

Sobre el Anteproyecto de Ley de la Calidad agroalimentaria

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de octubre de 2010 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 17 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Calidad agroalimentaria. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Proyecto de Real Decreto viene acompañado de una Memoria del análisis del im-

pacto normativo regulada según el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

- a) Oportunidad del Anteproyecto de Ley.
- b) Contenido y análisis jurídico.
- c) Medidas para la implementación y evaluación de la norma.
- d) Impacto del Anteproyecto de Ley, incluyendo el impacto económico.
- e) Apartado de conclusiones, donde se incluye el impacto presupuestario, el impacto por razón de género, así como el impacto sobre el derecho comunitario.

El Anteproyecto se enmarca en un contexto de creciente interés y preocupación por la calidad y la seguridad de los productos destinados a la alimentación, que en los últimos años se está traduciendo en una mayor regulación del sector, atendiendo sobre todo a aspectos relacionados con la seguridad. Así, uno de los objetivos declarados del Anteproyecto de Ley de Calidad agroalimentaria es la configuración de las bases del derecho alimentario español conjuntamente con la Ley de Seguridad alimentaria y nutrición, sobre cuyo Anteproyecto el CES emitió su Dictamen 5/2009.

Si la sucesión de crisis en el ámbito de la seguridad alimentaria ha propiciado la aparición de numerosas normas para regular esa dimensión de la realidad agroalimentaria, el aspecto de la calidad se ha mantenido como un compromiso a abordar desde el punto de vista legislativo desde tiempo atrás. En efecto, crisis relativamente recientes, como la de la encefalopatía espongiforme bovina en Europa, han animado a las autoridades europeas a desplegar una abundante normativa para afrontar y prevenir episodios de riesgo relacionados con el consumo de alimentos. Cabe mencionar a este respecto la regulación del deber de los Estados miembros de tomar medidas que garanticen la trazabilidad en la Directiva 2001/18/CE, o la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, por el Reglamento (CE) 178/2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria. En España, que contaba ya con antecedentes

importantes como la intoxicación con aceite de colza desnaturalizado, se creó en 2001 la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, a través de la Ley 11/2001, que constituye un importante hito en el desarrollo del cuerpo de normas destinadas a la protección de los consumidores en el ámbito de la alimentación. A esta norma han seguido otras como el Real Decreto 1324/2002, que incorporó a la legislación española la norma europea sobre etiquetado, presentación y publicidad de alimentos o la futura Ley de Seguridad alimentaria y nutrición.

Por su parte, la dimensión de la calidad encuentra sus antecedentes en el 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, que regula el control de la calidad comercial alimentaria y parte del procedimiento sancionador.

En la actualidad, la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino y la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, son las normas de aplicación en el ámbito de la calidad, normas que, por otra parte debían ser revisadas a la luz de los últimos avances en el marco normativo de la Unión Europea en lo referente a la calidad diferenciada.

Así, tal y como se recoge en la Memoria del análisis de impacto normativo adjunta al Anteproyecto de Ley, el Reglamento (CE) 479/2008 del Consejo de 29 de abril por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, que posteriormente incorpora el Reglamento (CE) 491/2009

por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM), así como el Reglamento 110 del Parlamento Europeo del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de be-

bidas espirituosas, establecen la competencia de los Estados miembros en la aplicación de todos los elementos relacionados con el control oficial. En este sentido se les encomienda la protección y la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones antes de la comercialización de las Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen se compone de cuarenta y siete artículos agrupados en seis capítulos, más dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

El capítulo I, formado por tres artículos, establece las disposiciones generales de la norma. El artículo 1 define como objeto de la Ley el establecimiento de un marco jurídico para el sistema agroalimentario español en lo relativo a la calidad, y como ámbito de aplicación, las figuras de protección de calidad diferenciada cuyo ámbito territorial abarque más de una comunidad autónoma. El artículo 2 recoge siete fines de la política de calidad agroalimentaria, de entre los que destaca la regulación de la titularidad, uso y gestión de estas figuras de calidad, así como su protección, mientras que el artículo 3 define once conceptos clave relativos a este terreno, necesarios para el desarrollo de esta Ley.

El capítulo II, que se extiende del artículo 4 al 10, hace referencia a la cooperación entre distintas Administraciones públicas en este ámbito. En él se incluyen los principios de actuación que deben marcar las relaciones entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado y sus organismos públicos (artículo 4), y detalla cómo actuar en supuestos que afecten a varias comunidades autónomas (artículo 5). Igualmente, se dispone un marco para los convenios de colaboración entre las Administraciones públicas competentes sobre la base del artículo 6.5 de la Ley 30/1992 (artículo 6), y de manera más específica, para la colaboración entre laboratorios agroalimentarios y la llevada a cabo en el ejercicio de la función inspectora (artículos 7 y 8, respectivamente). Por último, el artículo 9 de este capítulo permite la creación de órganos de cooperación en materia de calidad agroalimentaria y el 10 establece la elaboración cada 4 años de un informe sobre la situación de la calidad agroalimentaria por parte del Minis-

terio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en colaboración con las comunidades autónomas.

