



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 284/2009

(Pleno)

La Laguna, a 16 de junio de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias (EXP. 273/2009 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 26 de mayo de 2009, solicita Dictamen por el procedimiento de urgencia, en relación con el Proyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.

2. Se fundamenta la urgencia con la que se ha solicitado la emisión del Dictamen en que "resulta necesario que la Comunidad Autónoma de Canarias cuente, cuanto antes, con una regulación en esta materia que asegure la trazabilidad de los productos que entran o se producen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, ante la existencia en los últimos tiempos de una preocupación creciente por la calidad de la alimentación, consecuencia probablemente de las últimas crisis alimentarias y ante la cada vez mayor demanda de los ciudadanos que exigen que los productos alimentarios ofrezcan una seguridad contrastada".

El Consejo Consultivo, atendiendo a las razones que se invocan para la consulta por vía de urgencia, y dada la entidad y extensión de la materia sobre la que se debe pronunciarse, emite el Dictamen dentro del plazo de quince días establecido legalmente, en aras a la adecuada eficacia institucional, aunque ciñéndose el mismo a las cuestiones más relevantes que plantea el Proyecto de Ley.

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

3. Este Dictamen se emite con carácter preceptivo en cumplimiento de lo establecido en el art. 11.1.A.b) de la citada Ley 5/2002, a cuyo tenor el Consejo Consultivo de Canarias debe ser consultado sobre todos los Proyectos de Ley, salvo el de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La solicitud de Dictamen recae sobre el mencionado Proyecto de Ley tomado en consideración por el Gobierno el día 25 de mayo de 2009.

4. Sobre la elaboración de disposiciones de carácter general y, en concreto, de Proyectos de Ley, el expediente remitido no suscita reparos en su tramitación, al haberse ajustado, en términos generales, a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Efectivamente, el Proyecto de Ley fue sometido a informe de los diversos órganos administrativos que han participado en su tramitación y se ha otorgado audiencia a determinadas entidades y asociaciones.

Así, se han emitido los preceptivos informes de oportunidad, objetivos y principios generales del Proyecto de Ley, de fecha 4 de julio de 2008 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias); de impacto por razón de género, de fecha 11 de febrero de 2009 (art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la disposición final primera de la citada Ley 1/1983 y 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres); de la Dirección General de Consumo de fechas 15 y 22 de mayo de 2009. Consta, igualmente, el informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de fecha 4 de marzo de 2009 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero] y de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de fecha 14 de mayo de 2009.

Se ha incorporado, además, al expediente la Memoria económica elaborada por el Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, de fecha 11 de febrero de 2009 (art. 44 de la citada Ley 50/1997), así como el informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 13 de febrero de 2009, emitidos conforme con lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre; y el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda de fecha 20 de febrero de 2009 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la

Consejería de Economía y Hacienda] y los informes, entre otros, de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea de fecha 19 de enero de 2009; de la Dirección General de Salud Pública, de 6 de febrero de 2009; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de 9 de enero de 2009.

En el expediente se ha dado cumplimiento finalmente también al trámite de audiencia a diversas entidades y asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia alimentaria. Han formulado observaciones al Proyecto de Ley las Confederaciones Provinciales de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife, CEOE-Tenerife, ASINCA, ASAGA, CEPYME-La Palma, ASUICAN [art. 24.1.c) de la Ley 50/1997 ya mencionada].

Finalmente, se ha emitido Dictamen por el Consejo Económico y Social de Canarias, de fecha 6 de abril de 2009, preceptivo en virtud de lo dispuesto en el art. 4.2.a) de su Ley reguladora, Ley 1/1992, de 27 de abril.

5. El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, 77 artículos distribuidos en un Título Preliminar y IV Títulos, que se dividen en diversos Capítulos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Título Preliminar consta de dos Capítulos: el Capítulo I, relativo a "Disposiciones Generales" (arts. 1-5) y el Capítulo II, "De los Operadores Alimentarios" (arts. 6 y 7).

El Título I, "Calidad Alimentaria Estándar", aborda en su Capítulo I las "Disposiciones Generales" (arts. 8 y 9); y en su Capítulo II, el "Aseguramiento de la Calidad Estándar" (arts. 10 a 17).

El Título II "Calidad Alimentaria Diferenciada" se distribuye en cuatro Capítulos: Capítulo I "Disposiciones generales" (arts. 18 a 21); Capítulo II "Programas de calidad diferenciada" (arts. 22 a 42), que a su vez se distribuye en: Sección primera "Disposiciones generales (arts. 22 a 24), Sección segunda "Denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, denominaciones geográficas de bebidas espirituosas y otras indicaciones geográficas en vinos" (arts. 25 a 28), Sección tercera "Especialidades tradicionales garantizadas" (art. 29), Sección cuarta "Símbolo gráfico para productos agrarios y pesqueros de calidad específicos de las regiones ultraperiféricas (art. 30), Sección quinta "Producción ecológica" (art. 31), Sección

sexta "Producción integrada" (art. 32), Sección séptima "Especialidades canarias" (arts. 33 a 37), Sección octava "Artesanía alimentaria" (arts. 38 a 41) y Sección novena "Marca de calidad alimentaria de Canarias" (art. 42); Capítulo III "Órganos de gestión" (arts. 43 a 48); y Capítulo IV: "Entidades de control y certificación" (arts. 49 y 50).

El Título III, "Control de la Calidad Alimentaria" (art. 51), se distribuye en dos Capítulos: Capítulo I: "Inspección" (arts. 52 a 56) y Capítulo II: "Medidas cautelares" (arts. 57 a 61).

El Título IV "Régimen Sancionador" se estructura en los siguientes Capítulos: Capítulo I: "Infracciones" (arts. 62 a 65); Capítulo II: "Sanciones" (arts. 66 a 69); Capítulo III: "Régimen sancionador específico de los órganos de control" (arts. 70 y 71); Capítulo IV: "Responsabilidad, concurrencia y prescripción" (arts. 72 a 74); y Capítulo V: "Procedimiento sancionador y competencias (arts. 75 a 77).

Las disposiciones adicionales se refieren, la primera, a la expresión "Queso flor y media flor", y la segunda a "Vegetales y materia vegetal sujetos a normas fitosanitarias".

Las disposiciones transitorias: la primera, "Régimen transitorio de las potestades de inspección y sanción"; la segunda, "Expedientes sancionadores en trámite"; y la tercera, "Adaptación de los operadores alimentarios".

La disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la Ley.

Disposiciones finales: la primera faculta al Gobierno para aprobar las normas de desarrollo y aplicación de la Ley; la segunda actualiza las cuantías de las sanciones y la tercera determina su entrada en vigor, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

1. El presente Proyecto de Ley presenta un doble objeto como se expresa en su Exposición de Motivos.

Por una parte, se pretende el establecimiento de medidas que permitan controlar tanto los alimentos destinados o provenientes de la propia Comunidad Autónoma como los de otras regiones o Estados de la Unión Europea, a cuyos efectos se considera necesario establecer obligaciones de carácter general para todos los operadores alimentarios, a fin de asegurar la trazabilidad o rastreabilidad de los

productos que entran o que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, vinculados a un régimen adecuado de inspección, adopción de medidas cautelares y, en su caso, de aplicación de las correspondientes sanciones. Con ello se trata, en definitiva, de garantizar la calidad alimentaria estándar, que se corresponde con el nivel básico que debe satisfacer un alimento, a fin de contribuir a disminuir los riesgos para la salud pública, proteger los intereses de los consumidores y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales, así como el funcionamiento eficaz del mercado interior.

Por otra parte y como complemento de lo anterior, existe otro tipo de características de calidad, que están por encima de los requisitos básicos de la calidad alimentaria estándar, regulados en disposiciones de naturaleza dispositiva y cuyo cumplimiento se garantiza a través de sistemas de control. Es la denominada "calidad diferenciada", definida por los atributos de valor o factores que distinguen a determinados productos de acuerdo con sus características organolépticas, de composición o de producción, que responden a las demandas de un grupo de consumidores cada vez más exigente y selectivo y que repercuten, en última instancia, en un incremento del valor del producto.

