

**DICTAMEN 4/2010 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
SEGURIDAD ALIMENTARIA DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada  
el día 16 de noviembre de 2010*

**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, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 19 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a una Comisión de Trabajo mixta formada por miembros de las Comisiones de Trabajo de Políticas Sectoriales y de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con fecha 13 de abril de 2007, se emitió el correspondiente Dictamen 6/2007, del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley citado.

Con fecha 25 de octubre de 2010 se recibe en este Consejo escrito de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando de nuevo la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria de Andalucía. El trámite del anteproyecto dictaminado en el año 2007 quedó paralizado y una vez que se ha reanudado la tramitación del mismo en abril de 2010, como consecuencia de las modificaciones sustanciales llevadas a cabo en el texto del Anteproyecto, la citada Consejería estima oportuno un nuevo análisis por parte de este órgano consultivo.

Por lo anterior, la solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, del día 26 de octubre de 2010, a una Comisión de Trabajo mixta formada por los miembros de las Comisiones de Trabajo de Políticas Sectoriales y de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, igual que en el Dictamen elaborado en 2007.

## **II. Contenido**

El texto que este Consejo Económico y Social de Andalucía analiza, aunque presenta cambios sustanciales respecto al dictaminado en el año 2007, sigue siendo fruto de la distribución y gestión de competencias que se instituye en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía para las Comunidades Autónomas.

Para no volver a repetir lo señalado en el Dictamen 6/2007, del Consejo Económico y Social de Andalucía, baste decir en esta parte, que la fundamentación jurídica de la futura Ley es la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, la Ley 2/1998, de 15 de julio, de Salud de Andalucía, el Reglamento 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, y el Reglamento Comunitario 1924/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a Declaraciones Nutricionales y Propiedades Saludables en los Alimentos.

El nuevo Anteproyecto mantiene asimismo como objeto principal la protección de la salud de la población frente a los riesgos que puedan surgir en relación con el consumo de alimentos, teniendo en cuenta para ello todas las fases del proceso de la cadena alimentaria, aunque no se queda ahí, y busca implantar en el sector una cultura de excelencia y calidad en todas las etapas de la producción, transformación y distribución de productos alimentarios.

Dentro de esta corriente hay que seguir teniendo especialmente en cuenta las actividades publicitarias, con el objeto de que los consumidores en todo momento sepan que están consumiendo y obtengan una información veraz sobre las propiedades nutricionales de los alimentos que adquieren.

También se establece de manera específica el régimen de responsabilidades de los agentes que intervienen en estos procesos. Y sustenta la nueva política de seguridad alimentaria en el conocimiento científico, implicando en ella a la propia comunidad científica, a los

agentes económicos y sociales, a la Administración y a la propia población consumidora. Se hace necesario además regular un procedimiento de gestión de situaciones de crisis y emergencias alimentarias.

Finalmente hay que destacar como una de las principales modificaciones de este texto frente al analizado en 2007, la supresión de la creación de la Agencia Andaluza de Seguridad Alimentaria. En su lugar, se crea un órgano colegiado de carácter interdepartamental, la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Alimentaria, cuyo objeto es la coordinación de los diferentes departamentos de la Administración autonómica con competencias en materia de seguridad sobre los alimentos y en general sobre la protección de la salud de la población: Salud, Agricultura y Pesca, Gobernación y Justicia, Turismo, Comercio y Deporte y Medio Ambiente, así como las que tienen los entes locales en este ámbito.

Asimismo hay que señalar la inclusión de un nuevo Título: Plan Andaluz de Seguridad Alimentaria, que pretende ser el instrumento de planificación y marco de referencia para todas las Administraciones de Andalucía con competencia en materia de seguridad alimentaria.

Pasando al análisis de la estructura del texto que se dictamina hay que señalar que consta de cuarenta artículos distribuidos en siete títulos a los que acompañan tres disposiciones adicionales, una transitoria y dos finales. Además el articulado viene precedido de una Exposición de motivos que de manera similar a la del anteproyecto anterior, se encarga de encuadrar la ley dentro de las competencias que el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Constitución española otorgan a la Comunidad Autónoma en la materia en cuestión, así como de explicar los objetivos de la misma y su justificación.

El contenido de cada título es el siguiente:

## **TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (Artículos 1 y 2)**

En el artículo primero se establece el objeto de la Ley y en el segundo se definen los principales conceptos que después constituyen parte de la Ley.

## **TÍTULO II. “LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS AGENTES ECONÓMICOS” (Artículos 3 a 15)**

Dividido a su vez en los siguientes capítulos:

### **Capítulo I. Objetivos y principios orientadores de la intervención en seguridad alimentaria de las administraciones públicas (Artículos 3 a 7)**

En el artículo 3 se establecen los objetivos que justifican la intervención de las administraciones públicas en este ámbito, y en el resto del capítulo se establecen y definen los principios de dicha actuación que son los de coordinación y colaboración, transparencia, análisis del riesgo y precaución.

### **Capítulo II. Control Oficial de la Seguridad Alimentaria (Artículos 8 a 10)**

Se regula como se lleva a cabo ese control y quien lo realiza.

### **Capítulo III. Requisitos en materia de seguridad alimentaria y responsabilidades de los operadores de empresas alimentarias (Artículos 11 a 13)**

Se establecen los requisitos de seguridad alimentaria y de trazabilidad de los alimentos y se concretan las responsabilidades de los agentes económicos implicados en los procesos relacionados con los alimentos.

### **Capítulo IV. Información para la seguridad alimentaria de las etapas de la producción, transformación y distribución de alimentos (Artículos 14 a 15)**

Finalmente en este capítulo se regulan las obligaciones de las empresas alimentarias respecto a la información que tienen que proporcionar a las administraciones públicas competentes y la obligación de éstas de crear y gestionar bases de datos con información que pueda tener relevancia en el ámbito de la protección de la salud.

### **TÍTULO III. “DECLARACIONES NUTRICIONALES Y PROPIEDADES SALUDABLES” (Artículos 16 a 20)**

En los cinco artículos que componen este Título se regulan los aspectos relacionados con las declaraciones nutricionales y propiedades saludables: contenido, requisitos para que sean o no permitidas y autorizadas, obligaciones de las empresas alimentarias y la posibilidad de suspender la autorización para utilizar estas declaraciones.

### **TÍTULO IV. “SISTEMAS DE INTERCAMBIO RÁPIDO DE INFORMACIÓN, LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA Y GESTIÓN DE CRISIS” (Artículos 21 a 27)**

#### **Capítulo I. Sistema de Intercambio Rápido de Información (Artículos 21 a 24)**

Se establecen las condiciones para la creación de los sistemas de intercambio rápido de información, su funcionamiento, contenido y requisitos.

#### **Capítulo II. Situaciones de emergencia (Artículo 25)**

#### **Capítulo III. Gestión de crisis (Artículos 26 a 27)**

En estos dos capítulos se regulan las medidas a adoptar por las administraciones competentes en situaciones de emergencia o crisis alimentarias, así como la creación de un Gabinete de crisis en los casos de riesgo alimentario grave para la población.

### **TÍTULO V. “PLAN ANDALUZ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA” (Artículos 28 a 31)**

En este nuevo Título, se regula la definición, los contenidos, la elaboración y evaluación del Plan Andaluz de Seguridad Alimentaria. En el artículo 28, primero del Título, se le conceptúa como el instrumento de planificación y marco de referencia para todas las administraciones de Andalucía con competencia en seguridad alimentaria.

## **TÍTULO VI. “ÓRGANOS COLEGIADOS” (Artículos 32 a 37)**

Este Título, también con un contenido distinto al del Anteproyecto de 2007, aparece dividido en dos capítulos, cada uno de los cuales regula la creación, composición, funciones y régimen de sesiones de la Comisión Interdepartamental y del Comité Científico para la Seguridad Alimentaria, respectivamente.

### **Capítulo I. Comisión Interdepartamental para la Seguridad Alimentaria (Artículos 32 a 34)**

### **Capítulo II. Comité Científico Asesor de Seguridad Alimentaria (Artículos 35 a 37)**

## **TÍTULO VI. “RÉGIMEN SANCIONADOR” (Artículos 38 a 40)**

Se establecen las infracciones en materia de seguridad alimentaria, la tipificación de las mismas y el procedimiento sancionador.

