 euros, un importe bajo. En casos excepcionales de publicidad engañosa pueden imponerse multas más elevadas (hasta el 6 % de los ingresos anuales de las empresas alimentarias en el ejercicio anterior, hasta un máximo de 200 000 euros en caso de reincidencia).

- En Bélgica, la multa media en el sector de la distribución entre 2020 y 2023 fue de 651 euros, y de 1 197 euros en la industria de transformación. Las infracciones pueden sancionarse con una multa de hasta 80 000 euros (o hasta el 4 % del volumen de negocios anual si este es superior, lo que aún no se ha aplicado).

- En Italia, la multa más elevada (hasta 40 000 euros) se aplica a las empresas alimentarias que venden productos una vez pasada la fecha de caducidad. Entre 2020 y 2022, el valor medio de las multas impuestas por una de las autoridades competentes ascendió a 1 717 euros. La Policía también puede imponer multas, que no siempre tienen en cuenta el tipo de empresa o la gravedad de la infracción, lo que significa que no son proporcionadas.

75 Las autoridades italianas y belgas nos comunicaron que tenían dificultades para cobrar las multas, lo que afecta a su eficacia. También señalaron que, cuando un infractor no paga la multa y el caso se lleva a los tribunales, el fiscal suele decidir concluir el asunto sin más trámite. Desde enero de 2024, Bélgica aplica un nuevo procedimiento que permite el cobro de la multa impagada a través de un agente judicial. La eficacia de este sistema está por ver.

Los mecanismos para que los Estados miembros informen sobre sus controles oficiales son engorrosos y su valor añadido no está claro

76 Los Estados miembros deben informar anualmente a la Comisión sobre sus controles oficiales, incluidos los relativos al etiquetado de los alimentos. De este modo, la Comisión puede tener una visión general sistemática de las cuestiones relacionadas con el etiquetado de los alimentos. A su vez, la Comisión debe elaborar un informe anual de síntesis para la Europa de los Veintisiete.

77 La Comisión actualizó los mecanismos de información en 2020. Según las autoridades nacionales entrevistadas en los tres Estados miembros que visitamos, el modelo de informe actualizado de la Comisión es difícil de usar. Ello se debe principalmente a que la información se centra en la seguridad alimentaria, mientras que los controles examinan otras cuestiones (como la calidad de los alimentos), o a que los informes nacionales se estructuran en torno a las empresas alimentarias (no por grupos de productos, como en el modelo).

78 Revisamos la información pertinente en cuanto al etiquetado de los alimentos recogida en los informes de control anuales de los veintisiete Estados miembros. Constatamos que muchos de ellos no pudieron cumplimentar el modelo en su totalidad y prefirieron facilitar información adicional en los anexos de sus informes. Esto dificulta el tratamiento y análisis de la información por parte de la Comisión.