Al logro de esta calidad diferenciada responden los distintivos de calidad establecidos por la normativa (Denominación de origen protegida, Indicación geográfica protegida, especialidad tradicional garantizada, Producción ecológica), pues forman parte de una política tendente a la protección y promoción de productos de excelencia, que estimula una producción agraria variada, apoya el desarrollo de las pequeñas industrias y fija la población al medio rural.

En este contexto, la Exposición de Motivos de la Ley resalta que en Canarias la importancia del sector agroalimentario obedece, de manera muy importante, a su vinculación con la conservación paisajística y medioambiental del territorio, así como a la articulación de su medio rural, pilares socioeconómicos de nuestra Comunidad Autónoma. Por ello, se consideran necesaria tanto la potenciación de aquellos productos producidos o elaborados en Canarias susceptibles de distinguirse con alguno de los programas de calidad establecidos, como la creación de programas propios de calidad que permitan distinguir los alimentos de especial singularidad producidos o elaborados en nuestro territorio.

En concordancia con el doble objetivo perseguido en el Proyecto de Ley, se regulan las medidas que aseguren la calidad estándar de los alimentos, las de fomento y protección de los alimentos de calidad diferenciada, los órganos de

gestión y las entidades de control y certificación de los alimentos de calidad diferenciada, el régimen de inspección y control y, finalmente, el régimen sancionador.

2. Por lo que a la competencia de la Comunidad Autónoma se refiere, se fundamenta el Proyecto de Ley en lo dispuesto en el art. 31, apartados 1, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuye a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general, competencia exclusiva en materia de agricultura, ordenación y planificación de la actividad económica regional y denominaciones de origen en colaboración con el Estado.

Efectivamente, la competencia autonómica en las materias concernidas resulta de diversos títulos competenciales. A estos efectos, debe relacionarse con el objeto dual de la regulación pretendida, que afecta a la calidad de los alimentos, por una parte, y al establecimiento de medidas relativas a la denominada calidad diferenciada, por otra, dirigida al establecimiento de signos distintivos o señales de calidad que identifiquen a aquellos productos que por ser elaborados conforme a determinadas condiciones pueden singularizarse mediante el uso de los mismos.

Por lo que se refiere a la calidad de los alimentos, bajo la denominación de "calidad alimentaria estándar", el Proyecto de Ley trata de garantizar la seguridad alimentaria mediante el establecimiento de condiciones que hagan efectivo el control de la cadena alimentaria, con la finalidad de contribuir a disminuir los riesgos para la salud pública, garantizar la protección de los intereses de los consumidores y la competencia leal de las transacciones comerciales de los operadores alimentarios. Se regulan así las obligaciones de los operadores alimentarios, las medidas que permiten asegurar la calidad estándar de los alimentos [sistemas de control, retirada de productos, registro de los mismos, documentaciones preceptivas (...)] y el régimen de inspección y sancionador.

Con ello, el Proyecto de Ley, como se expresa en la Memoria justificativa de la futura norma, afecta a la seguridad de los alimentos que no tienen repercusión directa sobre la salud de las personas, cuestiones que en todo caso son objeto de regulación por la normativa en materia sanitaria.

En materia alimentaria expresa el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, que "las reglas que conciernen a los productos alimenticios, algunas con una función preventiva y otras encuadrables dentro de una acción represiva pertenecen, en una parte importante, a lo que en la legislación se estima como propio de la sanidad de la alimentación". Para el citado Tribunal, "las

reglamentaciones de productos alimenticios objeto de regulaciones específicas de aplicación en todo el territorio nacional pertenecen al área de la competencia estatal, porque sobre la indicada regla de definición y reglamentación de uso de ingredientes, componentes y aditivos y sobre la concreción de esta regla respecto de productos alimenticios con un mercado que excede del ámbito de la Comunidad Autónoma, se asienta uno de los puntos capitales del sistema de protección de la salud en materia alimentaria. Por lo que respecta a la competencia de las distintas Comunidades Autónomas en esta materia, podrán, en la medida en que haya sido asumidas en los respectivos Estatutos, desarrollar y ejecutar la legislación del Estado, con competencias que, aparte de las organizativas e inspectoras, no excluyen regulaciones sobre productos alimenticios específicos, dentro de las previsiones básicas de la Ley estatal". Por otra parte, diferenciada de la que hemos considerado hasta aquí en el marco de las competencias en materia sanitaria, la libre circulación de los bienes se debe conciliar con las competencias autonómicas en materia de comercio interior y -como se ha expresado "además de la necesidad de una regulación, que con el carácter de lo básico extienda su vigencia a todo el territorio de la Nación, no es ajena a la unidad de mercado y a la libre circulación de bienes, la intervención en materia alimentaria, mediante definiciones y reglamentaciones de usos de las sustancias y preparados, componentes o aditivos de productos alimenticios, porque el establecimiento de reglamentaciones diversas puede provocar distorsiones en la unidad de mercado".

