

2/11

dictamen

sobre el Anteproyecto de Ley
DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE
POLÍTICA AGRARIA Y ALIMENTARIA

Bilbao, 28 de Febrero de 2011



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea



dictamen 2/11

I. ANTECEDENTES

El día 31 de enero de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Medioambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de Política Agraria y Alimentaria, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

De manera inmediata fue enviada copia del mismo a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitan sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

La Comisión de Desarrollo Social se reunió el día 14 de febrero de 2011 con el objeto de debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen. El mismo día la Comisión aprueba el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 28 de febrero de 2011 donde se aprueba por unanimidad.

II. CONTENIDO

El texto sobre el Anteproyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, 6 Artículos y 1 Disposición Final.

Exposición de Motivos

Se menciona que pasado un tiempo desde la aprobación de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria y a la luz de lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), se ha visto la necesidad de realizar varias modificaciones al texto de la citada disposición normativa vasca; ya que lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 58, en el apartado 4 del artículo 59, en el artículo 60 y en el Anexo de la Ley, no encuen-

tra acomodo con los principios establecidos en la Directiva de Servicios, en lo que respecta a la imposición de requisitos para el desarrollo de una actividad, impidiendo de alguna manera el cumplimiento del principio de libre prestación de servicios.

Paralelamente, la modificación del Anexo de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, se adaptará también a la normativa básica estatal, Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, modificado en aplicación de la Directiva de Servicios.

Por otro lado, algunos artículos del Capítulo IV del Título VIII “*Inspección y Sanción*” (Apartados 5 y 7 del artículo 102. *Inspección* y Artículo 106. *Infracciones en materia alimentaria*) serán objeto de modificación con la intención de unificarse con otras regulaciones existentes. En particular,

- Se amplía el plazo de 5 a 15 días previsto en los apartados 5 y 7 del *Artículo 102. Inspección*, por considerarse excesivamente corto y de esta manera, se unifica con la regulación existente en materia vitivinícola conforme al artículo 42.2 de la Ley vasca 5/2004, de 7 de mayo de Ordenación Vitivinícola.
- De cara a otorgar mayor seguridad jurídica se modifica el Artículo 106. *Infracciones en materia alimentaria* para incluir con mayor precisión aquellas conductas u omisiones que pueden considerarse antijurídicas y que, por tanto, constituyen una infracción. Se expone que, en este contexto, además de la contemplada Ley vasca 5/2004, de 7 de mayo de Ordenación Vitivinícola, existen otras normas tipificadoras de infracciones en materia alimentaria que son aplicables. En concreto:
- El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

- La Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías.
- El Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

Cuerpo Dispositivo

- El **Artículo primero** da una nueva redacción al apartado 3 del Artículo 58. Distintivos de calidad y origen, de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.
- El **Artículo segundo** da una nueva redacción al apartado 4 del Artículo **59**. Derechos y obligaciones, de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.
- El **Artículo tercero** da una nueva redacción al Artículo **60**. Registros, de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, así como al título del citado artículo que pasa a denominarse: Artículo 60. Registro de Industrias Agrarias y Alimentarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- El **Artículo cuarto** modifica los apartados 5 y 7 del Artículo **102**. Inspección, de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, en relación con los plazos, al considerarse excesivamente cortos.
- El **Artículo quinto** da una nueva redacción al Artículo **106**. Infracciones en materia alimentaria, de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.
- El **Artículo sexto** da una nueva redacción al Anexo de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

La Disposición final versa sobre la entrada en vigor de la Ley.

III. CONSIDERACIONES

III.1 Consideraciones Generales

El Anteproyecto de Ley que se somete a informe del CES Vasco tiene por objeto la modificación de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

Algunos de los aspectos que se pretenden modificar son consecuencia directa de la incorporación al derecho interno de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior (Directiva de Servicios), en la medida que el apartado 3 del Artículo 58. Distintivos de calidad y origen (incluido en el Capítulo III. La Calidad Agraria y Alimentaria), el apartado 4 del artículo 59. Derechos y obligaciones (incluido en el Capítulo IV. La Transformación de Productos Agrarios y Alimentarios), el artículo 60. Registros (incluido en el Capítulo IV. La Transformación de Productos Agrarios y Alimentarios) y el Anexo de la Ley; no encuentran acomodo con los principios establecidos en la Directiva de Servicios, en lo que respecta a la imposición de requisitos para el desarrollo de una actividad, impidiendo de alguna manera el cumplimiento del principio de libre prestación de servicios.

La Directiva de Servicios se aprobó dentro del marco de la Estrategia de Lisboa con el objetivo de alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea, que implica tanto la libertad de establecimiento de las personas físicas y jurídicas nacionales comunitarios, como la prestación de servicios. Para ello establece la eliminación de las barreras legales y administrativas que obstaculizan o limitan estas libertades cuando aquellas no cumplan los requisitos de necesidad, proporcionalidad, y carácter no discriminatorio. Así mismo, establece el principio de simplificación administrativa, la realización de procedimientos y trámites por vía electrónica e implantando la creación de ventanillas únicas para llevarlos a cabo, el refuerzo de los derechos de las y los consumidores como usuarios de los servicios y la garantía de calidad de los mismos, así como el mantenimiento de una cooperación administrativa efectiva entre Estados miembros.

En cumplimiento de esta obligación, el legislador estatal adoptó, con carácter básico, un marco jurídico de referencia horizontal con inclusión de los principios generales de la Directiva de Servicios (Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), en el cual se fijan los criterios comunes para llevar a cabo el proceso de adaptación de la normativa en las Comunidades Autónomas.

Como indica el Preámbulo de la Ley 17/2009, para alcanzar el objetivo de reformar significativamente el marco regulatorio no basta con el establecimiento de los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios, sino que es necesario proceder a un ejercicio de evaluación de toda la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y de su ejercicio, para adecuarla a los principios que dicha Ley establece.

2/11 *d*

Este es precisamente el objetivo de la Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En primer lugar, modifica distintas leyes estatales afectadas por las disposiciones de la Directiva de Servicios; y en segundo lugar, con objeto de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva.

En este contexto de adaptación a la normativa básica estatal se enmarca, precisamente, la aprobación del Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, que también ha de tenerse en consideración cara a la modificación del Anexo de la Ley vasca 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

A partir de aquí quedaría pendiente la adecuación a estos principios generales de la normativa con rango de Ley emanada del legislador autonómico vasco en el ejercicio de sus competencias, léase la futura Ley vasca de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva

2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, dictaminada por este Consejo (Dictamen 1/10, de 24 de noviembre de 2010).

Por otro lado, algunos artículos del Capítulo IV del Título VIII “Inspección y Sanción” (Artículo 102. Inspección y Artículo 106. Infracciones en materia alimentaria) son objeto de modificación con la intención de unificarse con otras regulaciones existentes, en particular:

- La Ley vasca 5/2004, de 7 de mayo de Ordenación Vitivinícola.
- El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- La Ley vasca 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías.
- El Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

A la luz de lo anteriormente expuesto este Consejo considera el presente Anteproyecto de Ley como oportuno y necesario. Sin embargo, estimamos necesario realizar algunas consideraciones específicas al contenido sustantivo del mismo.

III.2 Consideraciones Específicas

Exposición de Motivos

El párrafo cuarto dice:

“Con la redacción actual de los apartados 5 y 7 del artículo 102 las medidas cautelares adoptadas por los inspectores deben ser

confirmadas, modificadas o levantadas en un plazo no superior a cuatro días por el órgano competente para incoar el expediente sancionador. El cumplimiento de este plazo excesivamente corto hace que en la práctica sea de muy difícil o imposible cumplimiento. Por ello es necesario ampliar dicho plazo a 15 días y así, de esta manera, unificarlo con la regulación existente también en materia vitivinícola conforme al artículo 42.2 de la Ley 5/2004, de 7 de Ordenación Vitivinícola.”

Este Consejo estima conveniente, bien suprimir el citado párrafo cuarto o bien disminuir el plazo de inmovilización a menos de 15 días, siendo, además, especialmente conscientes de la casuística de los productos agrarios percederos. Y ello porque: 2/11 **d**

1. La argumentación que se da para ampliar el plazo de 4 a 15 días, ésta es, que el cumplimiento del plazo de 4 días por el órgano competente para incoar el expediente sancionador es excesivamente corto y hace que en la práctica sea de muy difícil o imposible cumplimiento; no puede admitirse en nuestros días, es decir, en la denominada era de la gestión del conocimiento, en la que se supone que hemos avanzado en medios y tecnologías. A nuestro entender, lo que tiene sentido no es una ampliación sino una reducción o, al menos, su mantenimiento.
2. Debemos siempre tener en cuenta que se tratan de medidas cautelares, y por lo tanto su utilización debe estar tasada, y mantenidas el mínimo de tiempo posible, hasta que se pronuncie el órgano competente, ya que su carácter es extraordinario y temporal.
3. Se argumenta que de esa forma se equipara el plazo previsto en el artículo 42.2 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo (mes que, por cierto, no viene reflejado en la Exposición de Motivos), cuyo artículo integro se reproduce a continuación.

Artículo 42. Medidas cautelares.

1. *Excepcionalmente, cuando lo considere pertinente para evitar la continuación o repetición de los hechos observados, relacionados presuntamente con alguna de las infracciones previstas en la presente ley o en la normativa comunitaria o estatal concordante, u otros de similar significación, así como para evitar el mantenimiento de los daños que aquellos hayan ocasionado o para mitigarlos, el inspector podrá proceder a inmovilizar cautelarmente las mercancías, productos, envases, etiquetas, etcétera. En el acta correspondiente dejará constancia tanto del objeto como de los motivos que han dado lugar a la medida cautelar adoptada.*

2. *La inmovilización objeto de la medida cautelar no podrá prolongarse más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto. Por ello, las medidas cautelares adoptadas por los inspectores deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en un plazo no superior a 15 días por el mismo órgano que sea competente para incoar el correspondiente procedimiento sancionador. Si el acuerdo de iniciación de este procedimiento no contiene pronunciamiento alguno sobre las medidas cautelares, éstas quedarán sin efecto.*

Pero lo cierto es que en este artículo 42 solamente se contempla una medida cautelar que es la de inmovilización, y al mismo tiempo se recoge el carácter de excepcionalidad de la misma y su carácter temporal.

4. Los productos agrarios perecederos pueden acabar por perderse en el plazo de 15 días. En consecuencia, si se opta por la no supresión del párrafo, se debería preservar el plazo de 4 días para tales productos.

Artículo segundo

Artículo segundo.- Artículo 59.4 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria. Distintivos de calidad y origen.

Hacemos notar el error existente en el enunciado del artículo, en la medida que donde dice Distintivos de calidad y origen, debería decir, según la Ley 17/2008, Derechos y obligaciones.

Artículo cuarto

En coherencia con lo previsto en la consideración relativa a la Exposición de Motivos, es decir, con el objeto de posibilitar una ampliación de plazo razonable y no por equiparación al establecido en otra disposición, proponemos la supresión del artículo cuarto del anteproyecto de la Ley, o bien reducir su plazo a menos de quince días, siendo conscientes de la casuística de los productos agrarios perecederos que pueden acabar por perderse en el plazo de 15 días. En consecuencia, proponemos la siguiente redacción:

Artículo cuarto.- Apartados 5 y 7 del artículo 102 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria. Inspección.

Modificar los apartados 5 y 7 del artículo 102 de Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, que tendrán la siguiente redacción:

“5.– Las medidas cautelares adoptadas por los inspectores deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en un plazo no superior a cuatro/ocho días (cuatro para los productos agrarios perecederos) por el órgano competente para incoar el correspondiente expediente sancionador. Las medidas quedarán sin efecto cuando en el acuerdo de incoación no se contenga ningún pronunciamiento expreso acerca de éstas.”

“7.– En el acto de incoación del procedimiento sancionador, el órgano titular de la potestad sancionadora deberá determinar motivadamente

el mantenimiento, la revocación o la modificación de estas medidas, que quedarán extinguidas en el plazo de cuatro/ocho días (cuatro para los productos agrarios perecederos) desde la imposición de las mismas sin que se haya incoado el oportuno expediente.”

Artículo quinto

1. En primer lugar, estimamos conveniente que en el primer párrafo del Artículo 106. Infracciones en materia alimentaria, donde dice: “Constituyen infracciones administrativas...” se elimine *disposiciones legales*, y ello para preservar la tipificación de las infracciones únicamente por norma de rango de Ley,
2. En segundo lugar, proponemos añadir en el subapartado 5 del apartado 2.2.4 sobre el etiquetado la siguiente frase: *“En cualquier caso se deberá de tener en cuenta las tolerancias legales admitidas en cuanto a los resultados analíticos obtenidos”*. Con ello pretendemos tener en cuenta las tolerancias legales admitidas en cuanto a los resultados analíticos obtenidos, aspecto que permite la legislación.
3. En tercer lugar, en el punto 3.4. Otras infracciones muy graves, estimamos conveniente añadir:
 - un punto 5 que diga *“5.- La elaboración y/o comercialización de productos terminados sin estar dado de alta como operador de alimentación animal. (para el caso particular del sector de piensos)”*, con el objeto de impedir la intrusión de operadores que no estén dados de alta para la alimentación animal.
 - al final de los cinco párrafos anteriores, la frase *Salvo que cualquiera de los supuestos pudiera ser constitutivo de delito o falta*, para regular supuestos de forma análoga a los ya contemplados en este artículo, en los que la frontera entre las infracciones tipificadas y el delito o la falta no es nítida.

En consecuencia, el texto normativo quedaría como sigue:

Artículo quinto– *Artículo 106 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria. Infracciones en materia alimentaria. El artículo 106 de Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, queda redactado como sigue:*

“Artículo 106.- Infracciones en materia alimentaria.

Constituyen infracciones administrativas en materia alimentaria y de control alimentario cualquier acción u omisión tipificada en la presente Ley o en otras ~~disposiciones legales~~ que resulten de aplicación en materia de defensa de la calidad de la producción agroalimentaria. El vino y los productos derivados de la uva y del vino, están excluidos del régimen de infracciones y sanciones regulado por la presente Ley, siéndoles de aplicación lo contenido en la normativa comunitaria, estatal y autonómica específica.

...

2.2 En materia de etiquetado

1.- La comercialización de productos o materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias sin el etiquetado, rotulación, presentación, embalajes, envases o recipientes que sean preceptivos, o bien cuya información induzca a engaño a sus receptores o destinatarios.

...

4.-La utilización en el etiquetado, envases, embalajes, presentación, oferta, publicidad de los productos alimentarios o las materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias de indicaciones, razones sociales, nombres o denominaciones comerciales, expresiones, signos, marcas, símbolos, emblemas, denominaciones, designaciones, calificaciones, clases de producto, indicaciones de origen o procedencia, indicaciones sobre el sistema de producción o elaboración que:

1. No correspondan al producto y/o que, por su similitud fonética,

gráfica u ortográfica, puedan inducir a confusión, aunque vayan precedidos por los términos tipo, estilo, género, imitación, sucedáneo u otros análogos, y/o

- 2. no correspondan a la verdadera identidad del operador, y/o*
- 3. no correspondan al verdadero lugar de producción, fabricación, elaboración, envasado, comercialización o distribución, y/o*
- 4. no puedan ser verificados.*

Todo lo anterior se entiende salvo que sea considerado infracción muy grave.

*5.- Las defraudaciones en las características de los productos alimentarios o las materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias, particularmente las relativas a la identidad, naturaleza, especie, composición, contenido, designación, definición reglamentaria, calidad, riqueza, peso, volumen o cantidad, exceso de humedad, contenido en principios útiles, aptitud para el uso o cualquier otra discrepancia que exista entre las características reales del producto alimentario o la materia o elemento de que se trate y las que ofrezca el operador alimentario. **En cualquier caso se deberá de tener en cuenta las tolerancias legales admitidas en cuanto a los resultados analíticos obtenidos.***

2.3.- En materia de inspección.

...

3.4. Otras infracciones muy graves:

1.- Las infracciones que supongan la extensión de la alteración, adulteración, falsificación o fraude a realizar por terceros a quienes se facilita la sustancia, medios o procedimientos para realizarlos, encubrirlos o enmascararlos.

2 -Las infracciones que, en todo o en parte, sean concurrentes con infracciones graves a la normativa sanitaria o que hayan servido para facilitar o encubrir las mismas.

3.-La elaboración, transformación o comercialización de productos agroalimentarios mediante prácticas, tratamientos o procesos que impliquen riesgo para las personas, animales y medio ambiente.

4.- La tenencia de máquinas, instalaciones, o productos no autorizados para la elaboración de productos alimentarios, en locales de las industrias elaboradoras o envasadoras, cuando entrañen riesgo para las personas, animales y medio ambiente.

2/11 **d**

5.- La elaboración y/o comercialización de productos terminados sin estar dado de alta como operador de alimentación animal (para el caso particular del sector de piensos).

Salvo que cualquiera de los supuestos pudiera ser constitutivo de delito o falta.

Consideraciones encaminadas a subsanar errores de redacción

1. En la Exposición de Motivos, página 1, párrafo último donde dice: "...también en materia vitivinícola conforme al artículo 42.2 de la Ley 5/2004, de 7 de Ordenación Vitivinícola", proponemos se diga: "...también en materia vitivinícola conforme al artículo 42.2 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola".

2. En el artículo quinto, referido al artículo 106, en el apartado 1.1. subapartado 4.- eliminar "en"

4.- La falta de actualización de la documentación de registros de trazabilidad, partes de existencia y de movimientos, documentos comerciales, o cuantos documentos sean preceptivos ~~en~~ a los operadores para el seguimiento de la trazabilidad de un producto agrario y alimentario, si no ha transcurrido más de un mes desde la fecha en que hubo de realizarse.

3. En el artículo quinto, referido al artículo 106, en el apartado 1.1. subapartado 6.- proponemos sustituir marcados por previstos

6.- No presentar dentro de los plazos ~~marcados~~ previstos las declaraciones establecidas en la normativa alimentaria o su presentación defectuosa, cuando las inexactitudes, errores u omisiones no afecten a la naturaleza, identidad, calidad, características, composición, procedencia u origen de los productos.

4. En el artículo quinto, referido al artículo 106, en el apartado 1.2. subapartado 2.- eliminar “que”

2.- La presentación a sus destinatarios o usuarios de productos agrarios y alimentarios sin acompañamiento de una información veraz, objetiva, completa y comprensible cuando la información afecte a la información facultativa que voluntariamente ~~que~~ se añada a la establecida como obligatoria en la normativa general de etiquetado.

5. En el artículo quinto, referido al artículo 106, en el apartado 1.2. subapartado 4.- añadir “que”

4.- La discrepancia entre las características reales del producto alimentario o la materia o elemento para la producción y comercialización alimentarias y las que ofrezca el operador alimentario, cuando se refieran a parámetros o elementos cuyo contenido estuviera limitado por la reglamentación de aplicación sin superar la tolerancia contenida en la misma y la que no afecte a la propia naturaleza, identidad, definición reglamentaria, calidad, designación o denominación del producto.

6. En el artículo quinto, referido al artículo 106, en el apartado 1.2. subapartado 5.- eliminar “de”

5.- No disponer de un sistema de registro y tratamiento de las reclamaciones de productores del sector agroalimentario, y de retirada de productos no conformes, en el caso de que la normativa ~~de~~ lo prevea en función de la actividad.

IV. CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de Política Agraria y Alimentaria, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 28 de febrero de 2011

Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos



**CES
EGAB**

Consejo Económico
y Social Vasco

Subvención Económica de Cuarta
Aprobación Tripartita

©Edita: Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía 81, 7^a planta
48011 Bilbao, Bizkaia
www.cesvasco.es

Maquetación: Cuatrobarraes Comunicación

Imprenta: Imprenta Gestingraf

Depósito Legal: BI-565-2011