

D I C T A M E N 2 7 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de enero de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria, en cuanto a la condición de operadores de pequeña escala en el mercado, la mención de artesano en quesos sin denominación de origen o indicación geográfica protegida y las responsabilidades y funciones de los enólogos y otros técnicos (EXP. 761/2024 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen, a través del procedimiento ordinario

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria, en cuanto a la condición de operadores de pequeña escala en el mercado, la mención de artesano en quesos sin denominación de origen o indicación geográfica protegida y las responsabilidades y funciones de los enólogos y otros técnicos*.

En el expediente remitido a través del soporte informático corporativo del Gobierno de Canarias, figura el certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de la solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 9 de diciembre de 2024 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán con esa cualidad los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea (apartado b).

En este caso, el reglamento constituye el ejercicio de la potestad normativa de desarrollo que corresponde al Gobierno, respecto de la Ley 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria y, específicamente, de lo dispuesto en su art. 4, letra ñ), y sus disposiciones adicionales séptima y novena.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Indicaciones previas

Con carácter previo al análisis del Proyecto de Decreto sometido a dictamen de este Consejo resulta preciso efectuar las dos siguientes observaciones:

1. El procedimiento de elaboración del presente Proyecto de Decreto se inició el 18 de enero de 2022 mediante la elaboración del informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, sin que la tramitación y aprobación de la norma culminara con anterioridad al cese del Gobierno promotor de la iniciativa reglamentaria.

No obstante, de conformidad con lo previsto en el art. 83 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida.

Precisamente en aplicación de este precepto legal, el nuevo Gobierno, en sesión celebrada el 16 de septiembre de 2024, acordó dar conformidad al texto del Proyecto de Decreto que se anexa al propio Acuerdo, así como a la tramitación seguida, al objeto de continuar con la solicitud de los informes preceptivos y concluir el procedimiento, habilitando así su continuación y, en su caso, la aprobación de la norma.

2. La Ley de Calidad Agroalimentaria, en el precepto y las disposiciones adicionales de los que el presente PD es desarrollo, otorgan al Gobierno un plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la Ley para ejecutar la habilitación reglamentaria conferida. La Ley entró en vigor el 23 de abril de 2019, al día siguiente

de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, por lo que se ha excedido en más de cuatro años el plazo otorgado. Lo que supone que la norma reglamentaria es extemporánea.

No obstante, ello no es óbice para que el Gobierno proceda, en este caso, a la aprobación de la norma proyectada, porque *«no por ello decae el ejercicio de la potestad reglamentaria por el transcurso de dicho plazo, ya que no se trata de un plazo de caducidad»* (Dictamen 361/2023, de 19 de septiembre), así como porque el ejercicio de la potestad reglamentaria, en todo momento corresponde, en lo que aquí concierne, al Gobierno de Canarias [art. 50.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias -EAC-, art. 28 d) LPGC y art. 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-]. Y, también, porque *«las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley, se confieren, con carácter general, al Gobierno»* (art. 129.4 LPACAP), sin fijación de plazo. En los Dictámenes 317/2014, de 18 de septiembre y 364/2014, de 9 de octubre, de este Consejo, se expresa que el incumplimiento del plazo en esos casos, no invalida la norma proyectada, sin perjuicio de otros posibles efectos o consecuencias jurídicas que puedan derivarse de su inobservancia. Postura así mismo sostenida por el Consejo de Estado en diversos Dictámenes, en los que indica que el transcurso del plazo inicialmente otorgado por una ley, no obsta a la posterior aprobación de la norma reglamentaria (Dictámenes 1454/2001, de 31 de mayo, 1145/2008, de 24 de julio y 403/2012, de 19 de abril).

Por su parte, el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia 300/2023, de 8 marzo (Rec. 431/2021, Sala tercera, Sección 5.ª), ha expresado que *«en principio, el señalamiento legal de un plazo o término puede ser considerado como un elemento o requisito formal que se suma a otros ordinariamente exigidos para el ejercicio de la potestad reglamentaria según el artículo 23 y siguientes de la ley del Gobierno. Como tal requisito formal, su incumplimiento no constituye más que un vicio de forma o procedimiento cuya trascendencia desde el punto de vista de su virtualidad invalidante suele ser escasa en nuestro ordenamiento, dada la excepcionalidad de los términos o plazos de carácter esencial, cuyo incumplimiento tenga virtud anulatoria»*.

Pero, la citada Sentencia aclara que ello no significa que el plazo legal sea una mera norma dispositiva que otorgue a la Administración un margen de discrecionalidad, de manera que pueda libremente decidir el momento de ejecución reglamentaria. Ya que, si así fuera, carecería de sentido lógico fijar un plazo, bastaría dejar al arbitrio de la Administración la decisión de su oportunidad para dar

ejecución reglamentaria a una ley en un momento determinado. Por el contrario, precisa que *«el señalamiento en la ley de un plazo para la ejecución reglamentaria tiene carácter imperativo y no meramente indicativo, pero atendiendo a su naturaleza formal su incumplimiento no lleva aparejada la invalidez del reglamento indicativo, ya que el establecimiento de un plazo, vincula a la actuación administrativa, con la fuerza de un deber legal, cuya inobservancia por omisión coloca a la administración en situación ilegal y puede determinar la existencia de responsabilidad, especialmente cuando del retraso se derivan daños evaluables económicamente»*, salvo excepciones.

En el presente caso, al margen de las específicas habilitaciones concedidas por la citada Ley de Calidad Agroalimentaria, también su disposición final sexta atribuye al Gobierno una habilitación genérica para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para su desarrollo y aplicación, lo que ampararía la aprobación de la norma.

III

Procedimiento de elaboración de la norma

1. En el procedimiento de elaboración del PD que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016 de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016-.

La Ley 1/1983, de 14 de abril, ha sido derogada por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (BOC, n.º 66, de 3 de abril de 2023] -en adelante, LPGC-) en cuyo art. 80 se contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, habiendo entrado en vigor el día 4 de abril de este mismo año (2023). Pues bien, habida cuenta de que la iniciativa reglamentaria comenzó a tramitarse, como ya se ha indicado, antes de la entrada en vigor de dicha norma legal, y sin que ésta contenga regulación transitoria alguna, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí al contenido del texto normativo sometido a dictamen -como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, entre otros, en los Dictámenes 155/2023, de 17 de abril de 2023, 346/2023, de 27 de julio, 361/2023, de 19 de septiembre y 415/2023, de 19 de octubre-.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Consulta pública previa sobre la iniciativa normativa realizada mediante la publicación, a través del Portal web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, de un informe en el que se expone la necesidad y oportunidad de elaboración de la norma, cuál es su objeto y los problemas que se pretenden solucionar [art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y norma tercera, apartado 1, letra f), en relación con la norma octava, del Decreto 15/2016]. De conformidad con el informe del Director del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (en adelante ICCA) elaborado el 3 de diciembre de 2021 (con corrección de errores de fecha 16 de diciembre de 2022), este proceso de consulta previa estuvo activo entre los días 15 y 27 de noviembre de 2021, ambos inclusive, sin que se hayan presentado aportaciones o sugerencias por parte de la ciudadanía.

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por el Director del ICCA con fecha 18 de enero de 2022 (norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2016), en el que se analizan los siguientes aspectos:

a) Justificación de la iniciativa.

b) Memoria Económica.

c) Proceso de participación ciudadana.

d) Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

e) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales, que incluye:

• Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de evaluación del impacto por razón de género del proyecto normativo, exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, emitido por el Director del ICCA con fecha 18 de enero de 2022.

Con fecha 16 de noviembre de 2022 se elabora Adenda a este informe al objeto de valorar el impacto de la norma proyectada sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- Adenda al informe de iniciativa reglamentaria, de fecha 30 de noviembre de 2022, elaborada a efectos de completar el informe de 18 de enero de 2022 incluyendo el informe relativo al impacto por razón de cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de información pública a través del Portal Web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, desde el 29 de noviembre al 20 de diciembre de 2022 y nuevamente (incorporando documentación adicional) del 23 de diciembre de 2022 al 15 de enero de 2023.

Se otorgó asimismo trámite de audiencia a las organizaciones agrarias de Canarias, a los órganos de gestión de las denominaciones de origen protegidas y a otras organizaciones y asociaciones representantes de los sectores afectados.

En los trámites de participación ciudadana anteriormente referidos se presentaron alegaciones que fueron valoradas en el informe de evaluación sobre la participación ciudadana elaborado por el Director del ICCA con fecha 22 de febrero de 2023.

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, iniciado el 3 de junio de 2024 [norma tercera, punto 1, letra e), del Decreto 15/2016, en relación con la norma octava]. En el plazo concedido formularon observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Turismo y Empleo (11 de junio de 2024), de

Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (13 de junio de 2024) y de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (14 de junio de 2024).

Consta en el expediente informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria de 6 de septiembre de 2024 en el que se realiza el análisis y valoración de observaciones presentadas.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria, emitido el 28 de mayo de 2024, de conformidad con el art. 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.

- Solicitud de informe de comprobación del informe de impacto por razón de género, solicitado por el Director del ICCA con fecha 16 de febrero de 2023 a la Unidad de Mejora Continua e Innovación (UMCI) de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria (Unidad de Igualdad de Género, art. 68 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero). Esta Unidad emite informe con fechas 16 de marzo, que motivó la elaboración por el Director del ICCA, con fecha 7 de mayo de 2024, de un informe de impacto por razón de género actualizado y un posterior informe de la UMCI de 26 de mayo de 2023 en el que se concluyó que el PD es pertinente al género, si bien la norma proyectada no es el instrumento adecuado para revertir las desigualdades detectadas o puestas de manifiesto.

Estos informes fueron remitidos con fecha 2 de junio de 2023 al Instituto Canario de Igualdad, con objeto de que este Organismo realice el seguimiento de los informes de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 8 de julio de 2024, de conformidad con el art. 26.2.h) del entonces vigente Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto y actualmente derogado por el Decreto 107/2024,

de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (BOC n.º 156, de 8 de agosto de 2024).

En este informe, en el que no se formulan observaciones desde la perspectiva de la repercusión presupuestaria, sí se vierten determinadas consideraciones de carácter procedimental que son objeto de valoración en informe, de fecha 6 de septiembre de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria.

- Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 16 de septiembre de 2024, por el que se dio conformidad al texto del Proyecto de Decreto que se anexa al propio Acuerdo, así como a la tramitación seguida, al objeto de continuar con la solicitud de los informes preceptivos y concluir el procedimiento.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 20 de noviembre de 2024, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, cuyas observaciones han sido aceptadas.

- Informe de legalidad emitido con fecha 3 de diciembre de 2024 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria [art. 15.5,a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 3 de diciembre de 2024 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

En este sentido, en el Preámbulo del PD se justifica que *«en la elaboración del presente Decreto se ha dado cumplimiento a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, siendo la norma respetuosa con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia»*.

Así, se justifica el presente Decreto en la necesidad de dar cumplimiento a los mandatos contenidos en el artículo 4.ñ) y disposiciones adicionales séptima y novena de la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria. Por otra parte, el presente Decreto se ajusta a los principios de proporcionalidad, eficacia y eficiencia, dado que contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir. Asimismo, la presente norma se ha redactado de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico vigente, garantizándose el principio de seguridad jurídica. Por último, al posibilitarse el acceso universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios del proceso de elaboración de este decreto por medio del Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, queda garantizado el principio de transparencia».

IV

Objeto, justificación y estructura del PD

1. El presente PD, de acuerdo con su artículo 1, presenta un triple objeto, pues se dirige a regular en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias la condición de operador de pequeña escala en el mercado, la mención de artesano en quesos no amparados por una denominación de origen o indicación geográfica protegida y las responsabilidades y funciones de enólogos y otros técnicos cualificados para la realización de determinadas prácticas enológicas así como las condiciones para su utilización.

2. Así, el propio Preámbulo del PD que se dictamina, justifica tal objeto como sigue:

«La Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria, además de establecer en su disposición final sexta una habilitación genérica al Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la citada Ley, establece en su artículo 4, letra ñ), y disposiciones adicionales séptima y novena, sendos mandatos al Gobierno para que regule mediante Decreto los siguientes aspectos: las cantidades de referencia, en volumen de producción y comercialización según actividad y producto agroalimentario, para considerar a un operador como ‘operador de pequeña escala

en el mercado'; la distancia máxima entre la quesería o instalación en la que se elabore el queso y la explotación o explotaciones ganaderas ajenas cuya leche vaya a utilizarse, junto con la propia para la elaboración del queso, así como el número máximo de kilos por año de leche que permitirá hacer uso de la mención artesano en un queso no amparado por una denominación de origen o indicación geográfica protegida; y las responsabilidades y funciones de enólogos y otros técnicos para la realización de determinadas prácticas enológicas, así como, las condiciones para su utilización.

Por lo que se refiere al primero de los mandatos, y teniendo en cuenta la dificultad de determinar el volumen de producción y comercialización según actividad y producto, el presente Decreto establece una fórmula que técnicamente se considera «dinámica e intemporal de tal forma que cuando se aplique se obtenga un resultado actualizado y además puede ser aplicada para cualquier producto agroalimentario en cualquiera de las etapas de la cadena alimentaria».

En cuanto al segundo mandato referido al uso de la mención "artesano" en quesos, se procede en el presente Decreto a determinar la distancia máxima que debe mediar entre el establecimiento productor y la explotación ganadera ajena cuya leche vaya a utilizarse junto con la propia para la elaboración del queso, permitiendo cualquier distancia siempre y cuando ambos establecimientos se encuentren en la misma isla, criterio que tiene en consideración la realidad de Canarias como territorio fragmentado. Asimismo, se determina la cantidad máxima de leche procesada al año para poder hacer uso de la mención 'artesano' en queso sin denominación de origen o indicación geográfica protegida.

Respecto al tercero de los mandatos, las referidas prácticas enológicas son las recogidas en los apéndices 3, 4, 5, 8, 9 y 10, de la parte A del Anexo I del Reglamento Delegado (UE) 2019/934, de la Comisión, de 12 de marzo de 2019, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a las zonas vitícolas donde el grado alcohólico pueda verse incrementado, las prácticas enológicas autorizadas y las restricciones aplicables a la producción y conservación de los productos vitícolas, el porcentaje mínimo de alcohol para subproductos y la eliminación de estos, y la publicación de las fichas de la OIV; procediéndose a regular las funciones y responsabilidades de los enólogos y otros técnicos».

3. Finalmente, en cuanto a su estructura, el PD consta de un Preámbulo justificativo de la norma; una parte dispositiva compuesta por cuatro artículos dedicados al objeto y ámbito de aplicación de la norma (artículo 1), condición de operador de pequeña escala en el mercado (artículo 2), mención 'artesano' en quesos sin denominación de origen o indicación geográfica protegida (artículo 3), responsabilidades y funciones de los enólogos y otros técnicos para la realización de determinadas prácticas enológicas y condiciones de utilización (artículo 4), y una disposición final relativa a la entrada en vigor.

V

Marco competencial de la Comunidad Autónoma

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (Dictámenes 37/2024, de 18 de enero y 57/2024, de 25 de enero, entre otros), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, tanto de rango legal, como reglamentaria. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. En la materia concernida en el presente Proyecto de Decreto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en virtud de lo establecido en los arts. 130, 114 y 132 de su Estatuto de Autonomía (EAC), reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, bajo cuyo amparo fue aprobada la Ley de Calidad Agroalimentaria, como expresamente se indica en su Exposición de Motivos.

El art. 130 confiere a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales y desarrollo rural, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.^a, 16.^a y 23.^a de la Constitución.

Según el art. 132 EAC, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad, respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13.a) de la Constitución.

Finalmente, conforme al art. 114 EAC ostenta la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con las competencias autonómicas en la materia en el Dictamen 301/2018, de 26 de junio, recaído precisamente en relación con la Ley de Calidad Agroalimentaria, entonces en fase de Proyecto y bajo la vigencia del anterior Estatuto de Autonomía, que contemplaba las señaladas competencias en su art. 31, apartados 1, 4 y 5.

Decíamos entonces:

«1. La competencia de la Comunidad Autónoma para abordar la regulación pretendida se fundamenta, como la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley contempla, en lo dispuesto en el art. 31, apartados 1, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), que atribuye a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general, competencia exclusiva en materia de agricultura (apartado 1), ordenación y planificación de la actividad económica regional (apartado 4) y denominaciones de origen en colaboración con el Estado (apartado 5).

No obstante, el PL incide también en los títulos competenciales contenidos en el art. 31.3 EAC, esto es, defensa del consumidor y del usuario y comercio interior, en la medida que tanto en la Exposición de Motivos como en el art. 2.1.b) y c) PL se contemplan, respectivamente, como fines de la norma proyectada, tanto la protección de los derechos e intereses legítimos de los operadores agroalimentarios y de los consumidores, como la lealtad de las transacciones comerciales, entendida esta última en el sentido de calidad comercial como conformidad del producto con las normas de comercialización.

El análisis de la competencia autonómica en esta materia ya ha sido específicamente abordado por este Consejo en su Dictamen 284/2009, de 16 de junio, emitido precisamente en relación con el entonces denominado Proyecto de Ley de Calidad Alimentaria, si bien su tramitación en el Parlamento se declaró caducada (Resolución de 23 de mayo de 2011 de la Secretaría General), en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Reglamento de la Cámara, que dispone que expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto los previstos expresamente en la legislación y aquellos de los que reglamentariamente tenga que conocer la Diputación Permanente.

Como se señaló en el citado dictamen, la competencia autonómica en las materias concernidas resulta de los diversos títulos competenciales citados. A estos efectos, debe relacionarse con el objeto de la regulación pretendida, que afecta a la calidad de los alimentos, por una parte, y al establecimiento de medidas relativas a la denominada calidad diferenciada, por otra.

Por lo que se refiere a la calidad de los alimentos, bajo la denominación de “calidad alimentaria estándar”, el Proyecto de Ley establece un sistema de autocontrol de los operadores y un control oficial a los fines de garantizar que los productos que se elaboran cumplan con la normativa que les sea de aplicación en lo que se refiere a las materias primas, ingredientes utilizados en su elaboración y procesos utilizados, así como a la composición, presentación y comercialización del producto, con la finalidad de garantizar y proteger la calidad de los productos agroalimentarios, así como la protección de los derechos de los operadores y de los consumidores y, por último, la lealtad de las transacciones comerciales. Se regulan así las obligaciones de los operadores alimentarios, las medidas que permiten asegurar la calidad estándar de los alimentos (sistemas de control, retirada de

productos, registro de los mismos, documentaciones preceptivas (...)) y el régimen de inspección y sancionador. El Proyecto de Ley no tienen repercusión directa en la regulación de aspectos relativos a la salud de las personas, cuestiones que en todo caso han de ser objeto de regulación por la normativa en materia sanitaria.

En materia alimentaria expresa el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, que “las reglas que conciernen a los productos alimenticios, algunas con una función preventiva y otras encuadrables dentro de una acción represiva pertenecen, en una parte importante, a lo que en la legislación se estima como propio de la sanidad de la alimentación”. Para el citado Tribunal, “las reglamentaciones de productos alimenticios objeto de regulaciones específicas de aplicación en todo el territorio nacional pertenecen al área de la competencia estatal, porque sobre la indicada regla de definición y reglamentación de uso de ingredientes, componentes y aditivos y sobre la concreción de esta regla respecto de productos alimenticios con un mercado que excede del ámbito de la Comunidad Autónoma, se asienta uno de los puntos capitales del sistema de protección de la salud en materia alimentaria. Por lo que respecta a la competencia de las distintas Comunidades Autónomas en esta materia, podrán, en la medida en que haya sido asumida en los respectivos Estatutos, desarrollar y ejecutar la legislación del Estado, con competencias que, aparte de las organizativas e inspectoras, no excluyen regulaciones sobre productos alimenticios específicos, dentro de las previsiones básicas de la Ley estatal”.

La norma proyectada no se dirige a determinar las características o componentes de los productos alimenticios. Ostenta por ello la Comunidad Autónoma competencia para proceder a la regulación proyectada en virtud de lo previsto en el art. 31, apartados 3 y 4 del Estatuto de Autonomía, pues es su objeto la comprobación de la adecuación de los productos y los medios de producción a las normas que regulan sus características y procedimientos de elaboración, sin incluir una regulación de cuestiones atinentes a la seguridad alimentaria ni a los requisitos higiénico-sanitarios y de salud pública.

Por lo que se refiere específicamente a los productos agroalimentarios, el art. 31.1 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general, competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Para permitir el pleno ejercicio de las competencias estatutarias, por medio del Real Decreto 282/1995, de 24 de febrero, se traspasaron con valor instrumental a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, asumiéndose por la Comunidad Autónoma, entre otras, las relativas al control de la calidad agroalimentaria, entendiéndose por tal la adecuación de los productos agroalimentarios y de los medios de producción a las normas que regulan sus características y procedimientos de elaboración, así como la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores incoados por presuntas infracciones de la calidad agroalimentaria cometidas en su ámbito territorial y también la resolución de los

procedimientos sancionadores en materia de semillas y plantas de vivero, el registro de los productos enológicos y el registro de envasadoras y embotelladores de vinos y bebidas alcohólicas y el control de los productos vitivinícolas destinados a otros Estados miembros de la Unión Europea.

Por otra parte, por lo que se refiere a la calidad diferenciada, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta, en virtud del art. 31.5 del Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen, en colaboración con el Estado, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

Este Consejo ha tenido oportunidad de señalar que el alcance de esta competencia autonómica ha sido precisado por el TC en diversas Sentencias (11/1986, 186/1988, 209/1989, 211/1990, 112/1995 y 36/2012). De acuerdo con esta doctrina, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en colaboración con el Estado, éste no se encuentra constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas. La expresión “en colaboración con el Estado” no convierte la competencia autonómica en una competencia compartida conforme con la técnica bases estatales versus desarrollo y ejecución autonómicas; tampoco se trata de una competencia concurrente, sino que aquella expresión llama a una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables.

La concreción de esta colaboración, ante la ausencia de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad, ha de efectuarse a través de los Reales Decretos de traspasos. Mediante Real Decreto 2773/1983, de 5 de octubre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Estado en materia de denominaciones de origen, viticultura y enología. En materia de denominaciones de origen la Comunidad asumió, entre otras funciones, la de autorizar, estableciendo las consultas previas necesarias por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las denominaciones de origen, así como la aprobación de los Reglamentos de estas denominaciones, que habrá de elevar al Ministerio para su conocimiento y ratificación. Por su parte, la Administración del Estado se reserva, entre otras funciones, la asunción y ratificación de los Reglamentos a los efectos de su promoción y defensa en el ámbito nacional e internacional. Esta ratificación se configura como una facultad reglada, que habrá de hacerse siempre que los reglamentos cumplan la normativa vigente, por lo que no reviste el carácter de competencia de control. Esta ratificación, por lo demás, no habilita al Estado para dictar normas generales que resulten de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva, con la única salvedad de sus competencias sobre la ordenación general de la economía (artículo 149.1.13ª CE)”. Ya el Consejo de Estado había tenido ocasión de destacar (Dictamen 53.598, de 11 de febrero de 1988) las dificultades derivadas de la distribución de competencias en el ámbito de las denominaciones de origen. Así, resaltaba el distinto nivel de competencias asumidas

por las Comunidades Autónomas en cada uno de sus Estatutos de Autonomía. Por esta razón señala el TC que la posibilidad “de dictar normas básicas específicamente dirigidas a regular las denominaciones de origen no resulta admisible en relación con aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas sobre la aprobación de tales denominaciones de origen en su ámbito territorial” (STC 44/2007, de 1 de marzo, que reitera la STC 112/1995).

Más recientemente, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006 frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sienta la siguiente doctrina:

«Las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), lo que significa que no existe obstáculo para que éstas asuman competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y denominaciones similares. Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía), pudiendo concurrir también con los incluidos en otras reglas del mismo precepto, como la 6 (legislación mercantil) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma (fundamentos jurídicos 59 y 64). Por tanto, ningún reproche merece el encabezamiento del art. 128.1 que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en esta materia “respetando lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución”, sin que esta indicación estatutaria constriña sólo a dicha competencia la actuación del Estado con proyección sobre la materia, como acaba de ser dicho.

El apartado 1 a) del precepto estatutario impugnado no vulnera la competencia estatal, pues contempla la potestad autonómica de determinación “de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones”, que ha de integrarse con la determinación normativa estatutaria que expresamente otorga virtualidad a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Lo mismo ocurre con su letra d), ya que “el régimen de la organización administrativa de la denominación” es un aspecto relevante de la materia sobre el que la competencia autonómica puede asumirse en exclusividad en la medida en que el precepto estatutario la refiere expresamente “tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización”. Lo cual no impide que el Estado pueda dictar reglas ordenadoras ex art. 149.1.18 CE o con apoyo en otro título del art. 149.1 CE.

El art. 128.3 EAC atribuye a la Generalitat potestades de gestión respecto de las denominaciones supraterritoriales y prevé, asimismo, su participación en los órganos de la denominación, contrariando todo ello, según los recurrentes, la doctrina de la STC 112/1995, FJ 4. La impugnación ha de rechazarse, pues dicha Sentencia confirma la competencia del Estado para “ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado” (STC 112/1995, FJ 4), pero no excluye la correspondiente actuación ejecutiva autonómica ni su participación en la gestión. Pues bien, el precepto estatutario impugnado remite efectivamente la actuación autonómica a “los términos que determinen las leyes”, leyes que, por lo dicho, han de ser estatales y que serán las que establezcan el alcance de las potestades autonómicas de gestión que prevé el precepto estatutario, así como la forma de participación autonómica que en él también se prevé, participación que, no obstante, habrá de atenerse al significado y alcance que, en general, le atribuimos en el fundamento jurídico 111».

Así pues, ostenta también la Comunidad Autónoma competencia suficiente para regular la calidad diferenciada en los términos previstos. La regulación proyectada se dirige al fomento de la implantación en el territorio de la Comunidad Autónoma de regímenes de calidad, como denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas, entre otras. La Ley establece también en este caso las obligaciones de los operadores y el símbolo gráfico en los productos agrícolas de calidad específicos de Canarias que identifica aquellos productos que por ser elaborados conforme a determinadas condiciones pueden singularizarse mediante el uso de los mismos. Junto a esta competencia estatutariamente asumida debemos reiterar, no obstante, la competencia antes señalada en materia de agricultura en la medida en que el Proyecto de Ley regula determinados programas propios de calidad, previstos para alimentos que no sean susceptibles de acogerse a los distintivos europeos, que se encuentran al margen del título anterior, pero constituyen mecanismos que se insertan en el ámbito de regulación de la calidad y la comercialización de productos agroalimentarios.

(...)

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para proceder a regular la materia sobre la que versa el Proyecto de Ley, que habrá de ejercerse en todo caso con adecuación a las normas comunitarias de aplicación y a la legislación básica estatal cuando así corresponda».

VI

Observaciones al PD

Al contenido del PD se formulan las siguientes observaciones.

- Preámbulo

El Preámbulo del Proyecto de Decreto ha de completarse la mención a los preceptos estatutarios que amparan las competencias autonómicas en la materia, dado que solo se incluye el art. 130 EAC.

- Artículo 2

Según el numeral primero del citado artículo, tendrá la condición de operador de pequeña escala en el mercado aquel operador cuyo volumen de comercialización por producto no supere, en el año que se trate, la cantidad resultante de aplicar la fórmula $CMP=5xI/P$, siendo CMP la cantidad máxima de producto(kilos, litros o en cualquier unidad en la venga expresado el precio) y para una actividad concreta, «I», el valor en vigor del IPREM (en euros) en 12 pagas y «P», el precio medio del producto para la actividad concreta.

Conforme a su numeral segundo, el precio medio del producto para la actividad concreta será:

a) El precio medio con el que el operador ha comercializado su producto en la fase que corresponda con referencia al ejercicio anterior al que se calcula el CMP.

b) Si el operador no hubiera tenido actividad en el año anterior, se utilizará el precio medio de lo comercializado correspondiente al año en curso para la actividad concreta.

No distingue, por lo tanto, la norma reglamentaria proyectada entre «*actividad y producto agroalimentario*», como dispone la Ley, sino que la fórmula propuesta se aplica para cualquier producto agroalimentario.

El art. 4 ñ) de la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria, define a los operadores de pequeña escala en el mercado, como aquellos operadores cuyo volumen de producción y comercialización, no exceda de la cantidad recogida en la norma reglamentaria, dependiendo de la actividad y el producto agroalimentario.

La norma reglamentaria no se ajusta plenamente al citado artículo, al prescindir de las diversas actividades y de los variados productos agroalimentarios y ofrecer una fórmula común, aplicable a cualquier producto agroalimentario en cualquiera de las etapas de la cadena agroalimentaria (como así se expresa en su Preámbulo).

- Artículo 3

Dispone este precepto que los productores de queso podrán hacer uso de la mención ‘artesano’ en el etiquetado de los quesos sin denominación de origen o indicación geográfica protegida cuando estos hayan sido elaborados a partir de leche cruda o pasteurizada de cabra, oveja, vaca o sus mezclas, pese a que en la elaboración del mismo el productor no hubiese utilizado exclusivamente leche de su propia ganadería, siempre y cuando la ganadería de la que proceda la leche se encuentre situada en la misma isla que el establecimiento en el que se elabore el queso y el total de leche procesada en dicho establecimiento no supere la cantidad de 500.000 kilos/año.

La regla general establecida en la Disposición adicional séptima de la Ley de Calidad Agroalimentaria, es que sólo se puede hacer uso de la mención “artesano” cuando el queso ha sido elaborado a partir de leche procedente de ganado propio (numeral 1).

En cuanto, a la posibilidad de que el productor no utilice exclusivamente leche propia (numeral 2), para hacer uso del término “artesano” preceptúa la ley que se determine *el radio de proximidad* que debe concurrir con la ganadería de la que procede la leche no propia respecto de la ubicación del establecimiento del productor, tal como expresa el mismo preámbulo de la norma reglamentaria (*«la distancia máxima entre la quesería o instalación en la que se elabore el queso y la explotaciones ganaderas ajenas cuya leche vaya a utilizarse, junto con la propia para la elaboración del queso»*), siendo por ello cuestión diferente determinar que la citada ganadería se encuentre en la misma isla, aunque en este caso, al amparo del contenido de la Ley, el Gobierno puede adoptar el criterio de la isla.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que desarrolla la Ley 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria, en cuanto a la condición de operadores de pequeña escala en el mercado, la mención de artesano en quesos sin denominación de origen o indicación geográfica protegida y las responsabilidades y funciones de los enólogos y otros técnicos se ajusta al Ordenamiento Jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se expresan en el Fundamento VI, del presente Dictamen.