Todo ello sin perjuicio de las singularidades únicas de Canarias como mercado geográfico por razón de su separación y lejanía del mercado peninsular y europeo y de la cautela a que se debe atender para no vaciar de contenido las competencias estatutarias que ostenta Canarias, como ha expresado este Consejo Consultivo en anteriores ocasiones (DCC 185/2008, de 20 de mayo)

La Comunidad Autónoma, en tanto que la norma pretende en definitiva la comprobación de la adecuación de los productos y los medios de producción a las normas que regulan sus características y procedimientos de elaboración, sin incluir una regulación de carácter técnico-sanitario que determine las características o componentes de los productos alimenticios, ostenta competencia para proceder a la regulación proyectada. La norma se dirige, desde esta perspectiva, a garantizar la lealtad en la competencia entre los operadores y las transacciones comerciales, así como a defender los intereses de los consumidores y a la consecución de la seguridad

alimentaria, ostentando competencias en todas estas materias en virtud de lo previsto en los arts. 31, apartados 3 y 4, y 32.10 del Estatuto de Autonomía.

Por lo que se refiere específicamente a los productos agroalimentarios, el art. 31.1 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general, competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Para permitir el pleno ejercicio de las competencias estatutarias, por medio del Real Decreto 282/1995, de 24 de febrero, se traspasaron con valor instrumental a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, asumiéndose por la Comunidad Autónoma, entre otras, las relativas al control de la calidad agroalimentaria, entendiéndose por tal la adecuación de los productos agroalimentarios y de los medios de producción a las normas que regulan sus características y procedimientos de elaboración, así como la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores incoados por presuntas infracciones de la calidad agroalimentaria cometidas en su ámbito territorial y también la resolución de los procedimientos sancionadores en materia de semillas y plantas de vivero, el registro de los productos enológicos y el registro de envasadoras y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas y el control de los productos vitivinícolas destinados a otros Estados miembros de la Unión Europea.

Por otra parte, por lo que se refiere a la calidad diferenciada, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta, en virtud del art. 31.5 del Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen, en colaboración con el Estado, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

Este Consejo ha tenido oportunidad de señalar que “El alcance de esta competencia autonómica ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (11/1986, 186/1988, 209/1989, 211/1990 y 112/1995). De acuerdo con esta doctrina, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en colaboración con el Estado, éste no se encuentra constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas. La expresión “en colaboración con el Estado” no convierte la competencia autonómica en una competencia compartida conforme con la técnica bases estatales versus desarrollo y ejecución autonómicas; tampoco se trata de una competencia concurrente, sino que aquella expresión llama a una actuación que

debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables.

“La concreción de esta colaboración, ante la ausencia de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad, ha de efectuarse a través de los Reales Decretos de trasposos. Mediante Real Decreto 2773/1983, de 5 de octubre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Estado en materia de denominaciones de origen, viticultura y enología. En materia de denominaciones de origen la Comunidad asumió, entre otras funciones, la de autorizar, estableciendo las consultas previas necesarias por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las denominaciones de origen, así como la aprobación de los Reglamentos de estas denominaciones, que habrá de elevar al Ministerio para su conocimiento y ratificación. Por su parte, la Administración del Estado se reserva, entre otras funciones, la asunción y ratificación de los Reglamentos a los efectos de su promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional. Esta ratificación se configura como una facultad reglada, que habrá de hacerse siempre que los reglamentos cumplan la normativa vigente, por lo que no reviste el carácter de competencia de control. Esta ratificación, por lo demás, no habilita al Estado para dictar normas generales que resulten de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva, con la única salvedad de sus competencias sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13ª CE)”. Ya el Consejo de Estado había tenido ocasión de destacar (Dictamen 53.598, de 11 de febrero de 1988) las dificultades derivadas de la distribución de competencias en el ámbito de las denominaciones de origen. Así, resaltaba el distinto nivel de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en cada uno de sus Estatutos de Autonomía. Por esta razón señala el Tribunal Constitucional que la posibilidad de dictar normas básicas específicamente dirigidas a regular las denominaciones de origen no resulta admisible en relación con aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas sobre la aprobación de tales denominaciones de origen en su ámbito territorial” (STC 44/2007, de 1 de marzo).

