

**DICTAMEN 14/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y
SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO
DE LEY DE LA CALIDAD AGROALIMENTARIA Y
PESQUERA DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 23
de noviembre de 2007*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el día 18 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Agricultura y Pesca, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 18 de octubre de 2007, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

Dada la importancia y complejidad técnica de la materia que la norma regula, este Consejo Económico y Social de Andalucía acordó, amparándose en el Artículo 6.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, solicitar una ampliación del plazo ordinario para emitir el Dictamen. Solicitud que fue concedida por el Sr. Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley que se dictamina, está enmarcado en el ejercicio de las competencias exclusivas que, dentro del marco de la Constitución Española, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume en virtud de lo establecido en distintos artículos del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Cabe citar fundamentalmente, el Artículo 48, en sus Apartados 2 y 3.a), y el artículo 83.

Ante la necesidad de regular este sector, dinámico e innovador, sometido a una profunda modernización en los últimos años y de gran importancia estratégica, la Consejería de Agricultura y Pesca apuesta por hacer de la calidad y su certificación uno de los elementos claves para calificar a los productos andaluces, así como contribuir a garantizar los derechos de las personas consumidoras. Se hace por tanto necesario establecer y regular un sistema de control oficial de los productos agroalimentarios y pesqueros y de los agentes públicos y privados que intervienen en el mismo.

Este Anteproyecto, junto al ya Proyecto de Ley, en su momento también dictaminado por el CES-A, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, conformarán el marco legislativo en la Comunidad Autónoma para un sector cuyos productos deben competir en mercados cada vez más globalizados.

El texto que nos presenta la Consejería, consta de 48 Artículos, organizados en cinco Títulos, y precedidos de una Exposición de Motivos. Su estructura es la siguiente:

TÍTULO I: “Disposiciones Generales” (Artículos 1 a 3)

Se concreta el objeto y ámbito de aplicación de la Ley y se definen los conceptos propios de la materia que se regula.

TÍTULO II: “Promoción y fomento de la calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros” (Artículo 4)

En un solo artículo se establecen los objetivos de las acciones de promoción y fomento de la calidad, y los criterios a los que deben atenerse las campañas financiadas con fondos públicos autonómicos.

TÍTULO III: “Calidad Diferenciada” (Artículos 5 a 26)

Se divide en los capítulos siguientes:

Capítulo I: “Denominaciones de calidad” (Artículo 5)

Capítulo II: “Especialidades de algunas denominaciones de calidad” (Artículos 6 a 8)

Capítulo III: “Marcas de calidad de titularidad pública” (Artículo 9)

Capítulo IV: “Sistemas de Control de las denominaciones de calidad” (Artículos 10 a 14)

Capítulo V: “Evaluación de la conformidad” (Artículos 15 a 18)

Capítulo VI: “Órganos de gestión de las DOP e IGP” (Artículos 19 a 26)

En este Título, el más extenso de todos, se establecen las nuevas denominaciones en relación con los diferentes niveles de protección y calidad, se regula el sistema de control de la misma, la evaluación de la conformidad y los órganos que pueden realizarlo, así como los órganos encargados de la gestión de las denominaciones de origen protegidas y las indicaciones de origen protegidas.

TÍTULO IV: “Aseguramiento de la calidad agroalimentaria y pesquera” (Artículos 27 a 34)

Capítulo I: “Finalidades y ámbito de aplicación” (Artículo 27)

Capítulo II: “Obligaciones de operadores agroalimentarios y pesqueros y organismos evaluadores de la conformidad” (Artículo 28)

Capítulo III: “Control oficial de la calidad agroalimentaria” (Artículo 29 a 34)

Se define qué es el Aseguramiento de la calidad agroalimentaria y pesquera, se establecen las obligaciones tanto de los operadores como de

los organismos evaluadores de la calidad, y el sistema de control oficial de la misma en el sector.

TÍTULO V: “Régimen sancionador en materia de calidad agroalimentaria” (Artículos 35 a 48)

Capítulo I: “Actuaciones previas y medidas cautelares” (Artículos 35 a 37)

Capítulo II: “Infracciones y Sanciones” (Artículos 38 a 48)

Finaliza el articulado estableciendo un sistema de acciones previas y medidas cautelares, antes de pasar a establecer las sanciones a las correspondientes infracciones que puedan producirse en este ámbito de actuación.

Además aparecen las siguientes disposiciones, con las que se cierra el texto:

Disposiciones Adicionales

Primera. Artesanía Agroalimentaria.

Segunda. Denominaciones específicas.

Tercera. Normativa Aplicable.

Disposición Transitoria Única. Adaptación de los actuales reglamentos, pliegos de condiciones y órganos de gestión a la nueva regulación.

Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa.

Disposiciones Finales.

Primera. Facultad de desarrollo.

Segunda. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

I

Desde la perspectiva de este Consejo, cualquier juicio de oportunidad sobre un Anteproyecto de Ley implica necesariamente valorar si la situación económica y social posterior a su entrada en vigor mejorará sustancialmente respecto de la anterior a su vigencia. Sólo así se justificaría la novación normativa.

El Anteproyecto de Ley que se somete a consideración tiene como objetivo básico el establecer el marco normativo que permita garantizar el adecuado empleo de los distintivos de calidad en los productos agroalimentarios y pesqueros, ofreciendo a los consumidores la confianza necesaria para una elección informada y a los agentes económicos, un marco de competencia leal en el desarrollo de su actividad.

La norma afecta al concepto de calidad referido a los productos pesqueros y agroalimentarios; estos últimos son productos agrícolas que han sufrido tratamientos industriales. Por ello, las disposiciones que contiene dicha norma alcanzan a las distintas etapas de la producción, la transformación y la distribución, lo que comprende, como el propio texto define, a cualquiera de las fases que van desde la producción primaria (incluyendo la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto, la caza, la pesca y la recolección de productos silvestres), hasta la venta y distribución al consumidor final.

Siendo esto así, el alcance del Anteproyecto es mucho mayor desde una perspectiva económica y social, que lo reseñado en la Exposición de Motivos, que parece reducir el sector agroalimentario exclusivamente al ámbito industrial, obviando que se trata de productos agrarios sometidos a procesos industriales, por lo que la calidad final del producto depende, fundamentalmente, de la etapa primaria de producción.

En consecuencia, el sector agroalimentario “en cifras”, no sólo agrupa alrededor de 5.000 empresas y da empleo exclusivamente a más de 50.000 personas, datos que sólo corresponden a la etapa industrial del

producto final, sino que también integra a más de 250.000 explotaciones y ocupa a más de 260.000 personas, todas ellas en el medio rural, donde el desarrollo endógeno no se entiende sin la promoción de la agricultura y la ganadería.

La corrección no sólo es importante porque pone de manifiesto el verdadero alcance de la norma, sino por cuanto corrige el error que supone ignorar en la Exposición de Motivos, donde han de recogerse las razones que llevan al legislador a su publicación, al sector productor, que ostenta una cuota de responsabilidad muy elevada en la calidad final del producto agroalimentario.

Lo hasta ahora expuesto pone de manifiesto que la materia sobre la que versa el Anteproyecto de Ley, tiene en nuestra Comunidad Autónoma una enorme relevancia, mejorando con su publicación la situación tanto del consumidor, que adquirirá con garantía los productos agroalimentarios, como para el sector que, esforzado en mejorar la calidad de sus producciones, podrá acceder al mercado en un marco de competencia leal.

En este sentido, articulando el marco normativo adecuado, se promoverá la calidad de nuestras producciones y, de esta manera, se fomentará el sector agroalimentario andaluz como elemento económico estratégico para Andalucía, principio rector de las políticas públicas conforme al Artículo 37 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

En consecuencia, este Consejo considera oportuna y necesaria la aprobación de una norma de este carácter.

II

El presente Anteproyecto consta de dos partes: la primera, dedicada a la calidad agroalimentaria y pesquera diferenciada, es aplicable a quienes de forma voluntaria se acojan a algunos de los distintivos que en la propia norma se contemplan, a saber: Denominación de Origen Protegida, Indicación Geográfica Protegida, Especialidad Tradicional Garantizada, Agricultura Ecológica y Producción Integrada; la segunda está regulada en el Título IV y se refiere a la calidad en general o estándar, en atención a parámetros de observancia obligatoria para todos los agentes que

intervienen en las distintas fases de la producción, comercialización y distribución agroalimentaria.

Sin embargo, la deficiente sistemática con que se presenta este Anteproyecto y la propia redacción de sus preceptos dificulta la comprensión de esta distinción básica para la interpretación y aplicación de la futura norma.

Es significativo en este sentido, que la definición de calidad agroalimentaria no diferencie los estándares normales de otros cualificados y sometidos a mayores exigencias y controles.

Por ello y en aras de una adecuada comprensión de la norma, debería añadirse el calificativo “diferenciada” a todas las referencias que contiene el texto en relación con la calidad de las producciones agroalimentarias y pesqueras amparadas en algunos de los distintivos que regula, al tiempo que mejorar la sistemática y redacción de los preceptos en relación con lo expuesto.

III

En otro orden de cosas, el Anteproyecto sometido a la consideración de este Consejo ha experimentado una evolución considerable durante su tramitación administrativa, reduciendo su pretensión reguladora inicial, renunciando a algunos de sus objetivos, especialmente el de crear un Organismo Autónomo para la gestión descentralizada de las políticas públicas en materia de calidad agroalimentaria, y simplificando la regulación de una materia que, por su carácter técnico, resulta particularmente compleja.

Así mismo, se pone de manifiesto en su tramitación administrativa, la loable sensibilidad de la Administración autora del Anteproyecto a las consideraciones y recomendaciones formuladas, tanto desde otros departamentos administrativos, como desde los agentes sociales representativos de intereses colectivos.

Quizás, motivado por la envergadura de los cambios que ha experimentado el Anteproyecto, no se delimitan con la necesaria concreción los objetivos de la norma, manteniendo como tales, algunos

respecto de los que no se establece ninguna regulación ni se articula medida alguna.

En este sentido, el Artículo 1c) del Anteproyecto, fija como objetivo “el fomento y la promoción de los productos agroalimentarios y pesqueros”, materia a la que se dedica el Título II; este Título, se integra por un sólo Artículo, que se limita a señalar nuevos objetivos de la Ley, a facultar a la Administración para la realización de acciones para las que ya estaba habilitada y a establecer criterios para el diseño de las campañas publicitarias, lo que es más propio de normativa menor que de una norma de rango legal.

IV

Con carácter general, precisa la norma de una mayor propiedad en el uso del lenguaje y un mayor rigor en los conceptos empleados, lo que redundará sin duda en una más fácil comprensión de los mandatos que contiene. Baste significar en este sentido que algunas de las definiciones que incluye, como las de entidad colaboradora, organismos de evaluación de la conformidad y organismos independientes de control, están redactadas de forma farragosa, dificultando enormemente su comprensión. Por ello este Consejo propone que se redacten de forma más precisa.

Asimismo, resulta innecesario volver a definir conceptos tales como los de inspección o de verificación, por no aportar nada a su concepción vulgar.

V

Conforme a lo anteriormente expuesto y a las consideraciones que sobre el articulado se realizarán a continuación, este Consejo estima que el presente Anteproyecto debe ser objeto de una revisión general que mejore su sistemática y su redacción.

La relevancia de la norma, como ha quedado expuesto en la Observación general I, y el hecho de encontrarnos al final de una legislatura, circunstancia que va a relegar su aprobación hasta la constitución de un nuevo Parlamento, aconsejan una revisión más sosegada que garantice plenamente la consecución del objetivo que se persigue.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 1. Objeto.

Apartado b)

Este Consejo entiende que debería establecerse como objetivo de la Ley, el de garantizar a los consumidores una información precisa sobre la calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros. Por ello, proponemos como redacción final de este Apartado, la siguiente:

*“El establecimiento de un sistema normativo para garantizar la calidad, el origen en su caso, y la conformidad de los productos agroalimentarios y pesqueros a sus normas específicas de calidad y asegurar, en este ámbito, la protección de los derechos y legítimos intereses de los agentes económicos, operadores y de las personas consumidoras finales, **garantizando a éstas una información correcta y completa sobre la calidad agroalimentaria y pesquera de los productos.**”*

Artículo 3. Definiciones.

Apartado a)

De conformidad con lo expuesto en el Apartado II de las Observaciones generales, debería incluirse la definición de calidad estándar agroalimentaria y pesquera, la de calidad diferenciada y la de figuras de calidad agroalimentaria. A tal fin proponemos:

*“**Calidad estándar agroalimentaria y pesquera: conjunto de características objetivas de un producto agroalimentario, consecuencia de las exigencias previstas en las disposiciones obligatorias relativas a las materias primas, a los procedimientos utilizados en su producción, transformación y comercialización y a su composición final, distintas de aquellas que lo hacen apto para el consumo desde la perspectiva de la seguridad alimentaria.***

Calidad diferenciada agroalimentaria y pesquera: conjunto de características de un producto agroalimentario, consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de carácter voluntario, relativos a sus materias primas o procedimientos de producción, transformación o comercialización, y adicionales a las exigencias de calidad estándar obligatorias para un producto agroalimentario.

Figuras de calidad agroalimentaria: cualquier norma de protección de productos agroalimentarios que reconozca una calidad diferenciada debida a sus características específicas, origen geográfico o a métodos y técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente.”

Por otra parte, entendemos que las definiciones que a continuación se relacionan han de ajustarse a las que, respecto de esos mismos conceptos, contiene la normativa comunitaria que regula esta materia.

Apartado b)

El Artículo 32 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, así como el Capítulo 12 de su Anexo I, incluyen las semillas como producto agrícola. Por otra parte, el Artículo 2 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, en su definición de alimento o producto alimenticio, no excluye a las semillas como producto alimentario. Por todo ello, este Consejo considera que la semilla tendría que estar incorporada en la definición de producto agroalimentario.

Por otra parte, es conveniente aclarar si la relación contenida en este precepto es una enumeración *numerus clausus* o es una lista abierta que se podrá ver aumentada por más exclusiones.

En todo caso, carece de sentido, por obvio, excluir expresamente del concepto de producto agroalimentario a los productos fitosanitarios, zosanitarios y fertilizantes.

Apartado i)

La definición debe ajustarse a la establecida en el Apartado 16 del Artículo 3 del Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, conforme al cual proponemos la siguiente redacción:

“Etapas de la producción, transformación y distribución: cualquiera de las fases, incluida la de importación, que van desde la producción primaria de un producto agroalimentario y pesquero, inclusive, hasta su almacenamiento, transporte, venta o suministro al consumidor final, inclusive y en su caso, todas las fases de la importación, producción, fabricación, almacenamiento, transporte, distribución, venta y suministro de pienso.”

Apartado ñ)

La definición de trazabilidad se debe ajustar a la establecida en el Apartado 15 del Artículo 3, del Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, de modo que el texto quedaría de la siguiente forma:

“Trazabilidad: la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia, destinados a ser incorporados en alimentos o piensos, o con probabilidad de serlo.”

Apartados j) y o)

Se propone la supresión de estos dos Apartados, en concordancia con lo dicho en la cuarta Observación general.

Artículo 4. Promoción y fomento de la calidad.

En relación con lo manifestado en las Observaciones generales, debería dotarse de mayor contenido normativo al presente Título, superando la mera enumeración de objetivos de la Ley y comprometiendo

en su consecución a la Administración Andaluza, que habría de disponer a tal fin las acciones necesarias.

Artículo 5. Denominaciones de calidad.

Apartado 1

La referencia en la Letra d) a “*Agricultura Ecológica*” ha de ser sustituida por la de “***Producción Ecológica***”, toda vez que no sólo los productos agrícolas pueden haberse obtenido conforme a este método productivo sino también los ganaderos. De esta forma se utilizaría el mismo criterio del Reglamento (CE) 834/2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos.

En relación a la Letra e) y teniendo en cuenta que no existe una normativa estatal ni comunitaria que unifique el método de producción, y de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo de este mismo precepto, el título adecuado para esta Letra ha de ser el de “***Producción Integrada de Andalucía***”, a fin de ofrecer una información precisa.

Artículo 6. Protección.

Apartado 2

En este Apartado se atribuye al titular de la Consejería competente en materia agraria y pesquera una facultad absolutamente discrecional, en orden a excepcionar la prohibición establecida en cuanto a la utilización de nombres geográficos protegidos. Esta materia se encuentra regulada en el Artículo 13 del Reglamento (CE) nº 510/2006 del Consejo de 20 de marzo de 2006 sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, que establece de forma taxativa los supuestos en los que tal excepción puede otorgarse. Por ello, proponemos la siguiente redacción:

“Sin perjuicio de lo contemplado en la normativa comunitaria en esta materia, cualquier tipo de marcas, símbolos, emblemas, leyendas publicitarias o cualquier otro tipo de propaganda, que se utilice en los productos con derecho a un nombre geográfico protegido no podrán ser empleados, ni siquiera por las propias personas titulares, en la

comercialización de otros productos. No obstante lo anterior, la persona titular de la Consejería competente en materia agraria y pesquera podrá autorizar, en los supuestos previstos en la normativa comunitaria, la utilización de dichas marcas u otros elementos en la comercialización de productos que no gocen de ese nivel de protección.”

Artículo 10. Sistemas de control.

Apartado 1

La redacción literal de este Apartado suscita dudas interpretativas en cuanto a si ha de existir una sola norma para cada una de las figuras de calidad o una para cada una de las denominaciones de calidad legalmente autorizadas.

Por ello, entendemos necesaria una redacción menos ambigua que evite interpretaciones dispares.

En todo caso, ha de especificarse qué se entiende por normativa específica y atribuirse de forma expresa la competencia para su aprobación.

Apartado 3

Por su contenido, este Apartado debe residenciarse bajo la rúbrica del Título V.

Artículo 11. Control de las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas.

A juicio de este Consejo y para evitar conflictos de intereses y ofrecer una mayor garantía al consumidor, es fundamental separar las labores de gestión, encomendadas a los Consejos Reguladores, de las funciones de control que deben encomendarse por ello a un organismo independiente, preferentemente de carácter público, ajeno a la colectividad acogida al distintivo de calidad.

Artículo 16. Autorización e inscripción.

Apartado 4

Los organismos de evaluación de la conformidad autorizados por otras Comunidades Autónomas que pretendan operar en el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, además de solicitar la inscripción en el registro correspondiente, deberán acreditar el cumplimiento de las exigencias establecidas en la normativa autonómica andaluza, todo ello en aras de garantizar la igualdad de trato y de evitar posibles fraudes a las normas de nuestra Comunidad Autónoma.

Artículo 20. Estructura y funcionamiento.

La autonomía en la gestión y organización de los Consejos Reguladores no debe impedir que la Administración, en ejercicio de sus funciones de coordinación y tutela, garantice la homogeneidad en cuanto a la forma y el tiempo de desarrollo de los procesos electorales para la elección de los órganos rectores de los mismos.

En este sentido, la competencia para la aprobación del régimen electoral y para la convocatoria periódica de elecciones debería atribuirse de forma expresa a la Consejería competente en relación con esta materia.

Artículo 28. Obligaciones.

Se establecen en este precepto un número elevado de obligaciones que alcanzan a los operadores agroalimentarios y pesqueros, como las de suministrar información, permitir el acceso a los locales y a la documentación justificativa de los sistemas de producción, transformación o comercialización, sin que se especifique frente a quién han de cumplirse.

Sería preciso, en aras de una adecuada seguridad y garantía jurídica, que en la norma legal se dispusiera el sujeto legitimado y las condiciones que habilitan la exigencia del cumplimiento de estas obligaciones.

Por otra parte, se echan en falta obligaciones en relación con los agentes que intervienen en la fase de la comercialización y relativas a la

información que se ofrece al consumidor respecto a la procedencia, tipificación o presentación de los productos.

Apartado 4

Este Apartado no concuerda con la materia regulada en este Título IV relativa a la calidad estándar, al referirse a DOP e IGP, por lo que proponemos se ubique en otro precepto acorde con su contenido.

Artículo 30. Organización y funcionamiento del personal inspector de calidad.

En este Artículo se establece, entre otros, que los controles de calidad serán realizados por personal funcionario al servicio de la Consejería competente en materia agraria y pesquera, y que tendrán la consideración de agentes de la autoridad.

De igual manera, se expresa en el apartado 3 que determinadas funciones relacionadas con la inspección de la calidad, que no impliquen directa ó indirectamente ejercicio de funciones públicas, podrán ser desempeñadas por personal debidamente acreditado.

Y es sobre esto último, donde se nos plantea las dudas: ¿Cuáles son esas funciones?, ¿A qué clase de personal al servicio de la Consejería competente en materia agraria y pesquera se está refiriendo este apartado? y ¿Cuál es su regulación?.

Consideramos necesario la concreción de estas cuestiones para garantizar un desempeño de las funciones inspectoras con las máximas garantías.

Artículo 32. Programación de las actuaciones.

Sería conveniente concretar en qué va a consistir el Plan de Control Oficial de la Calidad Agroalimentaria y establecer un plazo para su elaboración.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.

Sevilla, 23 de noviembre de 2007

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez