

## DICTAMEN 1/2009

Del Consejo Económico y Social de Canarias  
sobre el avance de

### **Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias**

---

Dictamen preceptivo del CES, solicitado por el  
Gobierno de Canarias con fecha 12 de febrero de  
2009 por el procedimiento ordinario

---

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de  
trabajo de fecha 6 de abril de 2009



# DICTAMEN 1/2009

## DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

### Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.

Preceptivo, solicitado el Gobierno

#### Sumario

<b>I. ANTECEDENTES.</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTENIDO DEL “ANTEPROYECTO DE LEY DE CALIDAD ALIMENTARIA DE CANARIAS”.</b>	<b>7</b>
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.	7
2. Contenido.	7
2.1. Exposición de Motivos.	7
2.2. Texto articulado.	8
2.3. Otras disposiciones.	9
<b>III. OBSERVACIONES AL “ANTEPROYECTO DE LEY DE CALIDAD ALIMENTARIA DE CANARIAS”.</b>	<b>10</b>
<b>1. Observaciones de carácter previo.</b>	<b>10</b>
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:	10
1.1.1. Respecto a la documentación que acompaña al avance de Anteproyecto de Ley.	10
<b>2. Observaciones de carácter general.</b>	<b>13</b>
2.1. Caracterización de las actividades agroalimentarias en Canarias.	13
2.1.1. Caracterización de la agricultura.	13
2.1.2. Caracterización de la ganadería.	14
2.1.3. Caracterización de la pesca.	15
2.1.4. Caracterización del sector agroindustrial.	16
2.2. Especial consideración sobre la importancia estratégica de la agricultura y la ganadería en el sistema agroalimentario de Canarias.	19
2.2.1. Relación entre el sector primario y el agroalimentario.	19
2.2.2. El nivel de autoabastecimiento de alimentos en Canarias y su evolución reciente.	19
2.3. A propósito de la regulación de la calidad alimentaria.	21
2.4. La calidad de los productos agrícolas en la Unión Europea: sobre la comercialización, requisitos de producción y regímenes de calidad diferenciada.	23
2.5. Algunas consideraciones sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.	24
2.6. Algunas breves referencias sobre la política de seguridad alimentaria en la Unión Europea.	24
2.7. Respecto a la oportunidad del Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.	25
<b>3. Observaciones de carácter particular.</b>	<b>27</b>
3.1. En relación al Título Preliminar.	27
3.2. Respecto del Título I, calidad alimentaria estándar.	28
3.3. Título II, calidad alimentaria diferenciada.	29
3.4. Título IV, régimen sancionador.	30
3.5. Otras Disposiciones.	30
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</b>	<b>31</b>

## **DICTAMEN 1/2009:**

---

### **Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias**

Dictamen preceptivo, a petición de la Presidencia del Gobierno, de 12 de febrero de 2009, sobre el avance de "*Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias*", por el trámite ordinario.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha 6 de abril de 2009

### **Para más información:**

---

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación  
**Secretaría General**

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 72  
Juan Peña García (Documentación): Extensión 47  
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental): Extensión 73  
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 43  
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 44

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta  
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tlf: 928 384963 y 928 384932  
Fax: 928 384897

E-mail: [gabinete.ces@gobiernodecanarias.org](mailto:gabinete.ces@gobiernodecanarias.org)  
Web: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)

## Dictamen del CES 1/2009

preceptivo, solicitado por el Gobierno, sobre el avance de  
"Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias"

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Consumo*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el **Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 6 de Abril de 2009**, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, el siguiente,

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTES.

1. El *día 12 de febrero de 2009*, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen, preceptivo previo** del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES**, por el **procedimiento ordinario**, sobre el avance de "**Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias**", en cumplimiento de lo establecido en el **artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada**.

Conforme a lo dispuesto en el **artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de un mes**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el *artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen **se acompaña** la siguiente **documentación**:
  - *Avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.*
  - *Certificación referente al trámite de audiencia de la instrucción del expediente para la aprobación del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.*
  - *Acuerdo de Gobierno de 1 de julio de 2008, relativo al Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.*
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Consumo**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el **Pleno del Consejo**.

4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo el *día 19 de febrero, y los días 3 y 23 de marzo de 2009*. Una sesión de trabajo convocada para el día 16 de marzo no pudo, finalmente, tener lugar al no reunirse el quórum legalmente exigible para su constitución, sin embargo, tal y como está reglamentariamente previsto, los miembros de la Comisión asistentes se constituyeron, con la asistencia de la Secretaría General del Consejo, como grupo técnico de trabajo.

En la **sesión de trabajo de fecha 23 de marzo**, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo** que, incluido en el Orden del Día de las sesiones de trabajo del Pleno del Consejo de *23 y 30 de marzo de 2009* sin que pudiera tomarse en consideración por la inexistencia de quórum suficiente para ello, fue finalmente aprobado por el Pleno en sesión de trabajo de fecha *6 de abril de 2009*.

## II. CONTENIDO DEL "ANTEPROYECTO DE LEY DE CALIDAD ALIMENTARIA DE CANARIAS".

### 1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una Exposición de Motivos, 77 artículos, agrupados en un Título Preliminar y otros cuatro títulos, complementados con tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

### 2. Contenido.

El avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias, según recoge la Memoria justificativa que se adjunta con la solicitud, tiene como objetivos los siguientes:

- Regular los derechos y obligaciones de los operadores alimentarios y establecer las medidas que permitan controlar los productos alimenticios destinados o provenientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, y de otras regiones o estados de la Unión Europea.
- Habilitar a la Comunidad Autónoma de Canarias para la aprobación de normas técnicas de calidad de determinados productos, producidos o elaborados en Canarias, vinculados al consumo tradicional que no dispongan de norma técnica comunitaria o estatal.
- Potenciar los productos producidos o elaborados en Canarias, susceptibles de distinguirse con alguna de las figuras de calidad establecidas en el ámbito comunitario.
- Establecer programas propios de calidad, que permitan distinguir aquellos alimentos de especial singularidad y calidad contrastada, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.
- Regular las entidades de gestión y de control de los productos acogidos a figuras de calidad diferenciada.
- Reforzar las competencias de los inspectores en materia de calidad alimentaria, mediante el establecimiento de un régimen de adopción de medidas cautelares y sancionador.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

#### 2.1. Exposición de Motivos.

En la breve Exposición de Motivos del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, se establece que el objetivo fundamental de dicho Anteproyecto consiste en garantizar la seguridad alimentaria, o "*calidad alimentaria estándar*", con el fin de disminuir los riesgos para la salud pública, proteger los intereses de los consumidores y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales, así como garantizar la calidad diferenciada.

## 2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias con un **Título Preliminar** dividido en dos capítulos. En el Capítulo I, que contiene las Disposiciones Generales, se delimita el objeto, fines y ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, así como el contenido y las definiciones, a efectos de la aplicación e interpretación de la misma. El Capítulo II regula los operadores alimentarios, definiendo lo que se ha de entender por tales, así como sus derechos y deberes.

El **Título I** se ocupa de regular la Calidad Alimentaria Estándar. Se divide en dos capítulos, estando el Capítulo I dedicado a establecer las Disposiciones Generales de la misma, como el concepto, fines y ámbito de aplicación de la calidad alimentaria estándar. En el Capítulo II se regula el Aseguramiento de la Calidad Estándar, estableciendo, entre otros aspectos, los sistemas de autocontrol de calidad y los procedimientos que aseguren la trazabilidad de los productos alimenticios, obligando al establecimiento de las medidas necesarias para la retirada de la cadena alimentaria de aquellos productos no conformes con la normativa de aplicación obligatoria.

El **Título II** se dedica, en cuatro capítulos, a la Calidad Alimentaria Diferenciada, ocupándose el Capítulo I de las Disposiciones Generales, concepto de calidad diferenciada, fines, objetivos y derechos y deberes de los operadores alimentarios acogidos a los programas de calidad diferenciada. El Capítulo II se ocupa de establecer programas propios de calidad que permitan distinguir, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, a aquellos alimentos producidos o elaborados en Canarias, de especial singularidad y calidad contrastada. Se regulan específicamente dichos programas de calidad diferenciada: se recogen los distintivos de calidad de ámbito europeo, como las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas, denominaciones geográficas de bebidas espirituosas, las especialidades tradicionales garantizadas, el símbolo gráfico para productos agrícolas de calidad específicos de las regiones ultraperiféricas (Símbolo RUP) y la producción ecológica, entre otras. Se efectúa una declaración como bienes de dominio público de las denominaciones geográficas de calidad, cuya titularidad se atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias. Se acude a figuras de calidad ya existentes como la producción integrada o las marcas de garantía; habilitándose al Gobierno para la creación de otras nuevas de acuerdo con los requisitos previstos en el Anteproyecto de Ley que se dictamina. Se prevé, asimismo, la creación de una Marca de Calidad Alimentaria de Canarias, de titularidad autonómica, que favorezca la comercialización de los productos acogidos a la misma. En el Capítulo III se regulan los órganos de gestión, atribuyéndose la misma al propio sector que hace uso de los distintivos de calidad, salvo que las circunstancias previstas en el Anteproyecto de Ley justifiquen que dicha gestión se realice por la autoridad administrativa en materia de calidad alimentaria, de forma transitoria. El Capítulo IV se dedica a las entidades de control y certificación, disponiendo el Anteproyecto de Ley que el control y certificación de los productos acogidos a un distintivo de calidad, para que resulte eficiente, deberá ser externo e independiente de los operadores interesados y se llevará a cabo por el organismo público que tenga atribuidas las competencias, o por una entidad privada acreditada.

El **Título III**, denominado Control Oficial de la Calidad Alimentaria, consta de dos capítulos. Dicho control será realizado por la Administración competente para verificar el cumplimiento de la legislación sobre alimentos y elementos para uso alimentario. En el Capítulo I se regula la inspección de alimentos y elementos para uso alimentario, estableciéndose las facultades, obligaciones, acreditación y actuación del personal de inspección, así como las obligaciones y derechos de los operadores alimentarios. El Capítulo II versa sobre las medidas cautelares, detallándose entre otros aspectos, los supuestos en los que procede su adopción, las clases de medidas y las multas coercitivas.

El **Título IV**, y último, dividido en cinco capítulos, trata sobre el Régimen Sancionador. El Capítulo I se ocupa de las infracciones administrativas en materia de conformidad y calidad de alimentos y elementos para uso alimentario, clasificándose dichas infracciones en leves, graves y muy graves. En el Capítulo II regula las sanciones que procede imponer como consecuencia de las infracciones administrativas: se prevé la imposición de sanciones pecuniarias, así como la posibilidad de imponer sanciones accesorias ante determinados tipo de infracciones; los criterios para la graduación de la cuantía de las sanciones y las multas coercitivas. El Capítulo III establece el régimen sancionados aplicable a las entidades de control acreditadas y autorizadas en Canarias. En el Capítulo IV se regula la responsabilidad, aún a título de simple inobservancia, de las personas físicas o jurídicas sancionadas por hechos constitutivos de infracción; la concurrencia de infracciones y la prescripción de las infracciones y de las sanciones. En El Capítulo V se recoge el apercibimiento, el procedimiento sancionador y los órganos competentes para acordar el inicio del procedimiento sancionador, para designar a los instructores y para la imposición de sanciones.

### 2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con **tres Disposiciones Adicionales**, que regulan la utilización de las expresiones "*flor*" y "*media flor*", la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Canarias dicte normas de obligado cumplimiento en materia de calidad estándar y determinados aspectos en relación con vegetales y material sujetos a normas fitosanitarias; completándose con **tres Disposiciones Transitorias**, que tratan acerca del reconocimiento provisional de denominaciones de origen, del régimen transitorio de las potestades de inspección y sanción y de los expedientes sancionadores en trámite. Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con **una Disposición Derogatoria**, y con **tres Disposiciones Finales**, de facultad de desarrollo y aplicación, de actualización de la cuantía de las sanciones y entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES AL “ANTEPROYECTO DE LEY DE CALIDAD ALIMENTARIA DE CANARIAS”.

#### 1. Observaciones de carácter previo.

##### 1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

###### 1.1.1. Respecto a la documentación que acompaña al avance de Anteproyecto de Ley.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, solamente se acompañó, además del texto del avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias, la certificación acreditativa del trámite de audiencia realizado, previsto en los *artículos 105.a) de la Constitución Española* y en la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, y la certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se acuerda continuar con la tramitación del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, y que incorpora como anexo **Memoria justificativa** del avance de Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo previsto en el *Decreto 600/1999, de 19 de noviembre*, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, y de conformidad con el Acuerdo adoptado por éste el 28 de enero de 1993, por el que se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de Ley.

Del examen de dicha *Memoria justificativa*, se advierte error respecto a lo señalado en el *apartado 5* de la misma (Contenido esencial del proyecto), toda vez que según se establece en dicha Memoria el Anteproyecto consta, entre otros extremos, de una parte dispositiva, dividida en un Título Preliminar y cinco Títulos, cuando el avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias remitido, se compone efectivamente de un Título Preliminar y cuatro Títulos. También se aprecia error en la descripción del Título II del avance de Anteproyecto que se realiza en la Memoria, dado que dicho Título se estructura en cuatro capítulos, y no en tres, como se afirma en la citada Memoria; asimismo, ello conlleva que la regulación de los órganos de gestión y las entidades de control de las figuras de calidad diferenciada se contemplen en el Capítulo IV del citado Título II, y no en el Título III, como se señala en la Memoria justificativa. Todos estos errores formales, contenidos en la Memoria justificativa, y que hacen que lo detallado en ella no coincida plenamente con la propia estructura del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, permiten situar la presente iniciativa legislativa en momentos muy preliminares.

No se aporta, entre la documentación remitida con la petición de dictamen, la **preceptiva certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptando la petición de dictamen al CES**, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias, aprobado por el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*.

En relación a esta omisión, es reiterada la posición del Consejo que señala que la utilización, en el trámite de solicitud de dictamen, de la vía incluida en el *artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril*, de creación del Consejo Económico y Social, en la redacción dada por el *artículo 13 de la Ley 4/2001, de 6 de julio*, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excusa de la previa toma en consideración por el Gobierno de las iniciativas sobre las que se dictamina, cuando así lo haya interesado cualquiera de sus miembros, cuando se trata de anteproyectos de ley, como es el caso presente, aleja los pronunciamientos del Consejo del momento en que aquél expresa su "*voluntad política*" respecto de las mismas, sobre todo si tenemos en cuenta la omisión, también, de entre los antecedentes que acompañan a la petición de dictamen, de otra información y documentación complementaria.

En relación a lo anteriormente expuesto, el Consejo advierte que **no consta** entre la documentación anticipada el **Informe de legalidad, acierto y oportunidad**, ni la **Memoria Económica** del Anteproyecto de Ley, ni el **Informe sobre el impacto por razón de género**, exigibles ambos en virtud de lo dispuesto en el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, del Gobierno. Tampoco se aporta el **Informe de la Oficina Presupuestaria** departamental correspondiente, exigible en virtud del *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo*, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del *Decreto 234/1988, de 18 de diciembre*), ni el **Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**, de conformidad con el *artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero*, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda.

**Tampoco se acompaña el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico<sup>1</sup>**, exigible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, ni el **Informe de la Secretaría General Técnica** de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, del Gobierno.

Respecto a la **certificación acreditativa de la realización del preceptivo trámite de audiencia** consagrado en el *artículo 105.a) de la Constitución Española*, el Consejo quiere destacar que lo oportuno hubiese sido que se dispusiera, entre los antecedentes, del resultado de dicho trámite, a fin de que se conozca las observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias por las entidades y organizaciones que se detallan en dicha certificación, y tener constancia, en su caso, de en qué medida el avance de Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen recoge el resultado del trámite de audiencia. Ello facilitaría el papel asignado al Consejo en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.

---

<sup>1</sup> Concluidos los trabajos en Comisión para la elaboración del Proyecto de Dictamen que finalmente valora el Pleno del Consejo, se tiene conocimiento del Informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno sobre el avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.

Consecuentemente con todo lo expuesto, el Consejo Económico y Social manifiesta que la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad la conveniencia de dicha iniciativa. Máxime si se tiene en cuenta que han transcurrido más de siete meses desde la suscripción de la Memoria justificativa de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación -12 de junio de 2008-, y desde el Acuerdo de Gobierno por el que se acuerda continuar la tramitación del Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias -1 de julio de 2008-. Considera el Consejo, que durante dicho período, se ha dispuesto de tiempo más que suficiente para completar el expediente, no pareciendo que esté plenamente justificado por parte del peticionario de la consulta, la escasa documentación remitida junto con el avance de Anteproyecto de Ley.

## 2. Observaciones de carácter general.

### 2.1. Caracterización de las actividades agroalimentarias en Canarias.

En el análisis de la calidad alimentaria debe tenerse en cuenta un aspecto que guarda una estrecha relación con este tema que es la caracterización de las actividades agroindustriales en Canarias. Esta relación se entiende, por una parte porque el avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canaria objeto de dictamen establece obligaciones de carácter general tanto para los productos que se importan como para los que se producen en las Islas, y por otro, porque la regulación de la llamada "calidad diferenciada" tiene entre sus objetivos el estímulo de una producción agraria variada y el apoyo al desarrollo de la industria agroalimentaria.

**TABLA 1.- DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB DE CANARIAS. 2006**

	valor miles de euros	tasa variación interanual (%)	estructura porcentual VAB (%)	empleo total miles de pt	empleo asalariado miles de pt
<b>Producto Interior Bruto a Precios de Mercado</b>	<b>39.105.664</b>	<b>6,7</b>		<b>862,2</b>	<b>756,9</b>
Agricultura, ganadería y pesca	447.694	-8,7	1,3%	18,1	15,1
AA Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	397.616	-9,2	1,1%	15,0	12,7
BB Pesca	50.078	-4,6	0,1%	3,1	2,4
Energía	764.765	-2,9	2,2%	6,8	6,7
Industria	1.576.822	4,2	4,5%	46,7	41,3
DA Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	547.737	-0,1	1,6%	15,1	14,6
Construcción	4.140.833	7,8	11,9%	122,0	107,7
Servicios	27.897.627	6,6	80,1%	668,6	586,1
<b>subtotal (VAB/EMPLEO)</b>	<b>34.827.741</b>	<b>6,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>862,2</b>	<b>756,9</b>
Impuestos netos sobre los productos	4.277.923	11,7			
<b>Producto Interior Bruto a Precios de Mercado</b>	<b>39.105.664</b>	<b>6,7</b>			
Pro-memoria:					
Servicios de no mercado	5.906.683	7,7		181,4	181,4

**Fuente:** INE-Contabilidad Regional

**Nota:** Datos provisionales publicados el 30-12-2008

En líneas generales, y a partir de los datos disponibles de Contabilidad Regional para 2006<sup>2</sup>, el sector primario representa el 1,3% del Valor Añadido Bruto en Canarias, con una contribución de las ramas de agricultura y ganadería muy superior a la de la pesca. En cuanto al sector agroindustrial, identificado por la rama de "Industria de la alimentación, bebidas y tabaco", éste representa el 1,6% del VAB de Canarias y una tercera parte de la aportación del sector industrial.

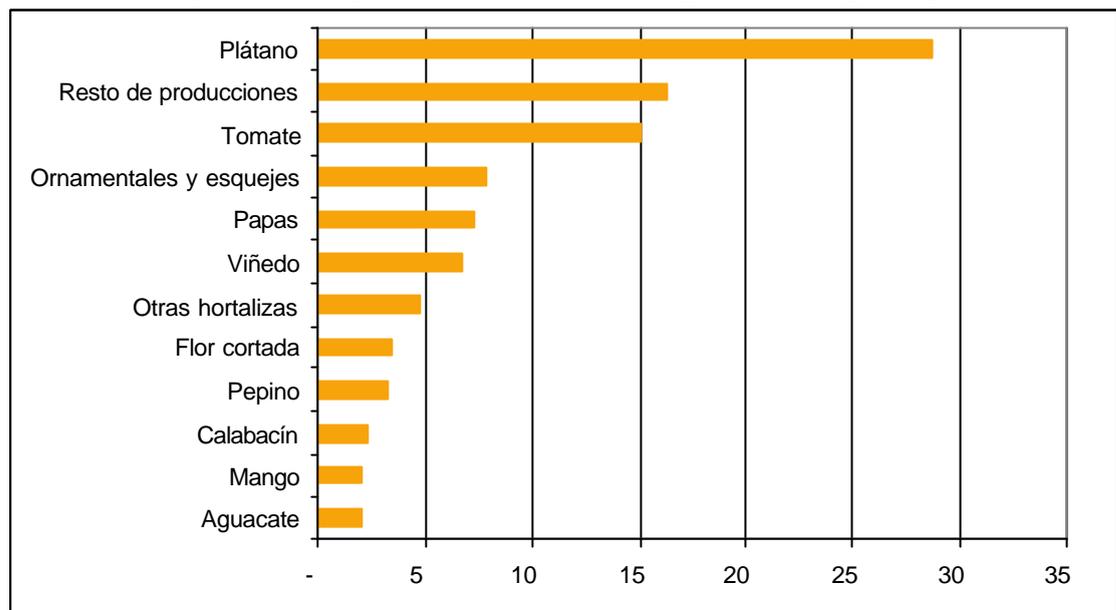
#### 2.1.1. Caracterización de la agricultura

Además de las evidentes limitaciones que impone sobre las explotaciones agrarias en Canarias el factor insularidad, los factores edáficos y la orografía del Archipiélago, la producción agrícola en las Islas también se ve condicionada por los

<sup>2</sup> Se toman los datos de 2006, ya que a pesar de que existe una estimación avance de 2007, ésta no se encuentra disponible para la desagregación por ramas de actividad.

limitados recursos hidrológicos y las condiciones pluviométricas. Este último aspecto permite entender el predominio de la agricultura de secano en Canarias, siendo el viñedo la producción que abarca una mayor extensión de superficie. Por su parte, en el regadío canario es la platanera el cultivo que destaca por encima de cualquier otro, siendo, de hecho, la principal producción agrícola en Canarias.

**GRÁFICO 1.- COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE CANARIAS. 2006**  
(Distribución porcentual del valor de la producción agrícola)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

Según se desprende de los datos publicados por el Servicio de Estadística de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias en la Estadística Agraria de Canarias, en el año 2006 la producción de plátanos significó el 28,73% del valor de la producción agrícola del Archipiélago. Tras la platanera, son las hortalizas el cultivo con mayor presencia en la producción agrícola de Canarias y dentro de las hortalizas, es la producción del tomate la que tiene una mayor importancia. En el año 2006, el cultivo del tomate significó el 15,1% del valor de la producción agrícola. Por detrás de la producción de plátanos y tomates, la de flores y plantas ornamentales es la tercera producción agrícola en importancia. En el año 2006 este cultivo significó el 11,4% de la producción agrícola. En el secano canario el viñedo es el principal cultivo, que contribuyó en un 6,7% a la producción agrícola total del Archipiélago.

### 2.1.2. Caracterización de la ganadería

Según se desprende de los datos publicados por el Servicio de Estadística de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias, en el año 2006 el subsector ganadero representó algo más de la cuarta parte (26,95%) del valor de la producción agraria del Archipiélago. No obstante, se observan ciertas diferencias en cuanto a la importancia relativa del sector a nivel provincial. En concreto, en la provincia de Las Palmas, la cuota de la producción

ganadera (31,87%) sobre la producción agraria es superior a la que exhibe en la provincia de Santa Cruz de Tenerife (22,57%). Además, la cuota de la provincia de Las Palmas en la producción ganadera total del Archipiélago (55,71%) es superior a la de Santa Cruz de Tenerife (44,29%).

La producción ganadera en Canarias se caracteriza por su excesiva concentración en pocos productos y por un nivel de producción insuficiente para abastecer la demanda interior, a excepción del subsector avícola de puesta (Informe Anual del CES de Canarias 2001, capítulo 10). La principal producción ganadera en el Archipiélago es la lechera, que supone algo más de la tercera parte del valor de la producción ganadera de Canarias, ocupando un lugar destacado la producción de leche de caprino. Este porcentaje se eleva por encima del 44% en la provincia de Las Palmas, que, además, es la que concentra la mayor parte de la producción lechera del Archipiélago, con una cuota del 63,99%.

En cuanto a la producción de carne, ésta supone un 31,18% de la producción ganadera canaria, aunque, una vez más, se observan diferencias en cuanto a la importancia relativa del sector por provincias. Así, en la provincia de Las Palmas ésta supone el 27,58% de la producción ganadera, mientras que en la provincia de Santa Cruz de Tenerife la proporción se eleva hasta el 35,72%. Por tipo de producción, es la de caprino (48,50%) la que predomina en la producción de carne de las islas orientales, mientras que en las islas occidentales son la de porcino (28,39%) y ave (30,00%).

### **2.1.3. Caracterización de la pesca**

La producción de pesca fresca en Canarias acumula un descenso entre los años 2000 y 2004 de más del 20%. Por especies, el mayor descenso lo registra la pesca de pelágicos, con una caída acumulada del 21,3%. Le sigue la pesca de moluscos (-14,58%) y demersales (-10,75%). No obstante, es de destacar la recuperación experimentada por la pesca de pelágicos durante el año 2004.

El 28 de julio de 2005, La Unión Europea y Marruecos suscriben un nuevo acuerdo de pesca, que fue finalmente ratificado en 2007. El nuevo acuerdo es visto con cierto optimismo, y debería permitir un desahogo a la flota artesanal canaria. No obstante, debe tenerse en cuenta que las licencias otorgadas a barcos españoles son muchas menos de las que existían en virtud del acuerdo de 1995. Con todo, habrá que dejar transcurrir cierto tiempo para poder valorar el impacto del nuevo acuerdo sobre el sector pesquero canario.

En cuanto a la acuicultura, según se desprende de los datos disponibles, los últimos años han sido testigos de un desarrollo sostenido de esta actividad en Canarias. Especialmente intenso ha sido el crecimiento de la producción entre 2005 y 2006, con un incremento del 72,34%. Por especies, la producción de lubina supone la tercera parte de la producción total, mientras que la de dorada representa las dos terceras partes restantes. Los datos anteriores ponen de manifiesto lo concentrada que se encuentra la producción acuícola en Canarias.

#### 2.1.4. Caracterización del sector agroindustrial

Según se desprende de los datos de la Contabilidad Regional de España, base 2000 (CRE-2000), la industria agroalimentaria<sup>3</sup> en Canarias destaca por el elevado peso que tiene en el sector industrial (véase la tabla 1). Ésta supuso, en el año 2006, el 34.7% de la producción de la industria en el Archipiélago, una proporción que casi triplica la que tiene a escala nacional. Este porcentaje tan elevado ha de interpretarse como el resultado del menor tamaño relativo del sector industrial en la economía canaria. De hecho, la industria representa el 1.6% del VAB canario. La dinámica reciente (2000-2005) seguida por la producción real del sector en Canarias ha sido poco favorable. En concreto, ésta ha registrado una tasa de variación media anual acumulativa negativa del 0,73%, mientras que a nivel nacional la tasa de crecimiento ha sido del 1,42%. De hecho, la industria agroalimentaria canaria es la tercera que mayor decrecimiento experimenta entre los años 2000 y 2005, por detrás de Baleares y Aragón.

En Canarias el sector agroindustrial se enfrenta a dos condicionantes de gran alcance. Por un lado, la escasez de recursos naturales propios, capaces de ser transformados. Y, por otro lado, la estrechez del mercado local/regional y su carácter fragmentado (Programa de Desarrollo Rural de Canarias 2007-2013, p. 55).

No obstante lo anterior, y aún teniendo en cuenta la baja elasticidad renta que presenta la demanda de muchos de los productos de la industria agroalimentaria, el sector cuenta con dos potencialidades a explotar. Por un lado, la tendencia creciente de los consumidores a consumir productos tradicionales y artesanales de calidad. Por otro lado, el mercado potencial no se limita a la población autóctona, sino que abarca también a la población turista que visita las Islas (Programa de Desarrollo Rural de Canarias 2007-2013, p. 55).

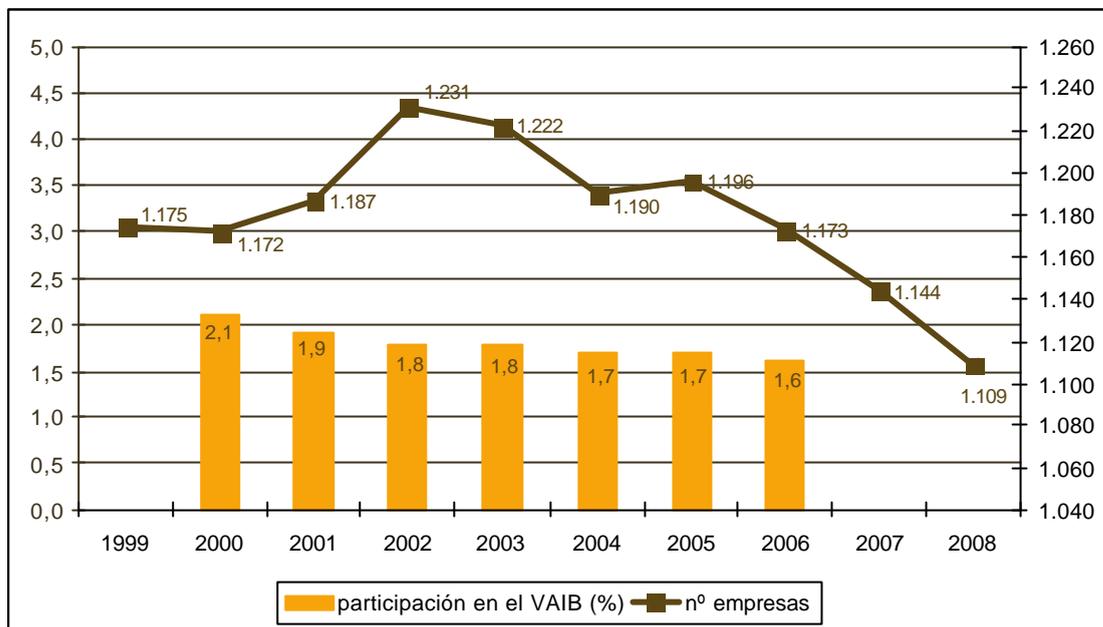
La importancia relativa de la industria agroalimentaria canaria respecto al conjunto de actividades industriales y la incidencia del avance de anteproyecto de ley que se dictamina, aconseja un breve análisis cuantitativo con el objetivo de propiciar una mejor caracterización de este subsector.

Así, según los últimos datos publicados por el INE del Directorio Central de Empresas (DIRCE), a 1 de enero de 2008 se contabilizaron 1.109 empresas agroindustriales<sup>4</sup> en Canarias. Como se puede ver en el gráfico 2, en el periodo 2002-2008, se ha producido una disminución en el número de empresas en este sector, que coincide con una contracción en la participación relativa del sector agroindustrial en el PIB de Canarias.

<sup>3</sup> Realmente los datos de la Contabilidad Regional de España (CRE-2000) se refieren a las Divisiones 15 y 16 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), que se corresponden respectivamente con las industrias de productos alimenticios y bebidas, e industria del tabaco.

<sup>4</sup> Por disponibilidad de datos y por coherencia con los datos de Contabilidad Regional, tomamos como empresas agroindustriales en el DIRCE, las correspondientes a las Divisiones 15 y 16 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), que se corresponden respectivamente con las industrias de productos alimenticios y bebidas, e industria del tabaco.

**GRÁFICO 2.- NÚMERO DE EMPRESAS AGROINDUSTRIALES Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL (%) EN EL PIB. CANARIAS. 1999-2008**



**Fuente:** Directorio Central de Empresas y Contabilidad Regional de España. INE. Elaboración propia

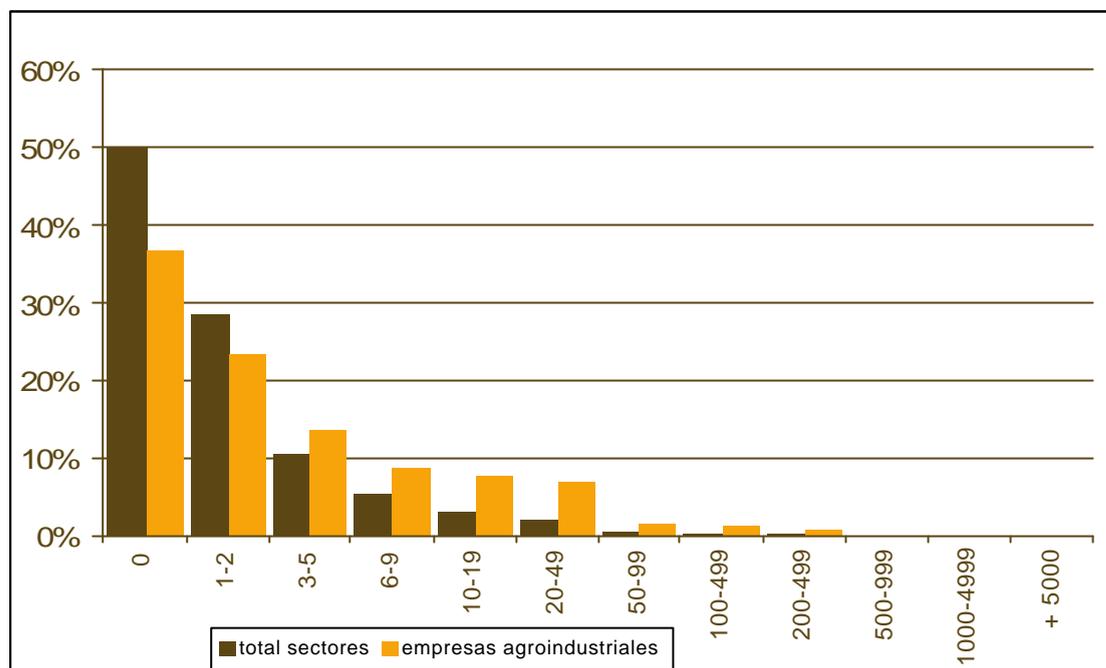
En cuanto al número de asalariados (tabla 2 y gráfico 3), las empresas del sector agroindustrial muestran un tamaño relativo mayor que la media de las empresas canarias. Así, el porcentaje de empresas agroindustriales sin asalariados o con 1 ó 2 asalariados representa el 60% del total de empresas agroindustriales, mientras que para el conjunto de la economía canaria, las empresas de este tamaño representan el 80%. Es por tanto, a partir de la categoría de "entre 3 y 5 asalariados" y hasta el estrato "de 200 a 499 asalariados" donde las empresas agroindustriales muestran un mayor porcentaje relativo que en el conjunto de las empresas canarias.

**TABLA 2.- NÚMERO DE EMPRESAS POR ESTRATO DE ASALARIADOS PARA EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA CANARIA Y SECTOR AGROINDUSTRIAL. CANARIAS. 2008**

	total sectores	sector agro industrial
<b>Total nº de empresas</b>	<b>143.471</b>	<b>1.109</b>
Sin asalariados	71.798	406
De 1 a 2 asalariados	40.806	259
De 3 a 5 asalariados	15.032	151
De 6 a 9 asalariados	7.411	95
De 10 a 19 asalariados	4.398	84
De 20 a 49 asalariados	2.672	78
De 50 a 99 asalariados	693	16
De 100 a 199 asalariados	406	12
De 200 a 499 asalariados	207	8
De 500 a 999 asalariados	37	0
De 1000 a 4999 asalariados	11	0
De 5000 o más asalariados	0	0

**Fuente:** Directorio Central de Empresas. INE. Elaboración propia

**GRÁFICO 3.- PORCENTAJE DE EMPRESAS POR ESTRATO DE ASALARIADOS PARA EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA CANARIA Y SECTOR AGROINDUSTRIAL. CANARIAS. 2008**



Fuente: Directorio Central de Empresas. INE. Elaboración propia

Por último, en esta breve caracterización del sector agroindustrial canario, cabe destacar la importancia relativa del número de empresas de cada una de las actividades que abarca este sector. Así, a partir de los datos de la tabla 3, se puede apreciar que aparte del epígrafe de actividad genérico "fabricación de otros productos alimenticios", que comprende el 53% de las empresas del sector, destaca la importancia del número de empresas dedicadas a la elaboración de bebidas e industrias lácteas.

**TABLA 3.- NÚMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL POR EPÍGRAFE (grupo CNAE-93). CANARIAS. 2008**

	nº empresas	%
<b>TOTAL AGROINDUSTRIAL (15+16)</b>	<b>1.109</b>	<b>100%</b>
<b>15 Industria de productos alimenticios y bebidas</b>	<b>1.070</b>	<b>96,5%</b>
151 Industria cárnica	53	4,8%
152 Elaboración y conservación de pescados y prod. a base de pescado	10	0,9%
153 Preparación y conservación de frutas y hortalizas	33	3,0%
154 Fabricación de grasas y aceites (vegetales y animales)	5	0,5%
155 Industrias lácteas	146	13,2%
156 Fabricación de prod. de molinería, almidones y productos amiláceos	54	4,9%
157 Fabricación de productos para la alimentación animal	13	1,2%
158 Fabricación de otros productos alimenticios	592	53,4%
159 Elaboración de bebidas	164	14,8%
<b>16 Industria del tabaco</b>	<b>39</b>	<b>3,5%</b>
160 Industria del tabaco	39	3,5%

Fuente: Directorio Central de Empresas. INE. Elaboración propia

## **2.2. Especial consideración sobre la importancia estratégica de la agricultura y la ganadería en el sistema agroalimentario de Canarias**

Pese al retroceso sufrido en el sector primario y en especial en la producción orientada al mercado interior, la producción local han continuado abasteciendo de productos frescos a los consumidores de las Islas, aunque no puede ocultarse que cada vez suponen un porcentaje menor en la cesta de la compra. Según estimaciones realizadas por la empresa pública Gestión del Medio Rural de Canarias, sólo algo más del 6% de los productos que adquieren las familias canarias tiene un origen local.

### **2.2.1. Relación entre el sector primario y el agroalimentario.**

En las últimas décadas, el sector primario ha experimentado un importante proceso de modernización que lo ha llevado al establecimiento de unos lazos más estrechos con otras ramas de actividad de la economía. El desarrollo de estos eslabonamientos interindustriales se traduce en Canarias en que el sector agrario actualmente contribuye al sostenimiento de la demanda de otras actividades industriales y de servicios (especialmente, del turismo) y, al mismo tiempo, al aprovisionamiento de la industria alimentaria, la cual se ha convertido en un elemento fundamental dentro de la industria de Canarias.

En este sentido cabe destacar la estrecha relación existente entre el sector agropecuario y el agroindustrial y la necesidad de aprovechar las sinergias existentes entre ambos sectores. La existencia de una industria agroalimentaria fuerte que se nutra de insumos agrarios locales es un elemento estratégico para el impulso de la producción agraria de las islas. Por otra parte, la existencia de unos niveles suficientes de producción agropecuaria local con niveles de calidad óptimos resulta clave para el desarrollo de la industria agroalimentaria. Respecto a esto último, cabe destacar que no solamente resulta conveniente disponer de producción agropecuaria local para abaratar la estructura de costes de la industria agroalimentaria y recurrir en menor medida a la importación de insumos, sino que también constituye un elemento esencial para la diferenciación de los productos de la industria agroalimentaria canaria. Por tanto, ante la tendencia creciente de los consumidores a consumir productos tradicionales y artesanales de calidad, el hecho de contar con una gama de productos alimentarios hechos en Canarias a partir de insumos locales puede ser un elemento diferenciador para distintos segmentos de mercado (consumo local, turístico, exportación).

Por todo lo anterior, ya en el Informe Anual 2008, desde el Consejo Económico y Social de Canarias se destacaba la necesidad de potenciar las sinergias existentes entre el sector primario y el resto de los sectores productivos, en especial con la industria agroalimentaria.

### **2.2.2. El nivel de autoabastecimiento de alimentos en Canarias y su evolución reciente.**

A la hora de analizar el grado actual de cobertura de la demanda de alimentos en Canarias con la producción local, se hace necesario tener en cuenta el efecto de la adhesión de Canarias a la Unión Europea, ya que en buena medida, ha determinado la trayectoria seguida por el sector.

El Programa POSEI, configurado como la combinación de las ayudas destinadas al apoyo de la producción local y las destinadas a reducir el sobrecoste de las importaciones ha jugado un papel determinante.

Dando por buenas las estadísticas de producción de la Consejería de Agricultura del Gobierno de Canarias, y las de importaciones y exportaciones de la Dirección General de Aduanas, se puede calcular la oferta disponible aparente de alimentos y la importancia que tienen en la misma los artículos obtenidos en las Islas.

**TABLA 4.- CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LA OFERTA DISPONIBLE APARENTE DE ALIMENTOS FRESCOS. PROMEDIO 1990-1992 / PROMEDIO 2004-2006.**

Partidas arancelarias	A. Importación	B. Exportación	C. Producción Local	D. Oferta Disponibile	% C/D
(0201 a 0210) Carne	+35,87	+44,19	+11,20	+30,56	-14,83
(0401 a 0402) Leche (Convertidos a su equivalente en leche líquida)	+57,90	-6,96	+9,97	+51,96	-27,58
(0401 a 0406) Leche, mantequilla y queso (Convertidos a su equivalente en leche líquida)	+55,97	+107,81	+9,97	+51,06	-27,19
(0407 a 0408) Huevos	+344,11	+160,87	-28,85	-11,45	-19,64
(0409) Miel natural	+42,05		+94,87	+44,81	+34,18
(0701 a 0714) Hortalizas y legumbres	+77,52	-10,14	+0,87	+31,98	-23,57
<i>Hortalizas y legumbres descontados tomates (0702) y pepinos (0707)</i>	+75,13	-74,21	+30,12	+52,76	-14,82
(0801 a 0810) Frutas	+19,87	-1,29	+2,32	+18,54	-13,69
<i>Frutas descontado plátanos (0803)</i>	+17,28	+8,07	+54,01	+30,20	+18,30
(1000) Cereales	+2,65	+673,64	-65,28	-0,08	-65,22
(2204) Vino	+3,09	-15,83	-34,83 (1)	-7,16	-29,82

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y la Dirección General de Aduanas

Gracias a las ayudas del POSEI de apoyo a la producción local, prácticamente en la totalidad de las producciones agropecuarias se ha producido un incremento en el periodo en que Canarias ha estado integrada plenamente en la Unión Europea, como puede observarse en la tabla 4.

Ahora bien, aunque en muchos casos la oferta local se haya incrementado, el peso de la producción canaria en el total disponible de alimentos en las Islas es cada vez menor, pues las importaciones han crecido aún más para atender la demanda de una población creciente y con mayores niveles de renta.

En cuanto al marco de apoyo de la producción interior agraria y las medidas para garantizar el abastecimiento en Canarias, desde el Consejo se suscribe lo ya acordado por el Parlamento de Canarias, en la Comisión de Estudio del REA creada en 1996, en la que se establecía entre otras cuestiones que *"la consideración del POSEICAN como marco de desarrollo general de Canarias y el REA como instrumento necesario para aplicación de la PAC, exige un perfecto ajuste entre producción agraria y ganadera, industria agroalimentaria y actividad comercial importadora."*

En el contexto descrito, desde la perspectiva del CES todavía existe margen para que la producción local juegue un papel importante en el abastecimiento del mercado interior. Se debe tener en cuenta que la producción agroalimentaria en Canarias no puede en ningún caso abastecer la totalidad de la demanda de los habitantes del Archipiélago. Ahora bien, conociendo las limitaciones, sí que puede plantearse el crecimiento de la oferta disponible de origen local en un importante número de artículos, de manera que el grado de dependencia del exterior no siga aumentando.

Por ello, el Consejo considera que es necesario aplicar políticas que contribuyan a un incremento y mejora de la producción, en términos de calidad y continuidad, ya que, sin lugar a dudas, la producción local es fundamentalmente para el abastecimiento de la industria, de forma que el sector primario pueda crecer a través de su vinculación con el industrial.

### **2.3. A propósito de la regulación de la calidad alimentaria.**

**2.3.1.** La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los *artículos 38, 131, 149.1.11 y 149.13 de la Constitución Española*, tiene competencia exclusiva, a tenor del *artículo 31, apartados 1, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias*, entre otras materias, sobre la agricultura y ganadería, sobre la ordenación y planificación de la actividad económica regional y sobre las denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

En materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, fueron traspasadas a la Comunidad Autónoma de Canarias, las funciones y servicios de la Administración del Estado, mediante *Real Decreto 282/1995, de 24 de febrero*.

**2.3.2.** Asimismo, la calidad alimentaria ha sido regulada por el Derecho Comunitario: por un lado se ha dictado normativa que tiene como principal objetivo establecer mecanismos de garantía de la seguridad alimentaria, como el *Reglamento CE nº 884/2001*, por el que se establecen disposiciones para los documentos que acompañan al transporte de productos del sector vitivinícola y para los registros que se han de llevar en dicho sector, el *Reglamento CE nº 178/2002, de 28 de enero*, por el que se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, o el *Reglamento CE nº 852/2004, de 29 de abril*, sobre higiene de los productos alimenticios.

Por otro lado, se han dictado reglamentos comunitarios que tienen como objetivo el establecimiento de requisitos de calidad diferenciada, entre los que destacan, los *Reglamentos CE nº 509/2006, de 20 de marzo*, sobre especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, y *nº 1216/2007, de 18 de octubre*, por el que se establecen disposiciones de aplicación de aquel, los *Reglamentos CE nº 510/2006, de 20 de marzo*, sobre la protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios y, *nº 1898/2006, de 14 de diciembre*, por el que se establecen disposiciones de aplicación de aquel, los *Reglamentos CE nº 247/2006, de 30 de enero*, en lo que se refiere al establecimiento de un símbolo gráfico para productos

de calidad de las regiones ultraperiféricas y, el *nº 793/2006, de 12 de abril*, por el que se establecen disposiciones de aplicación de aquel.

**2.3.3.** En el ámbito estatal, se han dictado, por lo que a la seguridad alimentaria se refiere, entre otras disposiciones, 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, o el *Real Decreto 50/1993, de 15 de enero*, por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios. Por lo que respecta a la regulación de la calidad alimentaria en el ámbito del Estado, se ha dictado la *Ley 24/2003, de 10 de julio*, de la Viña y el Vino, el *Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre*, relativo a la producción integrada de productos agrícolas y el *Real Decreto 1069/2007, de 27 de julio*, sobre el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de denominaciones de origen e indicaciones geográficas.

**2.3.4.** Respecto a la legislación autonómica, que versa sobre aspectos relativos a la calidad alimentaria, se han dictado algunas leyes que regulan el sector vitivinícola (*Ley 10/2007, de 26 de noviembre*, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía; *Ley 8/2003, de 20 de marzo*, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha; *Ley 8/2005, de 10 de junio*, de Viña y Vino de Castilla y León; *Ley 15/2002, de 27 de junio*, de Viñas de Cataluña; *Ley 2/2005, de 27 de mayo*, de Ordenación Vitícola de la Comunidad Valenciana; *Ley 6/2003, de 12 de noviembre*, sobre las normas reguladores de los Consejos Reguladores del Vino, de Murcia; *Ley 8/2002, de 18 de octubre*, de Vitivinicultura de La Rioja; *Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre*, de Caza y Pesca de Navarra; *Ley 5/2004, de Ordenación Vitivinícola del País Vasco*); la agricultura ecológica (*Ley 6/1992, de 26 de noviembre*, de Fomento de la Agricultura Ecológica, Natural y Extensiva de Extremadura y la *Ley 10/2006, de 29 de diciembre*, de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi); los productores agroalimentarios y las organizaciones interprofesionales (*Ley 1/1999, de 17 de marzo*, relativa al Estatuto de los productores e industriales agroalimentarios de las Islas Baleares y la *Ley 1/2005, de 4 de marzo*, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias de Andalucía). La calidad alimentaria ha sido regulada, en el ámbito autonómico, mediante las siguientes leyes: *Ley 9/2006, de 30 de noviembre*, de Calidad Alimentaria de Aragón; *Ley 7/2007, de 15 de marzo*, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha; *Ley 2/2005, de 18 de febrero*, de Calidad Alimentaria de Galicia, *Ley 5/2005, de 1 de junio*, de Calidad Agroalimentaria de La Rioja y *Ley 14/2003, de 13 de junio*, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña.

**2.3.5.** En la Comunidad Autónoma de Canarias, relacionado con la calidad alimentaria, se han dictado algunas disposiciones que regulan cuestiones muy específicas dentro de la calidad, entre las que cabe mencionar la *Ley 1/2005, de 22 de abril*, de creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante *Decreto 213/2008, de 4 de noviembre*, la *Ley 10/2006, de 11 de diciembre*, de Consejos Reguladores de Vinos de Canarias, desarrollada mediante el *Decreto 146/2007, de 24 de mayo*, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dichos Consejos, y el *Decreto 79/2003, de 12 de mayo*, por el que se regula el sistema agrícola de producción integrada de Canarias.

#### 2.4. La calidad de los productos agrícolas en la Unión Europea: sobre la comercialización, requisitos de producción y regímenes de calidad diferenciada.

Las políticas de promoción de calidad de productos agroalimentarios, como una de las alternativas al desarrollo del sector primario y del medio rural, han sido durante los últimos años objeto de particular atención en distintos documentos comunitarios. Asimismo, la reflexión en los países europeos sobre el futuro de la agricultura y del medio rural sitúa claramente la calidad como un aspecto central del proyecto que ha de conformar el proceso actual que se sigue en la Unión Europea para la revisión de su política agraria y el desarrollo del mundo rural.

Así, el carácter y la calidad excepcional de los productos agroalimentarios, tanto atendiendo a su lugar de producción como a los métodos utilizados para obtenerlos y elaborarlos, se constituyen, a través de su expreso reconocimiento, en elementos que permitirán identificar zonas geográficas de producción, métodos tradicionales de elaboración, ingredientes especiales, etc..., particularmente protegidos a través de la **calidad diferenciada**.

Los logotipos correspondientes a las **Denominaciones de Origen Protegidas<sup>5</sup> (DOC)** y a las **Indicaciones Geográficas Protegidas<sup>6</sup> (IGP)** se aplican a productos agropecuarios y alimenticios cuyas características, tal y como se ha indicado, los vinculan estrechamente con un territorio o lugar concreto.

Las **Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG)** identifican productos ligados a un método particular de producción, con unas características diferenciadas, bien por estar compuesto por ingredientes tradicionales, o porque se ha fabricado siguiendo métodos tradicionales.

Por último, la Unión Europea también distingue con un logo de calidad a los productos procedentes de la **Agricultura Ecológica**, que se puede definir, de manera sencilla, como un método de producción que conserva la estructura y fertilidad del suelo, evita el uso de productos químicos de síntesis, como fertilizantes, plaguicidas, antibióticos, etc..., y fomenta el bienestar de los animales.

Consideraciones y conceptos, todos ellos, que aparecen en el avance de Anteproyecto de Ley que se analiza.

En relación a todo ello, el CES, ya desde estas observaciones de carácter general y en relación a la definitiva redacción de la, que en su momento será, Ley de Calidad Alimentaria de Canarias, quiere llamar la atención sobre el hecho de que, la Unión Europea, a través de la **Comisión Europea, lanza a finales de 2008 un importante proceso para la revisión de los requisitos de producción y normas de comercialización, de los regímenes de calidad específicos Comunitarios, y de los distintos regímenes de certificación**, que podría, finalmente, introducir cambios que habrán de ser tenidos en cuenta.

<sup>5</sup> Un producto con el logotipo DOC ha demostrado que posee unas características que sólo son posibles gracias al entorno natural y a las habilidades de los productores de la zona de producción con la que está asociado. Para los productos DOC se exige que todas las fases del proceso de producción de alimento se realicen en la zona en cuestión.

<sup>6</sup> El logotipo IGP identifica un producto asociándolo a una zona determinada en la que, al menos, tiene lugar una etapa del proceso de producción

En efecto, el **Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la Unión Europea**, de enero pasado, conoció de las **prioridades de la actual Presidencia** en materia agrícola para los próximos seis meses. Entre ellas figura, con carácter destacado, la **revisión de la política de calidad de los productos agrícolas y alimentarios** de la Unión Europea.

Además, hemos de tener en cuenta que junto a la revisión de esta política se produce la continuación del **debate sobre el futuro de la PAC**: básicamente a través de la progresiva disminución de la envoltante presupuestaria comunitaria asignada a la PAC y la **reorientación de los medios financieros** de su primer pilar hacia el segundo pilar (el desarrollo rural). Otra importante cuestión relacionada con todo esto es el **progresivo desacoplamiento en el seno de la política agraria comunitaria**.

En la base de este proceso de revisión en la materia que nos ocupa está, de un lado la apuesta de la Unión Europea por la calidad y a partir del elevado nivel de seguridad que la legislación comunitaria garantiza a lo largo de toda la cadena alimentaria, y de otro el reconocimiento expreso de la presión que se ejerce a los agricultores europeos a través de la entrada de productos de los países emergentes y en desarrollo, obtenidos a bajo coste, consecuencia de la globalización y de la mayor competencia mundial, tanto en lo que se refiere a las materias primas agrícolas como a los productos con valor añadido.

## 2.5. Algunas consideraciones sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

En la actualidad se encuentra en fase de discusión en la Unión Europea una **propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor**. El proyecto de propuesta consolida y actualiza dos ámbitos de la legislación sobre etiquetado: el etiquetado de los alimentos en general y el etiquetado sobre las propiedades nutritivas, cubiertos respectivamente por las *Directivas 2.000/13/CE* y *90/496/CEE*.

La propuesta trata de ajustarse a la política de la Comisión de mejora de la legislación, a la Estrategia de Lisboa y a la Estrategia de U.E. de Desarrollo Sostenible. Hace especial hincapié en la simplificación del proceso de reglamentación, reduciendo de esta forma la carga administrativa y propiciando la mejora de la competitividad de la industria agroalimentaria europea, al tiempo que se garantiza la seguridad de los alimentos, su calidad, manteniendo un elevado nivel de protección de la salud pública, y mejorando la información a los consumidores.

En relación a todo ello, **el CES también recomienda estar a como finalmente quede este marco normativo** por las previsibles consecuencias que tendrá para la materia objeto del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.

## 2.6. Algunas breves referencias sobre la política de seguridad alimentaria en la Unión Europea.

La **seguridad alimentaria** constituye una **prioridad estratégica para la Comisión Europea**, cuya política en esta materia tiene como objetivo principal proteger la salud e intereses de los consumidores.

Garantizar y asegurar la inocuidad de los alimentos, exige tomar en consideración todos los aspectos de la cadena de producción alimentaria, y entenderla como **proceso continuo desde la producción primaria hasta al venta o el suministro de alimentos al consumidor.**

En este sentido se publicó en el año 2000 el **Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria**, al que le ha seguido la elaboración de una amplísima reglamentación, a mucha de las cuales se hace referencia a lo largo del presente dictamen.

Las responsabilidades, funciones y competencias en materia de calidad y seguridad alimentaria se encuentran habitualmente distribuidas entre un amplísimo elenco de agentes, públicos y privados, de diferentes administraciones territoriales o en manos de operadores de titularidad privada

## 2.7. Respecto a la oportunidad del Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias.

**2.7.1.** Una primera reflexión que habría que hacer, y en relación a la materia objeto de regulación, es la de que si, más allá del reconocimiento del ámbito de competencia para adoptar un marco específico legal, éste resulta absolutamente necesario. Y si, siendo necesario, las expectativas que pretende cubrir se logran, o no, con el texto del avance de anteproyecto de Ley sometido a dictamen, garantizan los intereses de los consumidores en esta materia, y no introducen, en su caso, elementos que resten competitividad a los operadores económicos.

Es reiterada la posición del Consejo en relación a que el establecimiento de cualquier marco normativo, con independencia de los preceptivos informes que exija su itinerario administrativo, se acompañe, también, de aquellos análisis que ayuden a determinar sus efectos reales en el funcionamiento de la economía y la competitividad empresarial.

En líneas generales, y en relación a esta materia (seguridad y calidad alimentaria), el marco regulatorio aplicable está caracterizado por un complejo entramado de normas, agentes y responsabilidades que, en principio, exigirían un tratamiento normativo integrado y probablemente, en opinión del Consejo, con la exigencia de una previa planificación sectorial en materia de calidad y/o seguridad alimentaria.

Tal y como se refleja en la propia **Memoria justificativa** del avance de Anteproyecto de Ley, se da una triple confluencia de instancias reguladoras: potestad legislativa de la Unión Europea, del Estado Español, y de la Comunidad Autónoma. Pero no sólo se trata de esto, sino que además, desde el punto de vista material, hay concurrencias materiales, en particular en materia de alimentación, sanidad, comercio y protección de los consumidores.

**2.7.2.** La atribución y distribución de competencias para legislar en esta materia ha de ser compatible con un régimen armonizado en virtud de lo que prescribe el derecho comunitario y atendiendo también a las propias competencias del Estado. Por otro lado, el marco legislativo, que finalmente se acuerde en la Comunidad Autónoma, ha de implicar necesariamente un esfuerzo de simplificación, racionalización y adaptación y mejora de las disposiciones en esta materia.

Las referencias y disposiciones, en materia de identificación de las distintas modalidades de calidad diferenciada, no deben implicar confusión para los consumidores ni resultar particularmente gravoso para los operadores y empresas

**2.7.3.** Sin que sea el CES la instancia finalmente llamada a pronunciarse sobre la adecuación del texto sometido a dictamen al marco legal, aspecto éste reiterado desde el Consejo, queremos sin embargo señalar que el acierto que finalmente tenga regular esta materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma, más allá de la competencia que se tenga en virtud de lo asumido por nuestro Estatuto de Autonomía, no se pueden eludir, desde el punto de vista de la oportunidad, los previsibles efectos que pudiera tener esta regulación en relación al fraccionamiento del mercado único y a la circulación de bienes como límite a nuestra propia competencia en las materias reguladas.

**2.7.4.** También como observaciones de carácter general, en opinión del Consejo, y dado que la calidad y la seguridad son términos completamente distintos, consideramos que el título del avance de Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, en la medida en que emplea el término "calidad" como sinónimo de "seguridad", incumple con lo preceptuado en 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, en tanto en cuanto dicha norma prohíbe toda publicidad o redacción contractual que pueda inducir a error o confusión de los consumidores.

En este mismo sentido, también se pone de manifiesto que en el avance de Anteproyecto de Ley se intenta equiparar la calidad alimentaria estándar con la seguridad alimentaria. En opinión del CES, con el objetivo de armonizar con el vocabulario utilizado habitualmente y evitar confusiones, que puedan inducir a utilizar frases a lo largo del articulado del avance de Anteproyecto de Ley a conveniencia, no debe utilizarse "calidad alimentaria estándar" como equivalente de seguridad alimentaria. La calidad (diferenciada) se podría considerar un valor añadido al producto; si bien durante la producción del mismo deben respetarse unas normas básicas generales que garanticen su inocuidad. En este sentido, es importante aclarar que la seguridad alimentaria se refiere a un conjunto de normas que protegen y fomentan la salud de los consumidores.

Podría afirmarse, por una parte, que los productos que respeten dichas normas de seguridad alimentaria tienen también "calidad", dado que, una de las acepciones de calidad, según la Real Academia de la Lengua Española, es la "adecuación de un producto o servicio a las características especificadas". Pero aún así, el Consejo insiste en la necesidad de evitar el término seguridad alimentaria cuando nos referimos a calidad. Por otra parte, documentos de la FAO y de la Unión Europea, indican que los alimentos deben ser seguros y de calidad, con lo cual no cabe confundir o utilizar estos términos como sinónimos.

En opinión del Consejo, tienen calidad estándar todos aquellos alimentos que cumplen la normativa de seguridad alimentaria de obligado cumplimiento para ese producto en concreto; existiendo sellos de calidad -calidad diferenciada-, que garantizan además, que esos productos se producen con unos criterios especiales (DOC, IGP, Agricultura Ecológica, etc.).

### 3. Observaciones de carácter particular.

#### 3.1. En relación al Título Preliminar.

##### 3.1.1. Sobre el Capítulo I, disposiciones generales

Respecto a los **artículos 1, 2 y 3**, si bien en éstos se dispone que la norma (Anteproyecto de Ley) tiene como objetivo principal: *establecer el marco normativo para garantizar la calidad de los alimentos producidos o comercializados* en la Comunidad Autónoma de Canarias, *concretar la consecución de terminados fines*, y, por último, *fijar su ámbito de aplicación material y territorial*; de una lectura conjunta del texto advertimos que éste centra su atención en la *calidad diferenciada*, mencionándose únicamente la calidad estándar para garantizar la seguridad de los alimentos. Lo que hace que estemos ante una imprecisa e insuficiente definición del objeto del Anteproyecto de Ley.

En opinión del Consejo, no es conveniente realizar la equiparación entre calidad estándar con seguridad alimentaria.

De manera particular, y sobre el **artículo 3** del avance de Anteproyecto de Ley, en opinión del Consejo debería examinarse el alcance de la redacción dada a este precepto, por los potenciales efectos en la compartimentación del mercado en su ámbito de aplicación.

Por otro lado, advertimos también sobre una cierta inexactitud e imprecisión cuando el texto se refiere a "*...otras normativas específicas*", ya que en esta parcela de actividad, la alimentaria, tal y como se señala en el presente Dictamen ya desde las observaciones de carácter previo, inciden multitud de normas, algunas de tipo sectorial en función del producto de que se trate, otras relacionadas con la posición en el mercado de los consumidores y, aún, algunas otras que organizan, promueven o inspeccionan el tráfico mercantil.

Respecto del **artículo 4**, una vez más, en opinión del Consejo, advertimos sobre la dificultad para definir una y otra calidad, y sobre la conveniencia de precisar ambos conceptos.

Sobre el **artículo 5**, inicialmente y en el terreno de la *oportunidad de la norma*, en opinión del Consejo, en este precepto debería incluirse algún elemento o caracterización que permitiera, en consonancia con el espíritu del proyecto que se dictamina, *diferenciar los productos agrícolas de los alimenticios en general*, que incluirían también a los industriales

A propósito de la *definición de "alimento"*, con carácter general debemos señalar que en este **artículo 5**, como en otro del avance de Anteproyecto de Ley, se acude a definiciones que coinciden total o parcialmente con las que se incluyen en otros preceptos de normas legales de obligado cumplimiento. Aquí, en relación al *artículo 2 del Reglamento 178/2002 Comunitario, de 28 de enero*, que establece los requisitos generales de la legislación alimentaria, crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fija procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, desconocemos, en consecuencia, que es lo que aporta este proceder, que además, apartándose de esta norma comunitaria, excluye los piensos que, si bien no son para

consumo humano, lo cierto es que se utilizan para alimentar animales que posteriormente se destinarán a dicho consumo humano. Falta igualmente incluir, como lo hace el Reglamento comunitario, cualquier otra sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente en el proceso de fabricación, preparación o tratamiento del producto (alimento) final.

Incompleta también la redacción propuesta para este **artículo 5.b)**, al apartarse de nuevo, y entre otros supuestos, de la redacción del citado *Reglamento 178/2002, artículo 3*, en la definición de *comercialización*, al no añadir "a título oneroso o gratuita".

Respecto de la redacción dada al **artículo 7, apartado a**, el Consejo, en línea con lo que ha venido reiterando en otros dictámenes<sup>7</sup> y en materia de adecuación de las exigencias de *inscripción en registros administrativos obligatorios* a la normativa comunitaria, **expresa sus dudas sobre su adecuación a la Directiva CE 123/2006, de 12 de diciembre**, que suprime o restringe los efectos constitutivos, de tal inscripción, para el ejercicio de la actividad de que se trate.

### 3.2. Respecto del Título I, calidad alimentaria estándar.

#### 3.2.1. Capítulo I, disposiciones generales.

En relación al **artículo 8**, la calidad estándar aparentemente se equipara al mero cumplimiento de la legalidad vigente, sin embargo debe tenerse en cuenta que las exigencias legales a menudo se expresan como requisitos mínimos (de composición, por ejemplo) y en otras ocasiones como límites máximos (de contaminantes, aditivos, etc.), además de que, en otros muchos casos, no hay reglas ni normas expresas detalladas a las que acudir. Desde la perspectiva del CES, las dudas que se plantean serían del orden siguiente: ¿que ocurriría con los productos que superen o no alcancen las exigencias en cuestión?, o ¿podrá determinarse que no son de calidad estándar?, y aún ¿serán de oficio de calidad diferenciada?.

Siempre en relación a esta misma problemática, queremos recordar que el legislador comunitario ha evitado, siempre que le ha sido posible, asumir la definición del término "*calidad*". En este sentido debe recordarse que el *Reglamento 510/2006*, cuando hace referencia a "calidad" lo hace sin una definición expresa, de tal forma que sólo menciona sus *características*: no existe un *concepto jurídico* que defina la calidad de un producto.

A propósito del **artículo 9**, el Consejo expresa sus dudas en torno a la redacción dada al **apartado 2** en su **segundo párrafo** y, que de mantenerse, podría introducir inseguridad jurídica a consumidores y operadores económicos, por su indeterminada referencia a las *normas de aplicación* en materias tan diversas como, *salud pública, sanidad animal y vegetal, y de bienestar animal*.

#### 3.2.2. Capítulo II, aseguramiento de la calidad estándar.

**3.2.2.1** Sobre el **artículo 10**, que versa sobre el sistema interno de control de calidad, considera el Consejo que la seguridad alimentaria excede del mero hecho de llevar unos registros y documentación de los procesos de control. De la redacción

<sup>7</sup> Dictámenes preceptivos previos del Consejo sobre avances de textos normativos que regulan transportes, marítimos y terrestres, y puertos e infraestructuras portuarias en las Islas.

del **artículo 10** del avance de Anteproyecto de Ley, se desprende que se hace más referencia a los procesos de trazabilidad, que a la seguridad alimentaria como tal. El Consejo sugiere que, si el objetivo de este precepto es contribuir a asegurar la calidad alimentaria estándar, debería definirse lo que ha de entenderse como calidad alimentaria, sin que se incluya en dicha definición la seguridad alimentaria, que tiene un contenido mucho más amplio.

Por otro lado, la redacción propuesta en este precepto, siempre en opinión del Consejo, debería adaptarse a las exigencias de la normativa comunitaria, una vez más, al *Reglamento CE 178/2002, de 28 de enero*, que establece para los operadores alimentarios la responsabilidad de asegurar, en las distintas etapas de producción, transformación y distribución que tiene lugar en los centros bajo su control, *que los alimentos se adecuan a los requisitos de la legislación alimentaria*. Y también al *Reglamento CE 852/2004, de 29 de abril*, relativo a la higiene de los productos alimenticios, que fija claramente las exigencias a las empresas alimentarias en esta materia.

En la redacción dada, y en relación a todo lo dicho, una vez más la norma objeto de dictamen confunde e introduce exigencias que, por un lado restan competitividad a las empresas sin que, por otro lado, nada más añadan en garantía de los consumidores.

**3.2.2.2.** Sobre el **artículo 11, reclamaciones y retirada de productos**, recomendamos, igualmente, revisar su redacción y su armonización, exigible, en relación al tratamiento que a esta materia, de particular importancia para la garantía de los consumidores, da el *Reglamento CE 178/2002*.

**3.2.2.3.** Sobre el **artículo 12**, relativo a la trazabilidad de los productos, el Consejo recomienda utilizar un solo término, -trazabilidad y no rastreabilidad-, a fin de evitar confusiones y armonizar con el término habitualmente utilizado.

En este artículo, como hemos advertido en relación a otros del avance de Anteproyecto de Ley, se acude a definiciones que coinciden total o parcialmente con las que se incluyen en otros preceptos de normas legales de obligado cumplimiento.

**3.2.2.4.** Respecto del **apartado 5 del artículo 14, registros de los productos**, y en relación a la conservación de las anotaciones de las operaciones realizadas durante un plazo de cuatro años, el Consejo propone que, en aras de la seguridad alimentaria, se apliquen criterios epidemiológicos a fin de una posible aparición de enfermedades letales, por lo que consideramos la conveniencia de ampliar el plazo de conservación como mínimo a ocho o diez años.

### **3.3. Título II, calidad alimentaria diferenciada.**

#### **3.3.1. Capítulo I, disposiciones generales.**

En relación al **artículo 18**, nos remitimos a las indicaciones ya efectuadas en las observaciones de carácter general del presente dictamen, en torno a la dificultad para delimitar los conceptos de *calidad estándar* y *calidad diferenciada* y, en particular y en lo que concierne a la redacción de este precepto, desconocemos el alcance de la *declaración de no conformidad de los productos*, y desde donde

partiría la misma, o del destino, en el ámbito de la comercialización, de aquellos productos que no alcanzaran este particular "estándar diferenciado".

### 3.4. Título IV, régimen sancionador.

#### 3.4.1. Capítulo I, infracciones.

Respecto del **artículo 64, infracciones graves**, el Consejo Económico y Social, en línea con lo que hemos venido afirmando a propósito del valor de las *autorizaciones* para el ejercicio de la actividad, e *inscripciones obligatorias en registros administrativos*, expresas sus dudas en torno a la *tipificación* como *infracción grave* (apartado 1 de este precepto) el "...ejercicio de actividades relacionadas con cualquiera de las etapas de producción, transformación o comercialización de alimentos o elementos de uso alimentario, **sin estar autorizado**". En principio, al no estar estas actividades sujetas a un **régimen autorizatorio**, no parece que proceda fijar este supuesto como conducta perseguible y susceptible de sanción.

#### 3.4.2. Capítulo II, sanciones.

En cuanto al **artículo 66**, sanciones, el Consejo advierte sobre la necesidad de que se armonice, o al menos se explique, la distinción entre la redacción dada en este precepto a la hora de establecer *graduación de la sanciones*, que establece la posibilidad de incrementar las pecuniarias hasta el *quíntuplo del valor de mercado de las mercancías no conformes*, con el régimen previsto en la normativa que regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor, que junto a igual tratamiento para las infracciones graves, sin embargo en las muy graves permite incrementar su cuantía hasta el décuplo del valor comercial.

#### 3.4.3. Capítulo III, órganos de control.

Sobre el **artículo 71.c)**, el Consejo expresa, aquí también, sus dudas en relación a que se considere como *sanción accesoria* la *revocación definitiva de la autorización*, y por los mismos argumentos reiterados: al no estar sujetas las actividades a que se refiere el anteproyecto de Ley a régimen autorizatorio alguno. Ni debe darse carácter constitutivo (de la actividad de que se trate) a la *inscripción obligatoria en registro administrativo*.

### 3.5. Otras Disposiciones.

**3.5.1. Disposiciones finales.** En cuanto a la disposición final tercera, relativa a la entrada en vigor de la Ley, el Consejo sugiere la conveniencia de que, sin menoscabo de la entrada en vigor con carácter inmediato de aquellos aspectos que ayuden a la mejora de las producciones del sector primario en aspectos referentes a la calidad, garantías, desarrollo de este sector, etc., se estudie y contemple la posibilidad de establecer un régimen de adaptación temporal que no suponga un perjuicio de los operadores económicos y que a la vez, garantice la seguridad de los consumidores.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

##### 1. Respeto de los aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo.

Tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter previo* del presente Dictamen, el CES quiere señalar, también en este apartado de *conclusiones*, que la omisión de determinada documentación, de entre los *antecedentes* con que se acompaña la *solicitud* de dictamen preceptivo previo, sitúa a la iniciativa legislativa objeto del dictamen, y en los términos en que se da a conocer al Consejo, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad la conveniencia de dicha iniciativa.

En efecto, no se conoce por el Consejo ni la certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptando la petición de dictamen al CES; se desconoce, igualmente, el preceptivo informe de legalidad, acierto y oportunidad, ni informes o memorias económicas, imprescindibles, y que ayudarían a entender aspectos incluidos en el avance de Anteproyecto de Ley con indudables efectos en los presupuestos y en el gasto público, en la medida en que la iniciativa de referencia aborda cuestiones de difícil efectividad sin que se acompañe la pertinente previsión presupuestaria.

En relación a esto mismo, se desconoce la adaptación que, en su caso, se hubiera hecho por el anteproyecto de norma, a las eventuales observaciones de la Dirección General del Servicio Jurídico, informe exigible.

##### 2. Sobre la caracterización de las actividades agroalimentarias en Canarias. Importancia estratégica en el sistema agroalimentario de Canarias.

**2.1.** En opinión del Consejo hay una estrecha relación entre *calidad alimentaria* (y el propósito de su regulación) con la caracterización de las actividades agroindustriales y desarrollo de nuestro sector primario en Canarias: por una parte, porque la norma que se dictamina establece un marco regulatorio de carácter general tanto para los productos que se importan como para los que se producen en las islas, y por otra, porque, y este es un aspecto central de la norma, la *calidad diferenciada* tiene entre sus objetivos el estímulo de una producción agraria variada y el apoyo al desarrollo de la industria alimentaria

Nuestra producción agrícola, el sector primario en general, además de las evidentes limitaciones que les impone el factor insularidad, también se ven condicionados por los limitados recursos hidrológicos y las condiciones pluviométricas de las islas. De ahí que un marco legal como el pretendido deba constituirse como un elemento que ayude a la promoción y mejora de estos sectores.

Nuestro subsector ganadero representó, con datos de 2006, algo más de la cuarta parte del valor de la producción agraria del archipiélago y, desde el punto de vista de la producción, se caracteriza por su excesiva concentración en pocos productos y por un insuficiente nivel de producción, de cara al abastecimiento de la demanda interior.

Desde el CES se ha venido constatando como en los últimos años la producción de pesca fresca en Canarias acumula un descenso (año 2000-2004) de más del 20%. En relación a la acuicultura, los últimos años han sido testigo de un desarrollo sostenido en Canarias.

**2.2.** Nuestro sector agroindustrial se enfrenta a dos condicionantes de gran alcance: por un lado, la escasez de recursos naturales propios capaces de ser transformados y, por otro lado, las limitaciones del mercado local/regional y, otra vez, nuestro carácter insular y fragmentado.

Pese al retroceso sufrido en el sector primario y en especial en la producción orientada al mercado interior, la producción local han continuado abasteciendo de productos frescos a los consumidores de las Islas, aunque no puede ocultarse que cada vez suponen un porcentaje menor en la cesta de la compra.

**2.3.** En las últimas décadas, el sector primario ha experimentado un importante proceso de modernización que lo ha llevado al establecimiento de unos lazos más estrechos con otras ramas de actividad de la economía. El desarrollo de estos eslabonamientos interindustriales se traduce en Canarias en que el sector agrario actualmente contribuye al sostenimiento de la demanda de otras actividades industriales y de servicios (especialmente, del turismo) y, al mismo tiempo, al aprovisionamiento de la industria alimentaria, la cual se ha convertido en un elemento fundamental dentro de la industria de Canarias.

**2.4.** En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social quiere resaltar la relevancia que, en el contexto descrito, debería jugar un eficiente marco normativo que regulara acertadamente la *Calidad Alimentaria Diferenciada* y sus distintos programas y sellos diferenciados.

### **3. Calidad y seguridad alimentaria en la Unión Europea. Información alimentaria y consumidores.**

**3.1.** Las políticas de promoción de calidad de productos agroalimentarios, como una de las alternativas al desarrollo del sector primario y del medio rural, han sido durante los últimos años objeto de particular atención en distintos documentos comunitarios. Asimismo, la reflexión en los países europeos sobre el futuro de la agricultura y del medio rural sitúa claramente la calidad como un aspecto central del proyecto que ha de conformar el proceso actual que se sigue en la Unión Europea para la revisión de su política agraria y el desarrollo del mundo rural.

Es necesario advertir que la Unión Europea, a través de la Comisión Europea, lanza a finales de 2008 un importante proceso para la revisión de los requisitos de producción y normas de comercialización, de los regímenes de calidad específicos Comunitarios, y de los distintos regímenes de certificación, que podría, finalmente, introducir cambios que habrán de ser tenidos en cuenta.

La revisión de esta política se produce conjuntamente con la continuación del debate sobre el futuro de la PAC: básicamente a través de la progresiva disminución de la envoltante presupuestaria comunitaria asignada a la PAC y la reorientación de los

medios financieros de su primer pilar hacia el segundo pilar (el desarrollo rural). Otra importante cuestión relacionada con todo esto es el progresivo desacoplamiento en el seno de la política agraria comunitaria.

Por todo ello, y así se ha señalado en las *observaciones de carácter general*, en opinión del Consejo convendría estar al tanto del avance de estos procesos por la enorme presencia que tiene en materia de calidad alimentaria la Unión Europea, tanto desde el punto de vista normativo como sectorial.

**3.2.** En la actualidad se encuentra en fase de discusión en la Unión Europea una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. El proyecto de propuesta consolida y actualiza dos ámbitos de la legislación sobre etiquetado: el etiquetado de los alimentos en general y el etiquetado sobre las propiedades nutritivas, cubiertos respectivamente por las *Directivas 2.000/13/CE y 90/496/CEE*.

La propuesta trata de ajustarse a la política de la Comisión de mejora de la legislación, a la Estrategia de Lisboa y a la Estrategia de U.E. de Desarrollo Sostenible. Hace especial hincapié en la simplificación del proceso de reglamentación, reduciendo de esta forma la carga administrativa y propiciando la mejora de la competitividad de la industria agroalimentaria europea, al tiempo que se garantiza la seguridad de los alimentos, su calidad, manteniendo un elevado nivel de protección de la salud pública, y mejorando la información a los consumidores.

En relación a todo ello, el CES también recomienda estar a como finalmente quede este marco normativo por las previsibles consecuencias que tendrá para la materia objeto del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.

#### **4. Regulación de la calidad alimentaria y oportunidad del Anteproyecto de Ley**

**4.1.** La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los *artículos 38, 131, 149.1.11 y 149.13 de la Constitución Española*, tiene competencia exclusiva, a tenor del *artículo 31, apartados 1, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias*, entre otras materias, sobre la agricultura y ganadería, sobre la ordenación y planificación de la actividad económica regional y sobre las denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

**4.2.** También la calidad alimentaria ha sido regulada por el Derecho Comunitario, a través de un amplísimo elenco normativo, a todo él nos hemos referido en las *observaciones de carácter general*, que tiene como principal objetivo establecer mecanismos, de un lado, de *garantía de la seguridad alimentaria* y, por otro lado, de *establecimiento de requisitos de calidad diferenciada*.

**4.3.** También desde el ámbito estatal se han dictado disposiciones, tanto en materia de *seguridad alimentaria* como en lo que se refiere a la *calidad de los alimentos*.

**4.4.** Tal y como hemos visto, y en relación a esta materia (seguridad y calidad alimentaria), el marco regulatorio aplicable está caracterizado por un complejo entramado de normas, agentes y responsabilidades que, en principio, exigirían un

tratamiento normativo integrado y probablemente, en opinión del Consejo, con la exigencia de una previa planificación sectorial en materia de calidad y/o seguridad alimentaria.

**4.5.** Una primera reflexión que habría que hacer, y en relación a la materia objeto de regulación, es la de que si, más allá del reconocimiento del ámbito de competencia para adoptar un marco específico legal, éste resulta absolutamente necesario. Y si, siendo necesario, las expectativas que pretende cubrir se logran, o no, con el texto del avance de anteproyecto de Ley sometido a dictamen, garantizan los intereses de los consumidores en esta materia, y no introducen, en su caso, elementos que resten competitividad a los operadores económicos.

**4.6.** Es reiterada la posición del Consejo en relación a que el establecimiento de cualquier marco normativo, con independencia de los preceptivos informes que exija su itinerario administrativo, se acompañe, también, de aquellos análisis que ayuden a determinar sus efectos reales en el funcionamiento de la economía y la competitividad empresarial.

**5. En relación al texto articulado del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.**

El Consejo, en las observaciones particulares que incluye el presente Dictamen, se hacen una serie de consideraciones que recomendamos expresamente se atiendan, en la medida en que podrían ayudar a una mejor configuración del texto del avance de Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria de Canarias, cuyas líneas generales el Consejo valora de manera positiva, y en el contexto, también anticipado, de las *observaciones de carácter previo y general*.

DICTAMEN DEL CES 1/2009



Vº. Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Edo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO



Edo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez



