



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 1 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 26 de junio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Calidad Agroalimentaria (EXP. 284/2018 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 6 de junio de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 7 de junio de 2018, solicita dictamen sobre el Proyecto de Ley de Calidad Agroalimentaria (PL), al amparo del art. 12.1 en relación con el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

Acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 4 de junio de 2018 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

El Consejo Consultivo de Canarias emite la presente consulta con carácter preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, que establece la solicitud de dictamen preceptivo sobre los proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Sobre la urgencia.

2. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, motivada ésta, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 20.3 de la Ley reguladora de este Consejo, en la consideración de que *corresponde a la Comunidad Autónoma dictar las normas administrativas sancionadoras en aquellas materias sustantivas en las que tiene competencia y que ante el vacío legal existente en materia sancionadora se hace imprescindible contar con una ley en la materia que establezca un catálogo de infracciones, concurriendo, por tanto, razones de interés público, lo cual unido a la próxima finalización del periodo de sesiones del Parlamento de Canarias, justifican la solicitud con carácter urgente.*

De acuerdo con la ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión del dictamen sea requerido con carácter urgente, si bien debe motivarse por el órgano solicitante. En la exigencia de la motivación subyace el criterio de que la premura tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de manera objetiva revelen la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. No siendo idónea cualquier motivación al amparo del enunciado previsto en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad de la limitación del plazo que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer. No ocurre esto en el presente supuesto, pues la citada motivación responde únicamente a la idea de que es deseable una regulación como la pretendida, pero de ello no resulta la perentoriedad aludida ni evidencia la necesidad de que este Consejo tenga que pronunciarse en un plazo reducido, máxime cuando se trata de un texto como el presente, con un extenso contenido, que requiere un detenido análisis que se puede ver comprometido por la emisión urgente del dictamen y para eludir que la solicitud y emisión del parecer de este Consejo pueda traducirse como un mero trámite de cumplimiento formal.

No obstante, este Consejo, en aras de la colaboración institucional como ha sucedido en otras ocasiones, emite el dictamen en el plazo conferido al efecto.

Procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley.

3. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, ha de resaltarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) contiene en su Título VI (arts. 127 a 133) la regulación, de carácter básico, relativa al procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. De acuerdo con lo dispuesto en su art.

129.1, en la Exposición de Motivos de la norma proyectada habrá de quedar debidamente justificada la adecuación a los principios de buena regulación que se contemplan en dicho precepto y que son los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia que, en gran medida, reiteran algunos principios constitucionales contemplados en el art. 9.3 CE [seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción del arbitrariedad de los poderes públicos (...)]. Sin perjuicio de que en el Proyecto de Ley esta exigencia se cumple, si bien de manera escueta -por cuanto se limita a señalar la existencia de lagunas en el conjunto del ordenamiento jurídico que regula la materia (normativa comunitaria y estatal de carácter básico) que deben ser cubiertas, fundamentalmente en materia sancionadora, para lo que se precisa una regulación mediante ley formal, sin posibilidad de regulación mediante una norma de rango inferior, dando así seguridad a los operadores sobre las normas a aplicar-, sin embargo, debe tenerse en consideración la reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (FJ 7.b), declarando que:

«(...) Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafo segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómicos, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes (...).».

Y que para remediar la invasión competencial señalada, sostiene que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencia, no siendo aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

Por lo tanto, el art. 129 LPACAP (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero) se considera contrario al orden constitucional de competencias [en los términos del citado fundamento jurídico 7 b)].

Por otra parte, en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Lista de evaluación elaborada con fecha 24 de noviembre de 2017 por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, en la que se justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), que incluye la Memoria Económica [art. 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997].

- Informes, todos de fecha 24 de noviembre de 2017, sobre el impacto en el tejido empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo autónomo y las Pymes en la Comunidad autónoma de Canarias), de evaluación del impacto por razón de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres) y de impacto en la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

- Certificación acreditativa del Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 26 de diciembre de 2017, por el que, tras quedar enterado de la referida lista de evaluación y texto articulado del Proyecto de Ley, manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación.

- Documentación relativa al traslado de la norma propuesta a los distintos Departamentos y Organismos de la Administración autonómica [Norma Tercera.1.h) del Decreto 20/2012]. Durante este trámite presentaron observaciones Presidencia del Gobierno, la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, la Consejería de Hacienda, el Instituto Canario de Estadística y la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud.

Se otorgó asimismo trámite de audiencia a los Cabildos Insulares en el que presentaron observaciones los Cabildos Gran Canaria, La Palma, Tenerife y La Gomera.

Las observaciones presentadas por los citados Departamentos, Organismos y Cabildos Insulares han sido valoradas en informe del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (ICCA) de 30 de abril de 2018.

- Documentación relativa a la concesión de trámite de audiencia a las organizaciones agrarias de Canarias, Consejos Reguladores de las denominaciones de origen protegidas de vinos y quesos, a las asociaciones autorizadas como órganos de gestión de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de productos vínicos y no vínicos y a las agrupaciones solicitantes de éstas y otras indicaciones geográficas, en tanto que representantes legales de los sectores afectados.

Se otorgó asimismo el trámite de participación ciudadana a través del portal web www.canariasparticipa.org desde el 22 de enero hasta el 12 de febrero de 2018 y durante este periodo se recibieron aportaciones de diversas entidades y personas físicas.

Las observaciones presentadas, tanto por los sectores afectados como durante el trámite de consulta pública, han sido objeto de consideración en informe del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria de 30 de abril de 2018.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 1 de febrero de 2018 [art. 76.a) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad], en el que no se realizan observaciones a la norma propuesta.

- Solicitud de informe preceptivo al Consejo Económico y Social de Canarias de fecha 24 de enero de 2018 [art. 4.2 de la Ley 1/1992, de 27 de abril]. Este informe no fue emitido en el plazo de un mes establecido en el art. 5.3 de su Ley reguladora, por lo que se dio por cumplido el trámite.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas de 15 de febrero de 2018 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio], emitido con carácter favorable con fecha 12 de abril de 2018, tras un previo informe en el que, constatadas determinadas deficiencias, se solicita a la Consejería proponente de la iniciativa la aportación de una nueva memoria económica que solventase los reparos efectuados. En atención a esta solicitud, se emite informe por el Instituto Canario de Calidad

Agroalimentaria en el que, tras diversas consideraciones, se concluye que el Proyecto de Ley no tendrá repercusiones presupuestarias ni financieras en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma ni de las Administraciones locales, en tanto que las funciones de ejecución de las funciones autonómicas vienen atribuidas al referido Instituto por su Ley de creación y que este Organismo cuenta con los medios personales necesarios para hacer frente a las nuevas funciones recogidas en la nueva norma.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de 25 de mayo de 2018 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria de 29 de mayo de 2018.

