



Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña

Vol. 26 (2022), pp. 185-205

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2022.26.0.9223>

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD ALIMENTARIA DIFERENCIADA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA CALIDAD ALIMENTARIA DE GALICIA

ANALYSIS OF THE DIFFERENTIATED FOOD QUALITY REGULATION IN THE DRAFT OF THE GALICIAN FOOD QUALITY ACT

JAIME PENSADO SANDE

*Doctorando en el Programa Oficial de Doctorado en Derecho
administrativo Iberoamericano
Universidade da Coruña*

Recibido: 29/07/2022

Aceptado: 18/11 /2022

Resumen: En este trabajo se aborda el estudio de los aspectos más relevantes en materia de calidad alimentaria diferenciada en el Anteproyecto de Ley de la calidad alimentaria de Galicia. El objetivo es destacar las diferencias entre la regulación actual, contenida en la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega, y el mencionado Anteproyecto, con la intención de atisbar cuál es el camino seguido por el legislador gallego en esta materia. Galicia es una de las regiones de España y de Europa con un mayor número de productos registrados como denominación de origen protegida y como indicación geográfica protegida, por lo que resulta de gran interés tanto para los productores como para los consumidores conocer cuál podría ser el futuro regulatorio en esta materia, íntimamente relacionada con otros sectores de la actividad económica, como el turismo y el desarrollo del medio rural.

Palabras clave: Calidad alimentaria diferenciada, Galicia, anteproyecto, fomento.

Abstract: This paper deals with de study of the main aspects in terms of differentiated food quality in the draft bill of the Galician food quality Act. The purpose is to highlight the

differences between the current regulation, contained in Law 2/2005, of February 18, on the promotion and defense of Galician food quality, and the aforementioned draft bill, with the intention of glimpsing the path followed by the Galician legislator in this matter. Galicia is one of the regions in Spain and Europe with the largest number of products registered as protected designation of origin and as protected geographical indication, which is why it is of great interest to both producers and consumers to know what the future regulation could be in this matter, so closely related to other economic activities, such as tourism and the development of rural environment.

Keywords: Differentiated food quality, Galicia, draft bill, development.

Sumario: **I. INTRODUCCIÓN.** 1. Un breve análisis de la calidad alimentaria diferenciada en Galicia. 2. La necesidad de una nueva ley sobre la calidad alimentaria diferenciada. **II. LAS FIGURAS DE PROMOCIÓN Y DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD ALIMENTARIA.** 1. Breve exposición del régimen jurídico de las figuras de promoción de la calidad alimentaria en la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega. 2. El régimen jurídico de las figuras de promoción y de protección de la calidad alimentaria en el Anteproyecto de la Ley de la calidad alimentaria de Galicia. A. Las denominaciones geográficas de calidad. B. Las especialidades tradicionales garantizadas. C. La producción ecológica. D. La artesanía alimentaria. E. Los productos alimentarios tradicionales de Galicia. F. Las marcas de garantía. **III. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.** 1. Del Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria. 2. La Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria en el Anteproyecto de la Ley de la calidad alimentaria de Galicia. 3. La Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia y el fomento de la calidad alimentaria diferenciada. A. La Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia. B. El fomento de la calidad alimentaria diferenciada. **IV. CONCLUSIONES.**

* * *

I. INTRODUCCIÓN

1. Un breve análisis de la calidad alimentaria diferenciada en Galicia

El Derecho alimentario se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan los alimentos. Ahora bien, esta definición necesariamente debe ser matizada. Por un lado, sería impreciso subsumir este conjunto de normas jurídicas en una de las ramas en las que tradicionalmente se ha venido clasificando el Derecho. Ya se intente incluir en el Derecho privado o en el Derecho público se estaría incurriendo en una inexactitud. Y ello porque las perspectivas desde las que se puede abordar el estudio de esta disciplina son múltiples: sanitario, medioambiental, de consumo, transporte y comercialización, calidad

alimentaria, publicidad o incluso desde el punto de vista organizativo. De este modo, la concepción y perspectiva del alimento puede enfocarse desde distintos puntos de vista. Por lo tanto, cuando se aborda el estudio del Derecho alimentario hay que tener en cuenta que está íntimamente relacionado con otros sectores del ordenamiento jurídico.

Una de esas perspectivas, tal y como se ha mencionado, es la de la calidad alimentaria. La definición de este concepto se encuentra tanto en la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, norma dictada al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación general de la planificación económica, como en el Anteproyecto que es objeto de análisis en el presente estudio. Ambas normas la definen como el «conjunto de propiedades y características de un producto alimenticio o alimento relativas a las materias primas o ingredientes utilizados en su elaboración, a su naturaleza, composición, pureza, identificación, origen, y trazabilidad, así como a los procesos de elaboración, almacenamiento, envasado y comercialización utilizados y a la presentación del producto final, incluyendo su contenido efectivo y la información al consumidor final especialmente el etiquetado». Como se puede observar, se trata de un concepto amplio, de modo que tanto desde un punto de vista legislativo como doctrinal se ha venido distinguiendo entre dos tipos de calidad alimentaria: la calidad alimentaria estándar y la calidad alimentaria diferenciada. La primera hace referencia al conjunto de características de un producto alimentario que son consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de carácter obligatorio. Por su parte, la calidad alimentaria diferenciada se define como el conjunto de características de un producto alimentario que son consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de carácter voluntario, relativos a su origen geográfico, a sus materias primas o a procedimientos de producción, transformación o comercialización, y adicionales a las exigencias de calidad estándar obligatorias para un producto alimentario.

Por lo tanto, cuando se habla de calidad alimentaria diferenciada se está haciendo referencia a una serie de requisitos de calidad adicionales a los exigidos para el resto de los productos convencionales, de forma que la adscripción a los mismos es voluntaria, pero una vez realizada el cumplimiento de los requisitos recogidos en las distintas normas reguladoras es obligatoria. Dichos productos se encuentran protegidos principalmente por tres figuras jurídicas que en sus aspectos más fundamentales regula el Derecho europeo: la denominación de origen protegida, la indicación geográfica protegida y la especialidad tradicional garantizada.

En este ámbito, Galicia es de las regiones de España con un mayor número de productos protegidos por dichos signos distintivos con un total de treinta y cinco: seis denominaciones de origen protegidas de productos agrícolas y alimenticios, dieciséis indicaciones geográficas protegidas de productos agrícolas y alimenticios, cinco denominaciones de origen protegidas vitivinícolas, cuatro indicaciones geográficas protegidas vitivinícolas y cuatro bebidas espirituosas¹. Más allá de ser un indicativo de la

¹ Este número pronto aumentará, puesto que la indicación geográfica protegida Terras do Navia ya goza de protección nacional transitoria.

riqueza del patrimonio gastronómico de una región o de un país, estos signos o figuras de calidad alimentaria diferenciada juega un papel importante en diversos sectores.

Desde un punto de vista económico y social, las denominaciones de origen protegidas vitivinícolas gallegas tienen un impacto económico directo en su territorio, aportando un 1.8% del PIB y un 2.5% del empleo, si bien es cierto que varía de unas a otras, de forma que, por ejemplo, en la de la Ribeira Sacra constituye un 6.4% del empleo. Asimismo, una asignatura pendiente del sector vitivinícola gallego es la comercialización de sus vinos en el exterior, significativamente inferior a la media del conjunto de las denominaciones de origen protegidas del resto de España. A modo de ejemplo, la denominación de origen protegida Rías Baixas, la que más destaca a nivel internacional de las gallegas, está muy lejos de la media estatal. Así, en el año 2019 se exportaron un total de 20,37 millones de litros de vino, lo que supuso una facturación de 47,7 millones de euros, con un precio medio al alza desde el comienzo del decenio. Tampoco se puede obviar que los principales mercados extranjeros de los vinos gallegos son los Estados Unidos y el Reino Unido, aunque es previsible que las exportaciones a este último se vean afectadas como consecuencia de su salida de la Unión Europea. Lo anterior debe ponerse en el contexto real, y es que el sector agroalimentario gallego está conformado por pequeñas explotaciones agrarias y empresas transformadoras de gran tamaño, extendidas a lo largo de la geografía y próximas a las zonas de producción, por lo que son un elemento capital para la generación de riqueza y la dinamización del medio rural, gravemente afectado por la negativa dinámica demográfica. Hay que tener en cuenta que todos los territorios de las denominaciones de origen protegidas vitivinícolas gallegas han perdido población entre 1981 y 2018, a excepción de Rías Baixas, y cuentan con elevados índices de envejecimiento.

Ya desde el punto de vista turístico, la Administración Autonómica gallega ha impulsado el conocido como turismo enogastronómico a través de la estrategia Galicia Sabe, concebida como un instrumento destinado a promover el reconocimiento, protección y difusión local, nacional e internacional de la cultura gastronómica y la enología en Galicia con la formación y el I+D+i como pilares, alcanzando acuerdos con las diferentes Rutas del Vino de Galicia para renovar la señalización enoturística y adecuarla al Plan de Señalización Turística de Galicia, que comenzó en el año 2018 en los territorios de las denominaciones de origen protegidas Rías Baixas y Ribeiro. Sin embargo, para un mejor aprovechamiento de los recursos se antoja necesario que se desarrolle una oferta enoturística competitiva que se incluya en las campañas promocionales. Tampoco se puede olvidar el hecho de que, desde el punto de vista del patrimonio natural, los territorios de las denominaciones de origen vitivinícolas gallegas cuentan con áreas protegidas a través de las diferentes figuras recogidas en la normativa reguladora, así como desde un punto de vista cultural.

Por lo tanto, la relevancia de este sector de la actividad económica tiene una gran importancia, y más si cabe para una región como Galicia. De este modo, el legislador gallego se ha visto en la necesidad de adaptar su regulación.

2. La necesidad de una nueva ley sobre la calidad alimentaria diferenciada

Más allá de lo expuesto con anterioridad, el hecho de que se haya puesto en marcha un procedimiento legislativo destinado a la elaboración de una nueva ley sobre la calidad alimentaria gallega obedece a la necesidad de su adecuación a los numerosos cambios legislativos en este ámbito, tanto a nivel nacional como europeo, desde la entrada en vigor de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega.

Desde la aprobación de esta norma, se han aprobado una serie de normas desde las instituciones europeas que inciden en esta materia: el Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, el Reglamento (UE) 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la definición, designación, presentación y etiquetado de las bebidas espirituosas, la utilización de los nombres de las bebidas espirituosas en la presentación y etiquetado de otros productos alimenticios, la protección de las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y la utilización del alcohol etílico y destilados de origen agrícola en las bebidas alcohólicas, y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 110/2008 y el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo. Asimismo, en el ámbito nacional hay que tener en cuenta que se aprobó la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, destinada principalmente a la regulación de aquellas con un ámbito territorial superior a una Comunidad Autónoma pero que cuenta con algunos preceptos de carácter básico.

Toda esa nueva normativa ha introducido novedades y cambios en el régimen de la calidad alimentaria diferencial, por lo que se antoja necesario que el legislador gallego aborde una actualización de su regulación, que es uno de los objetivos que persigue el mencionado Anteproyecto.

II. LAS FIGURAS DE PROMOCIÓN Y DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD ALIMENTARIA

1. Breve exposición del régimen jurídico de las figuras de promoción de la calidad alimentaria en la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega

La Ley 2/2005 regula en su Título III como medida principal para fomentar la calidad diferenciada figuras o instituciones jurídicas, agrupadas todas ellas bajo el nombre de figuras de promoción de la calidad alimentaria y que responden a los objetivos en materia de fomento establecidos en el artículo 6, que dice que «[E]n materia de fomento de la calidad diferenciada, la presente ley tiene los objetivos siguientes: a) Incentivar entre los operadores alimentarios el empleo de los diferentes distintivos de calidad y origen, b) Establecer medidas para favorecer las iniciativas de colaboración e interacción entre los operadores alimentarios, c) Contribuir a la promoción de estos productos en el mercado interno e internacional, d) Preservar y valorar el patrimonio de los productos alimentarios de Galicia y la artesanía alimentaria».

Esos distintivos de calidad y origen o figuras de promoción de la calidad alimentaria diferenciada son los siguientes: en primer lugar, las denominaciones geográficas de calidad, entendiéndose como tales a las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas protegidas, las denominaciones específicas, las denominaciones geográficas de bebidas espirituosas, los vinos de mesa con indicación geográfica y los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (conocidos como VCPRD); en segundo lugar, la artesanía alimentaria y en tercer y último lugar las marcas de calidad.

2. El régimen jurídico de las figuras de promoción y de protección de la calidad alimentaria en el Anteproyecto de la Ley de la calidad alimentaria de Galicia

Son varios los aspectos a destacar y que diferencian la regulación contenida en la Ley 2/2005 de la prevista en el Anteproyecto.

El primero de ellos es que se ha pasado del concepto único de figuras de promoción de la calidad alimentaria a otro en el que se distingue entre las figuras de promoción de la calidad diferenciada y las figuras de protección de la calidad diferenciada². Ahora bien, el hecho de que una figura sea de promoción no implica que no sea también de protección, es decir, no son categorías excluyentes. Así, comparten la doble condición las siguientes figuras, en cuyo régimen jurídico se incidirá con posterioridad: las denominaciones geográficas de calidad, concepto que abarca a la denominación de origen protegida y a la indicación geográfica protegida; la especialidad tradicional garantizada; la producción ecológica; la artesanía alimentaria y finalmente otros regímenes de calidad diferenciada públicos, concepto en el que se incluyen los productos alimentarios tradicionales de Galicia. De este modo, la única figura que es de promoción, pero no de protección son las marcas de garantía.

Además, el Anteproyecto define en su artículo 4.z) las figuras de protección de la calidad diferenciada como «cualquier norma de carácter administrativo promovida por la administración para la protección de productos alimentarios que reconozca una calidad diferenciada debida a sus características específicas, a las materias primas empleadas, a su origen geográfico o a métodos y técnicas de producción determinadas». Sin embargo, esta

² Artículo 28 del Anteproyecto de Ley de la calidad alimentaria de Galicia.

definición podría ser más precisa, y es que las figuras de protección no son normas, sino instituciones jurídicas creadas por éstas, y por lo tanto por el sujeto titular de la potestad legislativa que tenga competencia en esta materia según el bloque de constitucionalidad. Cosa distinta es que la Administración pública competente pueda crear una de dichas figuras en concreto. De esta manera, no se puede confundir la creación de la figura de protección en abstracto, como por ejemplo la indicación geográfica protegida, con la orden por la que se crea la indicación geográfica *Terras do Navia*.

Dibujado el esquema diseñado por el Anteproyecto es necesario analizar cada una de dichas figuras.

A. Las denominaciones geográficas de calidad

El Anteproyecto las define en su artículo 4.u) como las «figuras de protección de la calidad alimentaria aplicables a productos cuyas características de calidad están, en mayor o en menor medida, vinculadas a un origen geográfico concreto y que pueden adoptar la forma de denominaciones de origen protegidas o de indicaciones geográficas protegidas». En este punto hay dos cuestiones en las que merece la pena detenerse y que están inevitablemente relacionadas entre sí, por lo que no se puede abordar una sin conocer previamente la otra.

La primera la constituye los conceptos de denominación de origen protegida y de indicación geográfica protegida. Como no podía ser de otro modo, el artículo 28.1 del Anteproyecto se remite a la regulación contenida en los Reglamentos europeos mencionados anteriormente: para la denominación de origen protegida y la indicación geográfica protegida de los productos agrícolas y alimenticios el Reglamento (UE) n° 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, para la denominación de origen protegida y la indicación geográfica protegida de los productos vitivinícolas el Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, y el Reglamento (UE) 2019/787 para la indicación geográfica de las bebidas espirituosas.

En lo tocante a la denominación de origen protegida de los productos agrícolas y alimenticios, en el artículo 5.1 del Reglamento 1151/2012 se define a la denominación de origen protegida como «un nombre que identifica un producto: a) originario de un lugar determinado, una región o, excepcionalmente, un país; b) cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, y c) cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida». Por su parte, el artículo 5.2 del mismo texto legal define la indicación geográfica protegida como «un nombre que identifica un producto: a) originario de un lugar determinado, una región o un país, b) que posea una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su

origen geográfico, y c) de cuyas fases de producción, una al menos, tenga lugar en la zona geográfica definida». Por lo tanto, y sin entrar en distinciones más profundas que no son objeto del presente trabajo, se puede concluir que la principal diferencia entre ambas es que, mientras que la denominación de origen protegida exige que todas las fases de producción tengan lugar en la zona de geográfica de la que procede el producto, la indicación geográfica protegida exige que al menos una de ellas tenga lugar en dicha zona. Esto conduce a la segunda cuestión, y es que el legislador gallego parece deducir que la indicación geográfica protegida, por el hecho de que no toda la fase productiva tenga lugar en la zona geográfica, tiene un menor vínculo con el territorio del que surge. Parece difícil imaginar que los pimientos de Arnoia, protegidos bajo una indicación geográfica protegida, tengan menor vínculo con su territorio por no llevarse a cabo en su territorio todas las fases productivas, que los pimientos de Herbón, protegidos con una denominación de origen protegida.

Como sucedía en la Ley 2/2005, el Anteproyecto contempla a los nombres asociados con una denominación geográfica de calidad como un bien de dominio público, en este caso autonómico, cuya protección tiene una vertiente positiva, que consiste en el derecho al uso del nombre protegido por cualquier persona física o jurídica que lo solicite y cumpla los requisitos establecidos en la normativa reguladora y en el pliego de condiciones, y una vertiente negativa en forma de prohibición, que desde que no se puede utilizar para la designación de otros productos comparables no amparados y frente a cualquier uso indebido, imitación o evocación. Dicha prohibición también implica que no se pueden emplear cualquier indicación falsa o engañosa en cuanto a la procedencia, origen geográfico, naturaleza o condiciones esenciales de los productos en la designación, en el envase o embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a los mismos. Además, el Anteproyecto también recoge, y sigue por lo tanto la línea marcada por la normativa europea, que los nombres no pueden ser empleados «en la designación, en la presentación o en la publicidad de productos similares a los que no les fue designado el nombre o que no cumplan los requisitos de dicho tipo de protección o designación, aunque tales nombres vayan traducidos a otras lenguas» o que vayan precedidos de una serie de expresiones entre las que el Anteproyecto incluye sabor y parecido, no incluidas en la Ley 2/2005.

En este ámbito la única novedad destacable es que el Anteproyecto ha incluido en el artículo 31.6 la protección de los nombres objeto de una denominación geográfica de calidad frente a su uso en internet. De este modo, se pretende proteger el derecho de uso frente a aquellos «que consistan, contengan o evoquen dichas figuras de protección de la calidad diferenciada, cuando su titular carezca de derecho de uso sobre ellos o los emplee para la promoción o comercialización de productos no amparados en ellas». El establecimiento de esta prohibición específica constituye una muestra de la necesidad de adaptar los derechos de exclusividad en la red.

En relación con el reconocimiento de una denominación geográfica de calidad cabe mencionar que las previsiones contempladas en el Anteproyecto son de aplicación para la fase nacional, que es previa a la desarrollada ante las instituciones europeas. De este

modo, y siguiendo en líneas generales la regulación contenida en el Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas en el registro comunitario y la oposición a ellas, podrá solicitar el reconocimiento e inscripción de una denominación geográfica de calidad agrupaciones o grupo de productores, aunque hay que tener en cuenta que según la el artículo 49.1 del Reglamento 1151/2012 una persona física o jurídica única también puede ser considerada como agrupación siempre bajo el cumplimiento de determinadas condiciones. En todo caso, el Anteproyecto señala como plazo máximo de duración de la fase nacional doce meses, que incluirá necesariamente los trámites del procedimiento de oposición en caso de que los hubiera. Asimismo, en el supuesto de que transcurriese dicho plazo sin resolución expresa «podrá entenderse que esta es desfavorable».

B. Las especialidades tradicionales garantizadas

Pese a que la figura de la especialidad tradicional garantizada goza de recorrido en la normativa europea, lo cierto es que su aplicación no parece de ser del todo satisfactoria para el legislador europeo. En los sucesivos reglamentos en los que se ha regulado se ha hecho hincapié en que no ha terminado de desarrollar todo su potencial. A modo de ejemplo, el Considerando 34 del Reglamento 1151/2012 señala que «puede decirse que el régimen actual de las especialidades tradicionales garantizadas no ha logrado desarrollar todo su potencial».

Sin entrar en las discusiones doctrinales sobre la idoneidad y papel de esta figura, lo cierto es que el Anteproyecto la ha recogido en el Capítulo III de su Título II. El artículo 34 realmente se remite a la normativa europea reguladora de esta figura, que se contiene en el Título III del Reglamento 1151/2012, en cuyo artículo 17 se establece que está destinada a proteger «los métodos de producción y las recetas tradicionales ayudando a los productores de productos tradicionales a comercializar sus productos y a informar a los consumidores de los atributos de sus recetas y productos tradicionales que les confieran valor añadido». Por lo tanto, para el registro de un producto o alimento bajo esta figura, lo más relevante es el elemento tradicional, que debe estar presente tanto en el procedimiento de elaboración y en las materias primas e ingredientes como en su identificación, lo que exige que el nombre sea el que se utilizado para referirse al mismo desde tiempo atrás. En el ámbito español no ha tenido demasiado protagonismo, hasta el punto de que en la actualidad únicamente existen cuatro: las tortas de aceite de Castilleja de la Cuesta, los panellets, la leche certificada de granja y el jamón serrano, aunque esta última parece pronto pasará a estar protegida a través de una indicación geográfica protegida.

Más allá de remitirse a la normativa europea para su registro, inscripción y protección, lo cierto es que el Anteproyecto no establece ninguna otra previsión. Cabe ver, en todo caso, si en el futuro habrá algún producto agrícola o alimenticio gallego que se proteja bajo esta figura, aunque teniendo en cuenta que hasta ahora ha fracasado parece poco probable.

C. La producción ecológica

Como sucede con las anteriores figuras de promoción y protección de la calidad alimentaria diferenciada, el Anteproyecto se remite a la normativa europea, de modo que en el artículo 35 se establece que la producción ecológica gozará de la protección que dispensa el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo.

De este modo, la producción ecológica se aplica a productos agrícolas vivos o no transformados, incluidas las semillas y demás materiales de reproducción vegetal, a productos agrícolas transformados destinados a la alimentación humana y al pienso, siempre y cuando tengan su origen en la agricultura, incluida la acuicultura y la apicultura, así como a los productos que tengan su origen en ellos, cuando dichos productos se produzcan, preparen, etiqueten, distribuyan o comercialicen, se importen a la Unión o se exporten de ella, o cuando estén destinados a cualquiera de lo anterior. Así, a través de la certificación ecológica se garantiza que los productos fueron elaborados y producidos según las normas de la agricultura ecológica, y que estuvieron controlados en todo su proceso, elaboración, envasado y comercialización.

En el ámbito gallego la producción ecológica no es novedosa. A través de la Orden de 7 de mayo de 1997 se creó el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica de Galicia de conformidad con lo que disponía el Reglamento (CEE) 2092/1991 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios, que en un primer momento se constituyó como un órgano desconcertado de la Administración sin personalidad jurídica propia de conformidad con la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la viña, el vino y los alcoholes. Con posterioridad la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera del Decreto 4/2007, de 18 de enero, por el que se regulan las denominaciones geográficas de calidad del sector alimentario y sus consejos reguladores, una de las normas que desarrolla la Ley 2/2005, permitieron que con la entrada en vigor del reglamento de cada consejo regulador (hoy en día conocido como pliego de condiciones) se constituyera en una corporación de derecho público.

Lo cierto es que es un sector de la agricultura cuyo crecimiento es innegable debido a la alta demanda por parte de los consumidores y que persigue objetivos tales como la protección del medio ambiente y del clima, el mantenimiento de la fertilidad de los suelos a largo plazo, fomentar los circuitos cortos de distribución y las producciones locales y el fomento del mantenimiento de las razas raras o autóctonas en peligro de extinción.

D. La artesanía alimentaria

Con carácter previo al análisis de esta figura es necesario aclarar dos cuestiones. A la artesanía alimentaria, concepto que se expondrá más adelante, no le resulta de aplicación la normativa gallega reguladora de la artesanía de Galicia. Así lo establece la disposición final segunda de la Ley 2/2005 al señalar que la artesanía alimentaria se rige por lo establecido en dicha ley y la normativa específica que desarrolle. Desarrollo que llegó algo tarde a través del Decreto 174/2019, de 19 de diciembre, por el que se regula la artesanía alimentaria. La segunda cuestión es que es necesario avanzar que la regulación de la artesanía alimentaria contenida en el Anteproyecto es prácticamente idéntica a la que contiene el Capítulo III de la Ley 2/2005.

De este modo, el concepto de artesanía alimentaria no ha variado, entendiendo por tal «la actividad de elaboración, manipulación y transformación de productos alimentarios que, cumpliendo los requisitos que establece la normativa vigente, están sujetos a unas condiciones durante todo su proceso productivo que, siendo respetuosas con el medio ambiente, garanticen a las personas consumidoras un producto final individualizado, seguro desde el punto de vista higiénico-sanitario, de calidad y con características diferenciales, obtenido gracias a las pequeñas producciones controladas por la intervención personal de la artesana o artesano». Esta definición casa con el objetivo que se pretende conseguir con su implementación: reconocer y fomentar los valores económicos, culturales y sociales que esta representa; preservar y conservar las empresas artesanales alimentarias que elaboran productos alimentarios de manera tradicional, así como estimular su establecimiento, según establece el artículo 22 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega.

Sentado así el concepto cabe plantearse cuáles son aquellas actividades susceptibles de calificarse como artesanía alimentaria. Son las que se contienen en el anexo I del Decreto 174/2019 y que se clasifican en 16 grupos: la elaboración de derivados lácteos (queso, yogur y leches fermentadas, mantequilla, cuajada, requesón y helados), la elaboración de derivados cárnicos (embutidos, salados, ahumados, adobados, conservas cárnicas y patés), la elaboración de derivados de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo (conservas, salados, ahumados, adobados, desecados y patés), la elaboración de vino y productos vitivinícolas (vinos espumosos, vinos de licor, etc.), productos vitivinícolas aromatizados y vinagre de vino, la elaboración de licores, aguardientes y otras bebidas espirituosas, la elaboración de sidra y vinagre de sidra, la elaboración de cerveza, la elaboración de conservas vegetales, zumos y mermeladas, la elaboración de otros productos transformados de origen vegetal (fritura de patatas, purés y productos desecados de origen vegetal), la manipulación y elaboración de miel, productos apícolas y productos elaborados con miel, la elaboración de productos de panadería, confitería y pastelería, y de pastas alimenticias, la elaboración de harinas, la elaboración de chocolate y derivados de cacao, la manipulación de productos vegetales para infusión de uso en alimentación y como condimento de uso en alimentación, la elaboración de aceite de oliva y la elaboración de conservas y derivados de la helicultura.

Junto con lo anterior, el Anteproyecto no varía la definición del concepto de artesano al contemplarlo como «la persona que realiza una actividad de artesanía alimentaria y cumple los requisitos que reglamentariamente se establezcan. La Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria lo acreditará como tal mediante la expedición de la correspondiente carta de artesano», de modo que los requisitos para su obtención se determinarán reglamentariamente. También hace referencia al Registro de la Artesanía Alimentaria como órgano adscrito a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria destinado a que se inscriban en él las empresas artesanales alimentarias para conocer con exactitud la dimensión de este recurso social, gestionarlo y calcular el alcance de la acción administrativa, de manera que el esfuerzo de la Administración beneficie a las personas profesionales del sector.

El Anteproyecto contempla, al igual que el Decreto 174/2019, que en el supuesto de que un producto artesano esté incluido en el ámbito de protección de una denominación de origen protegida o una indicación geográfica protegida, la norma técnica correspondiente exigirá que el producto esté acogido a la correspondiente denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida, entendiendo por norma técnica aquella que contempla las condiciones técnicas previstas para cada producto o grupo de productos, y que en todo caso han de contemplar tanto la elaboración tradicional y la singular presentación.

Finalmente, cabe destacar la protección establecida en el artículo 39 del Anteproyecto, que regula la protección de los términos referidos a la artesanía alimentaria. Junto con los términos artesano, artesanal y casero, ya contemplados en el artículo 25 de la Ley 2/2005, dicho precepto incorpora el de «de la casa» como uno de los que sólo podrán utilizarse «en el etiquetado, presentación y publicidad de los productos que cumplan los requisitos contemplados en la presente ley y normas que la desarrollen».

E. Los productos alimentarios tradicionales de Galicia

A través de esta figura de la calidad alimentaria diferenciada, la Administración autonómica pretende que determinados alimentos, debido a su tradición, se puedan preservar y revalorizar y mantener su seguimiento histórico. El requisito que exige el Anteproyecto para que un alimento tenga la consideración o el carácter de tradicional de Galicia es que se acredite un mínimo de treinta años de producción, elaboración y comercialización.

En aras de mantener un seguimiento, el Anteproyecto exige a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria que, en colaboración con el sector, elabore y mantenga actualizado un catálogo de productos alimentarios tradicionales, en el que se recogerá su identificación y definición. Es importante destacar que el hecho de que un producto ya se encuentre protegido por una figura de calidad diferenciada no impide que no pueda acceder a este catálogo. Así lo señala el artículo 42.2 al señalar que la identificación y definición de

los productos típicos y tradicionales de Galicia se llevará a cabo «con independencia de que estén o no protegidos mediante un distintivo referido al origen o a la calidad del producto».

Por lo tanto, se configuran como un elemento más dentro de la política de fomento llevada a cabo por la Administración autonómica gallega.

F. Las marcas de garantía

Tal y como se mencionó con anterioridad, las marcas de garantía son las únicas figuras de promoción de la calidad diferenciada que no lo son de protección, pero no por ello dejan de tener un papel para los consumidores. Se podría afirmar que el concepto de marcas de garantía en el Anteproyecto se configura como el heredero de marcas de calidad, concepto regulado en el artículo 30 de la Ley 2/2005, destinadas a la «utilización exclusiva en productos alimentarios que destaquen por una calidad diferenciada y como garantía de su elaboración bajo controles específicos» y cuyo uso estaba reservado para aquellos «productos que presenten unas características diferenciales entre los de su misma especie, tales como los acogidos a denominaciones geográficas de calidad, especialidades tradicionales garantizadas, productos de artesanía alimentaria, así como los productos de la agricultura ecológica y la producción integrada». El Anteproyecto por su parte establece las marcas de garantía sectoriales, destinadas a organizar y dinamizar los diferentes sectores de productos del ámbito alimentario. Para entender la aplicación práctica de este concepto puede ayudar el signo de *Galicia Calidade*. A través del Decreto 382/1994, de 15 de diciembre, la Xunta de Galicia creó la sociedad mercantil Galicia Calidade, S.A.U. cuyo objeto social consistía en gestionar y autorizar el uso de la marca registrada *Galicia Calidade*, destinada a los productos y servicios que por su elaboración en Galicia, materia prima o diseño gallego tenían acreditado el uso de esta después de declarada su calidad de conformidad con las normas aplicables. De este modo, se otorgan nuevos criterios para que los productos ya certificados por otros sellos de origen puedan utilizar el de *Galicia Calidade*, por lo que en ningún caso se puede confundir con las figuras que se han descrito a lo largo de este texto. Por ello, los productos acogidos a las figuras de protección y promoción pueden acceder a este sello tras formalizar una solicitud de entrada, sometiéndose al cumplimiento de los requisitos establecidos en su reglamento de uso. También pueden optar por este sello los productos alimentarios elaborados en Galicia con materias primas principales de origen gallego cuando le proporcionen un valor añadido o cuando exista un sector productivo de interés socioeconómico para Galicia. Sin embargo, este sello o distintivo de origen no sólo está pensado para productos. Las empresas de servicios que cuenten con sellos de calidad reconocidos y homologados, como la Q de calidad para los establecimientos turísticos, también podrán ser certificadas por el sello *Galicia Calidade*, o incluso productos elaborados a partir del diseño y creación de empresas gallegas que generan un valor intrínseco en Galicia. De este modo, se configura como una iniciativa autonómica que pretende poner en valor el origen gallego de determinados productos y servicios.

Finalmente, en relación con los requisitos que establece el Anteproyecto a las marcas de garantía sectorial son los siguientes: contar con un reglamento de uso informado favorablemente por el órgano administrativo competente, que se atribuya la comprobación del cumplimiento a una entidad de control y certificación que actúe con independencia e imparcialidad y que esté abierta a todos los productores que cumplan los requisitos establecidos.

III. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Del Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria

Una de las novedades que en su día introdujo la Ley 2/2005 fue la creación del Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria, configurado como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, de conformidad con su artículo 31.1. En el momento de aprobación de la Ley 2/2005 el texto legal que regulaba tales entidades era el Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia, concretamente en su artículo 12, en él se distinguían, dentro las sociedades públicas autonómicas, a las sociedades mercantiles autonómicas y las entidades de derecho público. De este modo, y en desarrollo del mencionado artículo 31.1, se publicó el Decreto 259/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria, norma que regulaba con precisión los dos ejes sobre las que tal entidad basaba su actividad: por un lado, la promoción y protección de la calidad diferencial de los productos alimentarios gallegos acogidos a los distintivos indicativos de calidad, y por otro, la investigación y desarrollo tecnológico en el sector alimentario.

Sin embargo, este panorama se vio alterado por la aprobación de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, aún hoy en día en vigor. En ella se pretendía, entre otras cuestiones y de conformidad con su exposición de motivos, «recoger en una norma general la tipología de entidades instrumentales, sus características esenciales y las peculiaridades de su régimen, y dotar a la Comunidad Autónoma gallega de un marco normativo completo». Ahora bien, las normas de organización y funcionamiento, así como los estatutos de determinadas entidades creadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, y de conformidad con el punto quinto de la disposición transitoria tercera, debían adecuarse a lo dispuesto para las agencias públicas autonómicas, adecuación que llegó más de siete años después a través del Decreto 52/2018, de 5 de abril por el que se crea la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria y se aprueban sus estatutos, norma que continúa en vigor.

2. La Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria en el Anteproyecto de la Ley de la calidad alimentaria de Galicia

El Anteproyecto regula aspectos de la Agencia que se podrían calificar de básicos, y, pese a que en términos generales las novedades son limitadas, en algunos de ellos dista de la regulación contenida en el Decreto 52/2018.

En ambos textos se entiende que se trata de una agencia pública autonómica y que tiene la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia. Sin embargo, la primera diferencia se encuentra en el ámbito de sus funciones, y es que en el Anteproyecto se realiza una clara distinción entre aquellas en el ámbito de la calidad alimentaria estándar, contempladas en artículo 9.1, y las relativas a la calidad alimentaria diferenciada, que se encuentran en el segundo apartado del artículo 9. Estas funciones se pueden clasificar en aquellas relativas al control oficial de las figuras de protección de la calidad diferenciada, aspecto regulado en el Capítulo III del Título VI, funciones de promoción o fomento y funciones de asesoramiento. Sin embargo, a diferencia del Decreto 52/2018, en el Anteproyecto no se contempla ninguna función en materia de formación, sin perjuicio de que en el desarrollo reglamentario tengan cabida.

La segunda diferencia que se puede apreciar es la relativa a su autonomía. Mientras que en el Decreto 52/2018, tras afirmar que goza de personalidad jurídica propia, patrimonio y tesorería propios, se establece que tiene autonomía en su gestión, en el Anteproyecto, además de recordar dichos aspectos propios de su naturaleza, afirma que goza de autonomía administrativa y económica.

Otra diferencia, que en ningún caso supone una alteración sustancial sobre su naturaleza o aspectos esenciales, es la relativa a la determinación de su régimen jurídico. El Decreto 52/2018 afirma que la Agencia ajusta su actuación a la Ley 16/2010, a la normativa financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Galicia, a lo establecido en el propio estatuto y demás normas que lo desarrollen y, supletoriamente, a lo dispuesto en las normas aplicables a las entidades públicas instrumentales de la Administración autonómica. Por su parte, el Anteproyecto plasma una estructuración distinta. Así, en cuanto al régimen jurídico que rige la Agencia se remite a dar cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley 16/2010, precepto que regula el régimen jurídico de las agencias públicas autonómicas y que señala que el régimen jurídico interno de las mismas se regula por el derecho administrativo, y el régimen jurídico externo por el privado o el administrativo según determinen sus leyes de creación y normativa general aplicable. De este modo, el Anteproyecto establece que su régimen jurídico externo se rija por el derecho privado salvo cuando se ejerzan potestades administrativas, en cuyo caso se regirá por el derecho público.

La última novedad en el régimen jurídico de la Agencia se encuentra en el artículo 11 del Anteproyecto, precepto cuya redacción no es todo lo precisa que debería ser. Desde el punto de vista de la técnica normativa lo más adecuado sería precisar que los bienes y

derechos que constituyen el patrimonio de la Agencia constituyen precisamente su régimen patrimonial, y no que forman parte del régimen económico.

Finalmente cabe señalar que determinadas cuestiones fundamentales no se regulan en el Anteproyecto, mientras que en su momento fueron reguladas en la Ley 2/2005, como por ejemplo los órganos de gobierno y ejecutivos o el régimen de personal. Lo más adecuado hubiera sido diseñar, siquiera en sus aspectos más fundamentales, su ámbito organizativo.

3. La Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia y el fomento de la calidad alimentaria diferenciada

A. La Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia

Una de las principales innovaciones introducidas por el Anteproyecto reside en la creación de dos órganos de nuevo cuño, destinados a asesorar en materia de calidad alimentaria: el Consejo Alimentario de Galicia y la Mesa de la Calidad Alimentaria de Galicia. Ambos se contemplan como órganos de asesoramiento, consulta y participación. Como en este artículo se trata de analizar las novedades en materia de calidad diferenciada, me centraré en exponer la regulación del segundo de ellos.

Tal y como se verá a continuación, el Anteproyecto regula de una forma un tanto escasa este órgano, dejando en el tintero cuestiones que hubiera sido conveniente regular y no esperar al desarrollo reglamentario. Así, comenzando por su definición, se contempla como un órgano de carácter técnico destinado a dos objetivos claramente delimitados: el asesoramiento y el impulso del sector alimentario de la calidad diferenciada de Galicia. Si uno examina el séptimo apartado del artículo 13 observará que las funciones atribuidas a la Mesas pueden agruparse en ambos conceptos, aunque considero que dentro de la función de impulso se podría diferenciar entre aquellas destinadas al fomento de la calidad diferenciada y al estudio. De este modo, dentro de las primeras se podrían encuadrar las siguientes: proponer actuaciones que supongan una mayor coordinación y fomento de la calidad diferenciada; establecer relaciones de cooperación y colaboración con otras entidades que contribuyan a los objetivos de la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria en materia de calidad alimentaria diferenciada; elevar propuestas de acción o medidas para la promoción de políticas de calidad en el sector alimentario a las consejerías competentes en materia de agricultura y de pesca; garantizar la participación activa y dinámica de los sectores representativos de la calidad alimentaria diferenciada en la Comunidad Autónoma de Galicia; buscar nuevas fórmulas de cooperación entre las distintas figuras de protección de la calidad diferenciada para aprovechar las sinergias que permitan mejorar su posición comercial en el mercado. Las relativas al estudio serían: conocer la evolución y las perspectivas del sector alimentario, los planes de modernización y la orientación productiva, ser informado de ello y, de ser el caso, emitir informes sobre estas cuestiones; estudiar y proponer nuevas actividades artesanales alimentarias; identificar tendencias en el

mercado para tratar de adaptarse a este y aprovechar las nuevas oportunidades que se vayan produciendo; analizar en cada momento las debilidades y fortalezas del sector y las amenazas y oportunidades que el mercado presenta y, de acuerdo con ello, hacer propuestas de mejora dirigidas tanto al conjunto de las figuras de protección de la calidad diferenciada como a la administración; recibir y evaluar propuestas que le trasladen los consejos reguladores, las asociaciones sectoriales a las que se refiere el artículo 61 y las asociaciones sectoriales de empresas artesanales alimentarias. Finalmente, las de asesoramiento serían: conocer los proyectos formulados para el desarrollo legislativo y reglamentario de la normativa de la calidad diferenciada; conocer los planes de actuación de la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria y, si procede, formular observaciones y sugerencias; asesorar a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria en relación con sus actividades y funciones, y en relación con las materias y los estudios que le sean encomendados; asesorar a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria en la coordinación de la promoción de la calidad alimentaria diferenciada en los diferentes medios y mercados.

Tal y como se puede observar, e independientemente de los criterios con los que se clasifiquen sus funciones, la Mesa se configura como un órgano destinado al análisis del sector agroalimentario en general y al de la calidad alimentaria diferenciada en particular, al impulso de éste en el ámbito gallego y al asesoramiento de la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria y de los consejos reguladores.

Junto con el establecimiento de sus funciones, otro aspecto que debe destacarse de su regulación es lo relativo a su composición y al régimen de toma de decisiones, cuestiones íntimamente relacionadas.

En relación con su composición, hay varias cuestiones que merecen atención. Por un lado, es necesario señalar que el artículo 13 no establece con claridad la denominación de los miembros que la componen. En el apartado segundo habla de representantes, en el tercero de vocales y en el sexto de miembros, términos que se pueden considerar sinónimos pero que en aras de la buena técnica normativa deberían restringirse a uno. Por otro lado, después de afirmar que la Mesa se encuentra adscrita a la consejería competente en materia de agricultura, el apartado segundo del mencionado artículo distingue entre una serie de representantes que componen la Mesa, y que tienen voz y voto, y otros que participan y que tienen voz, pero no voto. De este modo no queda claro, y a los solos efectos organizativos, si únicamente forman parte de la Mesa los representantes con voz y voto, y no los otros. En todo caso se podría interpretar que el legislador establece que unos representantes participan no en el sentido de que no formen parte de la Mesa, sino como una forma de expresión del carácter limitado de su participación al carecer de voto. Partiendo de esta idea los representantes con voz y voto serían aquellos de todas y cada una de las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, que son un total de treinta y cinco, del Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica y hasta un máximo de tres en representación de las principales asociaciones sectoriales de la artesanía alimentaria. Por su parte, aquellos representantes con voz, pero sin voto son los relativos a la Agencia Gallega

de la Calidad Alimentaria, a la dirección general competente en mercados de pesca, que es X, y finalmente un máximo de cinco expertos de reconocido prestigio en las materias que competen a la Mesa. De todo lo expuesto se observa que faltan aspectos clave que deberán ser objeto necesariamente de desarrollo reglamentario, y es que no se establece el número de representantes, ni para aquellos que tienen voz y voto ni para los que no tienen voto. Es decir, si habrá un único representante, o si habrá varios. Tampoco se señala si todas las partes representadas van a tener el mismo número de representantes, porque se podría dar el caso de que el reglamento de desarrollo establezca criterios, principalmente de carácter económico, según los cuales alguna de las representadas tenga más representantes que las demás.

De todos modos, la determinación del número de representantes no es la cuestión principal, y ello porque en la toma de decisiones el voto se computa por cada figura de protección de calidad diferenciada, de forma que sería irrelevante que el reglamento contemplase más de un representante por figura. Preciado lo anterior, hay que matizarlo. Y ello porque el apartado cuarto del artículo 13 señala que cada una de las figuras tendrá como mínimo un voto, de modo que, en función del valor económico de la producción y del número de operadores inscritos en los diferentes registros, cada figura podrá tener uno o varios votos adicionales hasta un máximo de cinco, de acuerdo con las normas que se establezcan reglamentariamente. Ello significa que el Anteproyecto garantiza un mínimo común denominador de participación que puede verse alterado a cotas de relevancia mucho mayores en función de dos criterios: el valor económico de la producción y el número de operadores. Evidentemente estos criterios, que determinarán el número de votos adicionales, deberán ser precisados con claridad en el oportuno desarrollo reglamentario. Aun así, con los datos publicados en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de los años 2020-2021 podemos hacernos una idea de las figuras que tendrán, presumiblemente, votos adicionales. Las diferencias del valor económico son abismales. Dos destacan por encima del resto, puesto que superan los cien millones de euros, y son la denominación de origen protegida Rías Baixas, con un valor económico de casi ciento sesenta y nueve millones de euros, y la indicación geográfica protegidas Ternera Gallega, de más de ciento nueve millones de euros. De entre el resto de las figuras de calidad alimentaria diferenciada únicamente doce superan el millón de euros en su valoración: Mejillón de Galicia (61860000 euros), Ribeiro (31530368 euros), Valdeorras (25637500 euros), Ribeira Sacra (20979696 euros), Monterrei (19671948 euros), Tetilla (10890000 euros), Patata de Galicia (7000000 euros), Miel de Galicia (3600000 euros), San Simón da Costa (3350000 euros), Licor café de Galicia (1576507 euros), Pan de Cea (1100000 euros), Licor de hierbas de Galicia (1068101 euros). Como conclusión principal se deduce que las denominaciones de origen vitivinícolas gallegas van a tener un papel muy relevante, habida cuenta de que, de las siete figuras de calidad diferenciada con mayor valor económico, cinco son las denominaciones de origen vitivinícolas.

De este modo, y *de lege ferenda*, se podría establecer como línea divisoria a la hora de otorgar votos adicionales que el valor económico supere el millón de euros, de forma que aquellas figuras que superen dicha cifra de conformidad con los datos

actualizados año a año dispongan de un voto adicional para hacer un total de dos. Asimismo, este régimen propuesto se podría matizar otorgando un tercer voto adicional a las dos figuras de calidad diferenciada relativas a productos agrarios y alimentarios y a las dos figuras de calidad diferenciada relativas a productos vitivinícolas. De esta forma contarían con un solo voto las siguientes: Cebreiro, Vaca Gallega/Buey Gallego, Lacón gallego, Miel de Galicia, Castaña de Galicia, Pemento de Arnoia, Pemento de Herbón, Pemento de Mougán, Pemento de Oímbra, Pemento do Couto, Grelos de Galicia, Tarta de Santiago, Pan Gallego, Barbanza-Iria, Betanzos, Ribeiras do Morrazo, Aguardiente de hierbas de Galicia, Orujo de Galicia y Val do Miño-Ourense. Contarían con dos votos aquellas que superen el millón de euros en valoración, que son las siguientes: Licor de Hierbas de Galicia, Pan de Cea, Licor café de Galicia, San Simón da Costa, Miel de Galicia, Patata de Galicia, Tetilla, Monterrei, Ribeira Sacra y Valdeorras. Finalmente, contarían con tres votos las de Rías Baixas y Ribeiro, como las vitivinícolas con mayor valor económico, y las de Ternera Gallega y Mejillón de Galicia como las de productos agrarios y alimentarios.

En materia de organización el artículo 13 regula dos cuestiones más. Por un lado, la presidencia de la Mesa, estableciendo que corresponderá a la persona representante de la figura de protección de la calidad diferenciada que elijan sus vocales y la duración del mandato será por dos años. Por otro lado, también recoge el derecho de información de los miembros de la Mesa, cuyo contenido es el acceso y consulta, en cualquier momento y en un tiempo razonable, respecto de los datos o documentos.

Por lo tanto, analizada la regulación prevista en el Anteproyecto, se puede afirmar que la Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia se configura como un órgano creado por y para la calidad alimentaria diferenciada gallega, más concretamente, su estudio, fomento y asesoramiento. De esta forma, parece que no sólo sustituiría al Consejo Asesor de la Dirección de la Agencia, sino que constituye un paso más allá.

B. El fomento de la calidad alimentaria diferenciada

Tal y como se expuso con anterioridad, el fomento de calidad alimentaria diferenciada es una de las funciones principales de la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria y, en particular, de la Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia. La importancia de esta función también se deduce del artículo 1 del Anteproyecto, en el que se afirma que, entre otros objetos, con dicha ley se persigue «fomentar, potenciar y garantizar la producción de alimentos de calidad diferenciada en la Comunidad Autónoma de Galicia», así como del artículo 3, precepto en el que se regulan los fines de la ley y en el que se establecen diversas medidas que se podrían catalogar como de fomento, destacando entre ellas: fomentar la diversidad y la calidad de los productos alimentarios gallegos, promover la participación de los agentes sociales y económicos del sector y fomentar la cooperación entre las empresas alimentarias acogidas a las diferentes figuras de protección de la calidad alimentaria para la puesta en el mercado de sus productos, fomentar la

producción local y los circuitos cortos de comercialización o promover y proteger las producciones y elaboraciones de los productos alimentarios de calidad diferenciada. Ahora bien, la regulación de esta materia en el Anteproyecto en relación con la prevista en la Ley 2/2005 es bien distinta.

Dicha norma también preveía como uno de sus objetos «fomentar y poner en valor las producciones alimentarias de calidad de la comunidad autónoma». Sin embargo, a lo largo de su articulado cuesta encontrar medidas concretas. En todo caso lo que sí contempla son los objetivos que se persigue a través de dichas medidas. De este modo, en su artículo 6 se establece que en materia de fomento de la calidad diferenciada los objetivos son incentivar el empleo de los diferentes distintivos de calidad y origen, establecer medidas para favorecer las iniciativas de colaboración e interacción entre los operadores alimentarios, contribuir a la promoción de estos productos en el mercado nacional e internacional y finalmente preservar y valorar el patrimonio de los productos alimentarios de Galicia y la artesanía alimentaria.

La estructura que sigue el Anteproyecto dista de la expuesta en el párrafo anterior, puesto que dedica un título a las medidas de fomento, dividido en dos capítulos, uno destinado a las medidas de fomento de la calidad alimentaria y otro con medidas específicas para la calidad alimentaria diferenciada. En todo caso, el Anteproyecto señala que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia, que en la práctica vendrían a ser la Consellería de Medio Rural, la Agencia y la Mesa, deberán adoptar medidas de fomento. Ahora bien, no establece cuáles son dichas medidas puesto que obedecen a una estrategia política que tendrá que definirse, pero sí delinea cuáles son los objetivos que deben seguir dichas medidas, y es que deben incentivar la utilización de las diferentes figuras de protección de la calidad diferenciada de productos alimentarios, contribuir a la promoción de los productos alimentarios de calidad de Galicia en los mercados nacionales e internacionales y al fomento de las buenas prácticas comerciales, preservar y valorar las técnicas y conocimientos asociados a los productos alimentarios de calidad de Galicia, propiciar las iniciativas de colaboración e interacción entre las personas operadoras alimentarias para la realización de actuaciones conjuntas en materia de promoción, articular las iniciativas públicas y privadas en favor de la calidad de los productos alimentarios, promover las iniciativas dirigidas a la clarificación y adecuación de las denominaciones de venta y definiciones de los productos para una mejor información a las personas consumidoras que permita revalorizar y diferenciar la calidad de los productos alimentarios y la protección de las personas consumidoras y operadoras, y finalmente articular iniciativas públicas para el desarrollo de la producción ecológica.

Sin embargo, el Anteproyecto no se queda en el dibujo de las bases que deben adoptar las futuras medidas de fomento, sino que además establece en la posibilidad de que la Administración autonómica financie campañas de información y promoción de productos alimentarios de calidad, campañas destinadas a difundir e informar sobre la calidad, propiedades y características diferenciales de los productos de calidad de Galicia, promocionando su conocimiento tanto en el mercado interior como en el exterior,

destacando los aspectos históricos, tradicionales y culturales, su vinculación con el territorio, las innovaciones y nuevas elaboraciones y, en general, para recomendar el consumo de productos alimentarios de calidad diferenciada.

Por lo tanto, como se puede observar, el legislador ha querido dar un paso más allá en relación con la actividad de fomento de la calidad alimentaria diferenciada. Ahora bien, el éxito dependerá de las medidas concretas que se adopten, que en caso de ser las adecuadas tendrá su reflejo en los datos económicos de los años posteriores a su implementación.

IV. CONCLUSIONES

El éxito o el fracaso de una nueva norma no puede afirmarse cuando ya ha entrado en vigor, sino más bien cuando ya ha pasado un período prudencial de tiempo en el que los operadores jurídicos puedan llevar a la práctica su contenido. En el caso que nos ocupa, la norma de estudio no sólo no ha entrado en vigor, sino que el procedimiento parlamentario que desemboque en su aprobación ni siquiera ha finalizado. Aun así, siempre es posible hacer una valoración en términos generales de lo que se supone que está por venir.

Como se ha podido observar, los cambios previstos en el Anteproyecto de Ley de la calidad alimentaria de Galicia en relación con la calidad alimentaria diferenciada son relativos si se observa el contenido de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega. El paso del régimen de las figuras de promoción de la calidad alimentaria diferenciada al de las figuras de protección y de promoción no parece que desde un punto de vista práctico vaya a tener gran repercusión. La inclusión de figuras como la especialidad tradicional garantizada y la producción ecológica no deja de obedecer a la necesidad de adaptación a la normativa europea. En un ámbito como el de la artesanía alimentaria hay también una clara línea continuista. Realmente, y desde este punto de vista, lo más destacable es la creación de dos nuevos órganos: el Consejo Alimentario de Galicia y la Mesa de la Calidad Alimentaria Diferenciada de Galicia. En ellos y en la Consejería de Medio Rural a través de la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria reside la obligación de dar a conocer los productos gallegos protegidos bajo las diferentes figuras de promoción y protección de la calidad alimentaria diferenciada.

Ese carácter continuista no obedece a una falta de interés o de mala técnica normativa por parte de los poderes públicos. El esquema establecido por la Unión Europea hace que tanto los diferentes estados miembros en general, como la Comunidad Autónoma de Galicia en particular, tenga las manos atadas en esta cuestión y su poder de actuación se vea parcialmente reducido. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación actual de las diferentes denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas gallegas en el mercado nacional e internacional, parece que lo que va a determinar el fracaso o el éxito de esta norma es la política de fomento llevada a cabo desde la Administración autonómica gallega.