

Sevilla a 22 de Enero de 2008

**INFORME DEL CONSEJO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE  
ANDALUCÍA AL PROYECTO DE ORDEN DE FECHA DE 19 DE DICIEMBRE  
DE 2007 POR LA QUE SE REGULAN LOS SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE  
GARANTÍA, COMO PROCESOS DE GARANTÍA DE CALIDAD DE LA  
PRODUCCIÓN ECOLÓGICA**

El Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, ante la Consejería de Agricultura y Pesca, comparece y como mejor proceda,

**EXPONE**

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto del Proyecto de Orden de fecha de 19 de diciembre de 2007 por la que se regulan los sistemas participativos de garantía, como procesos de garantía de calidad de la producción ecológica, y ello sobre la base de las siguientes:

**ALEGACIONES**

**PRIMERA.- Consideración general.**

Si bien este Consejo participa del interés por promocionar las pequeñas explotaciones agroganaderas situadas en zonas desfavorecidas incentivando su incorporación a la producción ecológica, tiene que mostrar sus serias dudas, así como sus reservas ante el instrumento propuesto por este Proyecto de Orden, cuya virtualidad real, al ser sistemas que no pueden suplir al certificador, y cuyos posibles vicios -pueden convertirse en grupos de presión que mermen o al menos condicionen la objetividad de las certificadoras- no

parecen que vayan a ayudar al desarrollo y consolidación de este tipo de producción por la que el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía ha venido apostando reiteradamente.

Asimismo, estas dudas se ven acrecentadas en la medida en que no se ha promulgado la normativa de rango superior que debía actuar de soporte habilitante para la creación de esta figura de control. Por ello, nos resulta extraña su tramitación, así como el hecho de que se remita con fecha de promulgación cuando, supuestamente, se trata de un proyecto normativo.

Señalar, asimismo, que el proyecto se remite incompleto, al no contener el Anexo II al que se hace alusión a la norma.

## **SEGUNDA.- Consideración general.**

Asimismo, este Consejo considera equívoca la denominación empleada: “Sistema Participativos de Garantía”. Es evidente que se trata de una herramienta cooperativa de ayuda mutua, de autocontrol e intercambio de experiencia, pero en ningún caso constituye una garantía para el destinatario de los productos, ya que el concepto de garantía implica una responsabilidad que aquí no se da al no ser este sistema el que expide o respalda el certificado que avala el carácter ecológico de una producción. Se tratará de un Sistema Participativo de Fomento o de Autocontrol de la producción ecológica de los pequeños productores, pero en ningún caso de una garantía que sólo puede venir dada por el certificador autorizado como tal.

En cualquier caso, sería necesario añadir al título de la norma la apostilla “...y *por el que se establece el modelo de Reglamento Interno de Funcionamiento de los Grupos de Sistemas Participativos de Garantía*”, o en su caso “y *por el que se establece el modelo de Reglamento Interno de Funcionamiento de los Grupos de Sistemas Participativos de Fomento o de Autocontrol de la producción ecológica*”.

## **TERCERA.- Consideración general.**

Debemos insistir en que el sustento principal de la producción ecológica para ganar cuota de mercado, en unas condiciones de costes superiores a los

de la producción convencional, es la de la garantía, la credibilidad y la certificación. Obviamente, esa certificación conlleva un control externo imprescindible con unos costes ineludibles si pretendemos asegurar su fiabilidad. Es por ello que dudamos que las reducciones de coste para hacer la certificación más asequible a las pequeñas explotaciones puedan provenir de otro conducto que no sea la subvención pública de los mismos, en la medida en que, cuando se optó por un sistema de certificación privada se asumía que las empresas certificadoras tendrían, no sólo que amortizar los costes de su actividad sino devengar el lucro inherente a toda actividad empresarial.

Esto fue advertido en su momento, y no es de recibo que la consecuencia lógica de aquella decisión aboque en la actualidad a tener que descafeinar los procedimientos de control y trasladarlos a los propios controlados para estimular el mercado.

#### **CUARTA.- Sobre el Preámbulo.**

Este Consejo, viene reiterando en los informes emitidos sobre las normas sometidas al trámite de audiencia la necesidad de que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Orden se indique expresamente el hecho de haber sido sometido al cumplimiento del trámite de audiencia ante el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, tramite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006, de 14 de marzo.

#### **QUINTA.- Sobre el art. 2 (Sistemas Participativos de Garantía).**

Consideramos conveniente que el apartado 1 del artículo reproduzca íntegramente los principios y normas de organización contenidos en el Reglamento (CEE) 2092/1991, al objeto de evitar la complicación de la remisión a una norma de ámbito comunitario aún no traspuesta a nuestro ordenamiento.

#### **SEXTA.- Sobre el art. 2 (Sistemas Participativos de Garantía).**

Resulta peligrosa y ambigua la afirmación del apartado 2 en la que se manifiesta que estos sistemas se caracterizan porque la certificación de la conformidad se efectúa en base al control social y la participación. Consideramos que no cabe mezclar los conceptos de certificación y participación. La certificación es una actuación objetiva y reglada que corresponde bajo su exclusiva responsabilidad a la entidad certificadora autorizada. Al sistema participativo corresponderá el asesoramiento, la cooperación, la orientación, pero en ningún caso la certificación, ni ésta puede estar sometida a imperativos o condicionante participativos o sociales.

**SÉPTIMA.- Sobre el art. 3 (Beneficiarios de los Sistemas Participativos de Garantía).**

Debe corregirse la remisión al Anexo I por cuanto la misma debe entenderse efectuada a la Tabla 1 del artículo 2.1.a) del mismo, y no al punto 2.a.

**OCTAVA.- Sobre el art. 3 (Beneficiarios de los Sistemas Participativos de Garantía).**

En relación al apartado 2, párrafo 4º, debe especificarse la normativa objetiva en base a la cuál los municipios afectados pueden estar reconocidos como “zonas de montaña y otras zonas con dificultades”.

**NOVENA.- Sobre el art. 3 (Beneficiarios de los Sistemas Participativos de Garantía).**

Con relación al apartado 2.a), consideramos que el requisito debe ampliarse a la ubicación de la sede social y de explotación dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza.

**DÉCIMA.- Sobre el art. 3 (Beneficiarios de los Sistemas Participativos de Garantía).**

En el apartado 3, punto 2º del artículo debe hacerse mención expresa a que las organizaciones de consumidores a las que se refiere son las contempladas por la Ley 26/1984, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, y la Ley 13/2003, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, consideradas como más representativas.

**UNDÉCIMA.- Sobre el art. 4 (Solicitud de reconocimiento de los grupos de Sistemas Participativos de Garantía).**

Como viene reiterando este Consejo ante diversos proyectos normativos, consideramos improcedente la expresión, en el apartado 2 del artículo, “preferentemente”, ya que no cabe otorgar a la tramitación telemática un rango o jerarquía superior a la de la tramitación administrativa convencional, en un momento en que no ha quedado garantizada la implantación universal de las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información en la población andaluza.

**DUODÉCIMA.- Sobre el art. 5 (Resolución de Reconocimiento de grupos de Sistemas Participativos de Garantía).**

Considera este Consejo que debe habilitarse un Registro Público de entidades reconocidas para la aplicación de los Sistemas Participativos de Garantía, accesible a través de la propia página web de la Consejería y cualquier otro medio, a cualquier administrado.

**DECIMOTERCERA.- Sobre el art. 6 (Vigencia del reconocimiento de entidades cualificadas para aplicar Sistemas Participativos de Garantía).**

Este Consejo valora negativamente la previsión del apartado 4 del artículo por la que se establece el carácter estimativo del silencio administrativo en los procedimientos de renovación, en el convencimiento de que la propia dinámica de la actuación administrativa y su habitual saturación puede provocar la renovación sistemática de los reconocimientos sin análisis adecuado de sus circunstancias, con el deterioro que ello puede provocar del

sistema. La Administración debe resolver en plazo, y así debe quedar garantizado, pero si no lo hace el efecto debe ser desestimatorio, asumiendo dicha Administración la responsabilidad de esta consecuencia si llegara a producirse con lesión de legítimos derechos de los administrados.

**DECIMOCUARTA.- Sobre el art. 6 (Vigencia del reconocimiento de entidades cualificadas para aplicar Sistemas Participativos de Garantía).**

Consideramos que los apartados 5 y 6 del artículo debieran ubicarse en un artículo aparte sobre incumplimientos y revocación de la autorización a efectos de una mejor sistemática y lectura de la norma.

**DECIMOQUINTA.- Sobre el artículo 1 del Anexo I, (Estructuras y funciones establecidas en los grupos acogidos a los procedimientos de certificación de la conformidad mediante sistemas participativos de garantía).**

Este Consejo insta a que, tanto en el apartado 4 como en el 5 de este artículo del Reglamento Interno se sustituya la expresión “organización de consumidores reconocida”, carente de valor jurídico, por la de “organización de consumidores representativa designada por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía” de conformidad con lo establecido en la normativa vigente sobre la participación institucional de los consumidores y usuarios en entidades públicas o privadas para los temas que les afecten.

**DECIMOSEXTA.- Sobre el artículo 3 del Anexo I, (Procedimientos de aval de la garantía de conformidad).**

En relación al primer párrafo del apartado a) de este artículo debemos reiterar la alegación anterior.

**DECIMOSÉPTIMA.- Sobre el artículo 3 del Anexo I, (Procedimientos de aval de la garantía de conformidad).**

Lo previsto en el apartado 2 de este artículo sobre la decisión de conformidad y la propuesta de la Comisión de Admisión puede convertirse en una fuente de conflictos y una limitación a la independencia de la certificadora, cuya actuación debe ceñirse a los criterios técnicos y reglamentarios debidamente apreciados en el desarrollo de su actividad de inspección y control, por lo que interesamos su supresión.

**DECIMOCTAVA.- Sobre el artículo 3 del Anexo I, (Procedimientos de aval de la garantía de conformidad).**

Entendemos que el apartado 5 del artículo, regulador de la trazabilidad, debe contemplar junto a la identificación del Sistema Participativo de Garantía la etiqueta acreditativa del certificador de cada miembro, que constituye la auténtica garantía para el consumidor.

Por lo expuesto, procede y

**SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA:**

Que habiendo por presentado este escrito, se digne a admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Proyecto de Orden de fecha de 19 de diciembre de 2007 por la que se regulan los sistemas participativos de garantía, como procesos de garantía de calidad de la producción ecológica, para a tenor del mismo y, si así lo tiene a bien, proceder a incorporar las modificaciones resultantes de las alegaciones expuestas en el presente informe. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.