- Informe de legalidad de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas y de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 21 de diciembre de 2017, que informa favorablemente el texto del Proyecto de Decreto a efectos de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril. Este informe no obstante no consta fechado ni firmado por las titulares de los citados órganos.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 31 de mayo de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

II

Objeto del Proyecto de Ley.

1. Conforme al art. 1 del Proyecto de Ley, la norma tiene por objeto establecer el marco normativo que permita garantizar la calidad estándar y diferenciada de los productos agroalimentarios producidos, elaborados o comercializados en la Comunidad Autónoma de Canarias, con sujeción a la normativa comunitaria y estatal de aplicación. A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 3, regulador del ámbito de aplicación de la Ley, éste comprende las actuaciones que se lleven a cabo en materia de calidad estándar y calidad diferenciada de los productos agroalimentarios y elementos para uso alimentario en cualquier etapa de la cadena alimentaria en el territorio autonómico, sin perjuicio de la normativa específica sobre marcas, disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios. Este mismo art. 3 no obstante excluye del ámbito de aplicación de la Ley todos los aspectos relativos a la seguridad alimentaria y requisitos higiénico-sanitarios y de

salud pública de los alimentos y productos alimenticios, así como lo relativo a la sanidad vegetal y bienestar animal.

Estructura, finalidad y contenido del Proyecto de Ley.

2. Por lo que a la estructura del Proyecto de Ley se refiere, éste se compone de una Exposición de Motivos, cincuenta y nueve artículos, siete Disposiciones adicionales, cuatro Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y seis Disposiciones finales.

2.1. En la Exposición de Motivos se exponen los objetivos de la iniciativa legislativa.

Comienza ésta por señalar que «la apuesta por los alimentos de calidad, consecuencia del cambio de prioridades en el destino final de la producción agroalimentaria a favor de los intereses de los consumidores, es una de las características más significativas de la denominada "transición postproductivista" que están viviendo los espacios agrarios actuales». A su vez, se expone que «la calidad alimentaria se ha asentado en el discurso de la política agraria europea de los últimos años», debido, por una parte, a la «exigencia de consumir alimentos saludables ante los escándalos alimenticios acontecidos en Europa a finales del siglo XX» y, por otra, a «la creciente demanda de alimentos percibidos como de calidad, en los que se valora la variedad y la diversidad de los mismos frente a las producciones estandarizadas». Desde esta perspectiva, se resalta en la Exposición de Motivos que «la percepción de la calidad forma parte de un proceso de construcción social en los que el propio consumidor, de forma subjetiva, confiere unas determinadas cualidades a un producto que considera relevantes, destacando las peculiaridades del proceso de elaboración, la certificación de la misma por parte de un organismo de control, y la atracción generada por su presencia o sabor». Al propio tiempo, la calidad se relaciona con las particularidades territoriales en las que ha sido elaborado el producto o con un método de producción que respeta unos estándares medioambientales. Es el propio consumidor, se dice, «el que valora la personalidad de "los productos de la tierra" frente a la estandarización propuesta desde la globalización, en sectores como el del queso o el del vino, que son habitualmente protegidos con distintivos de calidad por parte de las Administraciones. Igualmente, el consumidor valora los productos agroalimentarios que han sido producidos atendiendo a prácticas respetuosas con el medio ambiente, frente a los producidos por la agricultura convencional».

Por otra parte, resalta la Exposición de Motivos «la existencia, en los últimos años, de una preocupación creciente por la calidad de la alimentación y la cada vez mayor demanda de los ciudadanos, que exigen que la Administración garantice que los productos que salgan al mercado ofrezcan una seguridad contrastada». Ello obliga al establecimiento de medidas que permitan controlar los alimentos mediante el establecimiento de obligaciones de carácter general para todos los operadores alimentarios, «al objeto de asegurar la trazabilidad o rastreabilidad de los productos que entran o que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, vinculadas a un régimen adecuado de inspección, adopción de medidas cautelares y, en su caso, de aplicación de las correspondientes sanciones». Se trata, en definitiva, de garantizar la calidad agroalimentaria estándar, que se corresponde al nivel básico que debe satisfacer un alimento, proteger los intereses de los consumidores y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales, así como el funcionamiento eficaz del mercado interior.

La Exposición de Motivos aborda también la necesidad de regulación de lo que denomina la calidad diferenciada. Se pone así de manifiesto que existe «otro tipo de características de calidad, que están por encima de los requisitos básicos de la calidad agroalimentaria estándar y que están regulados por disposiciones de cumplimiento voluntario». La calidad diferenciada se define así 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». Se considera por ello como un mandato para las instituciones públicas canarias la potenciación de aquellos productos elaborados en Canarias susceptibles de distinguirse con alguno de los programas de calidad establecidos, «por su vinculación con una zona geográfica determinada, por su elaboración con arreglo a métodos tradicionales o por su producción a través de fórmulas respetuosas con el medio ambiente». Igualmente, se considera también que es importante «abordar la definición jurídica de determinados productos típicos de Canarias que vienen usando términos acuñados por el uso en nuestra comunidad y que son propios de nuestro territorio, como denominación de venta del producto».

En resumen, de acuerdo con lo que dispone el art. 2 PL, la iniciativa persigue las siguientes finalidades: la garantía y protección de los productos agroalimentarios, la protección de los derechos e intereses legítimos de los operadores agroalimentarios y de los consumidores, la lealtad de las transacciones comerciales, así como contribuir

a compatibilizar la mejora de la calidad de los productos agroalimentarios con la protección del medio ambiente, el uso responsable de los recursos naturales, el cumplimiento de las normas de bienestar animal y el desarrollo sostenible del medio rural.

Por último, dado que el régimen jurídico aplicable a la calidad agroalimentaria se caracteriza por ser un conjunto normativo disperso y complejo, con esta iniciativa legislativa se pretende también simplificar el ordenamiento jurídico autonómico en la materia.

2.2. El articulado propuesto se estructura en un título Preliminar y cinco Títulos.

El Título Preliminar, bajo la denominación de “Disposiciones Generales” (arts. 1 a 5) incluye los preceptos destinados a establecer el objeto, fines y ámbito de aplicación de la Ley, así como determinadas definiciones a los efectos de su aplicación e interpretación.

El Título I, relativo a la “Calidad Estándar” (arts. 6 a 19), regula la calidad agroalimentaria estándar, definida como el conjunto de las propiedades y características inherentes al producto agroalimentario, consecuencia de las exigencias previstas en las disposiciones obligatorias relativas a las materias primas o ingredientes utilizados en su elaboración, a los procesos utilizados en la misma, así como a la composición y presentación del producto. Establece la obligación de que los operadores dispongan de un sistema interno de control de la calidad y define el control oficial. Asimismo regula determinadas menciones facultativas en el etiquetado de los productos, entre ellas aquellas que hacen referencia a la elaboración artesanal del producto, a las menciones de vino de frutas, menciones que hagan referencia a una explotación vitícola, y, por último aborda la definición de determinados términos acuñados por el uso, propios de nuestra Comunidad como denominaciones de venta del producto en cuestión.

El Título II, titulado “Calidad Diferenciada” (arts. 20 a 36), se ocupa de la calidad agroalimentaria diferenciada, definida como el conjunto de las propiedades o características de un producto, vinculada a un origen geográfico, tradición o método de producción, consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de cumplimiento voluntario. A tales efectos, aborda la titularidad de los nombres protegidos por una figura de calidad, así como el alcance y contenido de la protección otorgada por los regímenes de calidad reconocidos y se fijan los criterios que deben cumplirse para el establecimiento de nuevos regímenes de calidad de

ámbito autonómico. Se hace mención expresa al símbolo gráfico en los productos agrícolas de calidad específicos de las islas Canarias. También se regulan algunos aspectos de los órganos de gestión complementando la Ley 4/2015, de 9 de marzo, de los órganos de gestión de las figuras de calidad de productos agrícolas, alimenticios y agroalimentarios no vínicos, así como, algunos aspectos del control y certificación de los productos amparados por un régimen de calidad diferenciada.

El Título III, destinado a la “Inspección y Medidas Cautelares” (arts. 37 a 46) regula la inspección en el ámbito del control oficial de los productos agroalimentarios, tanto en materia de calidad estándar, para todos los operadores agroalimentarios, como en materia de calidad diferenciada para aquellos operadores voluntariamente integrados en algún régimen de calidad, estableciendo la posibilidad de que por el personal inspector se puedan adoptar medidas cautelares al objeto de proteger el interés público, detallando los supuestos en que puedan adoptarse y los tipos de medidas.

El Título IV se destina al “Régimen Sancionador” (arts. 47 a 57), estableciendo un catálogo de infracciones y sanciones en la materia para todos los operadores agroalimentarios, así como para los órganos de gestión y entidades de control y certificación.

Por último, el Título V crea el “Consejo Canario de Control de la Cadena Alimentaria” (arts. 58 y 59), como órgano colegiado interdepartamental, adscrito al Departamento competente en materia de calidad agroalimentaria, que tendrá como objetivo instrumentar la efectiva colaboración entre los distintos departamentos competentes en materia de calidad agroalimentaria, sanidad y consumo, coordinando los planes de control, inspección, recogida de datos y todo tipo de actuaciones en materia de control oficial de los alimentos en Canarias.

2.3. La parte final del Proyecto de Ley recoge, en primer lugar, siete disposiciones adicionales.

La Disposición adicional primera se refiere a los órganos de gestión de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de vinos no configurados como corporaciones de Derecho público, declarando que les será aplicable las disposiciones de la Ley 4/2015, de 9 de marzo.

La Disposición adicional segunda establece la obligación para el Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria de crear un fichero con fines estadísticos en el que

figuren los datos correspondientes a los operadores sometidos a control y certificación de la producción ecológica.

La Disposición adicional tercera declara la aplicación de la Ley a las bebidas espirituosas y productos vitivinícolas aromatizados.

La Disposición adicional cuarta establece la categoría del órgano colegiado interdepartamental que se crea, a efectos de indemnizaciones por razón del servicio.

La Disposición adicional quinta establece que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, la regulación de los órganos colegiados integrados o adscritos a la Consejería competente en materia de agricultura deberá prever su composición paritaria y recoger la perspectiva de género en todas las funciones que desarrollen.

La Disposición adicional sexta prevé la adecuación de los ficheros estadísticos a lo establecido en la Ley 1/1991, de 20 de enero, de estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Disposición adicional séptima contempla el uso de la mención “artesano” en el etiquetado de los quesos.

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la primera contempla la inclusión automática en el fichero al que se refiere el art. 35.2 PL de los operadores acogidos a un régimen de calidad a la fecha de entrada en vigor de la Ley.

La Disposición transitoria segunda establece la aplicación del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria en tanto se aprueben las normas de desarrollo de la Ley en cuanto a la toma y análisis de muestras y sobre actuaciones previas a la iniciación de los procedimientos sancionadores.

La Disposición transitoria tercera se refiere a los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, que continuarán tramitándose conforme a la legislación hasta entonces vigente, sin perjuicio, en su caso, de la aplicación del principio constitucional de retroactividad de las normas sancionadoras más favorables.

La Disposición transitoria cuarta concede a los operadores agroalimentarios el plazo de un año para adaptar su régimen de aseguramiento a las exigencias establecidas en la Ley.

La Disposición derogatoria prevé la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la Ley y, en particular, el Decreto 45/1999, de 18 de marzo, por el que se regula la gestión del símbolo gráfico para los productos agrarios y pesqueros de calidad específicos de Canarias y su Orden de desarrollo de 19 de mayo de 1999, así como las Órdenes de 25 de abril de 1996 y de 30 de noviembre de 1998, que regulan determinados aspectos relacionados con la agricultura ecológica y, por último, la Orden de 7 de febrero de 1994, por la que se regula el proceso de calificación que deben superar los vinos con derecho a la Denominación de Origen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, toda vez que, según indica la Exposición de Motivos, se ha observado que la nueva regulación europea en la materia a través de los correspondientes Reglamentos de ejecución y delegados de la Comisión, más detallados, hacen innecesario la regulación contenida en esas normas. Se derogan además el art. 5.2.a) de la Ley 1/2005, de 22 de abril, de Creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria y el art. 2.h), así como el Capítulo VI del Reglamento de Organización y Funcionamiento del citado Organismo, aprobado por Decreto 213/2008, de 4 de noviembre.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera modifica el art. 2.2 de la citada Ley 1/2005, de 22 de abril.

Las Disposiciones finales segunda y tercera modifican, respectivamente, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del referido Instituto y el Decreto 39/2016, de 25 de abril.

La Disposición final cuarta establece una cláusula de salvaguarda del rango normativo como Decreto de las letras b), c), e) y f) del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria.

Por último, las Disposiciones finales quinta y sexta contemplan, respectivamente, la habilitación al Gobierno para el desarrollo de la Ley y la entrada en vigor, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para abordar la regulación pretendida se fundamenta, como la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley contempla, en lo dispuesto en el art. 31, apartados 1, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), que atribuye a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general, competencia exclusiva en materia de agricultura (apartado 1), ordenación y planificación de la actividad económica regional (apartado 4) y denominaciones de origen en colaboración con el Estado (apartado 5).

No obstante, el PL incide también en los títulos competenciales contenidos en el art. 31.3 EAC, esto es, defensa del consumidor y del usuario y comercio interior, en la medida que tanto en la Exposición de Motivos como en el art. 2.1.b) y c) PL se contemplan, respectivamente, como fines de la norma proyectada, tanto la protección de los derechos e intereses legítimos de los operadores agroalimentarios y de los consumidores, como la lealtad de las transacciones comerciales, entendida esta última en el sentido de calidad comercial como conformidad del producto con las normas de comercialización.

El análisis de la competencia autonómica en esta materia ya ha sido específicamente abordado por este Consejo en su Dictamen 284/2009, de 16 de junio, emitido precisamente en relación con el entonces denominado Proyecto de Ley de Calidad Alimentaria, si bien su tramitación en el Parlamento se declaró caducada (Resolución de 23 de mayo de 2011 de la Secretaría General), en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Reglamento de la Cámara, que dispone que expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto los previstos expresamente en la legislación y aquellos de los que reglamentariamente tenga que conocer la Diputación Permanente.

Como se señaló en el citado dictamen, la competencia autonómica en las materias concernidas resulta de los diversos títulos competenciales citados. A estos efectos, debe relacionarse con el objeto 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.

Por lo que se refiere a la calidad de los alimentos, bajo la denominación de "calidad alimentaria estándar", el Proyecto de Ley establece un sistema de autocontrol de los operadores y un control oficial a los fines de garantizar que los productos que se elaboran cumplan con la normativa que les sea de aplicación en lo que se refiere a las materias primas, ingredientes utilizados en su elaboración y procesos utilizados, así como a la composición, presentación y comercialización del producto, con la finalidad de garantizar y proteger la calidad de los productos agroalimentarios, así como la protección de los derechos de los operadores y de los consumidores y, por último, la lealtad de las transacciones comerciales. 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. El Proyecto de Ley no tienen repercusión directa en la regulación de aspectos relativos a la salud de las personas, cuestiones que en todo caso han de ser 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 asumida 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".

La norma proyectada no se dirige a determinar las características o componentes de los productos alimenticios. Ostenta por ello la Comunidad Autónoma competencia para proceder a la regulación proyectada en virtud de lo previsto en el art. 31, apartados 3 y 4 del Estatuto de Autonomía, pues es su objeto 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 cuestiones atinentes a la seguridad alimentaria ni a los requisitos higiénico-sanitarios y de salud pública.

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 TC en diversas Sentencias (11/1986, 186/1988, 209/1989, 211/1990, 112/1995 y 36/2012). 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 traspasos. 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 (artículo 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 TC 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, que reitera la STC 112/1995).

Más recientemente, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006 frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sienta la siguiente doctrina:

«Las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), lo que significa que no existe obstáculo para que éstas asuman competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y denominaciones similares. Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con los incluidos en otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma (fundamentos jurídicos 59 y 64). Por tanto, ningún reproche merece el encabezamiento del art. 128.1 que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en esta materia “respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución”, sin que esta indicación estatutaria constriña sólo a dicha competencia la actuación del Estado con proyección sobre la materia, como acaba de ser dicho.

El apartado 1 a) del precepto estatutario impugnado no vulnera la competencia estatal, pues contempla la potestad autonómica de determinación “de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones”, que ha de integrarse con la determinación normativa estatutaria que expresamente otorga virtualidad a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Lo mismo ocurre con su letra d), ya que “el régimen de la organización administrativa de la denominación” es un aspecto relevante de la materia sobre el que la competencia autonómica puede asumirse en exclusividad en la medida en que el precepto estatutario la refiere expresamente “tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización”. Lo cual no impide que el Estado pueda dictar reglas ordenadoras ex art. 149.1.18 CE o con apoyo en otro título del art. 149.1 CE.

El art. 128.3 EAC atribuye a la Generalitat potestades de gestión respecto de las denominaciones supraterritoriales y prevé, asimismo, su participación en los órganos de la denominación, contrariando todo ello, según los recurrentes, la doctrina de la STC 112/1995, FJ 4. La impugnación ha de rechazarse, pues dicha Sentencia confirma la competencia del Estado para “ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado” (STC 112/1995, FJ 4), pero no excluye la correspondiente actuación ejecutiva autonómica ni su participación en la gestión. Pues bien, el precepto estatutario impugnado remite efectivamente la actuación autonómica a “los términos que determinen las leyes”, leyes que, por lo dicho, han de ser estatales y que serán las que establezcan el alcance de las potestades autonómicas de gestión que prevé el precepto estatutario, así como

la forma de participación autonómica que en él también se prevé, participación que, no obstante, habrá de atenerse al significado y alcance que, en general, le atribuimos en el fundamento jurídico 111».

Así pues, ostenta también la Comunidad Autónoma competencia suficiente para regular la calidad diferenciada en los términos previstos. La regulación proyectada se dirige al fomento de la implantación en el territorio de la Comunidad Autónoma de regímenes de calidad, como denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas, entre otras. La Ley establece también en esta caso las obligaciones de los operadores y el símbolo gráfico en los productos agrícolas de calidad específicos de Canarias que identifica aquellos productos que por ser elaborados conforme a determinadas condiciones pueden singularizarse mediante el uso de los mismos. Junto a esta competencia estatutariamente asumida debemos reiterar, no obstante, 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 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, este Consejo ha expresado, en línea con la jurisprudencia constitucional en la materia, 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 TC (SSTC 87/1995, 15/1998, 110/1998, 102/1995, 124/2003, 130/2013, 143/2017 y 52/2018, entre otras). De singular relevancia por la materia que nos atañe es la STC 142/2016, de 21 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley estatal 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, que declaró inconstitucional el catálogo de infracciones que con carácter básico contenía esta Ley al regular la materia de forma exhaustiva y completa, vaciando así la competencia normativa autonómica en materia de agricultura. La Sentencia por el contrario considera conforme al orden constitucional de competencias la regulación de las sanciones contemplada en la citada Ley, lo que se reitera en la STC 186/2016, de 3 de noviembre.

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 en todo caso con adecuación a las normas comunitarias de aplicación y a la legislación básica estatal cuando así corresponda.

2. Sobre el marco normativo en materia de calidad alimentaria.

2.1. Normativa europea.

En materia alimentaria son numerosas las normas de la Unión Europea que, desde diversa perspectiva, han regulado aspectos concernientes a la alimentación humana. Sobre la normativa comunitaria vigente en la materia, nos remitimos al listado que se contiene en la Lista de Evaluación de la iniciativa legislativa, que recoge los distintos Reglamentos relativos tanto a la calidad estándar como a la calidad diferenciada.

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

- De una parte, aquellos que se refieren a la calidad estándar.

Dentro de este grupo, destaca el Reglamento CE nº 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, cuyo objetivo viene constituido por la adopción de medidas encaminadas a garantizar que no se comercialicen alimentos que no sean seguros y que existan 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, transformación y 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 cometan (art. 17.2).

También en cuanto a la calidad estándar, el Reglamento (UE) nº 1169/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, aborda con carácter general los contenidos de los alimentos (a través de su etiquetado) y señala que los Estados miembros deben llevar a cabo controles oficiales para hacer cumplir sus disposiciones de conformidad con el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004. Este último Reglamento, originariamente regulador de los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, ha ido constituyéndose en el mecanismo armonizado de controles oficiales a otros aspectos de la regulación de procesos de producción de alimentos mediante su aplicación progresiva a campos y grupos normativos distintos del originariamente previsto.

No obstante, se encuentra ya en vigor desde el 27 de abril de 2017 el Reglamento (UE) nº 2017/625, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios y por el que derogan otros Reglamentos, entre ellos el citado 882/2004 ("Reglamento de Controles Oficiales"), si bien la mayoría de las disposiciones sobre el alcance, las definiciones, las obligaciones de las autoridades competentes, la financiación de los controles oficiales, la asistencia administrativa, etc., serán aplicables a partir del 14 de diciembre de 2019. Este Reglamento tiene por objeto modernizar y reforzar las herramientas de control y, en particular, los controles oficiales, tal como están establecidos en el Reglamento vigente, simplificar el marco legislativo y hacer que sea más fácil de usar y más eficaz (por ejemplo, en lo que respecta a la cooperación administrativa).

- 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 se recogen en la ya citada Lista de Evaluación un total de 12 Reglamentos comunitarios relativos a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas en productos vitivinícolas, agrícolas y alimenticios, bebidas espirituosas, productos vitivinícolas aromatizados, agricultura ecológica y, por último, símbolo gráfico en productos agrícolas de calidad específicos de las regiones ultraperiféricas. Destaca especialmente en la materia, el Reglamento (UE) 1151/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre, por el que se establecen los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

2.2. Normativa estatal.

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

Destaca en este ámbito, por su específica conexión con la materia que nos ocupa, la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (LDCA), dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª CE, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación general de la planificación económica y sobre la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional acerca de la regulación que en la misma se contiene del régimen sancionador en las SSTC 142 y 186/2016, ya citadas.

A ella se une la Ley 6/2015, de 12 de mayo, sobre Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, en la que constituye legislación básica *ex art. 149.1.13ª CE* lo dispuesto en sus arts. 11, 13.6 y las Disposiciones adicionales segunda y tercera, en tanto que los arts. 2.b), 13.5, 13.7 y 32.1.h) constituyen legislación en materia de propiedad intelectual e industrial al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.9ª CE. El desarrollo reglamentario de esta Ley se ha llevado a cabo por medio del Real Decreto 267/2017, de 17 de mayo.

Han de citarse igualmente la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, parcialmente básica, si bien muchos de sus preceptos han sido derogados por la citada Ley 6/2015 y la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, igualmente de carácter básico.

2.3. Normativa autonómica.

La materia objeto del PL de calidad agroalimentaria ha sido objeto de regulación por otras Comunidades Autónomas, si bien con determinados matices diferenciales.

Entre las más recientes destacan la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León y la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares.

La Comunidad Autónoma de Canarias, hasta ahora, ha regulado mediante ley cuestiones orgánicas, como es la creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (Ley 1/2005, de 22 de abril), el régimen jurídico de los Consejos Reguladores de vinos de Canarias (Ley 10/2006, de 11 de diciembre) y la regulación de los órganos de gestión de las figuras de calidad de productos agrícolas, alimenticios y agroalimentarios no vínicos (Ley 4/2015, de 9 de marzo).

A nivel reglamentario, por medio del Decreto 70/2003, de 12 de mayo, se ha regulado el sistema agrícola de producción integrada de Canarias, que sido modificado por el Decreto 9/2010, de 4 de febrero. Asimismo, el Decreto 146/2007, de 24 de mayo, aprueba el Reglamento de los Consejos Reguladores de vinos de Canarias.

IV

Observaciones al Proyecto de Ley.

1. Observaciones generales.

Como este Consejo ha advertido en diversas ocasiones (ver, por todos, los Dictámenes 94/2018, de 7 de marzo, y 147/2017, de 2 de mayo), la mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

«No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8;

341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18; así como en las SSTC 32/2016 y 36/2017]».

Así sucede, entre otros, con el art. 38.3 PL, que reproduce con otras palabras el contenido del art. 7.3 LDCA; con el art. 43.1 y 2 PL, que reproduce también con otras palabras el contenido del art. 9.1 y 2 LDCA; con el art. 51.1 PL, que reproduce el art. 20.1.a), b) y c) LDCA; y con el art. 52.1.a), b) y c) PL, que reproduce el art. 20.2.a), b) y c) LDCA.

Debe, por tanto, evitarse la reiteración de la normativa básica estatal, que sólo se permite cuando sea imprescindible para hacer inteligible la norma autonómica, sin que pueda, en este último caso, modificarse lo que dice la legislación básica.

2. Observaciones al articulado.

- Artículo 4. Definiciones.

Se contiene en este precepto determinadas definiciones a los efectos de la aplicación e interpretación de la Ley.

En su letra d) se define el “circuito corto de comercialización” como la “forma de comercio basada en la venta directa sin intermediario -o reduciendo al máximo la intermediación- entre productores o elaboradores y el consumidor, vinculado a operadores de pequeña escala en el mercado”.

Se trata ésta de una definición que introduce conceptos jurídicos indeterminados, tales como la “reducción al máximo de la intermediación” o los “operadores de pequeña escala”, que debieran tener una mayor concreción, máxime cuando para este tipo de productores se prevé en el art. 13.2.c) una modulación del autocontrol que se impone con carácter general a los operadores.

La letra o) contempla la definición de “producto agroalimentario” o “producto” con una remisión al “anexo I de los Tratados (Tratados de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)”, que debe ser eliminada dado que tal referencia resulta incorrecta.

El art. 4 LDCA, de carácter básico, define el concepto de “alimento” o “producto alimenticio” de conformidad con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, que se cita expresamente, como “cualquier sustancia o producto destinado a ser ingerido por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido elaborados

entera o parcialmente como si no", definición a la que ha de ajustarse la contenida en el Proyecto de Ley.

- Artículo 8. Autocontrol.

Apartado 3.

Establece este precepto que los operadores deberán conservar la documentación referida al autocontrol durante el periodo establecido legalmente para cada producto.

Si bien se contiene una genérica referencia a la legislación específica que sea de aplicación, no se ha tenido en cuenta en el precepto que el art. 10.3 LDCA establece plazos concretos para esta obligación que se impone a los operadores. Así, dispone que deberán conservar la referida información y en su caso la documentación correspondiente al menos los seis meses siguientes a la fecha de duración mínima de los productos o fecha de caducidad y, en el caso de que los productos tengan una fecha de caducidad inferior a tres meses o sin fecha especificada y se destine directamente al consumidor final, la información deberá conservarse durante los seis meses siguientes a la fecha de fabricación del producto en la industria o entrega en el almacén.

- Artículo 13. Modulación del autocontrol.

Su apartado 1 habilita a las normas de desarrollo de la Ley para poder establecer para cada producto, sector o tipo de operador, *el nivel de las obligaciones que se establecen en el presente capítulo*, particularmente en función de su naturaleza y del especial riesgo de los productos o actividades, de la complejidad de los procesos de transformación, de la dimensión del operador y del volumen y la frecuencia de los intercambios de productos.

Además de la utilización de un concepto jurídico indeterminado ("nivel de las obligaciones") en el precepto se deja abierta la posibilidad que por vía reglamentaria dejen de exigirse obligaciones legalmente previstas a determinados operadores. El precepto debería determinar y concretar de qué obligaciones podrían ser eximidos los operadores o cuáles son en todo caso de obligado cumplimiento o bien concretar, si no ésta la intención del legislador, qué se entiende por *nivel de las obligaciones*, en el caso de que se trate de una modulación de las establecidas sin llegar a ser suprimidas ninguna de ellas.

Por otra parte, su apartado 2 introduce una importante modulación de las obligaciones de autocontrol en determinados casos, en los que se entenderá

suficiente cuando el operador disponga de los documentos acreditativos de las transacciones realizadas. Esta modulación es aplicable cuando la actividad del operador consista, únicamente, en la comercialización, el almacenamiento o el transporte del producto, sin intervención en su transformación o manipulación (letra a), cuando la actividad del operador consista en la producción agrícola primaria (letra b) o, por último, cuando tal actividad consista en la comercialización del producto en circuito corto de comercialización.

De esta forma, la Ley establece por una parte obligaciones de carácter general para todos los operadores alimentarios, al objeto de asegurar la trazabilidad o rastreabilidad de los productos que entran o que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, vinculadas a un régimen de inspección, adopción de medidas cautelares y, en su caso, de aplicación de las correspondientes sanciones. Sin embargo, al propio tiempo, como indica la Exposición de Motivos, “se flexibiliza la exigencia de tales obligaciones a aquellos operadores con producciones reducidas y destino cercano al origen de la producción, así como, a aquellos otros cuya actividad presente poca complejidad y en los que la aplicación de las exigencias generales en todo su rigor, no repercuten en un mejor control y protección del interés general”. En palabras de la Exposición de Motivos “esta flexibilización no pretende relajar las medidas protectoras de la calidad agroalimentaria sino establecer un nivel de exigencias acorde con el riesgo, en la línea de lo determinado para sus respectivos ámbitos de aplicación por la reglamentación alimentaria europea”, con cita de los Reglamentos 852/2004 y 1169/2011.

Ahora bien, aun partiendo del hecho que las normas comunitarias que se citan prevén cierta flexibilización en las materias que respectivamente regulan, no se considera por ello extrapolable sin más a la calidad agroalimentaria a los efectos de excluir las obligaciones que la Ley establece, pues los controles que deban operar en aras a garantizar la referida calidad no pueden depender del tipo de actividad o volumen de la empresa o de que ésta opere en un circuito corto, por cuanto también en estos supuestos pueden surgir deficiencias. Además, la fundamentación contenida en la Exposición de Motivos no se compadece con la regulación prevista en el precepto pues si en aquélla se alude a “operadores con producciones reducidas y destino cercano al origen de la producción, como aquellos otros cuya actividad presente poca complejidad”, no se plasma en iguales términos en el precepto. Así, se contempla en primer lugar a operadores que comercialicen, almacenen o transporten el producto sin intervención en su transformación o manipulación, pero sin referencia

alguna a la escasa complejidad de las operaciones, al igual que ocurre con la producción agrícola primaria, que no contempla sólo aquellos casos de producciones reducidas o, por último, la referencia al “circuito corto”, dada su indeterminada definición que se recoge en el art. 4 de este término.

A ello se une que el art. 10 LDCA, de carácter básico, impone a todos los operadores incluidos en su ámbito de aplicación el establecimiento de un sistema de autocontrol.

- Artículo 19. Productos agroalimentarios tradicionales de Canarias.

Se refiere este precepto a los productos agroalimentarios tradicionales de Canarias. Conforme a su apartado 1 revisten esta característica el almogrote y el gomerón, a los que se une el sirope de palma contemplado en el apartado 2. A su vez, en el apartado 3 se habilita al Gobierno a los efectos de la elaboración de un inventario de productos típicos y tradicionales. De este apartado 3 resulta pues que los productos señalados en los anteriores apartados no son los únicos que pueden tener tal consideración, por lo que, en aras de la claridad de la norma habría de precisarse que son productos tradicionales *entre otros* los citados.

- Artículo 26. Obligaciones de los operadores acogidos a un régimen de calidad.

Señala este precepto que *además* de las obligaciones generales sobre calidad estándar, los operadores que pretendan amparar sus productos bajo un régimen de calidad diferenciada están obligados a cumplir las obligaciones que se establecen en el propio precepto.

De entre ellas, sus letras c) y d) les impone la obligación, respectivamente, de disponer de un sistema de autocontrol y de conservar los registros documentales. Dado que estas obligaciones se establecen “además” de las ya previstas para la calidad estándar, plantea el precepto la cuestión de si estos operadores deben cumplir doblemente las mismas, lo que carece de sentido lógico. Por ello, a fin de evitar esta confusión, se considera procedente que en este precepto se recojan únicamente las obligaciones específicas relativas al régimen de calidad, sin perjuicio del cumplimiento de las que se refieren a la calidad estándar.

- Artículo 38. Facultades y obligaciones del personal de inspección.

En el apartado 1 se atribuye estas facultades a “el personal de la Administración Pública”, que es comprensivo tanto del funcionario, como del laboral, cuando el art. 7 de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, que en

virtud de su Disposición final quinta es toda ella básica, pues se dicta al amparo del art. 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación general de la planificación económica, prescribe que esas actuaciones de inspección se realizarán, únicamente, por funcionarios públicos.

Es verdad que la letra o) del art. 49.1 PL hace alusión al personal funcionario (que tipifica como falta grave los insultos y el trato no respetuoso), pero esa letra viene a copiar literalmente el apartado 24 del art. 14 de la Ley básica estatal, declarado inconstitucional por la SSTC 142/2016, de 21 de julio y 186/2016.

Debe, por tanto, especificarse que esas funciones de inspección están reservadas al personal funcionario.

El **apartado 2** tiene una redacción deficiente desde la perspectiva de la utilización de signos gramaticales (comas), preposiciones (de) y conjunciones (o).

El **apartado 3**, aunque no de manera literal, es una copia del mismo apartado del art. 7 de la Ley básica estatal, entendiéndose redundante pues tanto la confidencialidad (art. 52 LEBEP), como guardar la debida reserva con respecto a la información a la que acceda por razón de sus funciones [art. 50, 1, c) LFPC] son deberes básicos de todo funcionario, siendo un falta la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función [muy grave, art. 95.1, e) LEBEP] y no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan con razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilicen en provecho propio [grave, art. 50, j) LFPC].

En el **apartado 5**, cuando se establece que se “podrán” completar las funciones de inspección, más que una posibilidad, se entiende que es un deber, por lo menos con respecto al apartado a) (manifestaciones de la persona responsable del establecimiento inspeccionado y de las personas que trabajan por cuenta del operador inspeccionado), pues el apartado 2 del art. 40 PL configura como un derecho de los operadores inspeccionados efectuar alegaciones en el mismo acto. Estas alegaciones son aquellas manifestaciones que deberán ser incorporadas al acta que, según el art. 39.2 PL, se levantará cuando realice las actuaciones de inspección.

- Artículo 43. Adopción de medidas cautelares.

Este art. 43 debe alertar de que la adopción de las medidas cautelares solo cabe cuando exista el presupuesto habilitante exigido en la legislación básica del

procedimiento sancionador; esto es, una “urgencia inaplazable”. Que la legislación básica sectorial no lo exija no supone la dispensa del cumplimiento de tal presupuesto, pues si no se da esa urgencia inaplazable no estaría justificada su adopción ni, por ende, su motivación.

En el apartado 2 no se prevé el supuesto de alimentos percederos, prevista en el apartado 2 del art. 9 de la ley básica sectorial en el que se habilita la reducción del plazo para que las medidas sean confirmadas, modificadas o levantadas.

- Artículo 44. Tipos de medidas cautelares.

Por su propia naturaleza las medidas cautelares son temporales o provisionales, por ello esa doble adjetivación de la suspensión contenida en el apartado c) del precepto es un pleonismo.

- Artículo 46. Multas coercitivas.

En el apartado 1 se permite que, en el supuesto de que la persona inspeccionada no cumpla con las obligaciones derivadas de las medidas cautelares acordadas, se puedan imponer multas coercitivas a fin de que se cumpla con las obligaciones impuestas. Sin embargo, hace referencia al órgano competente, sin más especificación, entendiéndose que ese órgano no puede ser sino el competente para la iniciación del procedimiento sancionador o el instructor del mismo porque, recuérdese, el primero ha de decidir en un plazo no superior a 15 días, ratificar, modificar, levantar o, en su caso, complementarlas con otras, mediante resolución motivada (art. 43.2 PL), mientras que el art. 43.6 PL dispone que, en todo caso, las medidas cautelares podrán ser alzadas o modificadas (y, aunque no lo diga, también adoptadas, art. 56.2 Ley 39/2015), de oficio o a instancia de parte, durante la tramitación del procedimiento sancionador.

- Artículo 47. Infracciones administrativas.

La redacción de este precepto es deficiente pues no todo incumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, en la normativa estatal o comunitaria, o en las disposiciones de desarrollo, es considerado como infracción administrativa. Solo pueden ser consideradas como tales infracciones administrativas, sean leves, graves o muy graves, las establecidas en los artículos siguientes de la propia ley, de acuerdo con el principio de tipicidad, previsto en el art. 27.2 de la Ley 40/2015, por lo que el precepto deberá ser redactado de tal manera que se indique claramente que los incumplimientos de lo dispuesto en esta Ley, en la normativa estatal o comunitaria, o en las disposiciones de desarrollo, serán considerados como infracciones

administrativas que podrán ser leves, graves o muy graves, de acuerdo con la tipificación de infracciones realizada en este capítulo.

- **Artículo 48. Infracciones leves.**

El apartado b), aplicación "ineficaz" del sistema de autocontrol es un concepto jurídico indeterminado que puede vulnerar la seguridad jurídica, pues no está determinado qué se ha de entender por aplicación eficaz.

- **Artículo 49. Infracciones graves.**

En la letra a) del apartado 1 hay una errata pues se reitera "cláusulas de la autorización".

En la letra i) del apartado 1 se aprecia una errata como consecuencia de utilizar deficientemente una coma y omitir la conjunción "e". La redacción correcta sería la siguiente (entre paréntesis lo que se ha de suprimir y en negrita los que se añade):

i) Utilizar en las etiquetas, envases o propaganda, nombres, indicaciones de procedencia, clases de producto (,) e indicaciones falsas o símbolos que no correspondan al producto o induzcan a confusión al consumidor.

- **Artículo 50. Infracciones muy graves.**

En el apartado 3, se considera para las entidades de control y certificación infracción muy grave lo que para los órganos de gestión constituye infracción grave. Es decir, la misma conducta (la aportación a los órganos administrativos competentes de datos falsos, o no suministrar en el plazo otorgado, cuando hubiere sido requerido para ello, las declaraciones, información o documentación a la que estuvieran obligados) se tipifica de manera distinta en función de quién cometa la infracción, sin que se encuentre a lo largo del expediente motivación que lo justifique.

Por último, para los órganos de gestión no se tipifican infracciones muy graves.

- **Artículo 53. Graduación de las sanciones.**

El apartado 2 prevé que la cuantía de la sanción pueda minorarse motivadamente cuando los hechos constitutivos de la infracción sancionada ocasionen, al mismo tiempo, la pérdida o retirada de ayudas oficiales tales como créditos, subvenciones, y otros que hubiere solicitado el operador sancionado, en proporción a la efectiva pérdida o retirada.

Este criterio de la proporción resulta excesivamente indeterminado, pues al no fijar una concreta fórmula proporcional, es difícil determinar la cuantía en que se debe minorar la sanción.

Esa alusión genérica a la proporcionalidad es más una tendencia que una fórmula matemática.

En aras de la seguridad jurídica, se propone que se haga referencia a la misma (o fracción) cantidad a la efectiva pérdida o retirada.

- Artículo 55. Responsabilidad.

El apartado 4 (en parte también el 2) establece una responsabilidad solidaria.

En materia sancionadora esta responsabilidad solidaria es extraña puesto que esta es propia del ámbito civil, pese a que el art. 130.3 de la Ley 30/1992 lo admitía. Así, determinada jurisprudencia ha negado que pueda tener lugar en el derecho sancionador (ver SSTs de 9 de julio de 1994, en la que se manifestaba que «la responsabilidad solidaria, como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no pueden penetrar en el ámbito del Derecho sancionador, porque, de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos», mientras que en la de 16 de mayo de 1995 se afirmaba que «La imputabilidad solidaria no solo vulnera el principio de legalidad, sino que contraviene el de responsabilidad personal sobre el que se asienta todo el sistema punitivo, ya que nadie puede ser condenado o sancionado por actos que, bien a título de dolo o de culpa le puedan ser directamente imputados»).

Por ello, el nuevo art. 28.3 de la Ley 40/2015 mantiene que, cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Pero a continuación matiza que “No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable”, por lo que la solidaridad se refiere, en su caso, a las sanciones que no sean pecuniarias, y siempre que no sea posible su individualización.

- Artículo 57. Procedimiento sancionador.

Dice el apartado 2 que «caducará la acción para perseguir las infracciones (...)». Tal acción de la Administración no existe por mucho que sea una copia del apartado 5 del art. 24 de la Ley 28/2015. Ante la comisión de una infracción, la Administración ejercerá su potestad sancionadora con el inicio de un expediente sancionador, no ejerciendo ninguna acción. Existe la caducidad de los procedimientos y la prescripción de infracciones y sanciones -que, de darse, exige, en el primer caso, el archivo del procedimiento y, en el segundo, la imposibilidad de que se pueda sancionar o exigir el cumplimiento de la sanción. En ese sentido, el art. 30 de la Ley 40/2015 establece, con carácter básico, ese régimen de caducidades y prescripciones del régimen sancionador.

Por otra parte, el PL no establece los plazos de prescripciones de infracciones y sanciones, omisión que puede ser suplida por el art. 30 de la Ley 40/2015 que dispone que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan y que si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

Disposiciones finales segunda, tercera y cuarta.

La Disposición final segunda del PL modifica las letras b), c), e) y f) del artículo 8.4 del Reglamento de organización y funcionamiento del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, aprobado por Decreto 213/2008, de 4 de noviembre.

La Disposición final tercera modifica el artículo 9 del Decreto 39/2006, de 25 de abril, por el que se regula el procedimiento para delegar tareas de control y certificación en organismos que realicen certificación de producto de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas.

Por último, la Disposición final cuarta contiene una "cláusula de salvaguarda de rango" en virtud de la cual las citadas letras del artículo 8.4 del Reglamento Orgánico del Instituto, así como el artículo 9 del Decreto 39/2016, conservan su rango normativo como Decreto.

Las dos primeras Disposiciones citadas operan pues una modificación de normas reglamentarias, en tanto que la tercera, a efectos de evitar una congelación de rango, declara que conservan su carácter reglamentario.

Hemos de partir en el análisis de estas Disposiciones del hecho de que la Constitución, si bien consagra una reserva de ley para determinadas materias, no contempla sin embargo una reserva reglamentaria, que atribuiría al Gobierno la exclusiva posibilidad de regular asimismo determinadas materias. La Ley funda su superioridad en su situación estructural preferente en el conjunto de un sistema normativo que se caracteriza por la ausencia de reserva al reglamento, tendiendo a ser ilimitada en cuanto a su ámbito, lo que implica una relativa libertad de determinación de su contenido normativo. En definitiva, la Ley puede por ello invadir espacios que habrían de ser ocupados naturalmente por el Reglamento, pero que no le son vedados por la inexistencia de una reserva reglamentaria en el ordenamiento español. Tampoco resulta contrario a la Constitución que el legislador eleve el rango de una materia anteriormente reservada al Reglamento (SSTC 73/2000 y 273/2000). O que la potestad reglamentaria, cuya titularidad originaria corresponde al Gobierno, la ley pueda atribuir su ejercicio (por desconcentración) a otras autoridades u organismos específicos para la regulación de un ámbito concreto de actuación.

No es esto lo que ocurre sin embargo en las disposiciones finales comentadas, ya que no es su objeto la concreta regulación de determinadas materias, lo que no le estaría vedado, como acabamos de señalar. Por el contrario, estas Disposiciones se dirigen directamente a modificar los Reglamentos a los que afecta, lo que puede considerarse como una invasión por parte del legislador de la potestad reglamentaria que la Constitución y el Estatuto de Autonomía atribuye al Gobierno. Como señala la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, "no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales (art. 66.2) y la ejecución al Gobierno (art. 97) y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro". Por ello, mediante las Disposiciones citadas, el Parlamento se constituye y actúa en lugar del Gobierno, con lo que impediría a éste cumplir la potestad reglamentaria y ejecutiva que le otorga el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía. En este caso, en una buena técnica normativa y dado que de lo que se trata es de adecuar las normas reglamentarias afectadas a la nueva Ley que pretende aprobarse, lo procedente sería que se habilitara al Gobierno para el desarrollo reglamentario, bien con carácter general (como ya se contempla en la Disposición final quinta) o bien de forma específica para estas concretas normas, incluso estableciendo un determinado plazo si se estima que esta modificación debe llevarse a cabo de forma perentoria. De esta

forma se deja al ejecutivo la función de modificación de las normas por él aprobadas en su legítimo ejercicio de la potestad reglamentaria.

No desconoce por último este Consejo que la presente iniciativa legislativa, en tanto que Proyecto de Ley, procede del Gobierno, pero ello no puede tener como efecto impedir que la potestad reglamentaria sea ejercida por quien la tiene atribuida una vez aprobada la Ley.

CONCLUSIÓN

Al Proyecto de Ley de Calidad Agroalimentaria se formulan determinados reparos y observaciones legales a su articulado, con distinto alcance y contenido, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento IV.