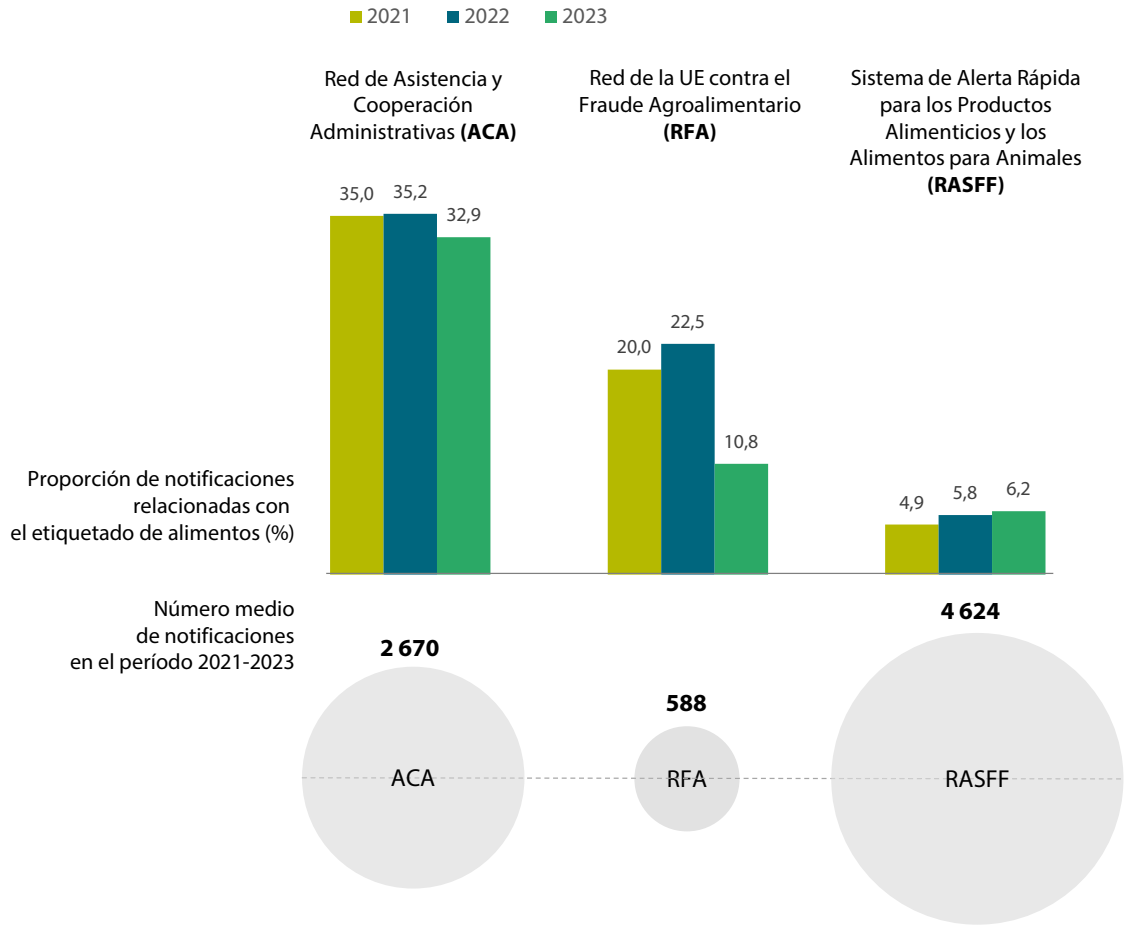
79 La Comisión reconoce que, debido a incoherencias entre los datos facilitados por los Estados miembros, el informe de síntesis dirigido al público sobre los controles oficiales en materia de etiquetado de los alimentos presenta lagunas.

80 Además del informe anual sobre los controles oficiales, la Red de Alerta y Cooperación permite a las autoridades de los Estados miembros intercambiar información con rapidez y cooperar en los controles oficiales de la cadena agroalimentaria. Consta de tres componentes:

- el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (iRASFF), para los incumplimientos que entrañen riesgos potenciales para la salud;
- la Red de Asistencia y Cooperación Administrativas, para incumplimientos sin riesgo para la salud;
- la Red de la UE contra el Fraude Agroalimentario, para sospechas de fraude.

81 Los Estados miembros intercambian información enviando notificaciones a través del iRASFF. Analizamos todas las notificaciones pertinentes comunicadas entre 2021 y 2023 por los veintisiete Estados miembros a través del iRASFF (véase la ***ilustración 17***).

Ilustración 17 – Proporción y número de notificaciones relacionadas con el etiquetado de los alimentos en los tres componentes de la base de datos (2021-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Red de Alerta y Cooperación y los datos del iRASFF.

82 El número de notificaciones varía de forma significativa entre Estados miembros Por ejemplo, Alemania fue el más activo, con 419 notificaciones enviadas a través de la Red de Asistencia y Cooperación Administrativas, mientras que cinco Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Croacia, Portugal y Eslovenia) no enviaron ninguna notificación. La diferencia en el número de notificaciones puede explicarse en parte por el hecho de que los Estados miembros utilizan las notificaciones del iRASFF de formas diferentes e interpretan de distinto modo qué constituye un incumplimiento. Según los informes de la Comisión, las declaraciones y el etiquetado defectuoso son los problemas que denuncian de forma más recurrente los Estados miembros a través de la Red de Alerta y Cooperación.

83 Algunos Estados miembros han observado que la integración de los tres componentes del iRASFF en un único sistema resulta complicada desde el punto de vista organizativo debido a la división de competencias y responsabilidades. El Servicio de Auditoría Interna de la Comisión señaló en 2022 que la arquitectura actual del sistema informático no es eficiente, ya que requiere múltiples pasos manuales para gestionar las notificaciones, y que existen problemas de trazabilidad de los casos y calidad de los datos.

84 La Comisión pone a disposición del público parte de la información notificada por los Estados miembros a través del portal RASFF Window, que, por norma general, no incluye información que permita identificar un producto (por ejemplo, las denominaciones de los productos o los nombres de las empresas). Por ejemplo, en caso de retirada de un producto, un consumidor no podría encontrar la denominación del producto en el portal. En su lugar, esta información podría estar disponible en las propias tiendas (por ejemplo, en una notificación de retirada colocada en los estantes) o en los canales de información de las autoridades de los Estados miembros.

Conclusiones y recomendaciones

85 En general, concluimos que el etiquetado de los alimentos en la UE puede ayudar a los consumidores a tomar decisiones más fundamentadas al comprar alimentos, pero existen considerables lagunas en el marco jurídico de la UE, así como insuficiencias en los sistemas de seguimiento, información y control, y en materia de sanciones. Como consecuencia de ello, los consumidores se enfrentan a etiquetas que pueden ser confusas o inducir a error, o que no siempre entienden.

86 Constatamos que el marco jurídico de la UE proporciona la base para la información esencial que deben contener las etiquetas de los alimentos gracias a la definición de algunos conceptos clave y al requisito de hacer obligatoria la inclusión de determinada información en las etiquetas (apartados ***16*** a ***19***). Sin embargo, no se han completado siete de las once actualizaciones previstas del marco jurídico establecido en el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (Reglamento IAC) y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables. En septiembre de 2024, la Comisión solo había completado el trabajo sobre cuatro de los once aspectos. Además, sigue habiendo trabajo pendiente sobre el etiquetado de origen y las bebidas alcohólicas (apartados ***20*** a ***24***). Por lo tanto, el marco presenta considerables lagunas, como la falta de una lista de declaraciones autorizadas por la UE sobre propiedades saludables para los productos botánicos y la ausencia de normas de la UE para las etiquetas vegetarianas y veganas. Los Estados miembros han puesto en marcha distintas iniciativas para compensar algunos de los elementos ausentes en el marco de la UE. Consideramos que todo esto limita la capacidad de los consumidores para elegir con conocimiento de causa y genera desigualdades en el acceso de los consumidores a cierta información relativa a los alimentos dentro de la UE (apartados ***25*** a ***45***).

Recomendación 1 – Subsanar las lagunas del marco jurídico de la UE para el etiquetado de los alimentos

Recomendamos a la Comisión:

a) abordar con urgencia las medidas pendientes previstas en el Reglamento IAC y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, en especial en relación con los aspectos cuyo resultado esperado consiste en que se adopte un acto jurídico (a saber, las declaraciones botánicas y el etiquetado precautorio de alérgenos);

b) seguir trabajando para resolver problemas pendientes relacionados con el etiquetado de origen y las bebidas alcohólicas.

Fecha prevista de aplicación: 2027

87 La constante evolución de las prácticas de etiquetado de las empresas alimentarias (etiquetas, declaraciones, imágenes, eslóganes publicitarios, etc.) añade complejidad para los consumidores. Las autoridades de los Estados miembros destacaron prácticas que podían ser confusas o inducir a error. Las normas y directrices de la UE no proporcionan una base suficientemente clara para evitarlas. Las empresas alimentarias también utilizan en los productos multitud de alegaciones medioambientales que, cuando no están fundamentadas, exponen a los consumidores al blanqueo ecológico. Se espera que las Directivas recientes y futuras sobre el empoderamiento de los consumidores y las alegaciones ecológicas aborden esta cuestión. Los consumidores también están expuestos a un número creciente de etiquetas, de las que ni la Comisión ni los Estados miembros seleccionados tienen una visión de conjunto (apartados ***46*** a ***51***).

Recomendación 2 – Intensificar los esfuerzos para analizar las prácticas de etiquetado

Recomendamos a la Comisión:

a) analizar proactivamente y con regularidad las prácticas de etiquetado a las que se exponen los consumidores;

b) que, junto con los Estados miembros, mejore las orientaciones para las empresas alimentarias.

Fecha prevista de aplicación: 2027

88 La Comisión y los Estados miembros no han llevado a cabo un seguimiento sistemático de las necesidades de los consumidores ni de su comprensión de las etiquetas. Por tanto, no es posible determinar si los consumidores están adecuadamente informados ni si se están cumpliendo sus expectativas (apartados ***52*** a ***54***).

89 Los consumidores no siempre entienden las etiquetas y en ocasiones consideran que el sistema de etiquetado de los alimentos de la UE es complicado. Ni siquiera la información obligatoria, como la indicación de la fecha de caducidad o consumo preferente, es siempre fácil de entender. Constatamos que las campañas de información dirigidas a los consumidores y llevadas a cabo por los Estados miembros son esporádicas (apartados ***55*** a ***59***).

Recomendación 3 – Efectuar un seguimiento de las expectativas de los consumidores y tomar medidas para mejorar su comprensión del etiquetado de los alimentos

Recomendamos a la Comisión:

a) junto con los Estados miembros, hacer un seguimiento sistemático de las necesidades de los consumidores y de su comprensión de las etiquetas alimentarias;

b) apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para mejorar la comprensión del etiquetado de los alimentos por parte de los consumidores, por ejemplo mediante campañas de sensibilización o una guía sobre el etiquetado de los alimentos destinada a los consumidores.

Fecha prevista de aplicación: 2027

90 Constatamos que los veintisiete Estados miembros disponen de sistemas de control y realizan comprobaciones del cumplimiento de las normas de etiquetado de los alimentos con arreglo a sus planes de control anuales y sus planes de control nacionales plurianuales. Estos últimos no siempre están actualizados, y observamos que en los tres Estados miembros analizados hay margen para seguir mejorando la coordinación de los controles (apartados ***62*** a ***65***).

91 Los controles funcionan bien para los elementos obligatorios del etiquetado de los alimentos, pero son muy limitados y en ocasiones inexistentes en el caso de la información voluntaria. Además, no existe una forma realista de que los consumidores distingan entre la información obligatoria exhaustivamente contrastada y la información voluntaria que presenta distintos grados de fiabilidad (apartados ***66*** a ***70***).

92 Los controles sobre el comercio minorista en línea son limitados, pese a que las ventas van en aumento. Se trata de controles difíciles de efectuar cuando las ventas se realizan a través de sitios web registrados en la UE, y casi imposibles cuando incumben a terceros países. Italia, uno de los Estados miembros que hemos seleccionado, ha adoptado un enfoque más elaborado que los demás Estados miembros estudiados para controlar el comercio electrónico, lo que consideramos una buena práctica (apartados ***71*** y ***72***).

93 Los tres Estados miembros seleccionados impusieron sanciones por las infracciones de las normas en materia de etiquetado de los alimentos, con multas de diversa cuantía. Constatamos que las multas no siempre eran disuasorias, efectivas o proporcionadas (apartados ***73*** a ***75***).

Recomendación 4 – Reforzar los controles de los Estados miembros sobre las etiquetas voluntarias y el comercio minorista en línea

La Comisión debería fomentar que los Estados miembros refuercen sus controles de las etiquetas voluntarias y del comercio minorista en línea ofreciendo orientaciones y ejemplos de buenas prácticas.

Fecha prevista de aplicación: 2027

94 En general, los mecanismos de información son engorrosos y su valor añadido no está claro. Los Estados miembros informan anualmente a la Comisión de sus controles oficiales. Algunas autoridades de los Estados miembros no pudieron cumplimentar plenamente el modelo de informe de la Comisión. La Comisión ha reconocido que su informe de síntesis contiene lagunas, debido a incoherencias entre los datos facilitados por los Estados miembros en cuanto a los controles del etiquetado de los alimentos (apartados ***76*** a ***79***).

95 Los Estados miembros también intercambian información sobre cuestiones relacionadas con el etiquetado de los alimentos enviando notificaciones a través de la aplicación en línea del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos. La Comisión reconoce que existen problemas relacionados con la calidad de los datos. Parte de esta aplicación está a disposición del público, pero, por norma general, no incluye información que permita identificar un producto (por ejemplo, la denominación de los productos o los nombres de las empresas). Esto dificulta a los consumidores el uso del portal para informarse de cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y el cambio de sus hábitos de compra en consecuencia (apartados ***80*** a ***84***).

Recomendación 5 – Mejorar la información que se ha de presentar sobre el etiquetado de los alimentos

Recomendamos a la Comisión:

a) mejorar la coherencia de los datos comunicados por los Estados miembros sobre los controles en materia de etiquetado de los alimentos, entre otras cosas racionalizando los mecanismos de información de los Estados miembros;

b) mejorar la calidad de los datos al actualizar la aplicación en línea del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos, y aumentar la cantidad de información sobre las cuestiones relativas al etiquetado de los alimentos divulgada al público.

Fecha prevista de aplicación: 2027

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 25 de septiembre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Aspectos susceptibles de mejora mencionados en el Reglamento IAC y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables

Aspecto	Referencia jurídica	Fecha prevista	Realización esperada	Estado
Perfiles nutricionales	Artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables	19 de enero de 2009	Perfiles nutricionales y condiciones para el uso de declaraciones nutricionales o de propiedades saludables en los alimentos por lo que respecta a sus perfiles nutricionales	Pendiente
Declaraciones de propiedades saludables	Artículo 13, apartado 3, del Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables	31 de enero de 2010	Lista de declaraciones permitidas y todas las condiciones necesarias para su uso	Realizado en parte; pendiente para las declaraciones botánicas
Legibilidad	Artículo 13, apartado 4, del Reglamento IAC	-	Actos delegados	No se ha emprendido acción alguna

Aspecto	Referencia jurídica	Fecha prevista	Realización esperada	Estado
Información nutricional obligatoria y lista de ingredientes de las bebidas alcohólicas	Artículo 16 del Reglamento IAC	13 de diciembre de 2014	Informe Propuesta legislativa (si procede)	Informe realizado Presentada la propuesta para el vino
Etiquetado sobre el origen obligatorio: i) para la carne de porcino, ovino, caprino y aves de corral, y ii) cuando se indique el origen del alimento, pero no coincida con el de su ingrediente primario	Artículo 26, apartado 2, letra b), y artículo 26, apartado 3, del Reglamento IAC	13 de diciembre de 2013	Actos de ejecución	Realizado
Etiquetado sobre el origen obligatorio para la carne (distinta de la de vacuno, porcino, ovino, caprino y aves de corral); la leche y la leche utilizada como ingrediente en productos lácteos; los alimentos no transformados; los productos con un ingrediente único, y los ingredientes que representen > 50 % de un alimento	Artículo 26, apartado 5, del Reglamento IAC	13 de diciembre de 2014	Informes al Parlamento Europeo y al Consejo Propuestas para modificar las disposiciones pertinentes de la UE (potencialmente)	Realizado No aplicable
Indicación obligatoria del origen de la carne utilizada como ingrediente		13 de diciembre de 2013	Informe al Parlamento Europeo y al Consejo	Realizado

Aspecto	Referencia jurídica	Fecha prevista	Realización esperada	Estado
	Artículo 26, apartado 6, del Reglamento IAC		Propuestas para modificar las disposiciones pertinentes de la UE (potencialmente)	No aplicable
Presencia de grasas trans en los alimentos y en la dieta general de la población de la UE	Artículo 30, apartado 7, del Reglamento IAC	13 de diciembre de 2014	Informe Propuesta legislativa (si procede)	Realizado
Otras formas de presentar el valor energético y la cantidad de nutrientes	Artículo 35, apartado 5, del Reglamento IAC	13 de diciembre de 2017	Informe al Parlamento Europeo y al Consejo Propuestas para modificar las disposiciones pertinentes de la UE (potencialmente)	Realizado Pendiente
Trazas de sustancias causantes de alergias o intolerancias	Artículo 36, apartado 3, letra a), del Reglamento IAC	-	Actos de ejecución	Pendiente
Adecuación de un alimento para vegetarianos o veganos	Artículo 36, apartado 3, letra b), del Reglamento IAC	-	Actos de ejecución	No se ha emprendido acción alguna

Aspecto	Referencia jurídica	Fecha prevista	Realización esperada	Estado
Ingestas de referencia para grupos de población específicos	Artículo 36, apartado 3, letra c), del Reglamento IAC	-	Actos de ejecución	No se ha emprendido acción alguna
Ausencia o presencia reducida de gluten	Artículo 36, apartado 3, letra d), del Reglamento IAC	-	Actos de ejecución	Realizado

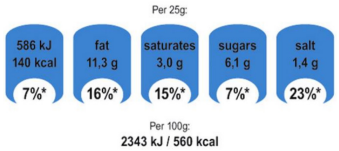
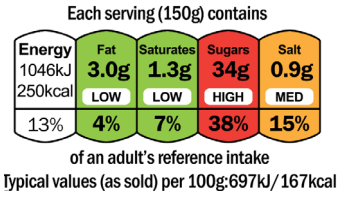
Anexo II – Ejemplos de prácticas de etiquetado que pueden inducir a error a los consumidores

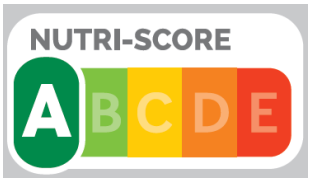
Tipo de etiquetado	Ejemplos	Descripción
Relativo a la ausencia de determinados elementos	Sin aditivos Sin conservantes Sin antibióticos	El etiquetado «limpio» se refiere a la ausencia de determinados elementos (por ejemplo, «sin antibióticos»). Las empresas alimentarias pueden utilizar este etiquetado como herramienta de *marketing*, ya que algunos consumidores buscan alimentos naturales y menos procesados que no contengan aditivos sintéticos y que se consideren, por tanto, una opción más saludable. La normativa de la UE no establece condiciones específicas para el uso de declaraciones como «Sin aditivos» o «Sin conservantes», pero esta información debe cumplir los requisitos generales del Reglamento IAC (es decir, ser precisa y no inducir a error ni confundir a los consumidores).
Relativo a cualidades no certificadas	Fresco Natural Integral	Las empresas alimentarias suelen utilizar la afirmación «natural» como herramienta de *marketing*, ya que resalta un aspecto positivo. Sin embargo, esta declaración carece de definición oficial, excepto en el contexto del Reglamento sobre los aromas (por ejemplo, «aroma natural de vainilla») y el Reglamento sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables (por ejemplo, «alto contenido de fibra de forma natural»). Algunas empresas alimentarias tienden a hacer que sus productos parezcan más saludables de lo que realmente son, lo que puede inducir a error. Por ejemplo, no existen normas sobre el nivel mínimo de cereales integrales que debe contener un alimento para que se pueda utilizar el término «integral», salvo el requisito de una indicación cuantitativa.

Tipo de etiquetado	Ejemplos	Descripción
Omisión de información	Sin alcohol Omisión de la palabra «descongelado»	No existe un enfoque armonizado para informar a los consumidores de la UE de que un producto contiene algo de alcohol, pero es posible que se apliquen normas nacionales. La legislación de la UE no define las bebidas sin alcohol. Con arreglo a las normas aduaneras, en Bélgica, la cerveza con un contenido de alcohol inferior al 0,5 % puede venderse como cerveza sin alcohol (mientras que en los Países Bajos este porcentaje es del 0,1 % y en Francia e Italia, del 1,2 %). Esto puede confundir a los consumidores que no desean consumir alcohol por motivos de salud o religiosos. La normativa de la UE establece que los alimentos que han sido congelados y se venden descongelados deben incluir la mención «descongelado» en el envase, salvo cuando el descongelado no entrañe riesgos (por ejemplo, en el caso de productos como la mantequilla). Las autoridades de los Estados miembros indicaron que no siempre está claro cuándo se puede aplicar esta exención, a pesar de la existencia de normas de la UE.
Relativo a la denominación del producto	Utilizar «carnoso» para describir productos cárnicos	Las autoridades lituanas señalaron que, en ocasiones, la forma en que se describen los productos puede inducir a error. Por ejemplo, el uso de «carnoso» para dar a entender que un producto cárnico, como una salchicha, tiene características especiales, aunque se trate de un atributo inherente al producto. Esta práctica está prohibida por el Reglamento IAC.

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III – Tipos de sistemas de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase en la UE y el Reino Unido

Taxonomías recogidas en la bibliografía		Ejemplos		Creador	Estado miembro
Para nutrientes específicos	Numéricas No directas Reductivas (no interpretativas)	Ingestas de referencia		Privado	En toda la UE
		NutrInform Battery (pilas de información nutricional)		Público	Italia
	Con códigos de colores Semidirectas Valorativas (interpretativas)	Parte frontal del envase en el Reino Unido		Público	Reino Unido

Taxonomías recogidas en la bibliografía			Ejemplos		Creador	Estado miembro
Etiquetas sintéticas	Logotipos positivos (aprobación)	Directas Valorativas (interpretativas)	Cerradura		Público	Dinamarca, Lituania, Suecia
			Logotipos de corazón/salud	 	ONG Público	Finlandia, Eslovenia Croacia
	Indicadores graduados		Nutri-Score		Público	Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la utilización de formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional [COM(2020) 207 final].

Abreviaciones

IAC: Información alimentaria facilitada al consumidor

OMS: Organización Mundial de la Salud

RASFF: Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos

Respuestas de la Comisión

https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-23

Cronología

https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-23

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Keit Pentus-Rosimannus, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Annikky Lamp, jefa de Gabinete, y Daria Bochnar, agregada de Gabinete; Florence Fornaroli, gerente principal; Aris Konstantinidis, jefe de tarea; Marie Elgersma, Jolita Korzuniene y Els Brems, auditoras, y Evelyn Hoffmann, becaria. Zoe Amador, Paola Magnanelli y Viktorija Šablevičiūtė prestaron asistencia lingüística. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica. Judita Frangež prestó apoyo de secretaría.

De izquierda a derecha: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar y Jolita Korzuniene.

Derechos de autor

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir elementos que no sean de la propiedad de la UE, es posible que se deba obtener una autorización directamente de los respectivos titulares de los derechos. La UE no es titular de los derechos de autor ni de las marcas relacionadas con los siguientes elementos:

Se han utilizado recursos de diferentes titulares de derechos de autor para diseñar las imágenes que figuran en las siguientes ilustraciones y recuadros:
Ilustración 3: © stock.adobe.com/ wisannumkarng, Vlad Klok, FotoIdee.
Ilustraciones 7, 14 y 16: Flaticon.com © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
Ilustración 8: © stock.adobe.com/ Pilawan.
Ilustración 10: (galletas ficticias) © stock.adobe.com/ castecodesign, Giordano Aita, ludmila_m; (barra de chocolate) © stock.adobe.com/ castecodesign, Anastasi17.
Recuadro 3: © stock.adobe.com/ VectorBum.

En las distintas partes del informe se han utilizado logotipos o marcas de diferentes titulares de derechos:
NutriScore (ilustraciones 3, 11 y 12, y anexo III).
Vida Sana, Símbolo de Corazón y Símbolo de Alimento Protector (ilustración 11 y anexo III).
Cerradura y Nutrinform Battery (ilustraciones 11 y 12, y anexo III).
Logotipo ecológico de la UE, logotipos de indicaciones geográficas, Kokybė, Streekproduct, Fairtrade y certificación climáticamente neutra (ilustración 15).
Ingestas de referencia y Parte frontal del envase en el Reino Unido (anexo III).

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-3074-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8152493	QJ-01-24-005-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3073-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/1182425	QJ-01-24-005-ES-N

Las etiquetas proporcionan a los consumidores información sobre el contenido de los alimentos y les ayudan a tomar decisiones de compra con conocimiento de causa. Concluimos que el etiquetado de los alimentos en la UE puede ayudar a los consumidores a tomar decisiones más fundamentadas al comprar alimentos, pero existen considerables lagunas en el marco jurídico de la UE, así como insuficiencias en los sistemas de seguimiento, información y control, y en materia de sanciones. Como consecuencia de ello, los consumidores se enfrentan a etiquetas que pueden ser confusas o inducir a error, o que no siempre entienden. Formulamos una serie de recomendaciones, como subsanar la lagunas del marco jurídico de la UE para el etiquetado de los alimentos, intensificar los esfuerzos para analizar las prácticas de etiquetado y tomar medidas para mejorar la comprensión del etiquetado de los alimentos por parte de los consumidores.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors