



INFORME SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE PROMUEVEN MEDIDAS PARA EVITAR EL DESPERDICIO ALIMENTARIO Y SE FACILITA LA REDISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS EN CASTILLA-LA MANCHA.

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Consejería de Sanidad relativa al asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, se emite el presente informe.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Consulta pública previa iniciada el 3 de mayo de 2018.
2. Memoria de objetivos, conveniencia e incidencia de la norma, de 18 de junio de 2018, suscrita por el Director General de Salud Pública y Consumo, proponiendo la tramitación del Decreto.
3. Memoria impacto de género, de 18 de junio de 2018 suscrita por el Director General de Salud Pública y Consumo.
4. Texto del primer borrador del Decreto, de 18 de junio de 2018.
5. Informe sobre inexistencia de aportaciones tras consulta pública, de 17 de septiembre de 2018.
6. Resolución de inicio del expediente del Consejero de Sanidad de 3 de octubre de 2018.
7. Informe de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad, de 4 de octubre de 2018 sobre el proyecto de Decreto.
8. Resolución de 17 de octubre de 2018 de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad disponiendo la información pública y publicaciones en el DOCM y en el tablón de anuncios.
9. Traslado a otras Consejerías
10. Documentación de la información pública (DOCM y tablón de anuncios).
11. Certificado del Consejo Regional de Municipios celebrado el 16 de noviembre de 2018
12. Alegaciones
13. Nota interior e informe de alegaciones, de 8 de enero de 2019
14. Segundo texto decreto





15. Informe de racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas, de fecha 21 de enero de 2019.

16. Comunicación de la Inspección General de servicios.

17. Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Consumo de fecha 1 de febrero de 2019, de haberse presentado a los miembros de dicho Consejo el primer borrador de Decreto en la reunión del órgano colegiado, celebrada el 28 de junio de 2018, sin que en dicho trámite se realizara objeción alguna a la continuación en la tramitación prevista.

Dicho certificado expresa que con fecha 14 de enero de 2019, el texto fue puesto en conocimiento de los miembros de dicho Consejo por correo electrónico, habiéndose hecho alegaciones por parte del Instituto de la Mujer y de la Vicepresidencia de Medio Ambiente.

18. Alegaciones al Borrador del decreto evacuadas con fecha 22 de enero de 2019 y 31 de enero de 2019 respectivamente por el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha y por la Viceconsejería de Medioambiente.

19. Informe de la Dirección General de Salud Pública y Consumo sobre la modificación del texto de fecha 4 de febrero de 2019.

20. Tercer borrador de Decreto de fecha 4 de febrero de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Tal y como resulta del expediente administrativo, entre otros, del texto del documento por el que se apertura la consulta pública sobre la elaboración del proyecto normativo, la regulación proyectada, tiene por objeto abordar un conjunto de medidas y acciones para regular la reducción eficiente del desperdicio alimentario y promover el aprovechamiento de alimentos para su redistribución con la máxima garantía para la salud, en el marco de la Economía Circular. Persigue dotar a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del instrumento apropiado para poner en marcha iniciativas de sensibilización e información de la opinión pública sobre las causas y las consecuencias del desperdicio de alimentos, los medios para reducirlo y el fomento de una cultura cívica para la redistribución de alimentos, orientada a dar a los excedentes de alimentos la alternativa de gestión más apropiada desde el punto de vista de la sostenibilidad y la solidaridad.

Precede en el tiempo a este proyecto, el anteproyecto de Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha, promovido por la Consejería de Agricultura,





Medio Ambiente y Desarrollo Rural en trámite de informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que incide tangencialmente en el proyecto normativo sometido a nuestra consideración. Este proyecto normativo pone de relieve la existencia de diversas Consejerías con competencias en los distintos ámbitos afectados por la economía circular, entre ellas la Consejería en relación con el objeto del Decreto proyectado.

En efecto, el artículo 4 del anteproyecto de Ley, bajo la rúbrica “*Objetivos de la economía circular*” contempla en su apartado 5 el de “*Reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en la cadena de producción y consumo promoviendo prácticas eficientes y de consumo responsable*”.

El artículo 5. Dedicado a las “*Líneas generales de actuación dentro de la economía circular*” incluye en su punto 8, entre los postulados de la economía circular en Castilla-La Mancha que se desarrollarán, el de “*Concienciar a personas consumidoras, productores y administraciones locales de la importancia de las líneas anteriores fomentando cambios de comportamiento y mentalidad a favor de una economía más circular*”.

Finalmente en su disposición transitoria única introduce la obligación de que en el plazo de dos años las Consejerías con competencias dentro del ámbito de aplicación de dicha ley revisen su normativa de aplicación y promuevan la adaptación de la misma a los principios y objetivos que se contienen en la misma.

Estas materias se abordan en el Decreto proyectado.

La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en su artículo 23.2.c) atribuye al Consejero la potestad reglamentaria en las materias de su competencia.

Las competencias de la Consejería de Sanidad de nuestra Comunidad Autónoma se contemplan en el Decreto 83/2015, de 14/07/2015, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad, que en su artículo 1 atribuye a este órgano el ejercicio de la autoridad sanitaria y la dirección y coordinación de las funciones en materia de sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social; ordenación farmacéutica; gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y ejecución de las políticas de consumo y drogodependencias, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

En el seno de esta Consejería, la impulsora del proyecto normativo es la Dirección General de Salud Pública y Consumo, con las competencias que le atribuye el artículo 5 del Decreto 83/2015, anteriormente mencionado, que entre otras





En este expediente administrativo no se justifica adecuadamente el título competencial en el que la Consejería promotora del Decreto, basa esta iniciativa reglamentaria conforme al artículo 23.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre ya que alude a distintos títulos competenciales en los documentos que lo conforman, que si bien sirven para justificar la competencia normativa de la Comunidad Autónoma en este ámbito, no se corresponden en algunos casos con materias de competencia de la Consejería promotora.

Así, en sendos informes de 18 de junio del Director de Salud Pública y Consumo parten del Estatuto de Autonomía de Castilla-la Mancha aprobado por Ley Orgánica 9/ 1982 que en su artículo 32 reconoce a la Junta de Comunidades en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, competencias para el desarrollo legislativo y la ejecución, en las materias previstas en los apartados 3, 6 y 7 de este precepto. Estos mismos títulos competenciales se reiteran en el proyecto normativo sometido a nuestra consideración, dándose la circunstancia de que la Consejería de Sanidad no tiene atribuidas competencias en relación con las materias comprendidas en el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía, sobre protección del medioambiente y de los ecosistemas, competencia de la Consejería de Agricultura Medio Ambiente y Desarrollo Rural conforme al Decreto 84/2015, de 14/07/2015.

Sin embargo, la Resolución de inicio del expediente del Consejero de Sanidad de 3 de octubre de 2018 y el Informe de Secretaría al Proyecto de Decreto, justifican la competencia ejercida en las previsiones del artículo 31.6, del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía (Ámbito competencial de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural) y el título competencial que ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en virtud del artículo 32.6.

En suma, si bien la Comunidad Autónoma ostenta competencias para abordar esta iniciativa reglamentaria, el expediente divaga en relación con el título competencial en base al cual se articula el proyecto normativo, de competencia de la Consejería promotora, cuestión que debería quedar precisada.

SEGUNDO.- Procedimiento.-

El artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo dispone:

“Artículo 36.





1. *El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.*

2. *El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.*

3. *En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.*

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. *De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.*

5. *El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.”*

Examinado el expediente remitido, y en aplicación del precepto transcrito queda justificada la realización de diversos trámites de carácter preceptivo derivados de lo estipulado en la norma, previos a la emisión de informe por este Gabinete Jurídico salvo la omisión en el expediente del que se nos ha dado traslado, de algunos informes que se mencionarán a continuación.

Consta en el expediente remitido, al objeto de acreditar el cumplimiento de lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, la nota de remisión del texto proyectado para la celebración de la consulta pública de carácter previo a la elaboración del proyecto normativo.

También consta la autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria prevista en el párrafo 2 del artículo 36 de la Ley 11/2003, suscrita con fecha 3 de octubre de 2018, por el Consejero de Sanidad.

Para ello se cuenta con la Memoria de objetivos, conveniencia e incidencia de la norma, de 18 de junio de 2018, suscrita por el Director General de Salud Pública





y Consumo, proponiendo la tramitación del Decreto, que además acompaña un borrador inicial del proyecto. Dicha memoria justifica cómo el proyecto normativo carece de incidencia en el gasto y en el ingreso público, no obstante esta última previsión choca con el régimen de ayudas económicas que establecerá la Administración regional conforme al artículo 21 de la norma proyectada.

Se objetiva que el expediente objeto de este informe no se ajusta en su tramitación al orden procedimental establecido por las normas que son de aplicación, habida cuenta de que la memoria y el acuerdo de inicio de la tramitación del Consejero de Sanidad no son anteriores en el tiempo a la elaboración del borrador alterando la lógica procedimental del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. En este sentido traer a colación lo dictaminado al respecto por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, entre otros en su dictamen número 240/2018, de 4 de julio y 24/2019 de 22 de enero de conformidad con los cuales “[...] la consideración de la memoria y de la orden que autoriza la iniciativa reglamentaria como una mera sanción de lo ya actuado, desvirtúa la finalidad principal para la cual ambos trámites son exigidos legalmente, es decir, justificar la necesidad del nuevo proyecto y la incidencia que supondrá su aprobación de cara a los sectores concretos de la realidad que se pretenden normar”.

También se incluye la memoria impacto de género, de 18 de junio de 2018 suscrita por el Director General de Salud Pública y Consumo, de la norma proyectada.

Asimismo se documenta en el expediente el cumplimiento del trámite de información pública previsto en el artículo 133.2 de la reiterada Ley 39/2015, de 1 de octubre, las alegaciones realizadas en él, así como el informe justificativo y motivado de las que han sido admitidas y las que han sido rechazadas.

Obra en el expediente certificado del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, de que el proyecto de Decreto fue informado favorablemente y por unanimidad en la sesión de fecha 16 de noviembre de 2018.

De conformidad con lo previsto en el artículo 23.3 de la Ley 11/2005, de 15-12-2005, del Estatuto del Consumidor y preceptos concordantes del Decreto 343/2008, de 18 de noviembre, del Consejo Regional de Consumo, este órgano debe informar preceptivamente los proyectos de disposiciones generales en materias específicas de consumo. Consta en el expediente administrativo Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Consumo de fecha 1 de febrero de 2019, de haberse presentado a los miembros de dicho Consejo el borrador de Decreto en la reunión del órgano colegiado, sin que en dicho trámite se realizara objeción a la continuación de la tramitación prevista. Dicho certificado expresa que con fecha 14 de enero de 2019, el texto fue puesto en conocimiento de los miembros de dicho Consejo por correo electrónico, habiéndose hecho alegaciones por parte del Instituto de la Mujer y de la





Vicepresidencia de Medio Ambiente si bien no consta como tal el informe preceptivo emitido por el órgano, previsto en la Ley incorporado en el expediente.

De conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor deberá constar el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia.

De igual modo en la Memoria deberá constar el impacto sobre la familia según lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas que dispone "Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia".

Incorpora el expediente el Informe de racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas, de fecha 21 de enero de 2019, del responsable de calidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo de 2012, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Informe de la Inspección General de Servicios, que establece que el Decreto no regula ningún procedimiento administrativo, por lo que no es procedente la emisión de informe de valoración de su adecuación normativa sobre simplificación y racionalización de procedimientos.

El Dictamen del Consejo Consultivo en este caso no es preceptivo ya que no estamos ante el supuesto del artículo 54.4 de la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, que establece que este órgano deberá ser consultado en los "Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones",

Las decisiones del Consejo de Gobierno revestirán la forma que prevé el artículo 37 Ley 11/2003 y en particular se aprobarán mediante Decreto del Consejo de Gobierno, las decisiones aprobatorias de normas reglamentarias de competencia del Consejo de Gobierno (Art. 37.1.c Ley 11/2003) y por ende requerirá la formalidad de la firma del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha conforme al artículo 37.2.a) Ley 11/2003.

El expediente que se remita al Consejo de Gobierno deberá ajustarse a las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017, incorporando toda la documentación prevista en las mismas, en concreto deberá incorporar informe de cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

TERCERO.- Contenido.-

El texto del Proyecto de Decreto sometido a informe del Gabinete Jurídico consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva integrada por treinta y un





artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

La parte expositiva se divide en cuatro capítulos con el siguiente contenido.

El Capítulo I, dedicado a las Disposiciones Generales comprende cinco artículos y regula lo siguiente:

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Fines.

Artículo 4. Principios rectores.

Artículo 5. Colaboración entre Administraciones Públicas.

A continuación el Capítulo II sobre “Reducción de desperdicios alimentarios” se subdivide en las siguientes Secciones:

SECCIÓN 1ª. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES OPERADORAS. Esta Sección dedica cinco artículos a regular estas obligaciones del siguiente modo:

Artículo 6. Personas productoras de alimentos.

Se sugiere una revisión del párrafo primero que no enlaza adecuadamente con el siguiente apartado al decir; “Las personas que operen en la cadena de producción y distribución de alimentos deberán aplicar en su actividad:

a) Favorecer...”

Artículo 7. Empresas de distribución de alimentos.

Se aconseja revisar la redacción del párrafo segundo cuando establece que “las entidades deberán...proceder en todo caso a su donación...”

Los términos imperativos del precepto, chocan con el carácter voluntario y ánimo de liberalidad que caracterizan las donaciones.

Artículo 8. Entidades con actividades de restauración.

Al igual que se manifestó anteriormente, el párrafo tercero del artículo reitera la expresión *deberán...proceder en todo caso a su donación*, cercenando el “animus donandi” propio de este negocio jurídico.

Artículo 9. Organizaciones y fundaciones de bancos de alimentos.

Artículo 10. Organizaciones, asociaciones o entidades sin ánimo de lucro de recuperación y redistribución de alimentos

A continuación la SECCIÓN 2ª aborda las obligaciones de las Administraciones Públicas en este ámbito con el siguiente contenido:





SECCIÓN 2ª OBLIGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Artículo 11. Educación.

Artículo 12. Investigación.

Artículo 13. Derechos de las personas consumidoras.

La SECCIÓN 3ª aborda el CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS al que dedica dos artículos:

Artículo 15. Código de Buenas Prácticas.

Artículo 16. Registro de empresas y entidades adheridas.

El CAPÍTULO III, bajo la rúbrica Excedentes alimentarios comprende el siguiente articulado:

Artículo 17. Fomento de la redistribución de alimentos.

Artículo 18. Bancos de alimentos y organizaciones, asociaciones o entidades sin ánimo de lucro de recuperación y redistribución de alimentos.

Artículo 19. Principio de seguridad de los alimentos objeto de redistribución.

Artículo 20. Guías de prácticas correctas para la redistribución de alimentos.

Artículo 21. Apoyo al movimiento de organizaciones de bancos de alimentos y asociaciones o entidades sin ánimo de lucro de recuperación y redistribución de alimentos.

El apartado c) del segundo párrafo es subsidiario de un párrafo independiente.

Artículo 22. Plan de reducción eficiente del desperdicio alimentario.

Finalmente el CAPÍTULO IV crea y regula el Foro Regional de reducción del desperdicio de alimentos y contiene el siguiente articulado.

Artículo 23. Creación.

Artículo 24. Composición.

Artículo 25. Funciones.

Se sugiere la revisión del apartado g) sustituyendo la palabra “*Realización...*” por la palabra “*Realizar*” o “*La realización*”.

Artículo 26. Régimen de funcionamiento.

Artículo 27. Autocontrol y códigos de buenas prácticas.

Artículo 28. Distintivos de calidad.

Artículo 29. Sistema Arbitral de Consumo.





Artículo 30. Hojas de Reclamaciones.

Artículo 31. Infracciones y sanciones en materia de consumo y seguridad alimentaria.

Los artículos 27 a 31 integrados en este Capítulo IV no encajan en su rúbrica, y nada tienen que ver con el Foro Regional de reducción del desperdicio de alimentos, siendo aconsejable que se integren en función de su contenido, en un Capítulo preexistente o de nueva creación, según los casos.

La Disposición adicional única, prevé que el Foro Regional de reducción del desperdicio de alimentos se constituirá en el plazo de dos meses a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto.

La Disposición transitoria única, prevé que las organizaciones sin ánimo de lucro con domicilio social en Castilla-La Mancha que estuviesen desempeñando actividad de reparto de alimentos con fines solidarios, se acojan a las medidas previstas en el Decreto, cumpliendo los requisitos establecidos en la norma.

Disposición final primera. Esta disposición contiene una habilitación a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de consumo para “la promulgación” de cuantas normas sean necesarias para la aplicación del Decreto. Se aconseja sustituir la expresión “la promulgación” por otras como “dictar” o “aprobar”.

Finalmente la Disposición final segunda, prevé la entrada en vigor del texto proyectado a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

CONCLUSIONES

A la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente informe sobre el proyecto de Decreto por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha con las observaciones formuladas.





Castilla-La Mancha

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo, a 15 de febrero de 2019.

LA LETRADA

Vº Bº DE LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Belén Segura García.

Araceli Muñoz de Pedro.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4BF6366CF565746577EBAF