El capítulo III, que consta de tres artículos (11, 12 y 13), trata de la confección de un Código de buenas prácticas comerciales. En el artículo 11 se define el concepto de dicho Código, y compromete al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en la promoción de su elaboración. Por su parte, el artículo 12 fija los principios rectores y la extensión del Código, mientras que el 13 hace referencia tanto al sistema de certificación dirigido a las empresas que asuman el Código, como al sistema para garantizar su cumplimiento.

El capítulo IV, a lo largo de los nueve artículos que lo componen, del 14 al 22, establece un marco para la protección de la calidad diferenciada. En el artículo 14 se definen los principios generales de la calidad diferenciada, que se resumen en proteger los derechos de productores y consumidores garantizando la veracidad en el etiquetado de los productos, y la especificidad del producto de calidad diferenciada. En el artículo 15 se describen las cuatro figuras de protección de la calidad diferenciada. Posteriormente, este capítulo se ocupa de las indicaciones geográficas transfronterizas (artículo 16), de la titularidad, uso y gestión de los nombres geográficos protegidos (17), y de la protección de dichos nombres geográficos (18). Los artículos 19 y 20 regulan el reconocimiento de las figuras de protección de la calidad diferenciada y la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones antes de la comercialización respectivamente,

mientras que en el 21 se indican los diferentes requisitos que deben cumplir las entidades de gestión. Finalmente, en el artículo 22 se incluyen las obligaciones de los operadores que se acojan a las figuras de protección de la calidad diferenciada.

El capítulo V, que abarca del artículo 23 al 33, se centra en el proceso de control de la calidad agroalimentaria. En dichos artículos se detallan de manera sucesiva asuntos y procedimientos técnicos tales como las formas de control, el sistema de autocontrol y trazabilidad, el control por terceros independientes, el control oficial mediante la inspección, el acta de inspección, las obligaciones de los interesados en las actuaciones de control, los inspectores como agentes de la autoridad, la toma de muestras, la designación de los laboratorios para el control oficial, el análisis como prueba pericial y las medidas cautelares en caso de presunta infracción.

En el capítulo VI, que aglutina los últimos catorce artículos del Anteproyecto, del 34 al 47, se recogen todos los aspectos vinculados al régimen sancionador. En el primero de ellos se describen los principios generales, considerando el incumplimiento de esta Ley como una infracción administrativa que podrá ser leve, grave o muy grave. En el artículo 35 se enumeran las siete infracciones que se consideran leves, en el 36 las diecinueve calificadas de graves y en el 37 las doce con rango de muy graves, incluyéndose en estos dos últimos casos el criterio de los organismos independientes de control. Los artículos 38 y 39 tratan respectivamente de las medidas a tomar en caso de concurrencia de infraccio-

nes y de la responsabilidad derivada de éstas. A partir del artículo 40 se profundiza en todo lo relacionado con las sanciones. En concreto, en dicho artículo se enumeran las distintas sanciones en función de la gravedad de la infracción cometida, el 41 incluye posibles medidas complementarias a éstas, el 42 establece la posibilidad de imponer multas coercitivas, y en el 43 se detallan los distintos criterios para la graduación de sanciones. De igual manera, en el artículo 44 se describe el procedimiento por el cual se publican las sanciones, mientras que en el 45 se incluyen otros posibles efectos de las infracciones al margen de las sanciones pertinentes. Finalmente, el artículo 46 fija los plazos de prescripción y caducidad de infracciones y sanciones, mientras que el 47 determina los órganos competentes para la imposición de sanciones.

Mediante la disposición adicional primera se crea la corporación de derecho público “Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja”, cuyos fines y funciones serán desarrollados reglamentariamente y quedarán sujetos a lo establecido en esta Ley. Por su parte, a través de la disposición adicional segunda se crea la red de laboratorios agroalimentarios, y mediante la disposición adicional tercera se deja de aplicar el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, en el ámbito agroalimentario regulado por esta Ley. Mientras, la disposición transitoria única establece en un año desde la entrada en vigor de esta Ley el plazo máximo para la adaptación de las entidades de gestión.

A su vez, con la disposición derogatoria se suprimen de manera general todas las dis-

posiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en esta Ley, y particularmente los artículos 2.1.f), 3 y 9 del Título I, el Título II y el Título III de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino. Igualmente se derogan los preceptos de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, declarados vigentes por la disposición derogatoria única de la Ley 24/2003, de 10 de julio. Otras supresiones en este ámbito que se incluyen en la disposición son las siguientes: la del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970 de la Viña, del vino y de los alcoholes; la del Real Decreto 2004/1979, de 13 de julio, por el que se regula la Constitución de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen y el Consejo General del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen; la del Real Decreto 1573/1985, de 1 de agosto, por el que se regulan las denominaciones genéricas y específicas de productos alimentarios; la del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la formativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos Reglamentos; la del Real Decreto 728/1988, de 8 de julio, por el que se establece la formativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen, específicas y genéricas de productos agroalimentarios no vínicos; y la del Real Decreto 509/2000, de 14 de abril, por el que se crea el Observatorio de Precios de los Alimentos.

En último lugar figuran las siete disposiciones finales. Las cuatro primeras realizan

modificaciones a leyes vigentes: la primera cambia la Ley 28/1987, de 11 de diciembre, por la que se crea la Agencia para el Aceite de Oliva; la segunda modifica la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias; la tercera varía la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los Contratos tipo de productos agroalimentarios; mientras que la cuarta reforma la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal. Por su parte, la disposición final quinta establece las excepciones al artículo 1 de la presente Ley en lo que a títulos competenciales se refiere, mientras que la

sexta hace referencia a la responsabilidad por incumplimiento de esta Ley por parte de las Administraciones públicas que deriven en sanciones de las instituciones europeas a España. La disposición final séptima faculta al Gobierno y al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino al desarrollo de esta Ley y la octava autoriza al Gobierno a actualizar las cuantías de las sanciones establecidas por esta Ley, en función de las variaciones del índice de precios. Por último, la disposición final novena fija la entrada en vigor de la Ley al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

3. Observaciones generales

Con carácter general, el CES valora positivamente los propósitos que animan a la futura Ley a tratar de dotar al sector de una mayor vertebración, apostar por producciones de calidad comercial y diferenciada, así como buscar mayores equilibrios entre los distintos agentes de la cadena agroalimentaria. Todo ello sin perjuicio de las observaciones de carácter general y particular que se formulan a continuación.

En primer lugar, a juicio del CES, la técnica legislativa utilizada para la elaboración de este Anteproyecto incorpora aspectos y consideraciones sobre temas más amplios y estructurales que los específicos de la calidad agroalimentaria. En efecto, es necesario resaltar que con esta futura norma se pretenden

regular aspectos que, aun guardando una relación con las cuestiones propias de la calidad agroalimentaria, abordan temas estructurales que pueden contribuir a un problema de dispersión normativa y la consiguiente dificultad que implica para los intérpretes y aplicadores de las normas y los ciudadanos obligados por ellas. Por el contrario, cabe resaltar igualmente, por su ausencia, la contradicción que supone, que en la exposición de motivos se planteen temas que sin duda inciden en la calidad como la innovación y la investigación, y que no son desarrollados en el articulado del Anteproyecto.

Seguidamente, el CES señala que conveniría que en el Anteproyecto hubiera un tratamiento más específico de los mecanismos o

planes previstos de vigilancia e inspección del mercado y, en su caso, de lucha contra el fraude en la comercialización de los productos agroalimentarios, a fin de que los no conformes sean rápidamente retirados del mercado, siempre que se den las garantías suficientes en este proceso.

Asimismo, el CES considera que el Anteproyecto debería haber contemplado dentro de la calidad diferenciada otras figuras de calidad no exclusivamente circunscritas al origen geográfico, tal y como se establece al respecto en la normativa comunitaria.

Tal y como se recoge en la memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto, éste, junto con el Anteproyecto de Ley de Seguridad alimentaria y nutrición, pretende configurar las bases del derecho alimentario español. En este sentido, el CES considera que la norma sobre la calidad agroalimentaria debe estar en sintonía y ser homogénea con lo establecido en la

futura Ley de Seguridad alimentaria y nutrición.

En relación a las responsabilidades asumidas por los intervinientes en las actuaciones a lo largo de la cadena agroalimentaria, el CES considera que las mismas se deberían establecer de forma más clara y precisa.

En coherencia con la definición del sistema agroalimentario incluida en el artículo 3.c) del Anteproyecto, y dado que el sector pesquero y acuícola tiene atribuidas formas de representatividad propias y otras especificidades, en opinión del CES, éstas deberían estar contempladas a lo largo del Anteproyecto.

Finalmente, como más adelante se concreta en algún caso en las observaciones al articulado, el CES considera que la futura norma presenta imprecisiones en su redactado actual que, en aras de una mejor comprensión por parte de los destinatarios de la norma, se deberían evitar o dotar de una mayor claridad.

4. Observaciones particulares

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Entre los objetivos que se señalan en el apartado primero del artículo 1 del Anteproyecto objeto de este dictamen, se encuentra el desarrollo de Códigos de buenas prácticas comerciales entre los agentes de la cadena de valor agroalimentaria. A este respecto, el

CES considera necesario recalcar la voluntariedad de dichos Códigos de buenas prácticas, en línea con lo señalado en el artículo 11 del Anteproyecto, como complemento al objetivo principal de control de calidad.

Por otra parte, en opinión del CES debería incluirse entre los objetivos de la norma, el establecimiento de un marco jurídico que asocie las exigencias de la calidad agroalimen-

taria con las distintas fases de producción, industrialización y distribución agroalimentaria, que regule de forma efectiva las relaciones entre los distintos agentes de la cadena y sus asociaciones.

Finalmente, cabe señalar que el ámbito de aplicación del Anteproyecto se refiere únicamente a las figuras de protección de calidad diferenciada vinculadas al origen, dejando al margen otras figuras como las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) que, a juicio del CES, deberían estar incluidas en la norma.

Artículo 2. Fines

En relación al artículo 2, dedicado a los fines de la política de calidad agroalimentaria, el CES desea llamar la atención sobre el apartado c), en el que se señala como objetivo de la norma el de aportar a los consumidores la información necesaria sobre el modelo de calidad agroalimentaria para que éstos dispongan de una verdadera oportunidad de elección. En efecto, el CES quiere resaltar que en el apartado séptimo de la disposición derogatoria del Anteproyecto se prevé la eliminación del Observatorio de Precios de los Alimentos, creado por Real Decreto 509/2000, de 14 de abril, sin que el Anteproyecto ofrezca ningún tipo de explicación ni motivo sobre el porqué de esta medida, máxime cuando la función del Observatorio es la

de aportar conocimiento al proceso de formación de precios en la cadena agroalimentaria a fin de contribuir a la transparencia de los mercados y éste es un objetivo igualmente defendido por la Unión Europea¹.

Artículo 3. Definiciones

Este artículo presenta, a juicio del CES, un problema de falta de concordancia en algunas de sus definiciones con la normativa vigente en el ámbito de la seguridad alimentaria en la Unión Europea. Así, la correspondiente a “producto alimentario”, apartado a) extiende excesivamente la definición del mismo, por lo que el CES considera adecuado excluir la mención a los productos y materiales que se utilicen o puedan ser utilizados en la elaboración, envasado y etiquetado de los alimentos.

En lo concerniente a la “calidad diferenciada”, que se define en el apartado e) del artículo, el Consejo opina que el Anteproyecto debería recoger de manera clara todas las figuras relativas a esta cuestión vigentes en la Unión Europea, dando cabida a los dos sellos vinculados al territorio (Denominación de Origen Protegida e Indicación Geográfica Protegida), así como a los relacionados con los métodos de producción (Especialidades Tradicionales Garantizadas y Producción Ecológica), que se regulan en varios Reglamentos comunitarios.

¹ COM (2010) 355 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre el Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución “Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020”; COM (2008) 821 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Los precios de los productos alimenticios en Europa”.

El apartado i) relativo a la “trazabilidad interna” ofrece también dudas a este Consejo, por restringirse al ámbito de los establecimientos industriales, cuando el Reglamento (CE) 178/2002 establece una definición general de trazabilidad que debiera ser la adoptada en la futura Ley.

En lo que respecta al “acta de inspección”, a cuya definición se dedica el apartado k), el CES considera que la condición de autoridad, para reflejar los hechos constatados, sólo puede reconocerse a funcionarios públicos, siendo innecesaria la mención de otras figuras.

Artículo 4. Principios de actuación

El artículo 4 hace referencia a los principios de actuación en la cooperación entre Administraciones públicas. En este sentido el CES opina que la actual redacción da a entender que no hubiera antecedentes en cuanto a la regulación normativa de cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones y organismos públicos, por lo que considera necesario incluir en la misma una mención al principio de lealtad institucional que preside las relaciones entre las Administraciones públicas conforme al ordenamiento jurídico vigente. En este sentido, el CES también considera oportuno que las Administraciones públicas se comprometan a establecer un Plan anual de lucha contra el fraude.

Capítulo II. Cooperación entre Administraciones públicas

Artículo 7. Colaboración de los laboratorios agroalimentarios

El CES considera que este artículo debería referirse a laboratorios acreditados, tanto en el caso de laboratorios públicos como privados. Y ello en base a lo señalado en el artículo 5 del Reglamento (CE) 882/2004², a cuyo cumplimiento hace referencia el propio Anteproyecto, que define un “organismo de control oficial” como aquél acreditado de acuerdo con la norma europea EN 45003, y señala que “los laboratorios funcionan con arreglo a las normas previstas en el apartado 2 del artículo 12” sobre laboratorios oficiales, en virtud del cual “las autoridades competentes podrán designar únicamente laboratorios que funcionen y estén evaluados y acreditados conforme a las siguientes normas europeas”:

- a) EN ISO/IEC 17025, “Requisitos generales relativos a la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración”.
- b) EN 45002, “Criterios generales para la evaluación de los laboratorios de ensayo”.
- c) EN 45003, “Sistemas de acreditación de laboratorios de ensayo y calibración. Requisitos generales relativos a su funcionamiento y reconocimiento”.

² Reglamento (CE) 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre 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.

La conveniencia de esta aclaración redundaría en mejorar la coherencia con otras normas que regulan este ámbito y en las que se utilizan diversas expresiones, como “laboratorios oficialmente reconocidos”, “laboratorios de referencia o de reconocido prestigio” (artículo 47 de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal), o “laboratorios nacionales de referencia” (Proyecto de Ley de Seguridad alimentaria, artículo 34); en este caso sí aparece una referencia a laboratorios acreditados, si bien no se especifica con claridad ese extremo (artículo 35.3)³.

Lo señalado afecta también al artículo 31 del Anteproyecto sobre Designación de los laboratorios para el control oficial.

Artículo 10. Informe sobre la situación de la calidad agroalimentaria

En este artículo se contempla la elaboración de un Informe periódico sobre la situación de la calidad agroalimentaria por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en colaboración con las comunidades autónomas. A juicio del CES, el Anteproyecto hace mención a este Informe con excesiva vaguedad. En este sentido, el CES considera que la norma debería concretar el contenido y el fin de este Informe. Asimismo, el Informe debería aparecer ligado a una Memoria de Inspección donde se recogiesen las distintas incidencias acontecidas y permanecer en todo caso asociado al Plan

de lucha contra el fraude al que se refiere la observación particular al artículo 4 del Anteproyecto.

Por otro lado, el Anteproyecto contempla una periodicidad de 4 años para el Informe, lo cual resulta excesivo en opinión del CES. De este modo, el CES aconseja una mayor frecuencia en la elaboración del Informe sobre la situación de la calidad agroalimentaria.

Asimismo, el artículo prevé que, una vez elaborado el Informe por parte del Ministerio, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural emita una posterior valoración antes de que el Informe pueda ser elevado al Senado y hecho público. En relación a este punto, el CES desea llamar la atención sobre el hecho de que la canalización de este proceso a través de la Conferencia Sectorial no debería excluir al sector pesquero y de la acuicultura. Por este motivo, el CES propone que el Anteproyecto clarifique en qué modo se producirá la participación de estos sectores en la valoración del Informe, garantizando en todo caso la misma.

Capítulo III. Código de buenas prácticas comerciales

Artículo 13. Sistema de certificación y garantía de cumplimiento

Con objeto de estimular la suscripción del Código de buenas prácticas por las partes in-

³ Artículo 35.3 del Proyecto de Ley de Seguridad alimentaria: “se determinarán los laboratorios acreditados para la realización de técnicas de referencia específicas al objeto de optimizar los recursos disponibles. Ello conllevará la obligación para los referidos laboratorios de realizar los análisis solicitados por el conjunto de Administraciones públicas que así lo requieran en el ejercicio de sus competencias de control oficial”.

tervinientes en la cadena agroalimentaria, el CES considera que las Administraciones competentes deberían desarrollar instrumentos de carácter incentivador que supongan un aliciente para las empresas a la hora de adherirse al mismo y se favorezca así su correcto desarrollo.

Capítulo V. El control de la calidad agroalimentaria

Artículo 24. Autocontrol y trazabilidad

Este artículo contempla simultáneamente dos formas de control de la calidad agroalimentaria claramente diferenciadas, lo que, en opinión del CES, provoca confusión en su interpretación.

Por otro lado, conforme a la definición de autocontrol del Anteproyecto de Ley y en línea con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios, según el cual actualmente no es viable aplicar de forma general los principios de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC) a la producción primaria, dicha producción no está obligada a establecer un sistema de autocontrol en los términos recogidos por el apartado 2 del artículo. Se sugiere, en todo caso, su inclusión en el capítulo IV sobre Protección de calidad diferenciada.

Finalmente, el CES quiere señalar la necesidad de adecuar en cada caso lo dispuesto en el apartado 3 a la normativa vigente, dado que no todos los productos toleran el mismo tiempo de conservación; por ello, pro-

pone modificar el tenor que hace referencia al carácter mínimo del periodo de 5 años, para señalar la necesidad de aplicar el tiempo de conservación previsto en la normativa específica de cada producto, y en su defecto durante 5 años.

Artículo 26. El control oficial. La inspección

El artículo 26 del Anteproyecto hace referencia al control oficial y la inspección de la calidad agroalimentaria. En su punto cuarto, el artículo enumera los principios a los que se atenderá el control oficial. Sin embargo, el CES desea llamar la atención sobre la ausencia de este listado de los principios de coordinación y confidencialidad. A juicio del CES, ambos principios son igualmente necesarios a fin de garantizar un control oficial adecuado y eficaz, por lo que recomienda su inclusión en este punto del Anteproyecto.

En relación a este mismo artículo, el CES quiere también llamar la atención sobre el hecho de que la exportación de productos deba estar condicionada al control oficial. En este sentido, el requerimiento de un nuevo requisito a la exportación se suma a un contexto que ya es bastante exigente en la actualidad. Por tal motivo, el CES advierte que la medida puede conllevar el efecto indeseado de dificultar la actividad exportadora de los establecimientos agroalimentarios. En consecuencia, se debería incidir en los principios de agilidad y simplificación administrativa recogidos en el apartado cuarto de este artículo, con el objeto de que las medidas de control aplicadas no supongan cargas adicionales a la actividad exportadora.

Artículo 28. Obligaciones de los interesados en las actuaciones de control

En coherencia con lo señalado para el artículo 24.3, el CES propone hacer referencia en el apartado 28.1 a la conveniencia de aplicar en cada caso la normativa vigente, y en su defecto prever una conservación de 5 años.

Artículo 29. Los inspectores como agentes de la autoridad

En el apartado 6 del presente artículo se contempla la posibilidad de que los inspectores del control de calidad sean acompañados en sus visitas de inspección. Sin embargo, no se hace ninguna referencia a la identidad de las personas que podrán acompañar a los inspectores, cuestión que, en opinión del CES, debería clarificarse en este artículo.

Artículo 30. Toma de muestras

En relación a este artículo, el CES observa que el redactado actual muestra algunas imprecisiones y omisiones que deberían ser corregidas por el legislador y para las cuales el CES aporta las sugerencias que se detallan a continuación. En primer lugar, y en relación al apartado primero del artículo, se propone sustituir el comienzo actual del apartado primero del artículo por una formulación en la cual se clarifique que la toma de muestras se realizará mediante los procesos adecuados y que éstos quedarán reflejados en acta formalizada.

En el apartado segundo, en el cual se explica el procedimiento de recogida de los ejemplares de las muestras agroalimentarias, el CES considera que deberían introducirse medidas

que aseguren la identidad e inviolabilidad de las muestras, así como su adecuada conservación. De esta forma, y a fin de reforzar estos principios más allá de lo que ya se recoge en el texto del Anteproyecto, el CES propone añadir al redactado actual un párrafo en el cual se recoja que, en todo momento, las muestras serán mantenidas en las condiciones de conservación que indique el fabricante y que, en los productos envasados, el envase original y sus precintos se mantendrán inalterados.

Asimismo, el CES desea llamar la atención sobre la omisión de aspectos incluidos en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio. Dado que la aprobación del presente Anteproyecto hará inaplicables algunos puntos del mencionado Real Decreto, el CES considera necesario incluir algunos aspectos que se recogen en el Real Decreto a fin de no crear un vacío legal y la consiguiente inseguridad en el administrado. En este sentido, y recogiendo lo ya contemplado en el artículo 15 del Real Decreto, el CES propone añadir un apartado tercero a este artículo del Anteproyecto donde se reproduzcan los apartados 2.1, 2.2 y 2.3 del artículo 15 del Real Decreto 1945/1983, referidos al destino de las muestras.

Artículo 31. Designación de los laboratorios para el control oficial

En coherencia con lo señalado para el artículo 7 de este Anteproyecto, y según lo recogido en normativa comunitaria, el CES considera que este artículo debería hacer referencia, en todo caso, a laboratorios acreditados para

las pruebas que se realicen, lo que redundaría en una mayor seguridad jurídica de administración y administrados, y permitiría la necesaria homogeneidad y fiabilidad de los resultados analíticos.

Artículo 33. Medidas cautelares

El CES considera oportuno incluir en este artículo, en su apartado segundo, la posibilidad de que se agilicen los trámites en el caso de medidas cautelares adoptadas por los inspectores a productos con una caducidad inferior a 15 días.

Capítulo VI. Régimen sancionador

Artículo 34. Principios generales

Este artículo recoge los principios sancionadores a aplicar en caso de infracciones relativas a la calidad agroalimentaria. A este respecto, en la graduación de las distintas infracciones existente en el apartado 1, el CES considera necesario suprimir tanto la referencia a la normativa comunitaria como a las disposiciones de desarrollo, dejando únicamente en el articulado la mención al incumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 35. Infracciones leves

En el apartado 1, letra g), al referirse al traslado físico de las mercancías intervenidas cautelarmente, el CES sugiere incluir al final del párrafo una referencia expresa a la salvedad en caso de que las características del producto requieran su conservación específica.

Artículo 36. Infracciones graves

En la letra m) el CES considera que, en ocasiones, una infracción leve en un mismo producto que se distribuye a nivel nacional puede encontrarse con varias sanciones leves en distintas comunidades autónomas, por lo que debe preverse que en estos casos la consideración de infracción leve obedezca siempre a distintos hechos.

Artículo 40. Sanciones

En relación a las sanciones por infracciones previstas en este artículo, el CES considera que, dada la elevación prevista en la cuantía de las multas, debería quedar claramente definida la tipificación de las infracciones y su adecuación a las correspondientes sanciones.

Artículo 46. Prescripción y caducidad

El CES considera que las modificaciones introducidas en el Anteproyecto en relación a los criterios temporales establecidos respecto a la prescripción y caducidad de las sanciones no se encuentran debidamente sustentadas o justificadas, por lo que en su opinión, la Memoria justificativa debería contemplar alguna mención al respecto.

Propuesta de un nuevo artículo

El CES propone la inclusión de un nuevo artículo en el Anteproyecto, que recoja el contenido de la disposición adicional primera 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. El objetivo sería, en opinión del CES, señalar la necesidad de que

las garantías previstas en los artículos 30, 31 y 32 de esta Ley sean igualmente aplicables en todos los análisis que se realicen a iniciativa de cualquier persona física o jurídica y cuyos resultados se destinen a su difusión a través de los medios de comunicación.

Disposición adicional segunda.

Laboratorios agroalimentarios

En coherencia con lo señalado para los artículos 7 y 31 de este Anteproyecto, y según lo dispuesto por la legislación comunitaria, el CES considera que este artículo debería referirse a laboratorios acreditados para las pruebas que se realicen.

Disposición adicional tercera. Delimitación del ámbito de aplicación del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio

El CES propone la supresión de esta disposición adicional, pues el contenido de este Anteproyecto es sólo aplicable en los ámbitos de la Administración General del Estado y si el actual régimen de inspecciones y sanciones recogido en el vigente Real Decreto 1945/83 se considerara inaplicable, lo cual conllevaría la pérdida del procedimiento común que hoy dirige las actuaciones de todas las Administraciones públicas, abriendo la puerta a la existencia de numerosos procedimientos diferentes, lo que redundaría en una innecesaria complejidad y heterogeneidad de la normativa aplicable.

Disposición derogatoria. Derogación normativa

En su apartado séptimo, este punto contempla la derogación del Observatorio de Precios

de los Alimentos. A este respecto, el CES remite a lo contemplado en la observación particular al artículo segundo del Anteproyecto.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 38/1994, reguladora de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias

Con respecto a esta disposición, y de manera general, el CES cree conveniente eliminar, por no considerarse necesarias, todas las referencias que aparecen relativas a la compatibilidad con las normativas nacionales y comunitarias. Especialmente se debe quitar la referencia a la Ley de Defensa de la competencia recogida en el apartado 3 que se propone incluir en el artículo 6 de la Ley original.

De manera más particular, el CES estima oportuno hacer una serie de observaciones a varias de las modificaciones habidas en esta disposición:

- a) En relación al punto e) del artículo 3 de la modificación 1, se considera que las organizaciones interprofesionales agroalimentarias son agentes económicos y de mercado, y que entre sus objetivos no debe estar la realización de actividades de formación que ya realizan otros agentes del sector. Por ello, se debería suprimir la mención a la formación en dicho epígrafe.
- b) En relación al punto i) del artículo 3 de la modificación 1, se estima necesario que la elaboración de Códigos de buenas prácticas comerciales entre los operadores de la cadena agroalimentaria no entren en

- contradicción con lo expuesto en el capítulo III del presente Anteproyecto.
- c) En relación al apartado 1.b) del artículo 4 de la modificación 2, no se cree necesario que el porcentaje de representación tenga que ser el 51 por 100 de las producciones afectadas en todas y cada una de las ramas profesionales. Este aspecto requiere mayor concreción en el desarrollo del Anteproyecto.
 - d) En relación al apartado 1.c) del artículo 4 de la modificación 2, el CES propone mantener el actual texto de la Ley vigente, de forma que las actuaciones de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias afecten al conjunto de la producción sectorial, en concordancia con el vigente artículo 2 de dicha Ley, que entiende por organización interprofesional agroalimentaria aquélla que sea de ámbito estatal o superior al de una comunidad autónoma.
 - e) En relación al apartado 2.c) del artículo 4 de la modificación 2, se estima oportuno eliminar de la redacción del párrafo la referencia a las organizaciones de productores por no considerarse representativas tal y como establece la naturaleza de las interprofesionales recogida en la Ley que las regula, salvo en el caso de la pesca y la acuicultura donde las organizaciones de productores tienen representatividad y competencias propias.
 - f) En relación al apartado 4 del artículo 5 de la modificación 3, se contempla el supuesto de incorporación de organizaciones interprofesionales en otra de carácter general como parte diferenciada de la misma, sin incluir expresamente la posibilidad de que unas se fusionen con otras o pueda producirse la absorción de unas por otras. Así, el CES estima que deberían contemplarse tales supuestos en el nuevo apartado.
 - g) En relación al apartado 1.f) del artículo 8 de la modificación 5, se considera necesario suprimir la consideración final de los contratos tipo propuestos en las interprofesionales como modelos de acuerdo, manteniendo la redacción vigente.
 - h) En relación al apartado 2 del artículo 8 de la modificación 5, no se comparte la medida de elevar el porcentaje necesario para solicitar la extensión de norma. En este sentido se deben respetar los porcentajes mínimos establecidos de forma que cada organización interprofesional agroalimentaria, vía estatutaria, establezca los que considere oportunos.
 - i) En relación al apartado 5 del artículo 8 de la modificación 5, el CES considera que deberían especificarse con mayor claridad los supuestos en que la vinculación de los acuerdos de extensión de norma alcanzados por una organización interprofesional agroalimentaria afectan a otras organizaciones de esta naturaleza, bien por su ámbito territorial, o por su actuación sectorial.
 - j) En relación a los apartados 1.b), 2.c) y 3.d) del artículo 12 de la modificación 7, se estima oportuno eliminar el añadido nuevo relativo a la obligación de formular por parte de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias una demanda ante los tribunales o el correspondiente laudo arbitral.

k) En relación al apartado 2 del artículo 15 de la modificación 10, el CES no considera adecuado que el pleno del Consejo General de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias esté presidido por la Secretaría General del Medio Rural, debiéndose mantener el texto vigente de la Ley que otorga la presidencia de este órgano al Ministro/a.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 2/2000, reguladora de los Contratos tipo de productos agroalimentarios

En opinión del CES, en el párrafo 2º del artículo 3 bis de la modificación 2 se debería sustituir la denominación “organizaciones de productores” por “organizaciones interpro-

fesionales agroalimentarias”, salvo en el caso de la pesca y la acuicultura donde las organizaciones de productores tienen representatividad y competencias propias.

Propuesta de disposición final nueva. Modificación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia

En opinión del CES, es necesario dar cobertura jurídica en materia de defensa de la competencia al proceso de negociación y a la aprobación de los Códigos de buenas prácticas, recogidos en el artículo 11 del Anteproyecto, de manera que los agentes cuenten, como sucedía en la anterior normativa de defensa de la competencia, con una autorización singular.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones de este dictamen a las que se derivan de lo expresado en

las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 20 de octubre de 2010

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
P.A. la Directora de Acción Institucional y Apoyo a la
Secretaría General y Órganos Colegiados
Mª Dolores Montalvo Sepúlveda

Voto particular que formulan los Consejeros del Grupo Tercero don Juan Mari Concha Aspiroz, don Fernando Marcén Bosque, don Miguel Millana Sansaturio y don Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES) y doña Estefanía Sánchez-Escribano Bailón (Federación Nacional de Cofradías de Pescadores)

Según se entiende por los Consejeros que defienden el presente voto particular, el Anteproyecto de Ley de Calidad agroalimentaria que se ha presentado a dictamen responde a dos objetivos:

- a) Incorporar a la legislación española, tanto los aspectos generales como los particulares, del sistema de control de la calidad agroalimentaria en el ámbito de la competencia de la Administración General del Estado, para tener en cuenta las nuevas tendencias en materia de control que, de modo específico, afectan a la alimentación; recogiendo y respetando, en el ámbito económico, los principios básicos y requisitos de la legislación alimentaria establecidos en el Reglamento (CE) 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, que tiene por objeto armonizar en el ámbito europeo dicha normativa. Han de tenerse en cuenta, asimismo, los principios recogidos en la legislación de la Unión Europea en la materia; trazabilidad, autocontrol, principios generales de la evaluación de conformidad de los alimentos en el ámbito voluntario de la calidad, y la naturaleza, características y principios de funcionamiento de la acreditación en el sector alimentario.
- b) Aprovechar este Anteproyecto de Ley para trasladar a la legislación nacional aquellos elementos de reequilibrio de la cadena de valor fruto de los debates habidos en el seno de la UE en los últimos meses (Comunicación de la Comisión Europea sobre "Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa", Conclusiones de la Presidencia española en el primer semestre de 2010, Dictamen del Parlamento Europeo, Conclusiones del Grupo de Alto Nivel del sector lácteo, Conclusiones del Consejo de la UE sobre los trabajos del Grupo de Alto Nivel del sector lácteo, etc.). Tal voluntad queda patente en la Exposición de Motivos del Anteproyecto: "Además es preciso favorecer la competitividad de las empresas agroalimentarias mediante la simplificación y la evaluación de impacto como herramientas esenciales que deben utilizarse sistemáticamente para reducir costes innecesarios y cargas administrativas y mejorando la vertebración y el funcionamiento de la cadena alimentaria, a través de la promoción de un Código de buenas prácticas comerciales y mediante la actualización de las normas relativas a organizaciones interprofesionales agrarias y contratos tipo agroalimentarios, entre otras iniciativas".

También en el artículo 2 del texto: “Son fines de la política de calidad agroalimentaria los siguientes: a) Mejorar la vertebración y el funcionamiento de la cadena alimentaria, a través de la promoción de un Código de buenas prácticas comerciales y mediante la actualización de las normas relativas a organizaciones interprofesionales agrarias y contratos tipo agroalimentarios”.

Ciertamente resulta un tanto incoherente incorporar en un mismo texto legal temas que poco tienen que ver. Sin embargo, apoyamos que se aproveche este Anteproyecto de Ley para incorporar a nuestra legislación los elementos que permitan mejorar el equilibrio de la cadena de valor.

En relación con esta segunda parte del Anteproyecto de Ley, el relativo al reequilibrio de la cadena de valor agroalimentaria, respaldamos el contenido del dictamen del CES en todo lo relativo a organizaciones interprofesionales y contratos agrarios, aun sabiendo que hoy día no existe respaldo legal ni a nivel nacional ni a nivel de la UE, para defender la negociación colectiva de los contratos tipo agroalimentarios en el seno de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. No obstante, hemos apoyado este planteamiento con el objetivo de impulsar las reformas legales necesarias.

Sin embargo, no podemos apoyar el dictamen del CES, al no recoger la definición, objetivos, funciones, etc., de las organizaciones de productores, que sí son uno de los pocos instrumentos que los pronunciamien-

tos europeos antes mencionados reconocen como válidos, tanto desde el punto de vista operativo como legal, para fortalecer al sector productor y mejorar el reequilibrio de la cadena agroalimentaria.

Dicha incorporación de las organizaciones de productores en la disposición final tercera del proyecto no representa ninguna dificultad técnica, ya que tal disposición recoge la “modificación de la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los Contratos tipo de productos agroalimentarios”. Y es precisamente en esta Ley de Contratos tipo agroalimentarios, y no en la de calidad, en la que debe recogerse esta figura de organizaciones de productores que planteamos.

De esta forma, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, de naturaleza representativa, se configuran como un foro en el que las asociaciones de las diversas fases del sector, producción, transformación y comercio, también representativas, alcancen acuerdos en materia de contratos tipo. Y serán las organizaciones de productores, entidades económicas como es el caso de las cooperativas agroalimentarias y cualesquiera otras sociedades, las que apliquen tales contratos en las relaciones mercantiles entre los operadores del sector.

No defender este esquema supone, o bien desconocer cómo está vertebrado el sector agroalimentario, o lo que sería aún más grave, pretender que las organizaciones representativas invadan o pretendan suplantar las relaciones comerciales entre los operadores del sector. Más aún cuando sólo se pretende reconocer, de forma insólita y con-

tradictoria, en la legislación de contratos tipo agroalimentarios a las organizaciones de productores del sector de la pesca y la acuicultura, y se rechaza a las organizaciones de productores del sector de la agricultura y la ganadería.

Madrid, 22 de octubre de 2010