



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 3 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se designa la autoridad de ejecución de la Comunidad Autónoma de Canarias para el control del cumplimiento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y se regula su actuación (EXP. 98/2023 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del Dictamen.

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2023 -con registro de entrada en este Organismo el mismo día-, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se designa la autoridad de ejecución de la Comunidad Autónoma de Canarias para el control del cumplimiento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y se regula su actuación.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en sesión celebrada el 23 de febrero de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio) así como del previo de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de la sesión celebrada el 22 de febrero del presente año.

* **Ponente: Sra. de Haro Brito.**

2. Como se ha señalado, se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el art. 11.1.B.b) de la LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de *«proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea»*.

A este respecto, la norma proyectada se dicta, por un lado, en cumplimiento del mandato legislativo establecido en los artículos 26.2 y 28.2 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (en adelante Ley 12/2013), en la redacción dada por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre por la que se modifica la referida norma.

Establece el artículo 26:

“2. Corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas ejercer la potestad sancionadora prevista en esta ley en los restantes supuestos, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 bis del presente artículo”.

El artículo 28 determina:

“2. Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y en el marco de las competencias previstas en el artículo 26 de esta ley, designarán autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, en sus territorios, que tendrán, al menos, las funciones que esta ley atribuye a la Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A., en materia de control del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas.”

Por otro lado, se contempla la atribución de la función de contabilidad de los fondos estructurales pesqueros a raíz de la aprobación de las Disposiciones Comunes para los fondos de la Unión Europea recogidos en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento y del Consejo de 24 de junio de 2021.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20 LCCC).

II

Procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas principalmente en 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.

La Ley 1/1983, de 14 de abril ha sido derogada por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (BOC n.º 66, de 3 de abril de 2023), cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, y que en su artículo 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma sin que contenga regulación alguna transitoria, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí al contenido del texto normativo sometido a dictamen.

Consta en el expediente, además de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración del citado Proyecto, de 22 de febrero de 2023, la siguiente documentación:

- El Informe de iniciativa normativa, suscrito por el Viceconsejero de Sector Primario el 27 de julio de 2022 y complementado por Informe de 12 de octubre de 2022.

A dichos Informes de iniciativa se incorporan los siguientes Informes preceptivos:

- El Informe de impacto empresarial (artículo 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).

- El Informe relativo al impacto en la infancia y en la adolescencia (preceptivo ex art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección del Menor).

- El Informe relativo al impacto sobre la familia (preceptivo en virtud de la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas).

- El Informe de impacto por razón de género (artículo 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres), de acuerdo con la directriz quinta (contenido y estructura) del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y el contenido básico del informe de impacto de género (B.O.C n.º 128, de 5 de julio de

2017) y en el Acuerdo de fecha 10 de julio de 2017 por el que se aprobó la guía metodológica de aplicación de las directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias. Tal y como exige la directriz sexta del indicado Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, se dio traslado del Informe de Impacto de género emitido, a la Unidad de Igualdad del Departamento promotor, en la que se verificó que tal Informe responde a los criterios establecidos en dichas directrices. En cumplimiento de lo previsto en la directriz séptima, se ha remitido el proyecto de disposición y documentación complementaria al Instituto Canario de Igualdad.

- Informe anexo al de Impacto de género, sobre el Impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual (artículo 13 de la Ley canaria 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- El Informe de impacto por razón de cambio climático (artículo 26.3.h) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el artículo 44 de esta última; letra h) del artículo 26.3 Ley 50/1997, introducido por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética).

- El Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

- Informe de evaluación del resultado de participación ciudadana en el proceso de elaboración del PD, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de las normas previstas en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas de elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante Decreto 15/2016), de fecha 13 de julio de 2022.

- Informe de la Oficina Presupuestaria (exigido por el artículo 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), de fecha 14 de noviembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios (solicitado, ex artículos 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y la simplificación administrativa y artículo 96 d) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 14/2021, de 18 de marzo), en el que se explica que “el proyecto normativo remitido no regula procedimiento administrativo con directa repercusión en la ciudadanía, por lo que no procede la emisión del informe ...”, de fecha 21 de noviembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [artículo 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 75/2022, de 3 de agosto], de fecha 7 de diciembre de 2022.

- Informes emitidos en el trámite previsto en el apartado 1.e) de la norma tercera del Decreto 15/2016, aplicable a las iniciativas reglamentarias ex norma octava, apartado 1) por parte de la Unidad de Apoyo a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud el 30 de noviembre de 2022; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio con fecha 1 de diciembre de 2022; la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, con igual fecha que el anterior; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, con fecha 13 de diciembre de 2022 y la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, con fecha 16 de enero de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora, de 19 de enero de 2023, detalladamente argumentado, en el que se evalúan las observaciones llevadas a cabo.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora sobre el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad del PD, de conformidad con la Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido con fecha 19 de enero de 2023, señalando que la norma no tiene impacto alguno.

- Nuevo texto del PD elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora de fecha 20 de enero de 2023.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos sobre el PD, de fecha 9 de febrero de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de fecha 13 de febrero de 2023 en relación con las observaciones formuladas por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

- Informe que emiten conjuntamente las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, con fechas de firma 15 de febrero y 22 de febrero del presente año respectivamente.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido de la sesión celebrada el día 22 de febrero de 2023.

2. Por lo demás, en el Preámbulo del PD y en el Acuerdo gubernativo de toma en consideración de la norma proyectada se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma se adecúan a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ahora previstos, además, en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias). Así, responde a los principios de necesidad, eficacia y eficiencia en tanto cumple el mandato establecido en el artículo 28 de la citada Ley 12/2013 así como a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia al designar la autoridad de ejecución encargada del control del cumplimiento de dicha Ley, creando un marco normativo estable.

Teniendo en cuenta el objeto de la norma, con su aprobación no se limitan derechos o imponen obligaciones a la ciudadanía ni se introducen nuevas cargas administrativas.

III

Objeto, estructura y justificación del PD.

1. El Proyecto de Decreto tiene por objeto, según explica el Preámbulo, dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 28 de la Ley 12/2013 a los efectos de designar la autoridad de ejecución encargada del control del cumplimiento de dicha Ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la

vez que se establecen sus funciones y se regula su actuación, determinando los elementos sustanciales de la actividad de control, a fin de que el ejercicio de las funciones encomendadas se lleven a cabo con la seguridad y garantía precisas para todos los operadores de la cadena alimentaria.

Tales funciones de control recaen sobre el conjunto de actividades de los distintos operadores que intervienen en la producción, transformación y distribución de productos agrícolas y alimentarios incluyendo las empresas de hostelería y restauración, de acuerdo con la definición de cadena alimentaria contenida en el artículo 5 de la citada Ley 12/2013.

En la medida en que el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 12/2013, establece los supuestos en los que el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de contratación alimentaria corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas, el PD modifica el Reglamento Orgánico del Departamento respecto a los órganos competentes para la imposición de sanciones realizando la correspondiente atribución de competencias.

Finalmente -y con independencia de lo anterior-, motivado por la aprobación de las Disposiciones Comunes para los fondos más importantes de la Unión Europea recogidos en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, el PD atribuye, dentro de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Función de Contabilidad de los fondos estructurales pesqueros a la Viceconsejería de Sector Primario, órgano al que corresponde dirigir, impulsar y coordinar el ejercicio de funciones en materia de política pesquera común y de fondos pesqueros europeos, modificando por ello, igualmente, el Reglamento Orgánico del Departamento al objeto de asignar a dicha Viceconsejería la competencia para el ejercicio de la función de contabilidad en los programas operativos de pesca y acuicultura cofinanciados por la Unión Europea a través de la ampliación de las funciones específicas que tiene asignadas en el artículo 8 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, aprobado por Decreto 110/2018, de 23 de julio.

2. En cuanto a la estructura del PD, consta de una parte introductoria, Preámbulo, justificativo de la norma; una parte dispositiva compuesta por nueve artículos, y una parte final compuesta por dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Por lo que se refiere al articulado, tras concretar su objeto (art. 1), se procede a designar la autoridad de ejecución (art. 2), se establecen sus funciones (art. 3) y se regula su actuación (art. 4), determinando los elementos sustanciales de la actividad de control (facultades, art. 5, requisitos, valor y firma de las actas, arts. 6 a 8, y auxilio y colaboración, art. 9.

En cuanto a la parte final, está compuesta por dos disposiciones adicionales relativas, respectivamente, al plazo máximo para resolver los procedimientos sancionadores en materia de contratación alimentaria y a los medios personales, materiales y tecnológicos para llevar a cabo las funciones que se atribuyen a la Viceconsejería de Sector Primario; una disposición derogatoria que señala con carácter genérico que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o resulten incompatibles con lo dispuesto en el Decreto, y tres disposiciones finales: la primera relativa a la modificación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, al objeto de atribuir la competencia tanto para la imposición de sanciones en materia de contratación alimentaria a diferentes órganos del departamento, como para el ejercicio de la función de contabilidad en los programas operativos de pesca y acuicultura cofinanciados por la Unión Europea, así como residenciar en la persona titular de la Viceconsejería de Sector Primario las funciones inherentes a la autoridad de ejecución; la segunda, que lleva por título “habilitación para el desarrollo y ejecución” y, la tercera, referida a la entrada en vigor.

3. Por lo que se refiere a la justificación, según el Preámbulo del PD, la Ley 12/2013 tiene como ámbito de aplicación las relaciones comerciales que se produzcan entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria desde la producción a la distribución de productos agrícolas o alimentarios, entendiendo por sector alimentario, según su artículo 5, el conjunto de los sectores productivos agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como los de transformación y distribución de sus productos.

Mediante la Ley 16/2021, de 14 de diciembre se modifica la referida Ley 12/2013 y se procede a la transposición al Derecho interno de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario.

En aplicación de la Directiva se introduce el Título VII que contiene la regulación de las autoridades de ejecución, disponiendo en el apartado 2 del artículo 28 que las

comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y en el marco de las competencias previstas en el artículo 26 de dicha Ley, designarán autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley en sus territorios, que tendrán, al menos, las funciones que esta Ley atribuye a la Agencia de Información y Control Alimentarios, organismo autónomo que se regula en su Disposición adicional primera.

IV

Marco competencial y rango de la norma.

1. En el Preámbulo del PD se alude a que la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 130 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1, apartados 13.^a, 16.^a y 23.^a de la Constitución. Esta competencia incluye, de acuerdo con el apartado b) del precepto estatutario, la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción, transformación, distribución y comercialización de los productos y elementos para uso alimentario.

El TC ha venido manifestando que esa competencia autonómica, similar a la contenida en otros Estatutos de autonomía, como en el art. 116 del Estatuto catalán, *<<se enmarca expresamente en el art. 149.1.13 y 16 CE, si bien el pleno y efectivo desenvolvimiento de las competencias estatales “no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 75)>>*.

Por su parte, la Disposición final tercera de la Ley 12/2013, referida a Títulos competenciales, establece que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En el art. 26.2 de dicha Ley, dispone que corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas ejercer la potestad sancionadora prevista en esta ley en los restantes supuestos -esto es, en los no previstos en el apartado 1, que son de competencia estatal [a] cuando las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes Comunidades Autónomas; b) cuando el contrato afecte a un ámbito superior al de una Comunidad

Autónoma en razón de la trazabilidad previsible de la mayor parte del alimento o producto alimenticio objeto del contrato; y c) cuando una de las partes del contrato alimentario no tenga su sede social principal en España]sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 bis de dicho artículo para el caso de que el órgano competente de la Comunidad Autónoma no haya actuado en los plazos establecidos para ello en los apartados 3 y 4 del artículo 29.

En el art. 28.2 se atribuye a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y en el marco de las competencias previstas en el artículo 26 de esta ley, la designación de autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, en sus territorios, que tendrán, al menos, las funciones que esta ley atribuye a la Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A., en materia de control del cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas, funciones previstas en la Disposición adicional primera.

2. Pese a que no se aluda en el Preámbulo del PD, también se está ejerciendo la competencia sobre organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias prevista en el art. 104 EAC, en virtud del cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Sobre este título competencial decíamos en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo (reiterado en el DCC 356/2021, de 5 de julio), que el Tribunal Constitucional ha reiterado que *“Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito”* (STC 50/1999, de 6 de abril), *siempre que tal competencia tenga “proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos”* (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial *“régimen jurídico de las Administraciones públicas”* comprende *“la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las*

Administraciones públicas (STC 32/1981, FJ 6º), la organización de todas las Administraciones públicas (STC 76/1983, FJ 38º), los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones (STC 214/1989) o la composición, funcionamiento y organización de las mismas (STC 35/1982)”.

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

“En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar `a los administrados un tratamiento común ante ellas´ y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que

prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal" (fundamento jurídico 5º)».

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales suficientes para dictar la norma que se pretende.

3. En cuanto al rango de la norma, el Gobierno tiene atribuida con carácter general, por el art. 50 EAC, la potestad reglamentaria, lo que le habilita para dictar la presente norma mediante Decreto, que es la forma que adoptan las disposiciones reglamentarias (o disposiciones generales sin fuerza de ley) del Gobierno, según el artículo 77.1.a) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (art.35 de la derogada Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) ello sin perjuicio de lo que más adelante se señalará en las observaciones al texto.

V

Sobre el contenido del Proyecto de Decreto.

1. Observaciones Generales.

Como se dijo, el PD que se dictamina no se limita a designar la autoridad de control del cumplimiento de la Ley 12/2013, sino que regula otros aspectos como las funciones de la autoridad de ejecución, las actuaciones de control y lo relativo al personal funcionario encargado de las actuaciones de control, a las actas que se levanten o al deber de colaboración con la autoridad de control (además de la modificación del Reglamento Orgánico del Departamento).

Parte de su contenido se refleja en idénticos términos que la norma estatal. Sucede en el artículo 4, relativo a las actuaciones de control, con igual contenido

que el apartado 7 de la Disposición adicional primera de la Ley 12/2013; en el artículo 5, relativo a las facultades del personal encargado del control, con igual contenido que el apartado 8 de la Disposición adicional primera; el artículo 7 relativo al valor probatorio de las actas, que copia lo dispuesto en el apartado 7 de la misma Disposición adicional, o en el artículo 9, que regula el deber de auxilio y colaboración con la Autoridad de ejecución de toda persona física o jurídica, igual al apartado 10 de la referida Disposición adicional primera de la Ley 12/2013.

Ello lleva a considerar que se incurre en la técnica normativa de las “leges repetitae”.

Procede recordar, a estos efectos, la doctrina sentada -entre otros, en los recientes Dictámenes 24/2023, a 19 de enero, 352/2022, de 27 de septiembre, 384/2022, de 13 de octubre o 517/2022, de 29 de diciembre- por este Consejo Consultivo de Canarias en relación con dicha técnica de las «leges repetitae»:

«En relación con este PD, y también con carácter general, procede reiterar las afirmaciones de nuestro reciente Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre:

«El PD pretende desarrollar las normas básicas que se han citado anteriormente. No obstante, muchos de los preceptos se limitan a reproducir la normativa básica sin realizar una función de desarrollo, para recoger las especificidades de esta Comunidad Autónoma y las propias opciones de la política autonómica en la materia. De esta manera se producen repeticiones que pueden llevar a dificultades interpretativas o no cumplir con la verdadera función de desarrollo», doctrina que es aplicable al PD objeto de este Dictamen.

Por ello procede recordar, al menos sucintamente, la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de las leges repetitae. Así, en el Dictamen de este Organismo 410/2021, de 3 de septiembre, se ha señalado que:

«Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las leges repetitae. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; y 275/2018, de 15 de junio) hemos señalado, lo siguiente:

«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]».

En este caso, lejos de mejorar, tal repetición de las bases hace en ocasiones difícilmente inteligible el PD, reiterando la normativa básica [...]».

Por ello, se considera que se está ante reiteraciones innecesarias, de modo que en todos los preceptos señalados en lugar de repetir la norma estatal sin innovar el ordenamiento, el PD debería hacer una remisión genérica a dicha norma, para evitar posibles vacíos o interpretaciones incorrectas.

2. Observaciones al contenido.

Se realizan las siguientes observaciones:

- Al título del PD.

De acuerdo con la Directriz decimoctava del Decreto 15/2016, el título indicará el objeto material de la norma identificándolo plenamente de forma precisa y completa, y será ilustrativo del contenido.

EL título del PD no indica por completo su objeto, pues además de designar la autoridad y regular su actuación, se modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca no sólo en relación con las nuevas funciones derivadas de la designación como autoridad de ejecución de la Ley 12/2013 sino igualmente en relación con el ejercicio de la Función de Contabilidad en los Programas Operativos de Pesca y Acuicultura cofinanciados por la Unión Europea.

- Al Artículo 1. Objeto.

Al igual que con el título, en el precepto no se contiene el contenido completo del PD, pues además de designar la autoridad de ejecución, como expone el Preámbulo, también se modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Además, en aras de la seguridad jurídica, se debe añadir *“o norma que lo sustituya”* a fin de evitar los problemas de obsolescencia que podría conllevar un posible cambio normativo sobrevenido.

- Al Artículo 2. Designación.

En este precepto se establece que *“Se designa autoridad de ejecución a la Viceconsejería de Sector Primario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca”*, siendo adecuado añadir, ante un posible cambio en la estructura orgánica de la Consejería competente, *“u órgano que tenga asignado el control de las relaciones comerciales que se produzcan entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria desde la producción hasta la distribución de productos agrícolas o alimentarios”* o expresión similar.

- Artículo 5. Facultades del personal encargado del control.

En este artículo se detallan las facultades del personal funcionario encargado del control del cumplimiento de la Ley 12/2013 reproduciendo el contenido de la Disposición adicional primera apartado 8 de la referida Ley 12/2013, respecto a los funcionarios de la Agencia de Información y Control Alimentarios. No obstante, tal reproducción se realiza parcialmente dado que se omite la letra g) del mismo *“Tomar muestras de materias primas, productos intermedios y terminados para determinar su composición y características, así como de los subproductos generados”*.

En este caso debemos reiterar que se considera inadecuada la técnica normativa que consiste en reproducir preceptos de legislación básica, salvo que su inclusión resulte necesaria para una mejor comprensión del texto, pero nunca dicha reproducción se debe realizar de modo incompleto. Por lo demás, cabe remitirse a lo referido anteriormente en las observaciones generales respecto a las *“leges repetitae”*.

De cualquier modo, en relación con la cobertura legal requerida para el ejercicio de funciones inspectoras en tanto que comportan restricciones en la esfera jurídica de los sujetos sobre las que se ejercen, dicha cobertura proviene justamente de lo

dispuesto por el art. 28.2 de la citada Ley 12/2013: *“2. Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y en el marco de las competencias previstas en el artículo 26 de esta ley, designarán autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, en sus territorios, que tendrán, al menos, las funciones que esta ley atribuye a la Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A., en materia de control del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas”*.

Así como también, en la medida en que corresponda con su ámbito de aplicación que le es propio, por la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria, en virtud de lo dispuesto por sus artículos 39 y siguientes.

- Al Artículo 7. Valor probatorio de las actas.

Establece este artículo del Proyecto de Decreto que *“Las actas tendrán el carácter de documento público y, salvo que se acredite lo contrario, harán prueba de los hechos que en ella se recojan”*.

Esta previsión, además de reiterar, como se ha manifestado anteriormente, lo establecido en el apartado 7 de la Disposición adicional primera de la Ley 12/2013, fundamentalmente, reproduce lo establecido por el art. 77.5 LPACAP. La doctrina de la *“lex repetitae”* formulada sobre todo para evitar la reiteración de las normas estatales de carácter básico, resulta de aplicación aún con mayor motivo cuando se trata de competencias exclusivas del Estado, en este caso, sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º de la Constitución). Por la expresada razón ha de repararse con mayor motivo este artículo.

- A la Disposición adicional primera. Plazo para resolver los procedimientos sancionadores en materia de contratación alimentaria.

La previsión del plazo establecido tiene precisamente por finalidad evitar la aplicación con carácter supletorio establecido por el art. 21.3 LPACAP, ya que, en otro caso, en efecto, a falta de que *“las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”*

- Disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo y ejecución.

Según esta Disposición final, se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de agricultura, ganadería y pesca para *“el desarrollo que requiera la ejecución del presente Decreto”*.

Se ha de señalar al respecto por un lado, que la ejecución de una norma, si se trata meramente de eso, no requiere de desarrollo sustantivo, además de que si bien el título se refiere a la habilitación para *“el desarrollo y ejecución”*, el contenido no se expresa en los mismos términos, debiendo adecuarse uno a otro.

Por otro lado, esta disposición resulta ser contraria a lo dispuesto en el art. 76.3 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, aplicable en los términos expuestos en el Fundamento II del presente Dictamen.

En esta disposición se señala que los titulares de los departamentos tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y al ámbito interno de funcionamiento de sus departamentos, añadiéndose que *“Asimismo, podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por ley”*.

En consecuencia, esta Disposición final segunda ha de ser reparada por contravenir la legislación vigente en tanto no existe precepto legal alguno que habilite al titular de la Consejería para dicho desarrollo reglamentario.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se designa la autoridad de ejecución de la Comunidad Autónoma de Canarias para el control del cumplimiento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y se regula su actuación se entiende que es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones y reparos formulados en el Fundamento V del presente Dictamen.