

Expediente Núm. 306/2017
Dictamen Núm. 45/2018

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de marzo de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 6 de noviembre de 2017 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo al “anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del anteproyecto

El anteproyecto de Ley sometido a consulta está integrado por un preámbulo, una parte dispositiva que comprende 61 artículos organizados en seis títulos y una parte final que cuenta con tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales.

En el preámbulo, tras dar cuenta de la situación del sector alimentario regional y de “la normativa básica, contenida de modo particular en la Ley

28/2015, de 30 de junio (*sic*, en realidad 30 de julio), para la defensa de la calidad alimentaria”, se reseña que “la reglamentación europea ha venido desarrollando en los últimos años los distintos sistemas de protección de la calidad diferenciada; en particular, el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, que tiene efectos jurídicos directos y de primacía frente a la legislación española. Es por ello que la presente norma se ha ajustado a esta normativa europea, entre otras materias, para prever los sistemas de protección del régimen de calidad diferenciada, el sistema de control oficial y la posible delegación de las tareas de control en uno o varios organismos de control”.

El título I de la norma proyectada se ocupa de las “Disposiciones generales; el título II, bajo la rúbrica “Calidad Alimentaria”, aborda en su capítulo primero el “Aseguramiento de la calidad alimentaria”, en el segundo la “Calidad diferenciada” -subdividido a su vez en cuatro secciones que versan, sucesivamente, sobre las “Figuras de calidad diferenciada”, las “Denominaciones geográficas de calidad”, las “Especialidades tradicionales garantizadas” y la “Producción ecológica”-, en el tercero las “Marcas de garantía”, en el cuarto el “Fomento y organización de la calidad alimentaria” y en el quinto la “Artesanía alimentaria”; el título III se dedica a las “Entidades de gestión de las denominaciones geográficas de calidad, especialidades tradicionales garantizadas y producción ecológica”; el título IV, bajo la rúbrica “Obligaciones y control oficial”, comprende dos capítulos que contemplan las “Obligaciones específicas a efectos de control oficial” y el “Control oficial de las figuras de calidad diferenciada”; el título V trata de la “Venta directa de productos alimentarios” y, por último, el título VI regula la “Inspección y régimen sancionador”, cuyo capítulo primero se centra en la “Inspección”, el segundo en las “Normas comunes en materia sancionadora”, el tercero en las “Infracciones en materia de calidad”, el cuarto en las “Infracciones en materia de venta directa” y el quinto en las “Sanciones”.

Las disposiciones adicionales se refieren, por este orden, al “Personal y patrimonio del Consejo de la Producción Agraria Ecológica del Principado de Asturias (COPAE) y de los consejos reguladores”, a la “Integración de Registros” y a la “Representación de las organizaciones profesionales agrarias”.

Las disposiciones transitorias primera y segunda abordan, respectivamente, la “Adaptación del COPAE y de los Consejos Reguladores” y las “Autorizaciones provisionales a los organismos de control”.

La disposición derogatoria única recoge la cláusula abrogatoria genérica y salva la vigencia de las normas de funcionamiento de los consejos reguladores en tanto no se aprueben sus estatutos.

Las disposiciones finales primera y segunda tratan, respectivamente, de la habilitación expresa al Consejo de Gobierno para el desarrollo de la ley y de la entrada en vigor de la misma a los veinte días de su publicación oficial.

2. Contenido del expediente

El día 22 de abril de 2016, el Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales remite un escrito al Director General de Desarrollo Rural y Agroalimentación en el que se expresa la necesidad de abordar un desarrollo normativo en materia de calidad alimentaria en ejercicio de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma.

Con fecha 25 de abril de 2016, el Director General de Desarrollo Rural y Agroalimentación propone iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de ley de calidad agroalimentaria deslindando los distintos aspectos que han de regularse.

Mediante Resolución de la Consejera de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de 3 de mayo de 2016, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la nueva disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

Se incorpora a las actuaciones un informe “sobre el proceso informal de concertación pública desarrollado en relación con el borrador de anteproyecto de (...) Ley de Calidad Alimentaria”, librado el 22 de mayo de 2017 por el Director General de Desarrollo Rural y Agroalimentación. En él se alude a un borrador elaborado por la Secretaría General Técnica que se ha remitido a las organizaciones sectoriales afectadas y a la Entidad Nacional de Acreditación y “cuyos comentarios incorporados han permitido ajustar con mayor rigor el contenido de la norma a la reglamentación comunitaria”. Se detallan, a continuación, las modificaciones introducidas tras el proceso de consultas y se acompaña el borrador que incorpora esos cambios.

Con fecha 9 de junio de 2017, el Director General de Desarrollo Rural y Agroalimentación libra un nuevo informe. En él, tras reseñarse la interlocución mantenida “con los diferentes colectivos vinculados en la norma” para la elaboración del borrador, se señala la procedencia de publicar el texto a efectos de participación pública y de remitir una comunicación individualizada del mismo a las entidades directamente afectadas, que se relacionan en un anexo. Mediante oficios fechados el 12 de junio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora practica las pertinentes comunicaciones en las que hace constar que el texto se encuentra publicado en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, tal como se acredita después mediante diligencia extendida por la propia Secretaría General Técnica.

El día 9 de junio de 2017, el Secretario General Técnico elabora la memoria justificativa del anteproyecto de ley y la memoria económico-financiera, en la que se aprecia que la norma propuesta no implica incremento de gasto ni de los ingresos y se incluye el análisis de coste y beneficio, la evaluación del impacto de género y sobre la unidad de mercado y un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Se señala, igualmente, que la aplicación de la norma proyectada “activará la actual situación de menor actividad consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2016, de 21 de julio (*sic*) (...), que anuló las infracciones de

la ley de calidad, pero inicialmente no se espera un aumento notable de infracciones que aconseje revisar la previsión de ingresos”.

Recibidos diversos escritos de alegaciones, el Director General de Desarrollo Rural y Agroalimentación emite informe, con fecha 25 de julio de 2017, en relación con ellas, justificando su incorporación o no al texto del anteproyecto. Asimismo libra informe, el 30 de agosto de 2017, sobre el deslinde de competencias en la materia entre las Consejerías de Sanidad y de Desarrollo Rural y Recursos Naturales.

Con fecha 31 de agosto de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos, emite informe “en cumplimiento del artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario”, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, en el que se reseñan las consideraciones recogidas en la memoria económico-financiera y se señala que “no se estiman ingresos ni gastos adicionales”, informándose favorablemente “a efectos presupuestarios”.

Tras la remisión del anteproyecto de Ley por parte del Secretario General Técnico de la Consejería instructora a sus homólogos de las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, se incorporan al expediente las observaciones formuladas por la Consejería de Sanidad (en las que se reclama la inclusión en la norma de la producción primaria y la venta al consumidor final) y por la Consejería de Servicios y Derechos Sociales.

Con fecha 6 de septiembre de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora libra informe en relación con el marco competencial, la justificación y repercusión de la norma proyectada y la tramitación efectuada. Al mismo se acompaña un borrador del anteproyecto de Ley y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas cumplimentado en modelo normalizado, en el que se deja constancia de que no se advierte “ninguna derogación o modificación expresa de ninguna norma de igual o inferior rango”, pese a lo

cual se indica que se incluye “la preceptiva tabla de vigencias” (que, no obstante, no aparece entre la documentación remitida). Mediante un posterior escrito, fechado el 11 de septiembre de 2017, el Secretario General Técnico da cuenta de las observaciones efectuadas por las citadas Consejerías que se incorporan al texto y justifica el rechazo de las demás, extendiéndose diligencia de las que quedan incluidas en el texto que se somete a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

El anteproyecto de Ley es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 11 de septiembre de 2017, según certifica el 12 del mismo mes la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen”.

Solicitado por la titular de la Consejería instructora, el 14 de septiembre de 2017, dictamen al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, este emite informe favorable el 3 de octubre de 2017 con la sugerencia de que la alusión a la participación de la “sociedad civil” se sustituya por la más precisa de las “asociaciones, entidades e instituciones”. El día 20 del mismo mes, el Secretario General Técnico de la Consejería actuante libra diligencia en la que hace constar que se incorpora al texto del anteproyecto de Ley que se remite al Consejo Consultivo aquella observación.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de noviembre de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Calidad Alimentaria, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente original.

Con fecha 7 de diciembre de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana remite al Consejo Consultivo documentación complementaria relativa a la introducción en el anteproyecto de Ley de una nueva disposición adicional -la cuarta- que, bajo la

denominación "Carácter de concesión directa a las aportaciones del Principado de Asturias al Sistema Nacional de Seguros Agrarios", pretende adecuar a la legislación básica en materia de ayudas públicas las aportaciones del Principado de Asturias al sistema nacional de seguros agrarios.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al anteproyecto de Ley de calidad alimentaria del Principado de Asturias. A tenor del oficio de remisión, se solicita dictamen preceptivo "en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1.e)" de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo. Sin embargo, del expediente y del extracto de secretaría que lo acompaña se infiere sin dificultad que la invocación del referido apartado "e)" -que contempla la preceptividad de la consulta en el cauce de elaboración de disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución de las leyes- obedece a un mero error material, debiendo entenderse que el dictamen se solicita al amparo de la letra "d)" del mismo precepto, en relación con el artículo 18.1, letra d), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, en cuanto el anteproyecto se elabora "en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo".

Despejado, de manera inequívoca, que nos encontramos ante una consulta preceptiva -y no facultativa- fundada en el artículo 13.1.d) de la Ley del Consejo Consultivo, y habida cuenta de que la competencia del Consejo para dictaminar preceptivamente sobre los anteproyectos de ley se limita a los que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho de la Unión Europea, se advierte en el anteproyecto un contenido heterogéneo, al abarcarse la calidad alimentaria y los regímenes de calidad diferenciada, pues si

bien ambas materias guardan una vinculación directa con el Derecho de la Unión, dicha relación -contemplada a la hora de ejercer el Principado de Asturias la potestad legislativa y teniendo presente que sobre ellas no ostentan en el ordenamiento interno el Estado y las Comunidades Autónomas las mismas competencias- es inmediata en el caso de la segunda, mientras que el ámbito de la calidad alimentaria queda mediatizado por la vigencia de disposiciones básicas estatales dictadas en ejecución de la misma normativa europea. A la luz de esta consideración, es preciso delimitar la competencia de este Consejo y el alcance de sus observaciones.

La Unión Europea se ha venido dotando desde hace décadas de un marco legal, en constante evolución, que atiende no solo a las exigencias comunes de la calidad alimentaria -cuyo cumplimiento ha de verificarse a través de unos controles armonizados-, sino también al reconocimiento, protección y control de determinadas figuras de calidad diferenciada (denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas, términos de calidad facultativos y producción ecológica), dotando de un régimen intensamente "comunitarizado" tanto a los nuevos tipos de etiquetado voluntario como a los tradicionales que vinculan la calidad al origen geográfico de los productos.

Con los fines de garantizar un alto nivel de protección de la salud pública y de los consumidores y de evitar distorsiones a la libre competencia -en cuanto estos objetivos se alcanzan con más efectividad a escala de la Unión Europea-, esta cuenta hoy con un régimen uniforme y de aplicación directa en garantía de la calidad alimentaria, al lado de otro más denso en materia de indicaciones o menciones protegidas, ambos integrados por un conjunto de Reglamentos de la Unión en los que se enmarca la disposición proyectada.

Ahora bien, es necesario separar con nitidez las dos materias que el anteproyecto reúne -la calidad alimentaria y la calidad diferenciada- y que, en su sentido técnico-jurídico, no guardan entre sí la relación o deriva que *prima facie* pudiera parecer, pues ni se someten a un núcleo común de normas

europeas, ni sobre ellas ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas las mismas competencias conforme a nuestro ordenamiento interno, ni -lo que resulta singularmente relevante- en uno y otro campo las disposiciones básicas vigentes alcanzan la misma densidad, pues en materia de calidad diferenciada, aunque no se excluye que la legislación estatal pueda ampliar sus contornos *ex artículo 149.1.18.ª* de la Constitución, las normas básicas son escasas o residuales mientras que en el campo de la calidad alimentaria rige una ley básica que las Comunidades Autónomas están llamadas a desarrollar.

En materia de calidad diferenciada, o regímenes de calidad voluntarios, la norma en elaboración desarrolla y facilita la aplicación del citado Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, así como otros Reglamentos de la Unión que más adelante se expondrán, resultando nítida la directa vinculación entre el texto proyectado y el Derecho de la Unión Europea.

A su vez, se advierte que en el anteproyecto de Ley analizado se incluyen regulaciones -como las relativas a la inspección y parte del régimen sancionador- concebidas para su aplicación tanto a la calidad alimentaria como a la calidad diferenciada, por lo que, en la medida en que afectan a esta última, es claro han de ser objeto de dictamen preceptivo.

Fuera de las disposiciones que atañen a la calidad diferenciada, se repara en que el régimen de tutela, aseguramiento o control de la calidad alimentaria o estándar encierra también una ejecución del Derecho de la Unión Europea por una doble consideración: porque las exigencias materiales cuyo cumplimiento se protege son muchas de cuño comunitario, y porque la normativa de la Unión impone y disciplina esos controles remitiéndose a un Reglamento común. De este modo, aunque algunos requisitos sustantivos de calidad o pautas del sistema de control vengán establecidos por el legislador estatal y no por el Derecho de la Unión, no cabe excluir del dictamen el enjuiciamiento del ajuste de la regulación que se pretende incorporar al Derecho de la Unión, en cuanto que ese régimen ha de servir conjuntamente a la garantía del cumplimiento de

la normativa europea y de la interna, así como al mandato comunitario de articular un sistema de controles que reúna ciertas exigencias. En este contexto, se estima que cuando el legislador básico articula un cuerpo común que garantiza la aplicación del Derecho de la Unión y el legislador autonómico se limita a desarrollar ese mandato estatal no opera el título que exige el preceptivo dictamen, por no tratarse de "ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo", sino puramente de normas de Derecho interno. Por el contrario, cuando las normas básicas son fragmentarias o muy escasas -como sucede aquí con el "sistema de controles", fuera del autocontrol y las medidas cautelares- el legislador autonómico está llamado a la ejecución normativa del Derecho de la Unión, que será el parámetro sustancial de contraste, por lo que debe el dictamen extenderse al análisis de ese ajuste, pero guardando, al tiempo, la debida contención respecto a todo lo que entraña desarrollo de la ley básica y no garantía de la "ejecución, cumplimiento y desarrollo" inmediato de la norma europea.

En consecuencia, ha de tenerse presente que, en materia de calidad alimentaria, el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, obliga a verificar y controlar que se cumplen los requisitos de la legislación alimentaria en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución a través de un "sistema de controles oficiales", al que el anteproyecto atiende en su doble vertiente de control preventivo y sancionador llamado a servir al cumplimiento de múltiples normas y reglamentaciones, muchas de las cuales son europeas. *De facto*, la principal norma de calidad que aborda con carácter horizontal las exigencias de calidad alimentaria es el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que consagra un sustrato común para las medidas de la Unión y nacionales por

las que se rige la información alimentaria, y, en particular, el etiquetado de los alimentos, siendo de aplicación a los operadores de empresas alimentarias en todas las fases de la cadena alimentaria, en caso de que sus actividades conciernan a la información facilitada al consumidor (artículo 1.3). Se disciplina el etiquetado obligatorio -si bien las exigencias adicionales derivadas de los regímenes de calidad diferenciada se sujetan a su normativa específica- (artículo 26), se somete a ciertos requisitos la "información alimentaria voluntaria" que los operadores pueden incluir (artículo 36) y se explicita que "los Estados miembros deben llevar a cabo controles oficiales para hacer cumplir el presente Reglamento, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 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" (considerando 52). Este último Reglamento, al que también se remite el antecitado Reglamento n.º 1151/2012 sobre los regímenes de calidad, ha sido formalmente derogado por el Reglamento (UE) 2017/625, si bien no puede ignorarse que, de acuerdo con su artículo 167, el nuevo Reglamento de controles oficiales "será aplicable a partir del 14 de diciembre de 2019" en cuanto a la generalidad de sus preceptos, con lo que nos enfrentamos, en este periodo transitorio, a la necesidad de ajustar las propuestas legislativas internas a los dos cuerpos de normas llamados a sucederse en el seno de la Unión Europea.

Respecto a la disposición adicional dirigida a adecuar las aportaciones autonómicas al sistema nacional de seguros agrarios a la legislación básica estatal, no incide sobre el Derecho de la Unión Europea, bastando aquí recordar que el Tribunal Constitucional considera que "ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo" (Sentencias 136/2011, de 13 de septiembre -ECLI:ES:TC:2011:136-, y 176/2011, de 8 de

noviembre -ECLI:ES:TC:2011:176-), aunque ello no se ajuste a la mejor técnica normativa.

En suma, pese a que la solicitud de dictamen no precisa de modo directo el alcance de la consulta, se infiere de lo expuesto y de la documentación que la acompaña que el mismo ha de extenderse al conjunto de la disposición proyectada -con exclusión de la disposición adicional dirigida a adecuar a la legislación básica las aportaciones del Principado de Asturias al sistema nacional de seguros agrarios, en cuanto que es ajena a la calidad alimentaria-, una vez constatado que no se ha recabado dictamen con carácter facultativo. Por tanto, el Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra d), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra d), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo establecido en sus artículos 32, 33 y 34. Iniciado el procedimiento mediante Resolución de la Consejera de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de 3 de mayo de 2016, no resultan aplicables al mismo las disposiciones básicas recogidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo establecido en su disposición transitoria tercera, si bien no cabe duda de la vigencia de los principios que condensa en su artículo 129, en cuanto se

deducen de los mismos fines a los que la Administración constitucionalmente sirve.

En el expediente remitido se documenta un trámite de consulta previa a la redacción del texto, la publicación de este en el portal web de la Administración del Principado de Asturias -cumplimentándose el trámite de información pública- y la audiencia a las personas o entidades afectadas mediante traslado personal del borrador, de lo que ha resultado una amplia participación, y se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, constando en el expediente un informe elaborado por la correspondiente Dirección General en relación con las alegaciones presentadas.

A su vez, el anteproyecto de Ley se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, de acuerdo con lo señalado en el artículo 3.1.a).1.^a de su Ley reguladora -Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, hoy derogada-.

Además se ha informado por la Dirección General de Presupuestos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio; y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, sobre las que también se ha informado, dejando constancia el órgano instructor del procedimiento de las razones que conducen a su aceptación o rechazo.

No consta que la disposición proyectada haya sido sometida al procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas previsto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información -así como en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la anterior Directiva

98/34/CE, derogada por la referida Directiva (UE) 2015/1535-. Se repara en que sí se sometió a este procedimiento el anteproyecto estatal de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito supraautonómico, objeto de varias observaciones por parte de la Comisión Europea. No obstante, la norma que analizamos no incorpora o desarrolla especificación técnica alguna, pues se dirige a facilitar la aplicación de las normas sustantivas de calidad alimentaria -constituyendo un marco jurídico transversal que se superpone a todas ellas, las cuales sí habrán de someterse al procedimiento de información europeo-; y en materia de calidad diferenciada se limita a fijar la disciplina general de las figuras protegidas, quedando ya bajo la tutela de la Comisión Europea el pliego de condiciones cuyo cumplimiento permite a cualquier operador el uso de la etiqueta distintiva, por lo que puede entenderse que el trámite de información no es preceptivo.

Aunque ha de reconocerse la amplitud del trámite de audiencia concedido a entidades afectadas-, se ha prescindido del informe del Consejo de Calidad y Seguridad Alimentaria del Principado de Asturias, regulado por Decreto 64/2016, de 16 de noviembre, por el que se crean Órganos Colegiados en Materia de Calidad y Seguridad Alimentaria, y que contempla entre sus funciones la de "Informar sobre los proyectos normativos en materia de calidad y seguridad alimentaria que le sean sometidos a su consideración" (artículo 3); observándose que, aunque este último Consejo está llamado a operar en los ámbitos de sanidad e higiene de los alimentos, excluidos del anteproyecto, su criterio sería de provecho para el mejor deslinde entre la materia sometida a nueva regulación y la regida por la normativa sanitaria.

Por otro lado, no consta en la documentación remitida la tabla de vigencias que se exige en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, reparándose en que la salvedad contemplada en la disposición derogatoria no se compadece con lo reseñado por el instructor en el cuestionario para la valoración de propuestas normativas (que no ha de sobrevenir "ninguna derogación o modificación expresa de ninguna norma"), sin

que pueda obviarse un análisis más detenido de la incidencia de la disposición proyectada que salvaguarde la vigencia de las disposiciones necesarias (sobre denominaciones y consejos reguladores, el Consejo de la Producción Agraria Ecológica o la producción ecológica) en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario de la Ley.

Puede concluirse, al margen de lo reseñado, que la tramitación del anteproyecto de Ley ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La norma proyectada afirma responder a la necesidad de acometer un desarrollo normativo en materia de calidad alimentaria, en ejercicio de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma y en el marco de las disposiciones de la Unión Europea y de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria.

El Principado de Asturias ostenta, en virtud de su Estatuto de Autonomía, una amplia habilitación competencial en materia de calidad alimentaria que resulta, en esencia, de la competencia exclusiva sobre "Agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía" (artículo 10.1.10); título competencial concordante con el invocado por el Estado en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, que, a tenor de su disposición final quinta, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, precepto que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación general de la planificación económica.

Se observa que buena parte del contenido de la norma proyectada versa sobre las figuras de calidad diferenciada, cuya regulación se anuda asimismo a la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de "Denominación de origen, en colaboración con el Estado" (artículo 10.1.14), de

modo que el legislador estatal únicamente “puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente solo pueden efectuar los órganos generales del Estado” (Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1995, de 6 de julio -ECLI:ES:TC:1995:112-, que cita la Sentencia 209/1989, de 15 de diciembre -ECLI:ES:TC:1989:209-, recaída en conflicto de competencias entre el Estado y el Principado de Asturias en relación con el Reglamento de la Denominación de Origen “Cabrales” y su Consejo Regulador, y recuerda que “ya se reconoció en la STC 11/1986 que la competencia `exclusiva en colaboración con el Estado´ no supone una competencia compartida que permita al Estado dictar normas básicas”); doctrina que inspira la vigente Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico, y que puede extenderse sin dificultad al establecimiento de otros regímenes de calidad *stricto sensu*. No debe ignorarse, no obstante, que la referida Ley 6/2015 contiene algunos preceptos básicos dictados al amparo de la competencia estatal *ex* artículos 149.1.13.^a y 149.1.9.^a de la Constitución (este último, sobre legislación en materia de propiedad intelectual e industrial). La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio -ECLI:ES:TC:2010:31-, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha venido a sentar que la competencia autonómica “no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con los incluidos en otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario”, y aunque se considera de competencia autonómica la determinación “de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones”, así

como “el régimen de la organización administrativa de la denominación” -extensible “tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización”-, ello “no impide que el Estado pueda dictar reglas ordenadoras *ex art.* 149.1.18.^a CE o con apoyo en otro título del art. 149.1 CE”.

También ostenta la Comunidad Autónoma otros títulos competenciales conexos, como el exclusivo en materia de “comercio interior” (artículo 10.1.14 del Estatuto, comprendiendo la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta), la competencia compartida, *ex art.* 11 del Estatuto, sobre la “defensa del consumidor y del usuario” en el marco de las bases estatales, o el título competencial implícito de autoorganización administrativa recogido en el artículo 15.3 del Estatuto.

Ahora bien, es preciso distinguir las dos materias que el anteproyecto reúne -la calidad alimentaria y la calidad diferenciada-, pues, como anticipamos, sobre ellas no ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas las mismas competencias, y en el campo de la calidad alimentaria rige una ley básica que las Comunidades Autónomas están llamadas a desarrollar.

De ahí que deban deslindarse adecuadamente ambos subsectores, mereciendo subrayarse que cuando el legislador básico incluye en la disciplina de la “calidad alimentaria” las “normas de etiquetado facultativo que si bien no son obligatorias en el sentido de que sean vinculantes para todos los operadores, actúan como normas de obligado cumplimiento en cuanto a sus condiciones en caso de que éstos decidan libremente acogerse a la posibilidad de etiquetar esos elementos adicionales” (exposición de motivos de Ley 28/2015, de 30 de julio), se está refiriendo a los requisitos de la “información alimentaria voluntaria” del artículo 36 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, y a los etiquetados facultativos establecidos -al margen de las figuras de calidad diferenciada- para determinados productos tanto en normas de la Unión (para la carne de vacuno en el Reglamento (CE) n.º 1760/2000, modificado por el Reglamento (UE) n.º 653/2014; para las aves de corral en el Reglamento (CE)

n.º 543/2008; para los huevos en el Reglamento (CE) n.º 589/2008; para los aceites de oliva en el Reglamento (CE) n.º 29/2012, o para los vinos en el Reglamento (CE) n.º 607/2009), como en normas estatales (el Real Decreto 4/2014 para el jamón y paleta ibéricos, el Real Decreto 164/2014 para las bebidas espirituosas, el Real Decreto 661/2012 para el vinagre y, para los vinos, el Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, por el que se desarrolla la Reglamentación Comunitaria en Materia de Etiquetado, Presentación e Identificación de Determinados Productos Vitivinícolas).

En este ámbito de la calidad alimentaria -así delimitado por el legislador estatal- no se cuestiona la constitucionalidad de las normas sustantivas de la citada Ley 28/2015, dictadas al amparo de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.ª de la Constitución), en relación con los "sistemas de control de la calidad alimentaria" (título II), ni se duda del soporte competencial del resto de los preceptos de la Ley ajenos a la tipificación de infracciones en materia de calidad alimentaria, que se anula en cuanto su exhaustividad agota el margen de desarrollo reservado a las Comunidades Autónomas. Ha de tenerse presente que la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2016, de 21 de julio -ECLI:ES:TC:2016:142-, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 28/2015, de 30 de julio, anula, por extralimitación competencial, la tipificación de infracciones recogida en la norma estatal, así como la disposición que consagraba la vigencia de unas normas reglamentarias en las que se fijaban unas concretas pautas para la toma de muestras y análisis.

En cuanto al régimen sancionador que se introduce en el anteproyecto de Ley, merece recordarse que es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que "las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1

CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio” (entre otras, Sentencias 87/1985, de 16 de julio -ECLI:ES:TC:1985:87-, y 130/2013, de 4 de junio -ECLI:ES:TC:2013:130-). No genera duda la habilitación competencial del Principado de Asturias para el establecimiento de un régimen sancionador en materia de calidad alimentaria, a la vista de sus competencias sustantivas y de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2016.

En el marco de las bases estatales -de distinta densidad en uno y otro campo-, las atribuciones estatutarias antes reseñadas implican que, en la materia del anteproyecto de Ley, compete a nuestra Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

Asimismo, ha de recordarse que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, “la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias”, pues “la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental” (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario” (SSTC 236/1991 y 79/1992). (Sentencia 141/1993, de 22 de abril -ECLI:ES:TC:1993:141-).

Los preceptos del anteproyecto de Ley sometido a consulta resultan, por su contenido, bien desarrollo de las bases estatales dictadas en aplicación de la

ordenación europea -en cuanto abordan la "calidad alimentaria"- o bien directa aplicación de Reglamentos de la Unión Europea -en cuanto se refieren a regímenes de calidad diferenciada-; distinción en la que volveremos a incidir, pues lo asumido como básico por el legislador estatal es la "calidad alimentaria", cuya dimensión se extiende a las etiquetas facultativas reguladas al margen de los regímenes de calidad, pero no a estos.

En cuanto al primer aspecto, el de la ejecución normativa, tal y como hemos indicado en el Dictamen Núm. 39/2011, nos hallamos ante el desarrollo de Reglamentos de la Unión, por lo que, con carácter general, los Estados miembros, a la hora de ejecutar el Reglamento, deben abstenerse de adoptar cualquier medida que impida a este desarrollar plenamente sus efectos o que, al crear una apariencia de recepción, transformación o transposición del Reglamento, entrañe inseguridad o incertidumbre acerca de la naturaleza del mismo, del titular del poder normativo en la Unión Europea, de la entrada en vigor del Reglamento o de los trámites precisos para su modificación o derogación. Ello no impide que un Reglamento requiera completar su regulación, constituyendo tal necesidad un supuesto de ejecución normativa del Derecho de la Unión, pues "si bien, en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho Comunitario, sus disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin que sea preciso que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros" (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de enero de 2001 -ECLI:UE:C:2001:6-, *Monte Arcosu*, asunto C-403/98).

Teniendo en cuenta lo expuesto y las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que nuestra Comunidad Autónoma resulta competente para legislar en la materia a que se refieren los preceptos de la norma objeto del presente dictamen.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al anteproyecto de Ley

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del anteproyecto de Ley, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

El anteproyecto que analizamos reproduce en parte preceptos de la normativa básica estatal (Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria) y otros de los Reglamentos de la Unión Europea.

Tal reproducción se inserta en el contenido normativo propio en los términos que se detallarán, debiendo advertirse al respecto que no procede, como regla general, que al adoptar normas que facilitan la aplicación de un Reglamento de la Unión Europea se cree una apariencia de recepción, pues constituye jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que es contrario al Derecho de la Unión la incorporación de reglamentos en normas de Derecho interno o su publicación en nuestros Boletines Oficiales.

Es cierto que cuando el propio Reglamento requiere medidas de aplicación por parte de los Estados miembros puede resultar indispensable para salvaguardar la coherencia de la norma nacional reenviar a la norma europea o incluso, excepcionalmente, reproducirla de modo mínimo. En esta tarea se ha de ser especialmente escrupuloso, procediendo de modo análogo a como, con reiteración, venimos señalando que debe hacerse cuando se desarrollan normas básicas estatales. Por ello, de modo preferente, no debe reproducirse una disposición básica o un Reglamento comunitario salvo que al ejecutarlo normativamente resulte imprescindible en aras de favorecer la sistemática de la norma que se proyecta aprobar, así como su comprensión y aplicación. Además, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la

norma común, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que habrá de citarse expresamente qué parte responde a la transcripción del Reglamento europeo.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al anteproyecto de Ley

Al margen de la consideración anterior sobre técnica normativa, hemos de realizar las siguientes observaciones de carácter singular:

I. Sobre el título.

La disposición objeto del presente dictamen se titula "Anteproyecto de Ley de calidad alimentaria", con lo que se omite la denominación específica de "Ley del Principado de Asturias" contemplada en el artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 1/1985, de 4 de junio, Reguladora de la Publicación de las Normas, así como de las Disposiciones y otros Actos de los Órganos del Principado de Asturias, y en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Tampoco cabe desconocer que en este anteproyecto de Ley no se aborda una disciplina material o sustantiva de la calidad alimentaria o la calidad diferenciada, sino su tutela administrativa, defensa y promoción; términos estos dos últimos que conviene introducir en el título de la norma en cuanto facilitan la identificación de su contenido. Asimismo, se observa que el concepto de "calidad alimentaria", tal como se maneja ahora en la legislación básica estatal, es extraño al de "calidad diferenciada", sin que en el primero quede embebido el segundo -tal como se precisa al ocuparnos del ámbito de aplicación de la norma-, y, a su vez, dentro de la calidad diferenciada pueden entenderse comprendidos todos los regímenes que avalan un valor añadido, incluyendo la artesanía alimentaria, por lo que, a la vista del articulado del anteproyecto -que

aborda el régimen de esas menciones protegidas en nuestra Comunidad Autónoma-, se estima que el título de la norma debe explicitar ese contenido, refiriéndose a la “defensa y promoción de la calidad alimentaria y de la calidad diferenciada”.

II. Parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que antecede al articulado del anteproyecto de Ley lleva el título de “Exposición de motivos”, y el de “Preámbulo” en el encabezamiento del índice que precede a la disposición. Es cierto, como ya recordamos en nuestros Dictámenes Núm. 48/2014 y 66/2014, que la exposición razonada que justifica la necesidad de una nueva ley y que constituye una parte necesaria de todo anteproyecto suele denominarse tradicionalmente “Exposición de motivos”. De esta tradición se hace eco -con los efectos jurídicos propios de una norma que es manifestación de la potestad de autoorganización parlamentaria- el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997, al señalar que “Los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos”. En nuestro Derecho parlamentario esa “exposición” se convierte en “preámbulo” con la aprobación de la ley por el Parlamento, y así lo refleja la práctica de la Junta General del Principado de Asturias desde 1984. No obstante, el uso del término “preámbulo” en el anteproyecto de Ley se ajusta a los criterios de la mencionada Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

En el índice que precede al texto se advierte igualmente un error u omisión, pues el capítulo I del título II se rubrica en el cuerpo de la norma “Aseguramiento de la calidad alimentaria”, al haberse acogido una observación formulada en el curso de la tramitación de la disposición, mientras que en el referido índice se mantiene la indicación original (“Aseguramiento de la calidad comercial alimentaria”). Se considera correcto prescindir del vocablo “comercial”

en cuanto induce a confusión en su propósito estimable de deslindar el campo de aplicación de la Ley, sin perjuicio de que el ámbito objetivo de la norma precise de ulteriores concreciones, tal y como se aborda en este dictamen al ocuparnos del artículo 1 del anteproyecto.

En cuanto al contenido del preámbulo, las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía citada disponen que “el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”. Tales finalidades no se han alcanzado plenamente en el texto sometido a nuestra consideración, pues, en primer lugar, en él no se hace ninguna referencia a los títulos competenciales de cuyo ejercicio emana la norma proyectada; tal omisión deberá subsanarse, para lo cual habrá de tenerse en cuenta que aquellos son los recogidos en la consideración tercera de este dictamen.

En segundo término, tal como adelantamos al ocuparnos del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley, no resultan aplicables al mismo *rationae temporis* las disposiciones básicas recogidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si bien no cabe duda de la vigencia de los “principios de buena regulación” que condensa en su artículo 129.1, incardinados entre los mismos fines a los que la Administración constitucionalmente sirve, por lo que resulta conveniente que en el preámbulo de la norma quede “suficientemente justificada su adecuación a dichos principios” (tal como se establece en el citado artículo 129.1 *in fine*); en particular a los de proporcionalidad -en cuanto se imponen cargas a los destinatarios- y seguridad jurídica -en cuanto el ámbito material de aplicación de la nueva norma no parece deslindarse con nitidez-.

Sin desconocer que la extensión del preámbulo ha de ser proporcionada a la del texto normativo, se estima necesario incorporar al mismo una mención del alcance general, directa aplicación y obligatoriedad en todos sus elementos

de los Reglamentos de la Unión en las dos materias que aquí se abordan: la calidad alimentaria y la diferenciada, y que no son solo los referidos en el cuerpo del anteproyecto. Dada la intensidad de la normativa europea en la materia, ha de dejarse a salvo el contenido de las normas de la Unión cuando vayan mudando con el tiempo, por lo que se considera necesario consignar en el preámbulo los Reglamentos que ya antes se han mencionado, con la expresa indicación de que esos, o los que les sustituyan, son aplicables con carácter prevalente al contenido de la presente Ley.

III. Parte dispositiva.

En el artículo 1, apartado 1, del anteproyecto, el objeto de la Ley no se identifica suficientemente con la referencia genérica a “la calidad alimentaria y en especial la diferenciada”, por lo que resultaría conveniente concretar -en línea con lo observado en torno al título de la norma- que lo que ahora se aborda es la promoción y la tutela, defensa o garantía de “la calidad alimentaria y de la diferenciada”, e incluir en este precepto de cabecera -por ser el objeto específico de la regulación- que se establecen con ese fin las obligaciones de los operadores alimentarios y el régimen sancionador en materia de calidad y conformidad alimentarias, regulándose la tipología y gestión de las denominaciones o etiquetas protegidas, la venta directa y la actuación de inspección y control de la Administración autonómica.

Ha de repararse en que la afirmación -prescindiendo de los términos “promoción” y “defensa” o “tutela”- de que la ley “tiene por objeto la regulación (...) de la calidad alimentaria y en especial la diferenciada” no es coherente con los conceptos que la propia norma recoge en su artículo 3, pues habría de entenderse, a la luz de esas definiciones, que la ley tiene por objeto la regulación del “conjunto de propiedades y características” de los productos alimenticios, lo que no es, desde luego, su objeto.

En el mismo precepto se señala que la materia se regula “de acuerdo con los principios y objetivos de la normativa básica y de la Unión Europea”. El

giro debe matizarse, toda vez que la normativa autonómica se dicta en el marco o de conformidad con la ordenación básica estatal -procediendo a su desarrollo en la medida en que no agota la regulación de la materia- y en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho de la Unión, integrado en este campo por Reglamentos directamente aplicables y obligatorios en todos sus elementos, y no por Directivas, por lo que resulta confusa e improcedente la exclusiva remisión a los "principios y objetivos".

En uno u otro grado, toda la materia que ahora se disciplina se encuentra sometida tanto a la legislación básica estatal como a la prevalencia del Derecho de la Unión, por lo que ha de evitarse la mención aislada "de la producción ecológica, la venta directa y de la artesanía alimentaria", y, siendo la producción ecológica y la artesanía figuras dotadas de un etiquetado de adhesión voluntaria, han de entenderse comprendidas bajo la indicación de calidad "diferenciada".

El inciso final del precepto ("sin perjuicio de lo dispuesto" en la legislación sectorial, cuya vigencia es evidente y no se cuestiona) carece de contenido prescriptivo y puede suprimirse.

En el apartado 2 del mismo artículo se delimita el ámbito de aplicación de la Ley mediante la mera exclusión de muy variados aspectos regidos por otras normas.

Debe advertirse, de nuevo, que el anteproyecto incluye disposiciones sobre tutela de la "calidad alimentaria" dirigidas a garantizar el cumplimiento de las condiciones impuestas a todos los alimentos en sus distintas etapas (las disposiciones generales, la regla del artículo 6 sobre control oficial, la del artículo siguiente sobre las obligaciones de los operadores, las referidas a la venta directa -que pueden ser ajenas a las menciones de calidad y lo serán en todo caso en tanto no se desarrolle la ley- y las reglas sobre inspección y régimen sancionador), al lado de otras normas específicamente aplicables a las figuras de "calidad diferenciada" u otros regímenes voluntarios.

Si bien estas últimas no generan confusión en torno a su ámbito material de aplicación -al tratarse de regímenes reglados a los que voluntariamente puede someterse un productor-, sí es complejo el alcance de las disposiciones aplicables a la generalidad de los productos alimenticios en sus distintas fases, ya que inciden en un ámbito en el que coexisten múltiples regulaciones, estatales u europeas: el citado Reglamento (CE) n.º 178/2002; el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor; la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición; el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan Determinadas Condiciones de Aplicación de las Disposiciones Comunitarias en Materia de Higiene, de la Producción y Comercialización de los Productos Alimenticios; el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los Organismos Autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un Nuevo Organismo Autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su Estatuto; o 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 Agro-alimentaria, dictado en cumplimiento de un mandato parlamentario dirigido a la “refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción de las infracciones”, y que, a tenor de la disposición transitoria única de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, “no será de aplicación a los aspectos regulados en el ámbito de esta ley”.

La ejecución normativa del Derecho de la Unión reclama un deslinde riguroso del ámbito de aplicación de las disposiciones que se dicten, en aras de la necesaria seguridad jurídica, que no se colma en la parte relativa a la calidad estándar o de exigencia general. Disciplinada esta en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, se repara en que en el cauce de elaboración de esa norma básica el Consejo de Estado, tal como se constata en

su Dictamen Núm. 1281/2014, solicitó información adicional “acerca de cuál es en realidad el ámbito del anteproyecto y a qué tipo exacto de ‘calidad alimentaria’ se pretende aplicar”, incorporándose al expediente un informe elaborado por el Director General de la Industria Alimentaria en el que se reseña que con la nueva disposición trata de garantizarse el cumplimiento -en los planos preventivo y sancionador- de una serie de reglamentaciones (hasta 103 normas españolas y de la Unión Europea) que “no son ni de higiene ni de seguridad alimentaria” y que se mencionan agrupándolas en quince apartados temáticos. El Consejo de Estado recomienda la inclusión en la ley de ese listado de normas para cuya aplicación efectiva se promulga la de defensa de la calidad, y si bien se desatiende esta consideración -acudiéndose a una delimitación negativa, mediante exclusiones, de su campo de aplicación-, el mencionado informe se incorpora al expediente, y se añade al texto normativo una disposición adicional (la cuarta) destinada a facilitar el conocimiento de la normativa de “calidad alimentaria”. También se hace eco el Consejo de Estado del contenido de la memoria justificativa del anteproyecto estatal, en cuanto que allí se expone que su ámbito es únicamente la “vertiente económica” de la prevención del fraude, quedando excluida la regulación de cualquier aspecto relativo a la seguridad alimentaria, cuya competencia es de las autoridades sanitarias y se rige por los Reglamentos y Directivas del llamado “paquete de higiene”.

En este entorno en el que coexisten regulaciones sustantivas de diversa índole y procedencia, así como disposiciones adjetivas y sancionadoras del incumplimiento de aquellas, siendo harto difícil aislar -por materias o a través de criterios generales- las reglas que carecen de implicaciones sanitarias o higiénicas, la necesaria seguridad jurídica no queda atendida con la mera consignación de exclusiones genéricas (como “los aspectos en los que interviene cualquier componente regulado por normas sanitarias, veterinarias o relativas a la seguridad física de las personas o de los animales”), siendo preciso contar con un soporte o listado preciso de cuáles son exactamente las

normas y reglamentaciones de fondo cuya aplicación se somete al sistema de control, inspección y sanciones diseñado en la futura Ley.

Abunda en esa necesidad el novedoso perfil jurídico de la “calidad alimentaria”, de reciente cuño en la esfera normativa, y que no coincide con el sentido que a este concepto se atribuye en la legislación de la Unión (que lo reserva a la aquí llamada “calidad diferenciada”), ni con su sentido coloquial. El cúmulo de excepciones y matizaciones incide también en esa confusión, pues, aun partiendo del concepto legal recogido en el artículo 4.1.b) de la Ley 28/2015, resulta que determinadas características (como las higiénico-sanitarias) quedan excluidas del concepto y otras pueden estarlo en función del momento en que se manifiestan dentro del ciclo de elaboración o comercialización del alimento, toda vez que la ley básica excluye de su campo de aplicación “la producción primaria” y “la oferta para la venta al consumidor final, incluidos los obradores de las instalaciones detallistas”.

Esta última exclusión de la norma estatal, de la que se prescinde en el curso de elaboración del anteproyecto autonómico, no genera confusión en cuanto al ámbito material de aplicación -pues atañe a etapas separables del ciclo del producto y no a la naturaleza de las exigencias cuyo control se somete a la nueva norma-, y su inclusión en la disposición autonómica puede resultar operativa, ya que extrañaría que aquella se detenga en el detallista inmediatamente anterior al consumidor final cuando lo frecuente es que sea este quien alerte sobre el incumplimiento de las normas, aunque se haya producido con anterioridad a la oferta final en la cadena. Tampoco atenta su inclusión contra la configuración del “derecho de la calidad” como algo sustancialmente distinto del “derecho del consumo”, pues la futura Ley no se dirige a la protección del consumidor, sino a garantizar controles antes de que el producto llegue al punto de venta, de modo que las referencias al etiquetado de los productos (singularmente, en la tipificación de infracciones) no se entienden introducidas como expresión de un fraude al consumidor sino como mecanismo indicativo de que existe una infracción de calidad. Aun así -por

concurrir límites constitucionales indirectos *ex* artículos 9.3 y 25 de la Carta Magna-, es preciso definir con nitidez cuándo se aplica el régimen sancionador de la nueva Ley y cuándo el de la legislación de consumo, imponiéndose la necesaria coordinación del régimen de inspecciones y sanciones del anteproyecto con el establecido en la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios. Debe repararse en que la exclusión del ámbito de la norma estatal tampoco es casual o caprichosa, y se debe -a tenor de su memoria justificativa- a que el consumo de alimentos no se disocia del consumo en general, que no es objeto de la disposición al optarse por dejar vigente, en sus aspectos higiénico-sanitarios, el Real Decreto 1945/1983.

Otra de las exclusiones de la ley básica, de la que también se prescinde en el curso de elaboración del anteproyecto autonómico, es la relativa a la "producción primaria" -esto es, hasta que la producción se convierte en alimento-, que es ajena en rigor al concepto de producto alimentario. De hecho, extraña que en el anteproyecto analizado se incluya, toda vez que tropieza con el propio concepto de operador "alimentario" y con diversas obligaciones que se predicán de los "alimentos". Se estima que si se decide someterla a la disciplina de la calidad alimentaria debería valorarse también la inclusión del "bienestar de los animales" que el anteproyecto excluye, porque es una cuestión de producción primaria disciplinada desde la Unión y con claras repercusiones sobre la calidad alimentaria, como se aprecia con facilidad en el caso del porcino. Ha de tenerse presente, es cierto, que la inclusión de la producción primaria comportaría un esfuerzo adicional para la determinación de las normas sustantivas que se sujetan al sistema de control, inspección y sanción diseñado para la calidad alimentaria. La dificultad puede salvarse con la exclusión de esa materia, sin perjuicio de que pueda añadirse una disposición en la que se señale que por norma reglamentaria podrá exigirse el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los operadores, o de algunas de ellas, a los titulares

de explotaciones del sector primario para un producto, sector o actividad determinada.

En lo que afecta al resto de las exclusiones recogidas en el artículo 1.2 del anteproyecto, se revela netamente perturbador añadir un nuevo factor de confusión en este complejo escenario, por lo que se estima que este precepto debe incluir referenciadamente lo señalado en la ley básica sobre materias excluidas -"los aspectos higiénico-sanitarios y de seguridad alimentaria; la legislación específica de organismos modificados genéticamente y de la irradiación de productos alimenticios (...); el comercio exterior", y "la legislación sobre bienestar de los animales"-, toda vez que con esa incorporación se asiste a la consolidación del concepto jurídico de "calidad alimentaria" y se habilita un sustrato -el sistema de información que articula la disposición adicional cuarta de la ley básica, el referido informe del Director General de la Industria, y los pronunciamientos sobre el ámbito objetivo de la ley estatal- que sirve a la garantía de seguridad jurídica, en la medida en que permite determinar las disposiciones -de la Unión o españolas, vigentes y futuras- que por regular características de los alimentos o sus procesos de producción y tener un contenido dirigido a la prevención del fraude y ajeno al fondo excluido (sanidad o seguridad alimentaria, calidad derivada de productos transgénicos o bienestar de los animales de producción) se sujetan al novedoso régimen de control, inspección y sanción para la garantía de su cumplimiento. Debe tenerse presente que, si bien el legislador estatal no asume la observación formulada por el Consejo de Estado, sí introduce en la Ley 28/2015 una disposición adicional (la cuarta) en la que, bajo la rúbrica "Previsión de un sistema para facilitar el conocimiento de la normativa de calidad alimentaria de obligado cumplimiento", se establece que "El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para facilitar el conocimiento de la normativa de calidad alimentaria de obligado cumplimiento dictada por las Administraciones competentes para cada sector, articulará un sistema para elaborar periódicamente, con carácter informativo, una relación de la mencionada

normativa". Esta herramienta está llamada a delimitar el campo de la "calidad alimentaria" y asistir al manejo de la normativa en la materia por los operadores y autoridades competentes.

Igualmente conviene, por razones de técnica normativa, enunciar el ámbito objetivo de aplicación de la Ley antes de consignar las exclusiones. Para ello puede acudirse a una expresión del tipo "en concordancia con lo dispuesto en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, el ámbito de aplicación de la presente ley se extiende a las exigencias de calidad alimentaria, excluyéndose (...)".

A su vez, la inclusión en el anteproyecto autonómico de "la oferta para la venta al consumidor final", de la "producción primaria", en su caso, y de la "producción ecológica" (esta última por abordarse también las etiquetas de calidad) debe ser objeto de consignación expresa en el apartado dedicado al ámbito de aplicación de la norma -en párrafo aparte-, por cuanto las referidas inserciones se desvían del marco de la "calidad alimentaria" deslindado en la legislación básica.

En definitiva, ha de precisarse con mayor nitidez el ámbito material de la Ley, y no ya por meras exigencias de seguridad jurídica *ex* artículo 9.3 de la Constitución, sino porque al disciplinarse mecanismos de control e inspección y anudarse un régimen sancionador a los incumplimientos de un conjunto difuso de prescripciones queda comprometido el derecho fundamental consagrado en el artículo 25 de la Constitución. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 3 del anteproyecto incluye una larga serie de definiciones. Se observa que la incorporación a nuestro ordenamiento de esa técnica foránea ha merecido críticas, en cuanto amenaza romper -sin provecho apreciable- la

unidad conceptual de las instituciones jurídicas. Ciertamente, en el seno de la Unión Europea se precisan comúnmente tales concreciones o aclaraciones, dada la diversidad de sistemas jurídicos y conceptos o técnicas regulatorias, pero no parece que en nuestro espacio territorial esas fórmulas sean necesarias, y pueden resultar contraproducentes, al forjar conceptos legales que tropiezan con los que ofrecen otras normas o se desvían incluso de las definiciones que han de reproducirse. Mediando, además, una legislación básica estatal, se estima que no queda vedado al operador autonómico elaborar sus propios conceptos jurídicos, pero -aunque pueda en determinados supuestos extender un ámbito de aplicación o ampliar un nivel de protección- ha de respetar los dictados de la norma básica, y la quiebra de los conceptos en los que esta se sustenta se revela de ordinario perturbadora.

Solo en la medida en que aportan claridad al texto o asisten a la garantía de seguridad jurídica -al delimitar supuestos de sujeción o de no sujeción- esas definiciones contenidas en normas prevalentes deben incorporarse y, eventualmente, reproducirse literalmente.

Con la cautela que deriva de extendernos al ajuste con la ley básica, que no compete a este Consejo dictaminar, se observa que asiste a la adecuada ejecución normativa del Derecho de la Unión la delimitación más precisa del campo de aplicación de la ley proyectada, lo que aconseja la reproducción del concepto de "calidad alimentaria" recogido en el artículo 4 de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, precedido de la indicación "de conformidad con lo establecido" en la mencionada ley básica. Debe reiterarse que bajo la rúbrica "Calidad alimentaria" -sujeta a un régimen básico de inspección, control y sanciones- no incluye el legislador estatal los regímenes diferenciados, sino únicamente la información voluntaria suministrada al consumidor y las etiquetas reguladas al margen de las figuras de calidad. En la definición del mencionado artículo 4 de la ley básica se explicita que las "propiedades y características" de los alimentos que ahora se tutelan son "las recogidas en la normativa de calidad alimentaria de obligado

cumplimiento dictada por las Administraciones competentes en cada sector, así como en la normativa horizontal de aplicación en el ámbito de esta ley” (referencia esta última a las normas de etiquetado, y esencialmente al Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que se extiende a la “información alimentaria voluntaria”), aclarándose en la exposición de motivos de la norma básica que su ámbito “incluye las normas de etiquetado facultativo que si bien no son obligatorias en el sentido de que sean vinculantes para todos los operadores, actúan como normas de obligado cumplimiento en cuanto a sus condiciones en caso de que éstos decidan libremente acogerse a la posibilidad de etiquetar esos elementos adicionales”. En el anteproyecto la definición incorporada en la letra e) del artículo 3 se aparta de la literalidad de la acogida en la norma estatal y omite su último inciso (el relativo a la normativa que disciplina materialmente las “propiedades y características” que son objeto de protección), lo que resulta inconveniente dado el grado de imprecisión que pesa ya sobre el campo de aplicación de la futura Ley. Asimismo, se observa que la referencia a “la normativa horizontal de aplicación” no revela con nitidez la inclusión de la información alimentaria voluntariamente facilitada y las etiquetas reguladas al margen de los regímenes de calidad, por lo que se estima adecuado introducir esa precisión, aclarando así la aplicación de esa normativa a la tutela de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1169/2011, entre otros. Por otra parte, con el añadido del anteproyecto expresivo de que “se considera calidad alimentaria la calidad comercial y la calidad diferenciada de los productos alimentarios” se abunda en la confusión entre calidad alimentaria y calidad diferenciada, apreciándose además que la definición que se recoge para la “calidad comercial” (“exigencias impuestas en las disposiciones obligatorias”) no parece concordante con la posterior tipificación de infracciones en esa materia, en la que se incluye el fraude en el etiquetado voluntario -artículos 48.1.b) o 49.1.l) del anteproyecto-. Se advierte que en otras legislaciones autonómicas -artículo 3 de la Ley 9/2006,

de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón, y artículo 3 de la Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha- se define acertadamente la *calidad estándar* como el conjunto de características objetivas de un producto que lo hacen idóneo para su transformación en otro alimento o para su consumo directo, y que derivan del cumplimiento de normas previstas para todos los operadores (esto es, lo que ahora la legislación básica denomina "calidad alimentaria"), a diferencia de lo que ocurre con las diferentes figuras de calidad diferenciada, que establecen exigencias adicionales a las que "puede acogerse voluntariamente" cualquier operador que reúna las condiciones necesarias para ello, obligándose a cumplir el régimen correspondiente. Esta distinción, crucial para comprender el distinto alcance de la regulación básica en uno y otro caso y las diferentes normas europeas que se ejecutan, queda oscurecida con la introducción de un tercer concepto -el de "calidad comercial"- que no debe separarse del de calidad alimentaria a riesgo de interferir en la coherencia del sistema.

Se estima justificada la inclusión del concepto de "operador alimentario" -letra l)-, si bien se repara en que difiere del de "operador" de la ley básica -artículo 4, letra c)-. Aparte de la divergencia en la literalidad, el legislador estatal hace uso de la definición para excluir a determinados actores -los "titulares de los mercados centrales de abastecimiento mayorista"- del campo de aplicación de la norma, mientras que el anteproyecto no los excluye del concepto de "operador", sino únicamente -artículo 6.3- del "control oficial". De ahí podría deducirse que sí son operadores alimentarios a los restantes efectos, pesando sobre ellos las obligaciones establecidas para estos, así como la de inscribirse en el Registro de Operadores Alimentarios del Principado de Asturias -artículo 8-, lo que no parece acorde con el propósito de reducción de cargas que inspira la norma. Nada obsta la aclaración relativa a su exclusión del control oficial, pero se advierte que esa precisión puede convivir -salvo que el criterio sea el de imponerles algunas obligaciones- con la adopción del concepto recogido en la ley básica. Por las mismas razones, si se opta por incluir la

“producción primaria” en el ámbito de la norma ha de añadirse que el concepto de operador alimentario excluye a las personas físicas o jurídicas titulares de explotaciones de producción primaria, a menos que se entienda que deben pesar sobre ellos todas las obligaciones impuestas a los productores.

Por lo demás, se considera que el precepto dedicado a las “definiciones” no es el lugar sistemático adecuado para introducir contenidos prescriptivos distintos del modo en que han de entenderse los vocablos empleados. Sí es la sede natural para los dictados dirigidos a aclarar los supuestos de sujeción o deslindar los de no sujeción, ya que esas precisiones pertenecen a la labor misma de delimitación conceptual.

El artículo 6 del anteproyecto versa sobre el “control oficial”, respecto al que concurren -en el lapso temporal en que nos encontramos, tal como adelantamos al ocuparnos del objeto del dictamen y competencia- el Reglamento (CE) n.º 882/2004 y el Reglamento (UE) 2017/625, que deroga el anterior, toda vez que el novedoso será aplicable a partir del 14 de diciembre de 2019. El primero ya venía constituyéndose en el mecanismo armonizado de controles oficiales mediante su aplicación progresiva a campos y grupos normativos distintos del originariamente previsto, y el segundo -cuyo contenido, a los efectos que nos trascienden, no difiere sustancialmente de aquel- se erige en reglamentación común de controles para todo el sector alimentario.

Ahora bien, en el campo de la calidad alimentaria que nos ocupa existe además una normativa básica recogida en la reiterada Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria. En su exposición de motivos se señala que “los sistemas de control que regula la presente ley provienen de la normativa de la Unión Europea aplicable, si bien se procede a sistematizarlos en un único instrumento legal dotado además de carácter básico”. Se persigue así incorporar a una ley básica el sistema de control de la calidad alimentaria y defensa contra fraudes alimentarios -con sus formas de autocontrol, autocontrol acreditado y control oficial- que antes se recogía en normas de

rango reglamentario -esencialmente en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que ya no regía en las Comunidades Autónomas que contaban con una Ley propia (Cataluña, Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha, País Vasco, Andalucía y Castilla y León)-.

Desde una perspectiva netamente constitucional, se entiende que, mientras el Derecho de la Unión no imponga una disciplina estatal uniforme, la regulación estatal del autocontrol, autocontroles acreditados y controles oficiales debería ser de aplicación en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas -que ostentan la competencia en el sector-, sin perjuicio de la coordinación y de la regla de que las autorizaciones se extienden a todo el ámbito territorial nacional. Sin embargo la regulación básica no se ha cuestionado (en el proceso que da lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2016, de 21 de julio -ECLI:ES:TC:2016:142-, solo se impugna el régimen sancionador y la vigencia de unas concretas pautas para la toma de muestras y análisis), y desde la perspectiva de la Unión Europea el régimen uniforme encuentra justificación a partir del mencionado Reglamento (CE) n.º 882/2004, al que se remite la principal norma de calidad que aborda con carácter general u horizontal los contenidos de los alimentos, como es el Reglamento (UE) n.º 1169/2011. El Reglamento (CE) n.º 882/2004 recoge un conjunto de normas armonizadas que abarcan todos los procesos, productos y actividades relacionados con los alimentos, su producción y su manipulación, así como de reglas para garantizar que los consumidores dispongan de información y que las prácticas mercantiles sean leales, y el novedoso Reglamento (UE) 2017/625, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, surge con vocación de armonizar los controles en todo el sector alimentario, integrando las normas aplicables a los controles oficiales en un marco legislativo único, y perfila unos sistemas de control asimilables a los recogidos en la Ley 28/2015, que se redactó a la vista de este último Reglamento, ya en avanzado estado de negociación. En definitiva, el

fundamento de la normativa básica deriva de la necesidad de aplicar los citados Reglamentos, en cuanto la efectividad en la implementación del Derecho de la Unión debería ser uniforme en todo el territorio, contando con instrumentos y sanciones que no entrañen una divergencia cualitativa sustancial.

Bajo ese amparo, que no se ha cuestionado, la ley básica regula los “sistemas de control de la calidad alimentaria” (título II), debiendo la disposición autonómica ajustarse a esas bases, lo que no es objeto de este dictamen, constreñido a las implicaciones del Derecho de la Unión. No obstante, pese a lo reseñado en el texto expositivo en torno a la sistematización u “homogeneización” de los controles, pronto se advierte que la regulación básica es de corta densidad, siendo incluso difícil entrever un contenido materialmente novedoso -fuera del autocontrol y las medidas cautelares- que no venga ya impuesto por el ordenamiento estatal o el de la Unión.

En consideración a lo expuesto al ocuparnos de la técnica normativa, se observa que el artículo 6 del anteproyecto debe encabezarse con la indicación de que la materia se aborda de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 882/2004, de aplicación hasta el 13 de diciembre de 2019; el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria.

El artículo 6.1 del anteproyecto señala, en su inciso final, que el control oficial podrá “ser desarrollado directamente por la autoridad competente” o delegarse “en los términos establecidos en la presente ley”. Se estima ajustada a los parámetros de contraste la previsión de delegación, si bien es confusa la remisión de su marco a “los términos establecidos en la presente ley”, en la cual solo se aborda la delegación al regularse el control de la calidad diferenciada. Si se persiguiera excluir la delegación de funciones -por norma

con rango de ley- en ámbitos distintos al de la calidad diferenciada debería consignarse de manera expresa. En otro caso, si la ley autonómica pretende amparar la delegación sin otras restricciones que las impuestas por los ordenamientos europeo y estatal debe sustituirse la referencia a “los términos establecidos en la presente ley” por otra expresiva de que la delegación se somete, en su caso, a la legislación básica y al Reglamento (UE) 2017/625 -Reglamento (CE) n.º 882/2004 en el periodo transitorio-.

En relación con el artículo 8 de la norma en elaboración, que regula el “Registro de Operadores Alimentarios del Principado de Asturias”, ha de reiterarse la observación formulada a propósito de la no exclusión explícita en el concepto de operador del artículo 3 de los “titulares de los mercados centrales de abastecimiento mayorista” -los cuales no tienen esa consideración en la ley básica-, sin que deba soslayarse que la razón de ser de este registro radica en la necesidad de mantener identificados a los profesionales e instalaciones sujetos a la supervisión pública, y no a los ajenos a los controles oficiales. Tal como se expone en el considerando 38 del Reglamento (UE) 2017/625, “para poder realizar dichos controles oficiales de una manera eficiente, las autoridades competentes deben elaborar y llevar listas o registros de los operadores afectados que deban ser sometidos a control”.

En lo que afecta a la “calidad diferenciada”, el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, consagra un marco jurídico preciso para las denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas y las llamadas “especialidades tradicionales garantizadas”. A su vez, contempla (artículos 27 a 34) lo que describe como “un segundo nivel de sistemas de calidad, basado en términos de calidad que aporten valor añadido, puedan darse a conocer dentro del mercado interior y se apliquen de forma voluntaria” (considerando 44). Se trata de un nuevo tipo o categoría de etiquetado, a medio camino entre los

voluntarios regulados y los totalmente voluntarios: los *quality terms*, que en español se denominan "términos de calidad facultativos". Estos no se someten al procedimiento de registro del Reglamento (UE) n.º 1151/2012, ni los operadores quedan sujetos a los "controles oficiales" regulados en el capítulo I del título V del mismo Reglamento.

Dentro de la "calidad diferenciada" se viene incluyendo también la producción ecológica, y las legislaciones autonómicas encuadran igualmente la llamada "producción integrada".

En suma, la normativa de la Unión disciplina la implantación y uso de determinadas figuras de calidad diferenciada, con una u otra intensidad, pero no instaura un *numerus clausus* de categorías protegidas a las que hayan de reconducirse todas las que se articulen en cada Estado, sin perjuicio de la necesaria adaptación de sus productos normativos al Derecho de la Unión Europea y del sometimiento de los que encajen en las figuras armonizadas a los Reglamentos de la Unión sobre regímenes de calidad.

El anteproyecto dedica su capítulo II a la "Calidad diferenciada" (merecería, en rigor, un título separado), regulando en capítulos posteriores las "marcas de garantía" y la "artesanía alimentaria". Al respecto se advierte que el concepto de calidad diferenciada -a la que se refieren además las medidas de fomento del artículo 10 y ciertos tipos sancionadores que convienen al conjunto de figuras protegidas- abarca sin dificultad las menciones que el anteproyecto posterga. Las marcas aparecen en la enumeración de "figuras de calidad diferenciada" del artículo 9, pero -con quiebra de sistemática- se disciplinan en un capítulo separado de la rúbrica "Calidad diferenciada". La artesanía alimentaria se omite en la clasificación del artículo 9 y se aborda en un capítulo aparte. Sin embargo, puede advertirse que en otras legislaciones autonómicas la artesanía alimentaria se incluye bajo el paraguas de la calidad diferenciada, como ocurre en la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria Gallega, o en la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de

Calidad Alimentaria en Aragón. Este Consejo Consultivo estima que la mejor sistemática, vista la protección que trata de dispensarse a unas y otras menciones y el compromiso de los poderes públicos con su promoción o incentivo, aconseja su inclusión en la rúbrica dedicada a la "Calidad diferenciada", reestructurando el anteproyecto a fin de que el precepto que aborda el "fomento de la calidad diferenciada" y los que sancionan el fraude al régimen de adhesión voluntaria sean de aplicación a las distintas categorías de etiquetas protegidas.

No debe soslayarse el engarce -actual o potencial- entre los términos de calidad facultativos del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 y la "artesanía alimentaria" (singularmente entre los términos "producto de montaña" y "artesano de montaña"). El citado Reglamento establece (artículo 34) que los Estados realizarán controles e "impondrán las sanciones administrativas pertinentes", lo que se refiere a la infracción de las obligaciones asumidas con el uso de la denominación, no de las genéricas que pesan sobre todo operador alimentario, y esa exigencia no se atiende adecuadamente si se excluye la artesanía alimentaria de la "Calidad diferenciada" y, con ello, del régimen específico que sanciona los ilícitos contra los compromisos de calidad adicionales con la eventual consecuencia de la "pérdida del derecho al uso de la figura de calidad diferenciada" -artículo 54 del anteproyecto-. En concordancia con lo expuesto, el artículo 9 de la norma cuya aprobación se pretende debería comprender en su enumeración la "artesanía alimentaria".

Asimismo, se observa que en este precepto se acude a una extraña subdivisión de las distintas figuras en función de su sujeción al Derecho de la Unión o a "la normativa nacional y autonómica" cuando todas ellas se someten, en una u otra medida, a ambos ordenamientos. Sin duda, el de la Unión alcanza, con mayor o menor intensidad, a las distintas menciones protegidas, comprendiendo las marcas, pero también el estatal incluye normas básicas aplicables a las denominaciones geográficas de calidad -entre otros, los artículos 2.b), 11, 13.5, 13.6, 13.7 y 32.1.h) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo,

de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico, así como determinadas disposiciones del Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el Procedimiento para la Tramitación de las Solicitudes de Inscripción de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas en el Registro Comunitario y la Oposición a ellas-.

Se aprecia una discordancia entre este artículo 9 y el artículo 11 del anteproyecto, ya que en este último se incluyen adecuadamente, bajo la rúbrica "Denominaciones geográficas de calidad", las "indicaciones geográficas" de bebidas espirituosas y productos vitivinícolas que carecen del calificativo "protegidas" en la terminología de la Unión, que se omiten en el artículo 9, al que deben incorporarse.

Se repara en que la referencia genérica a las "marcas de certificación o garantía" se reitera confusamente en los apartados b) y c) del artículo 9 del anteproyecto, y que tales marcas no constituyen *per se* una figura de calidad diferenciada -regulada administrativamente-. Sí lo serán cuando hayan sido creadas y registradas por una Administración pública; de ahí que se estime adecuado bien referirse a las marcas registradas por la Administración del Principado de Asturias, o bien acudir en la ley a una denominación propia o específica, como "marcas de calidad alimentaria", que se dote de contenido en los preceptos correspondientes. Al mismo tiempo se advierte que, de acuerdo con la legislación de marcas -artículo 62 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas- las "personas jurídicas de Derecho público" también pueden solicitar marcas "colectivas", con las limitaciones inherentes a las mismas, por lo que no se considera conveniente que en el anteproyecto se contemplen únicamente las de certificación o garantía. Naturalmente, su omisión en la futura norma no impide que se soliciten marcas colectivas, pero incide sobre otras previsiones, como la habilitación al titular de la Consejería competente en materia agroalimentaria para aprobar el reglamento de uso de la marca -artículo 18 del anteproyecto-.

En lo que afecta a la categoría residual “Otras menciones de calidad diferenciada y marcas de certificación o garantía”, se observa, en lo que atañe a las primeras, que es preferible acudir al término “otros regímenes de calidad diferenciada” para alejar cualquier confusión con las menciones o etiquetados voluntarios que se sitúan al margen de los regímenes de calidad.

En el artículo 11 de la norma en elaboración, en el que se enumeran las denominaciones geográficas de calidad, se estima conveniente incluir la referencia, en cada una de ellas, al Reglamento de la Unión que establece y regula la figura o, al menos, la indicación general de que se trata de denominaciones geográficas establecidas por la normativa de la Unión Europea.

En el artículo 12 se observa una imprecisión, ya que al predicar la condición de bienes de dominio público autonómico de los nombres asociados “con una DOP e IGP” parece que ese carácter no se extiende a las “indicaciones geográficas” de bebidas espirituosas o productos vitivinícolas, que no quedan comprendidas en esos acrónimos, a tenor de su significado conforme al artículo 9 del anteproyecto y al propio Reglamento (UE) n.º 1151/2012, que reserva el uso en el etiquetado de las menciones “denominación de origen protegida” o “indicación geográfica protegida” o las correspondientes abreviaturas “DOP” o “IGP” -artículo 12.3-

Conviene explicitar que la titularidad de estos bienes de dominio público corresponde a la Comunidad Autónoma cuando su respectiva área geográfica se sitúe íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad.

En el artículo 13 del anteproyecto se aborda el régimen de protección de las denominaciones geográficas de calidad (con la ya referida imprecisión derivada del uso de los acrónimos), para lo que se remite a “las normas de la Unión Europea”, si bien se añaden después diversos contenidos prescriptivos que aparecen disociados de aquella remisión.

Al respecto, se advierte que, tal como observó el Consejo de Estado en su Dictamen Núm. 452/2014, de 26 de junio, sobre el anteproyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Supraautonómico, no corresponde ya a la legislación española determinar el alcance y la fuerza jurídica de estos derechos de propiedad intelectual. Se atribuyen ahora al propio Reglamento (UE) n.º 1151/2012 y al Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, que son los que, dentro del marco internacional, regulan los derechos *ad extra* frente a potenciales usuarios de denominaciones similares o iguales. Así, en el artículo 13 del primero de los Reglamentos citados se regula esa protección, en norma que se reitera en el artículo 103 del mencionado Reglamento (UE) n.º 1308/2013, para los productos vitivinícolas, y en el artículo 20 del Reglamento (UE) n.º 251/2014 para las indicaciones geográficas de los vinos aromatizados.

El texto del anteproyecto debe ajustarse a ese sistema de protección por tratarse de una materia no disponible para el Derecho interno, debiendo evitarse la disociación que viene a oscurecer el origen supranacional de la fuente del Derecho de la que procede el régimen jurídico de protección. A tal fin, debería redactarse en estos o similares términos: "Las DOP o IGP gozarán frente a terceros que pretendan utilizar las mismas o similares, de los derechos de exclusividad establecidos en el artículo 13 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 o, en su caso, en el artículo 103 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, o el 20 del Reglamento (UE) n.º 251/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados". De no aludirse a esos Reglamentos -o, al menos, especificarse que las prescripciones del artículo 13 del anteproyecto vienen

impuestas de conformidad con la protección ofrecida por la normativa de la Unión Europea- se produciría la confusión, prohibida por el Derecho de la Unión, acerca de la fuente primaria objeto del mandato. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 14 del anteproyecto se aborda el procedimiento para el reconocimiento e inscripción de las denominaciones protegidas, cauce en el que los Reglamentos de la Unión contemplan una fase previa que deben regular los Estados miembros y que en dichos Reglamentos se denomina "procedimiento nacional".

Debe tenerse presente que el Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el Procedimiento para la Tramitación de las Solicitudes de Inscripción de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas en el Registro Comunitario y la Oposición a ellas, modificado por Real Decreto 149/2014, de 7 de marzo, ha venido a formalizar el procedimiento nacional para la tramitación de las solicitudes de inscripción en los Registros comunitarios de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas de los productos agrícolas y alimenticios, incluidos los productos vinícolas, y de las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas, así como de las solicitudes de modificación del pliego de condiciones de las ya inscritas en los mencionados Registros. De acuerdo con su artículo 1.4, "Lo previsto en los apartados 1 y 2 se aplicará a las figuras de calidad diferenciada cuyo ámbito territorial se extienda por más de una comunidad autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 8.6, 15.2, 17.3 y disposiciones adicionales primera y segunda, que serán aplicables, asimismo, a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas cuyo ámbito territorial no exceda del de una comunidad autónoma". De los mencionados preceptos,

aplicables en el ámbito del anteproyecto, se deduce un escrupuloso respeto de las competencias autonómicas de clasificación y examen de las solicitudes y control de los procedimientos de oposición.

Se observa que en el anteproyecto -artículo 14.1- solo se reconoce la iniciativa a una "agrupación o grupo de productores", y con ello -máxime a la vista de la definición de agrupación recogida en el artículo 3 del mencionado Real Decreto 1335/2011- se ensombrece la posibilidad, admitida por el Derecho de la Unión, de que la solicitud se formule por una sola persona. El artículo 49.1 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 prevé, a estos efectos, que "Una persona física o jurídica podrá ser considerada una agrupación" cuando "sea el único productor que desea presentar una solicitud" y el producto o zona geográfica presente una singularidad sustancial. Dado lo extraño de la técnica a la que se acude (considerar al individuo agrupación), se estima que conviene incluir una referencia expresa a esta posibilidad.

Asimismo, se advierte que en el anteproyecto se omite la posibilidad de conceder una protección transitoria para las solicitudes aún no inscritas. El artículo 17.3 del Real Decreto 1335/2011 viene a disciplinar la protección nacional transitoria que los Reglamentos de la Unión permiten dispensar a las solicitudes aún no inscritas con efectos a partir de la fecha de la solicitud de registro a escala de la Unión, para lo que la norma estatal establece que tal concesión corresponde al "órgano competente de la comunidad autónoma", que debe informar al Ministerio del ramo y proceder a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* "de la dirección de la página web donde se encuentra el pliego de condiciones".

En el anteproyecto se señala, para esta "fase nacional", un plazo de "doce meses desde la presentación de la solicitud, transcurridos los cuales sin resolución expresa podrá entenderse desfavorable a la misma". Sin duda, el plazo de un año para el silencio administrativo negativo resulta excesivo y desproporcionado. Ahora bien, el vicio trascendente aquí no es ese, sino la omisión de toda referencia a la fase de oposición exigida por el Reglamento

(UE) n.º 251/2014, de la que resulta la necesidad de articular dos procedimientos sucesivos: el de examen o comprobación de la solicitud, que ha de terminar con un pronunciamiento impugnabile de la autoridad competente, y el que le sigue, en su caso, de oposición nacional, que se abre con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* exigida por el Real Decreto 1335/2011. En el anteproyecto parece señalarse el plazo de un año para el examen de la solicitud, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3, la resolución favorable ha de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*. De ser así nos abocaría a una tramitación cuyo plazo legal excedería de 12 meses al adicionar el de la fase de oposición, lo que resulta inadmisibile e incomprendible a la luz de los propios fines que la ley persigue. Ha de repararse en que para las indicaciones geográficas de ámbito supraautonómico ese plazo es de la mitad -artículo 8.4 del Real Decreto 1335/2011-. En cualquier caso, es necesario que en la ley se distingan con nitidez los dos procedimientos sucesivos -el de examen de la solicitud y el de oposición nacional-, con referencia a la decisión que pone fin a cada uno de ellos, y a que el segundo comienza con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la resolución favorable a la solicitud. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 15 del anteproyecto, sobre el régimen jurídico y protección de las especialidades tradicionales garantizadas, se estima que la remisión genérica a la "normativa comunitaria" debe sustituirse por la cita del concreto Reglamento que las regula, el reiterado Reglamento (UE) n.º 1151/2012.

La remisión al artículo anterior del anteproyecto para la tramitación de las solicitudes es correcta, si bien debe extenderse expresamente al reglamento que se dicte en desarrollo del artículo 14 para regular el procedimiento. Se advierte que uno y otro procedimiento (el de indicaciones geográficas y el de

especialidades tradicionales garantizadas) no tienen que ser necesariamente coincidentes, pues si bien se abordan conjuntamente en el Reglamento (UE) n.º 1151/2012, el relativo a las solicitudes de especialidades tradicionales garantizadas no queda sometido al antecitado Real Decreto 1335/2011.

Respecto al apartado tercero del precepto, procede reiterar lo observado en torno a la protección de las indicaciones de origen, materia no disponible para el Derecho interno, si bien se repara en que el texto incorporado es mera reproducción de lo establecido en el artículo 24.1 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012, por lo que debe encabezarse con la referencia a este Reglamento.

En el artículo 16 del anteproyecto se aborda la producción ecológica. En su apartado 3 se señala que la autoridad competente para los controles exigidos por el Derecho de la Unión será “la Consejería competente en materia agroalimentaria”, y que la facultad de control “podrá ser conferida a una autoridad de control en materia de producción ecológica, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo II del título IV de esta Ley”.

Se advierte que en el referido capítulo II del título IV se contempla la delegación de “determinadas tareas de control, en uno o varios organismos de control que actúen como organismos de certificación de producto”. A su vez, en el precepto analizado no se alude explícitamente al Consejo de la Producción Agraria Ecológica, corporación de Derecho público contemplada en el artículo 25.6 del anteproyecto que actuará, “de acuerdo con la capacidad conferida por la Autoridad competente de la producción ecológica, como autoridad de control en materia de la producción ecológica”. En definitiva, parece que la opción del legislador consiste en conferir la facultad de control en este campo al mencionado Consejo de la Producción Agraria Ecológica, prescindiendo de la posibilidad de delegar funciones en uno o varios organismos de control -tal como permite la normativa de la Unión-, pero, en cualquier caso, la remisión al capítulo en el que se regula la “delegación de tareas de control” resulta confusa.

Ha de plantearse, asimismo, la conveniencia de que la disposición legal anticipe o predetermine, en detrimento de las posibilidades del desarrollo reglamentario, un concreto sistema de control. El Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, establece que tal control puede ser efectuado por autoridades de control designadas u organismos autorizados y supervisados. Regula así un régimen específico de control (título V) que ha de cumplir también las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) n.º 882/2004. La aplicación de ese sistema de control es susceptible de articularse a través de distintas entidades -que pueden además concurrir-, como serían, entre otras, una entidad independiente acreditada en el cumplimiento de la norma sobre “Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de productos” (Norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o la que la sustituya); una estructura de control integrada en el propio Consejo de la Producción Agraria Ecológica, siempre que se cumplan los requisitos que el artículo 27 del Reglamento establece; una entidad independiente de inspección acreditada en el cumplimiento de la norma sobre “Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección” (UNE-EN ISO/IEC 17020:2012 o la que la sustituya), y el propio Consejo de la Producción Agraria Ecológica, siempre que se haya acreditado en el cumplimiento de la norma sobre “Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto” (Norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o la que la sustituya). En definitiva, sobre un sustrato tan específico y complejo ha de valorarse la conveniencia de que la ley excluya ciertos mecanismos que la normativa de la Unión ampara, como el recurso a entidades independientes acreditadas en el cumplimiento de la norma sobre “Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto”. No debe soslayarse que el legislador puede aquí limitarse a articular distintas alternativas para el control que pueden después habilitarse o restringirse a través del desarrollo reglamentario.

Respecto al artículo 18 del anteproyecto, relativo a "Otras marcas de garantía", ya hemos reseñado antes la conveniencia de que la ley no circunscriba las marcas que la Administración puede registrar a las "de garantía", toda vez que existen otras, como las marcas "colectivas", que pueden solicitarse por las personas jurídicas de Derecho público, y aunque la restricción de la futura ley a las marcas "de garantía" no impide en rigor que se soliciten otras marcas, sí afecta a la operatividad de otras disposiciones, como la habilitación al titular de la Consejería competente en materia agroalimentaria para aprobar el reglamento de uso de la marca previo informe favorable de la Dirección General "competente en la materia" -artículo 18.2 de la norma en elaboración-. Asimismo se advierte que en esta referencia al órgano competente "en la materia" es conveniente explicitar la materia de que se trata (en este caso, la de marcas).

No se determina en el precepto analizado el órgano competente para la creación y registro de la marca, ni se incluyen las consecuencias derivadas de su configuración como régimen de calidad diferenciada. En suma, procedería señalar que, de conformidad con la normativa general sobre marcas, el Gobierno del Principado de Asturias podrá crear y registrar otras marcas comerciales para su utilización exclusiva en alimentos de calidad diferenciada, así como aclarar (al no existir aquí un Reglamento de la Unión que ya lo especifique) que podrán utilizar esas marcas los operadores de Estados miembros de la Unión Europea que cumplan con los requisitos de uso establecidos reglamentariamente con carácter general, en su caso, y los regulados para cada producto alimentario.

No debe pasarse por alto que junto al uso de la marca debe regularse su control. En el anteproyecto se aborda el autocontrol y el control oficial de los operadores de calidad diferenciada, pero al contemplarse las marcas en un capítulo separado al de "calidad diferenciada" -aunque sí aparecen en la enumeración del artículo 9- se plantean dudas sobre el régimen de control y el sancionador aplicables, lo que es preciso fijar con nitidez. Asimismo, debe

repararse en que no resulta de aplicación directa a las marcas el sistema de control que la normativa de la Unión impone para otras figuras, con lo que no parece conveniente que en una norma de rango legal se unifique el tratamiento de unos y otros controles, siendo ahora suficiente con la habilitación al titular de la Consejería competente en materia agroalimentaria para establecer el sistema de control.

El capítulo IV del título II del anteproyecto, titulado "Fomento y organización de la calidad alimentaria" -artículos 19 a 22-, no pertenece por su contenido a la ubicación sistemática en la que se sitúa, en cuanto irrumpe en el tratamiento de los regímenes de calidad diferenciada cuando, por su naturaleza y significación, encuentra acomodo al cierre de la regulación específica de los regímenes de calidad.

En cuanto al capítulo V, sobre "Artesanía alimentaria", ya adelantamos al ocuparnos del artículo 9 del anteproyecto -en cuya enumeración de figuras de calidad diferenciada se omite- que en otras legislaciones autonómicas se disciplina como régimen de calidad diferenciada, como ocurre en la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria Gallega, o en la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón. Se estima adecuada su inclusión bajo la rúbrica dedicada a la "Calidad diferenciada", a la luz de la protección que trata de dispensarse a esta indicación y el compromiso de los poderes públicos con su promoción o incentivo, de modo que el precepto que aborda el "Fomento de la calidad diferenciada" y los que sancionan el fraude en materia de "Calidad diferenciada" sean de aplicación a esta figura.

Ciertamente, ya proceda o no subsumir a los "artesanos alimentarios" bajo los términos de calidad facultativos que regula el Reglamento (UE) n.º 1151/2012, resulta necesario que este régimen cuente con un sistema de controles y un cuadro de infracciones y sanciones ajustado a su naturaleza, lo

que el anteproyecto no proporciona en su actual redacción. La normativa de la Unión Europea exige que el control se extienda a los distintos etiquetados facultativos, imponiendo que, al menos, se realicen los controles oportunos y se establezcan las sanciones pertinentes -así, el artículo 34 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012, en relación con los términos de calidad facultativos-, deduciéndose igualmente una obligación de autocontrol por los operadores. Para ello puede el anteproyecto acudir a una disposición específica o incluir la artesanía alimentaria en el epígrafe relativo a la "Calidad diferenciada", y así dentro de su sistema de controles y del régimen que sanciona el incumplimiento de los compromisos asumidos con el distintivo, que se extiende a la "pérdida del derecho de uso de la figura de calidad diferenciada" -artículo 54 del anteproyecto-. En rigor, el control y certificación de los productos con distintivos relativos a la artesanía alimentaria no se somete en todo caso a un mecanismo específico por la normativa de la Unión, por lo que puede el anteproyecto limitarse a una previsión genérica, atribuyendo la competencia a la Consejería del ramo y contemplando que pueda también realizarse por entidades independientes de control que ajusten su funcionamiento a los requisitos establecidos en la Norma internacional de calidad para entidades de certificación de producto (Norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o la que la sustituya). En cualquier caso, ha de anudarse a esta figura un sistema de control, inspección y sanción. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

ulteriores requisitos en nuestro entorno. Debe repararse en que el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 contempla, entre los términos de calidad facultativos, el de “artesano de montaña”, y señala (considerando 44) que “la Comisión puede adoptar directrices, en los casos en que el etiquetado de los alimentos pueda inducir a confusión al consumidor por lo que se refiere a los términos de calidad facultativos, en los que se incluyen en particular los ‘productos de montaña’”, añadiendo (considerando 45) que “A fin de proporcionar a los productores de montaña un instrumento efectivo para mejorar la comercialización de sus productos y reducir el riesgo real de confusión de los consumidores en cuanto a la procedencia ‘de montaña’ de productos comercializados, es preciso establecer una disposición relativa a la definición a escala de la Unión de un término de calidad facultativo para los productos de montaña. La definición de zonas de montaña debe basarse en los criterios generales de clasificación utilizados para identificar una zona de montaña que figuran en el Reglamento (CE) n.º 1257/1999, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)”. En coherencia con lo anterior, la Decisión de Ejecución de la Comisión de 3 de agosto de 2015, por la que se aprueba el programa de desarrollo rural del Principado de Asturias (España) a efectos de la concesión de ayudas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, incluye entre los “regímenes de calidad subvencionables” los “productos etiquetados como ‘producto de montaña’ (productos que cumplan las condiciones del artículo 31 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012) y del Reglamento Delegado (UE) n.º 665/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014)”. En suma, el término artesanía “de montaña” ha de restringirse a los productos artesanales elaborados por empresas radicadas en zonas calificadas como “de montaña” de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 del citado Reglamento (CE) n.º 1257/1999, que utilicen en su elaboración materias primas procedentes de esas zonas, y que cumplan además las especificaciones que se establecen en los artículos 1 a 5 del Reglamento Delegado (UE) n.º 665/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que

completa el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las condiciones de uso del término de calidad facultativo “producto de montaña”. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 27.2, en el que se enumeran las funciones de las entidades de gestión, se recoge -letra g)- la de “Denunciar ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes, las prácticas no conformes a lo establecido en el pliego de condiciones o en las disposiciones en materia ecológica, así como cualquier uso indebido que suponga una utilización ilegítima o que constituyan actos de competencia desleal”. Al respecto, se advierte que las entidades de gestión no actúan en este ámbito como meros denunciadores, sino que ostentan legitimación en virtud de su interés directo. De ahí que la función que se les reconoce no deba articularse con la fórmula “denunciar”, sino con la de “ejercer las acciones judiciales o extrajudiciales a su alcance para defender el nombre protegido o la indicación reservada frente a su utilización ilegítima”, incluyendo las ulteriores concreciones que se estimen oportunas.

En el artículo 27.3 del anteproyecto se atribuyen algunas funciones adicionales a las entidades de gestión constituidas como corporaciones de Derecho público, incluyéndose aquellas “que les sean expresamente delegadas por la Consejería competente en materia agroalimentaria, en los términos establecidos en esta ley”. Dado que en la ley se reserva la inspección a funcionarios públicos -artículo 41- y la delegación de tareas de control a organismos de control que actúen como organismos de certificación de producto -artículo 36-, se echa en falta un marco que facilite la asunción de otros cometidos por los consejos reguladores. En mérito a su naturaleza y su posición, podría resultar operativo explicitar que pueden asumir funciones

auxiliares o de apoyo en la constatación de incumplimientos por los operadores que puedan dar lugar a la incoación de expedientes sancionadores. Más allá, no se ignora que el ejercicio de autoridad se reserva en nuestro ordenamiento a los funcionarios públicos -y la función inspectora es un ejemplo prototípico de ejercicio de potestades públicas-, si bien la jurisprudencia viene admitiendo la atribución a otro personal de ciertas funciones similares a las tradicionales de inspección, de lo que se hace eco el artículo 24.3 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico. Cabría plantearse, en este campo, que si la acreditación conforme a normas internacionales permite asumir tareas de control oficial puede también asistir al ejercicio de funciones inspectoras por delegación, siempre sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses pueda señalar o aportar el interesado.

En cuanto al título IV del anteproyecto, dedicado a las "Obligaciones y control oficial" de la calidad diferenciada, se observa que esta materia -por tratarse de normativa específica para regímenes de calidad- entronca directamente con el Derecho de la Unión, sin quedar mediatizada por las disposiciones básicas de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, cuyo ámbito de aplicación es otro, sin perjuicio de que las obligaciones allí establecidas pesen sobre todos los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de dicha ley. El propio legislador estatal, cuando aborda esta materia en la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico, opera sin consideración a aquellas disposiciones básicas por entender que no atañen al control o inspección de la calidad diferenciada.

De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1151/2012, el Reglamento (CE) n.º 882/2004 y el Reglamento (UE) 2017/625, llamado a sustituir al anterior, el control y certificación de los productos amparados por un régimen de calidad podría ser efectuado: a) Por la propia Administración autonómica,

mediante el departamento u organismo correspondiente integrado en su estructura. b) Mediante una o varias entidades independientes de control que ajusten su funcionamiento a los requisitos establecidos en la Norma internacional de calidad para entidades de certificación de producto (Norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o la que la sustituya), en cuyo caso estas entidades habrían de presentar, al inicio de su actividad, una declaración responsable de que cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente para su ejercicio, sin perjuicio de que puede señalarse un plazo para que la entidad independiente de control obtenga la acreditación, de modo que si no la obtuviera en ese plazo no podría continuar ejerciendo la actividad. c) Por un órgano integrado en el consejo regulador o corporación correspondiente, siempre que se hallen adecuadamente separados los órganos de gestión de los de control y certificación, que estos cumplan la Norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o la que la sustituya, que la actuación de los órganos de control y certificación se realice sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto a los órganos de dirección y bajo la tutela de la Consejería competente y que se garantice la independencia del personal que realiza las funciones de control y certificación. Ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que el consejo regulador subcontrate todas o algunas de las actuaciones relacionadas con la certificación a fin de asegurar la independencia e imparcialidad de la misma, lo que la ley puede amparar. En cualquier caso, la Administración puede reservarse la posibilidad de efectuar aquellos controles complementarios que considere convenientes tanto a los operadores como a los órganos o entidades de control.

El artículo 36 del anteproyecto se limita a prever la delegación de determinadas tareas "en organismos de control que actúen como organismos de certificación de producto" prescindiendo de otras alternativas, salvo en materia de producción ecológica, ya que para esta el artículo 25.6 permite conferir el control oficial al Consejo de la Producción Agraria Ecológica del

Principado de Asturias. Se observa que el lugar sistemático adecuado para esta última previsión es el artículo 36 del anteproyecto, por lo que debe recogerse o reflejarse allí. Por lo demás, como ya señalamos al ocuparnos de la producción ecológica, los controles están llamados a operar sobre un escenario complejo y variable, por lo que ha de valorarse la conveniencia de que la Ley excluya ciertos mecanismos que la normativa de la Unión ampara, como la delegación de funciones en los consejos reguladores o la posibilidad de que estos contraten con organismos de certificación de producto. Cabe también que el legislador se limite a articular en abstracto distintas alternativas para el control que pueden después habilitarse a través del desarrollo reglamentario.

En el apartado 3 del artículo 36 se hace referencia al Reglamento (UE) 2017/625 que -como antes observamos-, a tenor de su artículo 167, "será aplicable a partir del 14 de diciembre de 2019", estando hasta entonces en vigor el Reglamento (CE) n.º 882/2004, cuyo contenido en relación con los requisitos de los organismos en los que se deleguen tareas de control (artículo 5) no difiere sustancialmente del que contempla el nuevo Reglamento. En definitiva, debe consignarse el Reglamento aplicable en este momento, sin perjuicio de la referencia al llamado a sucederle.

En el artículo 37.1 del anteproyecto, relativo a la venta directa, se incluye en el concepto tanto la que se realiza sin intermediarios como la ejecutada a través de "canales cortos de comercialización", que se someten a un mismo régimen. Sin embargo en los apartados 3 y 4 del mismo precepto parecen separarse confusamente la venta directa y la de proximidad, debiendo evitarse la conjunción copulativa expresiva de acumulación, por lo que ha de hacerse referencia a la venta directa "o" de proximidad. Nada obsta tampoco a que la venta directa o carente de intermediarios se dote de un régimen que no coincida totalmente con el de la venta de proximidad, entendida como aquella en que existe un único intermediario, si bien del anteproyecto no se deduce esa dualidad de regímenes.

Se repara en que el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 encomienda a la Comisión la elaboración de un informe “sobre la conveniencia de adoptar un nuevo sistema de etiquetado para la producción agrícola local y las ventas directas” (artículo 55). En ese informe, fechado el 6 de diciembre de 2013, se detallan las características del sistema de etiquetado que se ajustaría a este ámbito (ser facultativo para los productores, evitar procedimientos de certificación y acreditación, que se consideran largos y costosos, y establecer unos criterios claros para que los productos pudieran incluirse en el sistema), observándose que, como alternativa a un régimen de certificación independiente, podría establecerse un término de calidad facultativo, ya que constituiría un instrumento sencillo y sin apenas exigencias de control, serviría para la protección frente a las prácticas engañosas o fraudulentas y abriría la puerta a los mecanismos de apoyo de la Unión Europea, particularmente las ayudas enmarcadas en el desarrollo rural.

En relación con el régimen de inspección, regulado en el capítulo I del título VI del anteproyecto, se aprecia que la materia se aborda sin distinción entre calidad alimentaria y calidad diferenciada, y, por resultar de aplicación a la primera, ha de sujetarse a la normativa estatal básica recogida en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria.

Las disposiciones que hayan de aplicarse únicamente en materia de calidad diferenciada no han de sujetarse a una normativa básica estatal -fuera de la relativa al procedimiento administrativo común-, por lo que podrían elaborarse sin relación con las bases en materia de calidad alimentaria.

En uno y otro caso nos encontramos ante la aplicación del Derecho de la Unión, observándose que algunas previsiones del Reglamento (UE) 2017/625 no encuentran una articulación adecuada en la normativa básica ni en el texto del anteproyecto, como ocurre con el derecho de los operadores a un segundo dictamen pericial a sus propias expensas, la obligación correlativa de las autoridades competentes de “adoptar todas las medidas necesarias para

proteger el derecho de los operadores a un segundo dictamen pericial” (artículo 35), o la facultad de las autoridades competentes de “obtener muestras mediante pedidos anónimos (método conocido también como procedimiento del ‘cliente misterioso’) que posteriormente puedan analizarse” con la finalidad de controlar las transacciones que se efectúen a través de internet u otros medios a distancia (artículo 36).

En el artículo 41.5 del anteproyecto se acude a “la consideración de agentes de la autoridad” del personal de las entidades de gestión que realice inspecciones de control oficial con el fin de facilitar su labor y extender ciertos atributos a sus informes. Se advierte que en nuestro ordenamiento las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas corresponden “exclusivamente” y “en todo caso” a los funcionarios públicos, conforme a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. No se compadece con esta reserva propia del estatuto funcional, que engarza con el artículo 103.3 de la Constitución, la atribución de facultades de inspección a personal que ni siquiera pertenece a una entidad pública, dado que el ejercicio de tales facultades conlleva, sin duda, la participación en una potestad administrativa. Ello no impide otorgar un papel limitado de colaboración o auxilio al personal de las entidades de gestión, o, a lo sumo, reconocer ciertas funciones similares a las tradicionales de inspección a determinado personal de las entidades de gestión constituidas como corporación de Derecho público (así se recoge en el artículo 24.3 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico), pero la previsión genérica del artículo 41.5 del anteproyecto es inadecuada.

En el capítulo II de este último título del anteproyecto se recogen las “Normas comunes en materia sancionadora”.

Se observa que en los artículos 45, 46 y 47 se aborda la materia sin distinción entre calidad alimentaria y calidad diferenciada, y, por resultar de aplicación a la primera, ha de sujetarse también a la normativa estatal básica recogida en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria. En esta ley subsisten tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2016, de 21 de julio, diversos preceptos, que incluyen su disposición adicional primera, sobre sanciones en materia de clasificación de canales de vacuno y porcino.

En el artículo 45 del anteproyecto ha de deslindarse la normativa cuyo incumplimiento se sanciona -en lo que atañe a la "calidad alimentaria"- del mismo modo que lo hace el legislador estatal, pues si el ámbito de aplicación difiere se estaría ordenando la aplicación de las sanciones que la ley básica establece para esa materia a supuestos o campos distintos de aquel para el que fueron concebidas. Ello se entiende sin perjuicio de que en la disposición general se añada, para el campo de la calidad diferenciada, una referencia a la normativa cuyo incumplimiento se sanciona en esa específica materia.

Por otro lado, se advierte la concurrencia de un régimen de infracciones y sanciones en materia vitivinícola, recogido en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, y que, en lo que atañe a la calidad diferenciada, "podrán seguir siendo de aplicación para las comunidades autónomas que no hayan desarrollado la materia", conforme a la disposición derogatoria única de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Ámbito Territorial Supraautonómico. Se estima necesario, por tanto, que se aclare si la materia vitivinícola se somete al régimen del anteproyecto, ya que no se deduce de la tipificación de infracciones.

En el apartado 2 del artículo 47 viene a añadirse -pues no aparece en la norma básica- que los administradores o gestores de las personas jurídicas o grupos son también "responsables". La previsión no es nítida, toda vez que,

establecida la responsabilidad de la persona jurídica, las omisiones de los órganos rectores o de dirección que dan lugar a infracciones por no adoptar los actos que fuesen de su incumbencia constituyen un típico supuesto de responsabilidad subsidiaria; extremo que debe aquí aclararse.

En la tipificación de infracciones se separan las relativas a la “calidad comercial” y las propias de la “calidad diferenciada”. Hemos de reiterar la conveniencia de ceñirse, en todo lo posible, a la terminología de la ley básica, vista la necesidad de mantener un tronco común sobre lo que se considera “calidad alimentaria” a fin de delimitar adecuadamente el campo de aplicación de la Ley. Se repara, además, en que algunas de las infracciones tipificadas son por incumplimiento de lo establecido en la Ley para la Defensa de la Calidad Alimentaria, y bajo esa rúbrica, por lo que se estima que procede, en suma, prescindir del vocablo calidad “comercial” y predicar las infracciones generales de la calidad “alimentaria”.

En la regulación de las sanciones, el artículo 54 del anteproyecto aborda las sanciones “accesorias”, contemplando “la revocación o el reintegro” de las ayudas que hubiere obtenido el infractor “relativas a actividades en las que se hubiera cometido la infracción administrativa”. Esa sanción, establecida para infracciones graves o muy graves, se estima desorbitada si no se tasa en el tiempo reduciéndola a las ayudas obtenidas en los últimos años (en general, se acude al plazo de tres o cinco años).

Finalmente, tal como adelantamos al ocuparnos del ámbito de aplicación de la Ley, se observa que resulta preciso definir con nitidez cuándo se aplica su régimen sancionador en materia de calidad alimentaria y cuándo, por el contrario, se aplica el régimen sancionador en materia de consumo. Sin perjuicio de la colaboración entre unas y otras autoridades, dado que con un mismo comportamiento puede infringirse simultáneamente la norma de calidad

y el derecho de los consumidores, la única solución viable sería precisar cuál de los dos sistemas tiene prevalencia.

IV. Parte final.

En relación con la disposición derogatoria, se aprecia, tal como advertimos al abordar la tramitación de la norma, que la salvedad contemplada en su apartado 2 puede resultar insuficiente, ya que no solo han de subsistir transitoriamente los Decretos y Resoluciones que disciplinan el funcionamiento de los consejos reguladores. Aparte de las diversas disposiciones que regulan indicaciones protegidas (como el Decreto 22/1985, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen "Cabrales" y su Consejo Regulador, y la Resolución de 24 de octubre de 2002, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Protegida "Sidra de Asturias", entre otras muchas), y el riesgo de afectación de las potestades que ejercieran o podrían ejercer las entidades de gestión, reclama una salvedad más amplia que la constreñida al "funcionamiento" de los consejos reguladores.

También se observa que la norma recogida en la disposición transitoria segunda del anteproyecto, relativa a las autorizaciones provisionales a los organismos de control, es una regla de vigencia indefinida, extraña a esa ubicación, y debe incorporarse al articulado.

Por último sugerimos una revisión del anteproyecto con el fin de subsanar erratas. En este sentido, y a título de ejemplo, se observa que habría que citar correctamente en el preámbulo la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, y en el artículo 36.3 el Reglamento (UE) n.º 2017/625.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.