Junto a esta competencia estatutariamente asumida debemos reiterar la competencia antes señalada en materia de agricultura en la medida en que el Proyecto de Ley regula determinados programas propios de calidad, previstos para alimentos que no sean susceptibles de acogerse a los distintivos europeos, que se encuentran al margen del título anterior, pero que constituyen mecanismos que se

insertan en el ámbito de regulación de la calidad y la comercialización de productos agroalimentarios.

Finalmente, por lo que se refiere a la regulación del régimen sancionador, la doctrina de este Consejo ha expresado que la Comunidad Autónoma de Canarias puede adoptar normas sancionadoras cuando ostente competencia sobre la materia sustantiva de que se trata y siempre que tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25 CE) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, como ha señalado el Tribunal Constitucional (SSTC 87/1995, 15/1998, 110/1998, entre otras).

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para proceder a regular la materia sobre la que versa el Proyecto de Ley que habrá de ejercerse con adecuación a las normas comunitarias de aplicación y a la legislación básica estatal cuando así corresponda.

3. En materia alimentaria son numerosas las normas comunitarias de aplicación directa que, desde diversa perspectiva, han regulado aspectos concernientes a la alimentación humana.

Estos Reglamentos se pueden agrupar de una manera genérica en torno a dos grandes bloques de materias:

De una parte, aquéllos que tienen por objeto el establecimiento de mecanismos de garantía de la seguridad alimentaria, con el fin de contribuir a disminuir los riesgos para la salud pública, proteger los intereses de los consumidores y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales, así como el funcionamiento eficaz del mercado interior.

Dentro de este grupo, destaca el Reglamento CE nº 178/2002, de 28 de enero, por el que se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, así como, entre otros, el Reglamento 884/2001, por el que se establecen disposiciones que acompañan al Transporte de productos del sector vitivinícola y para los registros que se han de llevar en dicho sector, el Reglamento CE nº 852/2004, de 29 de abril, sobre Higiene de los productos alimenticios, y el Reglamento CE nº 853/2004, de 29 de abril, sobre Higiene de los alimentos de origen animal.

A los efectos de la regulación prevista en el Proyecto de Ley en lo que se refiere a la calidad alimentaria estándar, se debe relacionar con el citado Reglamento

178/2002, de 28 de enero, cuyo objetivo viene constituido por la adopción de medidas encaminadas a garantizar que no se comercialicen alimentos que no sean seguros y que existen sistemas para identificar y afrontar los problemas de seguridad alimentaria, a fin de asegurar el adecuado funcionamiento del mercado interior y de proteger la salud de las personas. Se considera necesario en este contexto, a fin de asegurar la inocuidad de los alimentos, tomar en consideración todos los aspectos de la cadena de producción alimentaria y entenderla como un continuo desde la producción primaria hasta la venta o suministro de alimentos al consumidor, pues cada elemento tiene la capacidad de influir en la seguridad alimentaria.

Este Reglamento, entre otras cuestiones, impone a los explotadores de empresas alimentarias la obligación de asegurar, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar en las empresas bajo su control, que los alimentos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria que resulten aplicables y han de verificar además que cumplen tales requisitos (art. 17.1). Establece, al mismo tiempo, la obligación para los Estados miembros de la vigilancia del cumplimiento de la legislación alimentaria, el control de las empresas alimentarias en lo que se refiere al cumplimiento de la citada normativa y la regulación de las medidas y sanciones aplicables a las infracciones que se comentan (art. 17.2).

Por otra parte, en un segundo grupo se encuadran aquellos Reglamentos que tienen como objetivo establecer requisitos de calidad diferenciada, con el objeto de fomentar la diversificación de producción agrícola, al tiempo de promover el desarrollo rural en un entorno de libre mercado.

En este grupo merece especial mención el Reglamento (CE) nº 479/2008 de 29 de abril de 2008, por el que se establece la Organización Común del Mercado vitivinícola, que ha derogado el Reglamento 1493/1999 en los términos previstos en sus artís. 128 y 129; el Reglamento 509/2006, de 20 de marzo de 2006, sobre especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios y nº 1216/2007, de 18 de octubre, por el que se establecen disposiciones de aplicación de aquél; el Reglamento nº 510/2006, de 20 de marzo, sobre la Protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, y nº 1898/2006, de 14 de diciembre, por el que se establecen disposiciones de aplicación de aquél; el Reglamento (CE) nº 834/2007, de 28 de junio, sobre Producción y etiquetado de los productos ecológicos; el Reglamento

110/2008, de 15 de enero, relativo a la Definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de bebidas espirituosas y, finalmente, el Reglamento (CE) nº 247/2006, de 30 de enero, por el que se establecen medidas específicas en el Sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión en tanto que prevé en su art. 14 el establecimiento de un símbolo gráfico para productos de calidad específica de las regiones ultraperiféricas.

4. En el ámbito estatal son también numerosas las normas que regulan la materia alimentaria.

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, conviene hacer mención, entre otros, al Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios; Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, modificado por el Real Decreto 1245/2008, de 18 de julio; Real Decreto 930/1992, de 17 de julio, por el que se aprueba la Norma de etiquetado sobre propiedades nutritivas de productos; R.D. 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el Control oficial de los productos alimenticios; R.D. 1397/1995, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el Control oficial de productos alimenticios y R.D. 1808/1991, de 13 de diciembre, por el que se regulan las Menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio. Constituyen todos ellos normativa básica estatal dictada al amparo de las competencias conferidas en virtud de lo previsto en el art. 14.1.16ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de sanidad exterior y de bases y coordinación general de la sanidad. En el Real Decreto 1334/1999 se invoca, además, la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE).

Por otra parte, desde el ámbito de la calidad alimentaria, destaca la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, parcialmente básica, así como sus normas de desarrollo (Reglamentos aprobados por los Reales Decretos 1126/2003, 1127/2003 y 1365/2007), el Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, relativo a la Producción integrada de productos agrícolas, y el R.D. 1069/2007, de 27 de julio, sobre el Procedimiento para la tramitación de las solicitudes de denominaciones de origen e indicaciones geográficas.

Y en materia sancionadora, el R.D. 1945/1983, de 22 de junio, sobre Infracciones y sanciones en defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, teniendo en cuenta la competencia para las infracciones en materia de calidad agroalimentaria por fraude (STS 26 de abril de 1999).

5. La materia objeto del Proyecto de Ley de Calidad Alimentaria ha sido objeto de regulación por otras Comunidades Autónomas si bien con determinados matices diferenciales. Entre las diversas leyes dictadas sobre dicha materia procede señalar, entre otras, la Ley 1/1999, de 17 de marzo, del Estatuto de los Productos Industriales Agroalimentarios de las Islas Baleares; la Ley 14/2003, de 13 de junio, de Productos Agroalimentarios-Calidad de Cataluña; la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Calidad Alimentaria de Galicia; la Ley 9/2006, de 30 de noviembre de Calidad Alimentaria de Aragón; y la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco.

III

1. Este Consejo ha venido sosteniendo la conveniencia de no reiterar la normativa comunitaria, en cuanto que no se trata de la transposición de dichas normas, por lo que sería más adecuado remitirse a dicha normativa sin copiarla, para evitar inseguridades e incertidumbres en el caso de que se modifiquen las citadas previsiones normativa.

Así ocurre, entre otros, con el art. 5 PL, "Definiciones", que reproduce de manera casi literal el art. 3.2 del Reglamento (CE) del Consejo, número 178/2002, de 28 de enero, y parcialmente el art. 3 "Otras Definiciones" del citado Reglamento comunitario. El art. 12 PL, "Trazabilidad de los productos", reitera el art. 3.15 del Reglamento (CE) 178/2002, de 28 de enero. El art. 25.2 PL, sobre "Denominación de origen", "Indicación geográfica", "Denominación geográfica de bebidas espirituosas", reproduce el art. 2 del Reglamento (CE) del Consejo num. 510/2006, de 20 de marzo. Y el art. 29 PL, "Especialidades tradicionales garantizadas", reitera el art. 2 del Reglamento (CE) 509/2006 del Consejo, de 20 de marzo.

2. Al texto del Proyecto de Ley cabría formular las siguientes observaciones puntuales.

Exposición de Motivos PL.

Señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que "el régimen jurídico aplicable a la seguridad y calidad alimentaria se caracteriza por ser un conjunto

normativo disperso y complejo. Ello se debe a la especial incidencia que en esta materia ha tenido la distribución vertical de la potestad legislativa entre la Unión Europea (arts. 32 a 38 del Tratado de la UE), el Estado español (art. 141.1.13ª CE) y la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 31.1.4 y 5 del EAC)".

Consideramos, no obstante, que se debería sustituir la expresión distribución "vertical" cuando se refiere a la potestad legislativa ya que el principio de pluralidad de centros de producción legislativa, tanto en el ámbito europeo y estatal como en el autonómico, es el de competencia y no jerárquico o de distribución "vertical".

Art. 5 PL.

El término "interpretación" se debería suprimir, porque la "aplicación" constituye una operación jurídica compleja que ya incluye la "interpretación".

Art. 11.1 PL.

El art. 11 en su apartado 1 establece la obligación para los operadores alimentarios de disponer de un protocolo de actuación que permita el tratamiento de las reclamaciones, en el que se deberá prever un mecanismo de retirada inmediata de productos no conformes del circuito de distribución o comercialización que permita conocer el destino de los productos que tengan que ser retirados.

La retirada de los productos no conformes es una obligación que deriva de lo dispuesto en el art. 19.1 del Reglamento comunitario 178/2002, por lo que no presenta reparos que este precepto establezca como uno de los contenidos del protocolo de actuación el mecanismo al que se refiere.

Ahora bien, el último inciso de este precepto señala que ante una eventual puesta en circulación estos productos deberán ser nuevamente evaluados por el control interno de calidad. Se prevé así, tras la retirada del producto, un único control por parte de los operadores alimentarios, sin que se prevea ni la información ni la intervención de la autoridad competente, que sólo se establece en el apartado 2 de este mismo art. 11 para el caso de que el producto haya llegado al consumidor final. A estos efectos, el citado art. 19.1 del Reglamento 178/2002 expresamente prevé que por parte del operador se comunique a la autoridad competente, con independencia de que el producto haya llegado o no al consumidor final.

Por otra parte, desde un punto de vista sistemático, esta previsión sobre la retirada del producto debería constituir un apartado diferente dentro del art. 11, pues su apartado 1 se refiere a la obligación de disponer del protocolo de actuación, que es una cuestión diferente.

Art. 12.4 PL.

De conformidad con lo previsto en el art. 18, apartados 2 y 3, del Reglamento 178/2002, los explotadores de empresas alimentarias deberán poner a disposición de las autoridades competentes la información relativa a la trazabilidad de los productos. No se trata por tanto de poner a disposición de éstas los *procedimientos y sistemas de aseguramiento* a través de los cuales los operadores dejen constancia de la información requerida, por lo que, en aras a la claridad de la norma, procedería una mejor redacción del precepto.

Art. 16 PL.

El último párrafo de este precepto debe suprimirse, en tanto que no forma parte del texto del Proyecto de Ley, sino de notas internas de la fase de preparación del texto del Proyecto normativo.

Art. 21.2 PL.

Este precepto establece la posibilidad de negar el uso del correspondiente distintivo a cualquier persona que, aun cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa específica, haya sido sancionada con la pérdida temporal o definitiva del uso.

El Proyecto de Ley sólo contempla como sanción accesoria la suspensión temporal del derecho de uso de la denominación o marca (art. 67.2) pero no prevé su pérdida definitiva.

Arts. 23.1 y 24.3 PL.

Se aprecia en estos preceptos una confusión en lo que se refiere a la regulación de la calidad, en tanto que en estos preceptos se alude a los "nombres protegidos por estar asociados a una figura de calidad" (art. 23.1) o a los "nombres protegidos por una figura de calidad" (art. 24.3), siendo así que, según el art. 22.3, ambos conceptos son la misma cosa (la figura de calidad es el nombre).

En todo caso, de mantenerse la distinción prevista en el art. 22, se trataría de una figura o nombre cuya protección deriva del hecho de estar asociado a uno de los programas de calidad que se contemplan, por lo que habrían de clarificarse en redacción.

Art. 25.2 PL.

La reiteración de definiciones de las “denominaciones de origen”, “indicación geográfica” y “denominación geográfica de bebidas espirituosas de la reglamentación comunitaria” se debería sustituir por la remisión a la normativa que se reproduce en el texto del Proyecto de Ley, por razones de seguridad jurídica.

Art. 27.1 PL.

El art. 5.1 del Reglamento (CE) 510/2006, de 20 de marzo, sobre la Protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, establece que sólo las agrupaciones estarán facultadas para presentar una solicitud de registro, si bien establece también la posibilidad de que una persona física o jurídica pueda ser considerada como agrupación de las normas detalladas a que se refiere el art. 16.c), precepto este último que se refiere a las normas que se dicten para la aplicación del Reglamento. Esta norma es el Reglamento nº 1898/2006, de 14 de diciembre, cuyo art. 2 contiene las condiciones que ha de reunir una persona física o jurídica para ser considerada agrupación.

El art. 27.1 PL contiene una regulación que no se acomoda a lo previsto en las referidas normas comunitarias, por cuanto no contiene referencia alguna a esta posibilidad.

Art. 29 PL.

Este precepto no se ajusta plenamente a lo previsto en el Reglamento (CE) nº 509/2006, del Consejo, de 20 de marzo, sobre las Especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, pues si bien hace expresa remisión a la normativa comunitaria no recoge sin embargo un concepto de especialidad tradicional garantizada en los mismos términos en que está previsto en aquella normativa, pues no basta, como se pretende en el Proyecto de Ley, con su definición como nombre utilizado para designar a todo alimento tradicional que se beneficie de sus características específicas, sino que requiere, en todo caso, que se complete en los términos previstos en el art. 2 del Reglamento.

Por otra parte, tampoco se ajusta a esta norma lo previsto en su apartado 2, pues la utilización del producto con o sin reserva de nombre no depende únicamente de que así se solicite, sino que, para el primer caso, habrán de cumplirse las condiciones que se prevén en el art. 13.2 del Reglamento.

Art. 30.2 PL.

El símbolo gráfico para productos agrarios de calidad específicos de las regiones ultraperiféricas es un distintivo creado por la normativa comunitaria [art. 14 del Reglamento (CE) nº 247/2006, del Consejo, de 30 de enero] y sus condiciones de utilización serán aprobadas siguiendo el procedimiento establecido en el apartado 2 del art. 14, por lo que la remisión de este art. 30.2 a las “disposiciones comunitarias o, en su defecto, las normas internacionales”, no se ajusta plenamente al procedimiento previsto en el citado art. 14.2.

Art. 41.3 PL.

Los alimentos no producidos o elaborados en Canarias no deberían incorporarse en esta Sección 8ª del Proyecto de Ley que se refiere a la artesanía alimentaria y que, según el numeral 2 del art. 38, tiene por objetivo reconocer y fomentar los valores económicos, culturales y sociales de dicha actividad en Canarias.

Art. 53.1 PL.

La Comunidad Autónoma carece de competencia para imponer a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la obligación de prestar apoyo al personal de inspección.

Art. 76.5 PL.

Si en este precepto se parte del supuesto de que es el órgano competente para resolver el que considera que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta del instructor, no procede que “se eleve, en su caso, al órgano”. Por ello, se debe aclarar y precisar el objeto y finalidad del citado numeral 5.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias, sometido a la consideración de este Consejo, se ajusta a la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en la citada materia que se pretende regular.

2. Al articulado del Proyecto de Ley se formulan determinadas observaciones, tanto desde el punto de vista material como de técnica normativa.