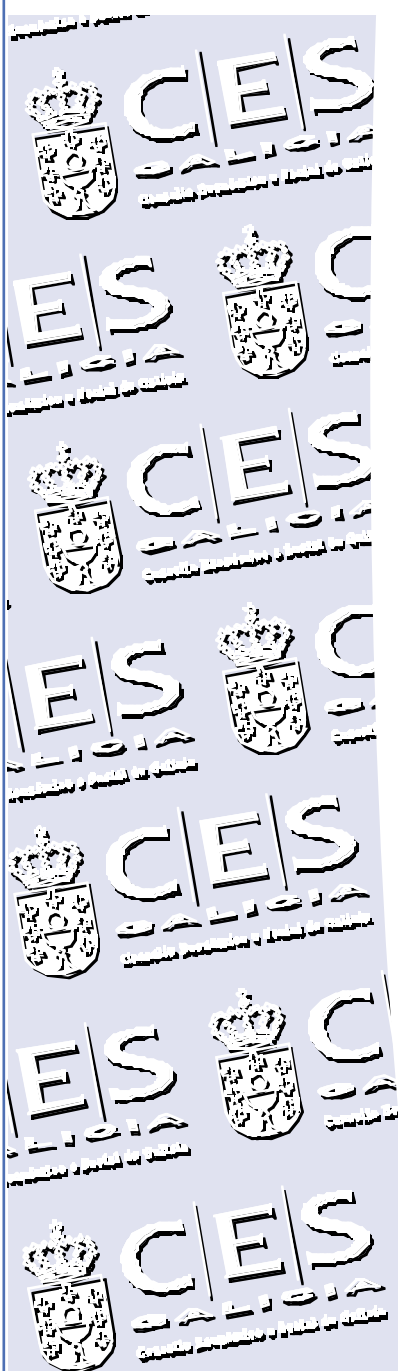


D I C T A M E

Dictame
5/03

sobre o anteproxecto de
**LEI DE PROMOCIÓN E DEFENSA DA
CALIDADE AGROALIMENTARIA
DE GALICIA**



Edita: Consello Económico e Social de Galicia

Este dictame pode consultarse tamén no sitio web do Consello:

www.ces-galicia.org

1.- ANTECEDENTES

1.- En data 18 de novembro tivo entrada no Consello Económico e Social oficio do conselleiro de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural da Xunta de Galicia remitindo, para o seu preceptivo dictame por este organismo, o anteproxecto de Lei de promoción e defensa da calidade agroalimentaria de Galicia.

2.- O texto do anteproxecto foi enviado, en data 19 de novembro, ó presidente e ós membros da Comisión Sectorial nº1: *Economía, emprego e sectores productivos*, competente por razón da materia, para a elaboración da correspondente proposta de Dictame. Así mesmo, tal como establece o Regulamento de Réxime Interno do CES, deuse conta á Comisión Permanente da entrada de solicitude de dictame.

3.- Con data 19 de novembro, o seu presidente convoca á Comisión sectorial nº1 para o xoves 27 de novembro, co fin de inicia-los traballos de reflexión sobre a proposta de dictame.

4.- A Comisión Sectorial, na súa sesión 12/03, acorda aprobar por unanimidade a proposta de Dictame, con data 4 de decembro, e a remite ó presidente do Consello para a súa tramitación.

5.- O presidente do CES, de acordo coa Comisión Permanente do organismo, convoca ó Pleno do Consello, que na súa sesión 6/03, de 29 de decembro, e tras coñece-lo texto remitido, acorda aprobar por unanimidade o seguinte

DICTAME

sobre o anteproxecto de Lei de promoción e defensa da calidade agroalimentaria de Galicia.

2.- ESTRUCTURA E CONTIDO

O Anteproxecto de Lei sometido a dictame, segundo establece na súa Exposición de motivos, trata de dar resposta ás demandas cada vez maiores dos consumidores -sobre todo despois das crises alimentarias vividas en Europa nos derradeiros anos- que esixen do mercado que ofrezca produtos de calidade contrastada. Neste senso, a lei, ademais de potencia-las referidas figuras de protección da calidade, coas garantías de control adicional que a elas son inherentes, establece obrigas de carácter xeral para tódolos operadores agroalimentarios, co obxecto de que se garanta a trazabilidade ou rastreabilidade de toda a produción agroalimentaria da comunidade autónoma, en liña cos fundamentos recollidos no Libro Branco sobre Seguridade Alimentaria, que se viron plasmados pola súa vez, no Regulamento (CE) nº 178/2002, do Parlamento Europeo e do Consello, polo que se establecen os principios e requisitos xerais da lexislación alimentaria, créase a Axencia Europea de Seguridade Alimentaria e se fixan procedementos relativos á seguridade alimentaria.

Dito Anteproxecto estrutúrase en seis Títulos, oito Disposicións Adicionais, cinco Disposicións Transitorias e catro Disposicións Derradeiras.

No título I “Principios Xerais”, establécese o obxecto e o seu ámbito de aplicación, que afectará a tódalas fases da produción, transformación e comercialización dos produtos agroalimentarios que se realicen no territorio galego.

No título II “Dereitos e deberes dos operadores agroalimentarios”, recóllense ditos dereitos e deberes co fin de crear un marco de competencia leal.

O capítulo I establece como dereitos básicos dos operadores agroalimentarios, os relativos á protección dos intereses económicos, a indemnización ou reparación dos danos e prexuízos sufridos, a información correcta sobre as características das materias e elementos para a produción e comercialización agroalimentaria e a audiencia previa no procedemento de elaboración de disposicións xerais que afecten directamente ós intereses dos operadores agroalimentarios.

Polo que respecta ós deberes dos operadores agroalimentarios, capítulo II, estes poderían sintetizarse na suxeición ós preceptos desta lei, evitando e denunciando calquera forma de fraude, adulteración, abuso ou negligencia que poña en perigo os intereses xerais, económicos ou sociais do sector agroalimentario, axus-

tando a súa actividade á elaboración de produtos conformes coas normas, dentro dun marco de libre competencia.

O Título III “Figuras de promoción da calidade agroalimentaria” está dedicado ás distintas figuras de calidade diferenciada. O seu primeiro capítulo recolle os obxectivos da lei en relación co fomento de ditas figuras.

O segundo capítulo refírese ás denominacións xeográficas de calidade e configura ós seus órganos de xestión -os consellos reguladores- como corporacións de dereito público, con personalidade xurídica propia, autonomía económica e plena capacidade de obrar para o cumprimento das súas funcións, que se recollen neste mesmo capítulo. Así mesmo, establécese a titularidade pública dos nomes das denominacións xeográficas de calidade e se determina o seu réxime de protección.

O terceiro capítulo está dedicado á artesanía alimentaria, en relación con esta materia a lei pretende poñer en valor a gran cantidade de produtos alimentarios que son elaborados na nosa comunidade por pequenas empresas que, utilizando procesos productivos respectuosos co medio ambiente, garanten ó consumidor un produto final individualizado, de calidade e cunhas características diferenciais, co emprego de materias seleccionadas, elaboración tradicional e singular presentación, obténdose gracias ás pequenas producións controladas pola intervención persoal do artesán.

Dentro destes produtos artesáns, a lei regula tamén dúas categorías específicas que son os produtos “da casa” ou “caseiros” -elaborados con materias primas da propia explotación- e “de montaña” -elaborados en zonas así cualificadas pola normativa de aplicación- establecéndose unha protección para todos estes apelativos.

O capítulo cuarto deste título establece a creación e rexistro dunha marca, ó abeiro da lexislación xeral sobre a materia, a titularidade da cal será ostentada pola Xunta de Galicia e que poderá ser utilizada por produtos agroalimentarios que posúan unhas características de calidade diferenciada e que a súa elaboración fose realizada baixo controles específicos.

Este distintivo poderá ser utilizado nos produtos acollidos ás distintas denominacións xeográficas de calidade, as especialidades tradicionais garantidas, os produtos da artesanía alimentaria, os da agricultura ecolóxica e os da produción integrada.

O Título IV “Instituto Galego de Calidade Alimentaria”, crea este organismo como un ente de dereito público, definindo os seus obxectivos e funcións, as súas facultades, o seu réxime xurídico e os seus órganos de goberno, esbozándose tamén o seu réxime económico, patrimonial e de persoal. Todo isto será obxecto de desenvolvemento regulamentario posterior.

O Título V “Aseguramento da calidade agroalimentaria” ten como obxectivo, recollido no capítulo primeiro, garanti-la conformidade dos produtos agroalimentarios e establecer un marco de competencia leal entre os operadores do sector.

No seu capítulo segundo establécense as obrigas que a este respecto corresponden ós operadores agroalimentarios. Neste senso fórmulase a necesidade do establecemento dun sistema de control interno e dun plan de control de calidade, recolléndose a obriga de establecer un sistema de rexistro e tratamento das reclamacións e de retirada de produtos non conformes, así como tódalas obrigas conducentes a garanti-la trazabilidade dos produtos agroalimentarios.

No capítulo terceiro deste título regúlanse as funcións da Administración no que respecta á inspección e control, establecéndose o marco no que os órganos encargados destas funcións poden actuar para velar polo cumprimento das obrigas dos operadores agroalimentarios. Igualmente, recóllense os mecanismos necesarios para que ditos órganos poidan realizar con eficacia as tarefas que a lei lles encomenda, sendo a inspección e o control oficial os elementos do sistema de aseguramento da calidade que garanten a aplicación correcta da normativa agroalimentaria a través da investigación das infraccións e das prácticas que poidan ser susceptibles de infrinxi-la normativa.

O capítulo cuarto regula a adopción de medidas cautelares e preventivas, en especial as adoptadas como consecuencia dos descubrimentos realizados pola inspección.

O Título VI “Da potestade sancionadora”, recolle no seu primeiro capítulo que a atribución de dita potestade corresponde á Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, e no segundo o réxime de infraccións e sancións.

3.- OBSERVACIÓN XERAL

O Consello Económico e Social de Galicia, como órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica da Xunta de Galicia, garante a efectiva participación dos axentes económicos e sociais na política socioeconómica de Galicia a través, entre outras funcións, da emisión de dictames de carácter preceptivo en anteproxectos de lei de especial transcendencia económica e social como é particularmente o **Anteproxecto de lei de Promoción e Defensa da Calidade Agroalimentaria de Galicia**.

Pola súa relevancia en Galicia, os axentes económicos e sociais do sector agrario están amplamente representados no Consello. É esta significativa participación o que permite o Consello dictaminar cun maior alcance este anteproxecto de lei, centrándose no seu procedemento de elaboración.

O dictame do Consello concrétase pois nunha consideración xeral única e previa a todo o anteproxecto, sen entrar en consideracións particulares o articulado.

O CES considera que, dada a importancia que para o sector agrario teñen as materias reguladas neste anteproxecto, ó inicio do seu procedemento de elaboración, tanto o deseño da súas liñas directrices como a súa estrutura, deberon estudiarse e negociarse previamente cos axentes económicos e sociais máis representativos do sector. Un anteproxecto destas características non sería efectivo se non se acadase o máximo consenso dos afectados respecto ó seu contido substantivo.

Neste senso, o CES considera que debe iniciarse un novo proceso de estudio das liñas xerais do Anteproxecto de lei de Promoción e Defensa da Calidade Agroalimentaria de Galicia, cos axentes económicos e sociais máis representativos do sector, onde se negocien os seguintes puntos, que se consideran necesarios para acadalo consenso:

1.- Necesidade de dividir o anteproxecto para facer máis efectivo o seu contido.

A mestura da normativa sobre seguridade alimentaria coa normativa sobre

cualificación da calidade dos produtos agroalimentarios pode introducir confusión no sector.

O CES considera que debería propoñerse unha normativa específica sobre **seguridade alimentaria** que estivese dotada dos instrumentos de investigación e control que a garanta. Os criterios de calidade deben aplicarse a produtos nos que a seguridade non se poña en dúbida. A normativa específica sobre seguridade alimentaria regularía os dereitos e deberes, que afectarían a tódolos operadores agroalimentarios, e o seu réxime de infraccións e sancións, evitando a duplicidade con outras normas existentes.

A normativa sobre **calidade alimentaria** debería desenvolver especificamente a normativa europea e estatal sobre as figuras de valoracións de produtos agroalimentarios recoñecidas: Denominacións de orixe, específicas ou xeográficas; especialidades tradicionais garantidas; produción agraria ecolóxica, pregos de etiquetado facultativo e señas de garantía ou señas colectivas...

As características desta normativa deberían ser, por unha banda, a voluntariedade para os produtores, transformadores e comercializadores de produtos agroalimentarios para acollerse á normativa sobre calidade agroalimentaria e, por outra banda, a garantía de homoxeneidade e transparencia dos mercados, evitando regulacións paralelas que poden confundir ó produtor e ó consumidor.

2.- Necesidade de avaliar conxuntamente os custos de implantación dos requisitos de calidade para os produtores e os custos de creación das novas estruturas administrativas.

Os sistemas de calidade requiren mecanismos custosos de autocontrol e unha mellora da profesionalidade dos produtores. Deberían avaliarse, cos axentes económicos e sociais do sector, os custos de formación específica e especializada que se teñen que asumir para acadalos obxectivos de calidade que pretende a normativa, co fin de evitar as posibles ameazas de desaparición das explotacións labregas familiares.

Deberían avaliarse conxuntamente os custos e a oportunidade de creación das novas estruturas administrativas: INGACA e a constitución, no seu caso, dos Consellos Reguladores en corporacións de dereito público.

3.- Necesidade de evita-las posibles duplicidades con normas similares e as posibles competencias compartidas.

O CES considera que nalgunhas das obrigas de carácter xeral, establecidas no anteproxecto de lei sometido a dictame, que afectan a tódolos operadores agroalimentarios, poderían existir duplicidades coas xa establecidas na normativa europea e estatal existente sobre esta materia. Tamén, a regulación da “Marca de Calidade Agroalimentaria” do anteproxecto poderían solaparse coa regulación da marca: “Galicia Calidade”.

Por exemplo, a Autoridade Europea de Seguridade Alimentaria (art. 22 do Regulamento CE nº 178/2002) ten como cometido actuar en estreita colaboración cos organismos competentes dos Estados membros que leven a cabo tarefas en materia de **seguridade alimentaria**.

É tamén nesta materia, (Título V do anteproxecto de lei: Aseguramento da calidade agroalimentaria), onde parece necesario referencia-la normativa estatal en relación á mesma:

- *Ley 26/1984, de 19 de julio, General de la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, que establece no art. 2 como dereito básico dos consumidores a protección dos riscos que poidan afectar a súa saúde e seguridade. No seu artigo 5, establece os principios que deberán observarse na regulación da produción, transformación, almacenamento, transporte, distribución e uso de bens, así como o seu control, vixilancia e inspección.

- *Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria*, que establece que a seguridade alimentaria é unha esixencia derivada da Constitución, que consagra o dereito á protección da saúde e outorga ós poderes públicos competencia para organizar e tutelá-la saúde pública, defendendo ós consumidores e usuarios e protexendo, mediante procedementos eficaces, a seguridade, a saúde e os lexítimos intereses dos mesmos (arts. 43, 51 e 149.1.16).

O obxectivo xeral da dita Axencia é protexe-la saúde pública e que os alimentos destinados ó consumo, considerando a cadea alimentaria na súa integridade, sexan seguros e asegurar a súa calidade nutricional e a promoción da saúde. Para iso, o artigo 2 de dita lei establece que a Axencia debe favorecer-la *“colaboración entre as Administracións Públicas e os distintos sectores interesados incluí-*

dos as asociacións de consumidores e usuarios e o mesmo tempo debe actuar como centro de referencia de ámbito estatal na avaliación, xestión e comunicación de riscos alimentarios”.

A súa Disposición Adicional Primeira establece que dita lei se dicta o amparo do título competencial establecido no art. 149.1.16 da CE, relativo as bases e coordinación xeral da sanidade.

O Título V, Capítulo IV, artigo 29 do anteproxecto de lei, regula a "Marca de calidade", establecendo que *“a Xunta de Galicia creará e rexistrará unha marca para a súa utilización exclusiva en produtos agroalimentarios que destaquen por unha calidade diferenciada e como garantía da súa elaboración baixo controles específicos”.*

A sociedade pública autonómica Galicia Calidade, S.A., adscrita á Consellería de Innovación, Industria e Comercio, garante ós consumidores calidade nos produtos que leven a marca de calidade "Galicia Calidade". A obtención e o uso de dita marca estan regulados no Regulamento de uso da marca de garantía "Galicia calidade" de determinados produtos.

A vista do anterior pódérase apreciar, tanto unha regulación paralela de marca de calidade para produtos alimenticios, que reúnan uns determinados requisitos, como unha inseguridade para o produtor-solicitante da marca.

En relación coa Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que regula accións para permiten facer efectivo ó dereito á protección da saúde, e a tal efecto impón ás Administracións Públicas levar a cabo actuacións de prevención dos riscos para a saúde derivados, entre outros, dos produtos alimenticios, o artigo 39.4 do Anteproxecto sometido a Dictame exclúe do ámbito de aplicación do Título V, Aseguramento da calidade agroalimentaria, *“os aspectos en que interveña calquera compoñente regulado por normas sanitarias, (...) en particular as cuestións relacionadas coa saúde (...)”.*

4.- Necesidade de clarificar a redacción e os conceptos do anteproxecto cos axentes económicos e sociais do sector.

O CES considera que unha proposta de normativa, de tanto calado para o sector como é a Promoción e Defensa da Calidade Agroalimentaria de Galicia, non

debería suscitar confusión respecto á comprensión da súa redacción e o contido dos seus conceptos. Neste senso, apúntanse os seguintes exemplos: falla unha definición do que se entende como “*calidade agroalimentaria*”; defínese, como “*operador agroalimentario*”, a aqueles que producen dentro das distintas denominacións de calidade, sen considerar a posibles produtores que non estean integrados en ningunha de esas estruturas; clasifícanse como “*agroalimentarios*” os fertilizantes agrícolas e non, por exemplo, os produtos fitosanitarios; debería facerse unha referencia xenérica tanto ós Consellos Reguladores como a outros órganos de xestión, xa que os Consellos Reguladores resérvanse para os indicativos de calidade das “denominacións de orixe”.

Santiago de Compostela, 29 de decembro de 2003

Vº. e P.

O PRESIDENTE

O SECRETARIO XERAL

Asdo: Luis Suárez-Llanos Gómez

Asdo: Carlos Monclús Diez de Ulzurrun