## **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera. Procedimiento general de actuación en situaciones de crisis alimentarias.*

*Segunda. Estructura y funcionamiento del Sistema de Intercambio Rápido de Información.*

*Tercera. Desarrollo de un plan de supervisión de la actuaciones de gestión.*

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** *Primera renovación del Comité científico.*

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera. Desarrollo reglamentario.*

*Segunda. Entrada en vigor.*

### **III. Observaciones Generales**

El Pleno de este Consejo, en sesión extraordinaria celebrada el día 13 de abril de 2007, aprobó por unanimidad el Dictamen 6/2007, sobre el entonces denominado Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria.

Posteriormente, a finales del citado año 2007, el trámite de este anteproyecto quedó paralizado con motivo de la finalización de la Legislatura, reanudándose al cabo de dos años y medio. Como resultado de esta nueva etapa, nuevamente se recibe en este Consejo escrito de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre un nuevo texto del ahora denominado Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria de Andalucía.

En virtud de cuanto antecede, estima este Consejo que su punto de partida para pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley objeto del presente análisis debe ser el Dictamen emitido en 2007 y aprobado por la unanimidad de su Pleno.

Del análisis de ambos textos se concluye que existen pocos cambios sustanciales, salvo la supresión del ente instrumental denominado Agencia Andaluza de Seguridad Alimentaria que contemplaba el texto de 2007, y la creación en su lugar, en el presente texto objeto de Dictamen, de un órgano colegiado denominado Comisión Interdepartamental para la Seguridad Alimentaria.

En consecuencia, este Consejo da por reproducido cuanto ya se expuso en las observaciones generales del Dictamen aprobado por el Pleno del día 13 de abril de 2007, salvo aquellas cuestiones que se han visto atendidas.

Asimismo, el transcurso de estos tres años ha traído consigo cambios significativos en el ordenamiento jurídico donde está llamado a integrarse el texto objeto del presente Dictamen. En este sentido, estimamos necesario que el legislador tenga en cuenta, para su correcta integración en el marco normativo andaluz, de una parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuanto al ámbito competencial que por



ella se establece a fin de evitar conflictos con las entidades locales, especialmente en todo aquello relacionado con el principio de autonomía local; y, de otra, la futura Ley de Salud Pública de Andalucía, que también ha sido objeto recientemente de Dictamen por este Consejo, aprobado por su Pleno el pasado día 20 de septiembre, y en cuyo texto se recoge la creación de la Agencia Andaluza de Salud Pública de Andalucía, siendo en este caso de especial interés que estos textos normativos fueran tramitados conjunta o simultáneamente a efectos de garantizar una adecuada concordancia jurídica y material.

Por otro lado, consideramos de gran importancia que la normativa sobre la materia sea homogénea para todo el Estado, pues resulta muy compleja y económicamente gravosa la coexistencia de requisitos diferentes entre Comunidades Autónomas, sobre todo en temas tan importantes como la trazabilidad de los productos. A tal fin, hay que señalar que el Estado está también legislando sobre su propia Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, cuya remisión a Cortes se aprobó en septiembre de este año.

Por último, este Consejo quiere señalar expresamente la importancia de la Comisión Interdepartamental que se crea, pues entendiendo que el actual sistema de seguridad alimentaria en Andalucía se ha venido mostrando eficaz, el único elemento que distorsiona el ejercicio de esta potestad es la dispersión competencial en algunos casos, por lo que esta Comisión debe influir positivamente en ese sentido, si bien debemos lamentar que no se haya optado por la creación de un órgano colegiado que permitiera la pertenencia al mismo de los agentes económicos y sociales implicados en esta materia, así como la presencia constante de otros interlocutores públicos.

## **IV. Observaciones al articulado**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Dada la fundada y consistente Exposición de motivos de la norma, resultaría de interés abordar desde un punto de vista didáctico y expositivo la regulación normativa y los requisitos exigidos a los productos que son objeto de importación, analizando su posible equivalencia con las exigencias del mercado interior.

#### **Artículo 1. Objeto**

Sería conveniente añadir en el objeto de la Ley que se tenga en cuenta expresamente la manipulación de los alimentos.

#### **Artículo 2. Definiciones**

##### **Apartado e)**

A fin de mantener la concordancia con la normativa en materia de defensa y protección de los consumidores y usuarios en Andalucía en lo relativo a la definición de consumidor final, se debería añadir “... *que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil, profesional o de prestación de servicios en el sector de la alimentación*”.

##### **Apartado i)**

Del mismo modo, resulta oportuno que se distinga perfectamente que esta Ley no será de aplicación a las explotaciones agrarias, ganaderas y pesqueras en aquellos procedimientos de producción que ya están sometidos a su normativa sectorial correspondiente.

### **Artículo 3. Objetivos**

#### **Apartado g)**

La mención realizada a los agentes económicos, debe extenderse al conjunto de agentes económicos y sociales, que es la denominación común e integradora de los mismos, conforme al ámbito constitucional y estatutario aceptado.

### **Artículo 9. Agentes de Control Oficial**

Dada la importancia de las competencias atribuidas a las personas que desarrollen funciones de control oficial, sería de interés señalar expresamente tal y como se hacía en el texto del anteproyecto de 2007, que las mismas serán ejercidas por funcionarios públicos de la Administración pública andaluza, de los previstos en el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 12 de abril.

### **Artículo 10. Control virtual de riesgos en seguridad alimentaria**

Llama la atención de este Consejo que aún comprendiendo que la voluntad del legislador es el control y vigilancia de los productos ofertados a través de medios telemáticos, la realidad es que no parece lo más adecuado denominarlo como un control “virtual” que en la lengua española se asimila a algo no real e inefectivo. En tal sentido la creación de una “unidad virtual” es algo que realmente nunca llega a tener consistencia y conformación física. Sería más oportuno, por tanto, designarlo como “Control de riesgos en seguridad alimentaria en el espacio virtual”, o una expresión similar.

### **Artículo 12. Requisitos de Trazabilidad**

#### **Apartado 3**

Este Consejo entiende que la actual redacción de este apartado es una mera declaración de intenciones, por lo que sería conveniente que la norma relacionase expresamente cuál es la información que debe registrarse, indicando los datos que sobre la trazabilidad de los alimentos sean

exigibles, así como el tiempo y la forma que debe conservarse esta información.

### **Artículo 13. Responsabilidades de los operadores de empresas alimentarias**

#### **Apartados 4 y 5**

El contenido de ambos apartados, a juicio de este Consejo, genera una situación de inseguridad a los operadores pues la expresión “considere o tenga motivos para pensar” es excesivamente genérica y de difícil aplicación práctica.

Asimismo, habría que considerar que la exigencia de información a todos y cada uno de los consumidores debe limitarse a las situaciones de “riesgo manifiesto para la salud”, pues la necesaria y difícil obligación de llegar a cada consumidor sólo debe ser exigible, de forma tan taxativa, cuando realmente exista un riesgo manifiesto, sin menoscabo de los cauces de información públicos y privados que sean convenientes en los casos de no existir ese riesgo manifiesto para la salud.

#### **Apartado 7**

Dada la prolija normativa reglamentaria en la materia, en la que están previstas una serie de situaciones transitorias respecto a los alimentos “caducados” hasta 31 de julio de 2011 y los subproductos de origen animal hasta el 31 de diciembre de 2012, creemos que procede que el tratamiento de este tema se articule a través de una Disposición Transitoria que permita atender adecuadamente dicha transitoriedad.

### **Artículo 15. Bases de datos y registros de información de empresas alimentarias**

Dado el título y contenido del texto podría causar cierta confusión la referencia a “datos desagregados por sexo”, por lo que sería de interés aclarar a qué variables se está haciendo referencia.

### **TÍTULO III. DECLARACIONES NUTRICIONALES Y PROPIEDADES SALUDABLES**

Siendo conscientes de que las Declaraciones Nutricionales y de Propiedades Saludables forman parte del acervo comunitario, estando perfectamente determinadas por su normativa reglamentaria y atendiendo, además, a la existencia de un Proyecto de Ley nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición que aborda estos temas, considera este Consejo que cualquiera de las referencias contenidas en el Título III, fundamentalmente los contenidos de los artículos 16 y 17, deben coincidir textualmente con ambos textos normativos a fin de garantizar la adecuada seguridad jurídica en esta materia.

Asimismo, considera este Consejo que podría darse el caso de que el legislador ya haya optado por hacer una mera reproducción del texto europeo en este Título y por ello aparecen cuestiones como, nuevamente, el uso del concepto “explotador” por “operador” o una declaración de las competencias de los Estados Miembros que no parece ajustada al ámbito de esta norma.

Por otra parte, debería tomarse en consideración que la referencia genérica que se hace, en el apartado 2 del artículo 18, a que todo explotador de empresa alimentaria debe presentar todos los elementos y datos que demuestren el cumplimiento de la normativa en vigor, podría suponer querer extender dicha obligación a quién sólo comercializa o distribuye un producto y, por tanto, no es responsable de la consideración que el fabricante-productor haya dado al mismo. Será en todo caso la administración correspondiente la que tendrá que ejercer esa función de comprobación, entre otras cosas, porque la distribución carece de medios técnicos para ello.

#### **Artículo 30. Elaboración del Plan**

Este Consejo no alcanza a comprender como un mismo órgano gestor, proponente de dos anteproyectos de ley, sometidos a consideración de este Consejo de forma casi consecutiva, sigue criterios distintos en un elemento básico como es el de la participación del ciudadano y sus

organizaciones representativas en el diseño, seguimiento y gestión de los temas de su contenido.

Así, mientras en la futura Ley de Salud Pública, cuyo anteproyecto ha sido informado recientemente por este Consejo, se reiteraba constantemente una llamada a la participación, consagrándolo como un derecho de ciudadanía, en este nuevo Anteproyecto de ley las menciones a la participación son tremendamente escasas y, en muchos casos, sin la necesaria sustantividad que requiere la materia objeto de tratamiento.

En aras de paliar este déficit de participación, se sugiere que la mera garantía de participación de las partes en la elaboración del Plan Andaluz de Seguridad Alimentaria que se contiene en este artículo 30, se concrete de forma más amplia, de forma que en su elaboración, quede garantizada la participación de la ciudadanía, a través de sus organizaciones representativas y, especialmente, de los agentes económicos y sociales más representativos.

Asimismo, entendemos que la elaboración de un Plan no debe ser “tutelado” por un órgano colegiado de la Junta de Andalucía, sino informado por el mismo, con la garantía de la participación ya citada.

### **Artículo 33. Composición**

#### **Apartado 4**

En relación a la composición de la Comisión Interdepartamental debemos reiterar que hubiera sido deseable la creación de un órgano administrativo, de los previstos en el artículo 20 de la Ley 9/2007 de la Administración de la Junta de Andalucía, que facilita la participación administrativa o social, junto a los miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, a representantes de otras Administraciones Públicas y a las organizaciones representantes de intereses, entre otras.

Asimismo, con ello se evitarían situaciones como la presencia “con voz y sin voto” de representantes de otros órganos de la Administración Autonómica Andaluza y de las Entidades Locales, tal y como se prevé en este apartado.

### **Artículo 34. Funciones y régimen de sesiones**

Se propone incluir en la letra b) la expresión siguiente:

*“b) Garantizar la integración y la coordinación de las distintas actuaciones de las Administraciones Públicas andaluzas con competencias en el ámbito de la seguridad de los alimentos, **en particular en lo que respecta a las actuaciones de control oficial y su régimen sancionador**”.*

Este Consejo estima como fundamental la coordinación entre las Administraciones en las labores de inspección y control. La Comisión Interdepartamental para la Seguridad Alimentaria que se pretende constituir puede ser el foro adecuado para mejorar esta coordinación.

## **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 Seguridad Alimentaria de Andalucía.

Sevilla, 16 de noviembre de 2010

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar

VºBº EL PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez