Consejo Económico y Social

DICTAMEN 4/2018 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN EN ORIGEN DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS EN ANDALUCÍA

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 25 de abril de 2018

Índice

I. **Antecedentes**

II. **Contenido**

III. **Observaciones generales**

IV. **Observaciones al articulado**

V. **Conclusiones**

Consejo Económico y Social

I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decreto que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 23 de marzo de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la comercialización en origen de los productos pesqueros en Andalucía.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 23 de marzo de 2018, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el articulo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El proyecto de decreto a dictaminar tiene por objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la comercialización en origen de los productos pesqueros procedentes de la actividad profesional pesquera, considerando como productos pesqueros los procedentes de la pesca extractiva, del marisqueo, de la acuicultura y de la producción y recolección de algas y argazos o arribazones de origen marino.

Como marco competencial hay que hacer referencia al artículo 149.1.19ª de la Constitución Española que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas, y al artículo 148.1.11ª que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias respecto a la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura. Por su parte, conforme al artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, le corresponde a la Comunidad Autónoma, según su apartado 2, la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, y conforme al apartado 3 del mismo artículo, la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución, en materia de ordenación del sector pesquero andaluz.

En cuanto al marco normativo en que se encuadra el proyecto, en el ámbito de la Unión Europea existen varias normas aplicables que son las siguientes: Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común; Reglamento (UE) nº 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de productos de la pesca y de la acuicultura; Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común; Reglamento de Ejecución (UE) n.º 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009; y el Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un

sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada.

En el ámbito estatal se encuentran la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, que en su capítulo V del título II se ocupa de regular la primera venta de los productos pesqueros y el Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros, que contempla las novedades que afectan al ámbito de la comercialización pesquera.

Por último, en el ámbito autonómico esta materia se encuentra actualmente regulada en la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina, que regula las lineas generales de ordenación del proceso de comercialización en origen; el Decreto 147/1997, de 27 de mayo, por el que se ordena, regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca; y el Decreto 124/2009, de 5 de mayo, por el que se regula la autorización de actividad de los centros de expedición y depuración, así como la comercialización en origen de los moluscos bivalvos y otros invertebrados marinos vivos y se crea el Registro Oficial de Centros de Expedición y de Depuración de Andalucía.

Con el proyecto de decreto se unifican en un solo texto los dos decretos citados, pues es necesario adaptarlos a los importantes cambios que se han producido en el actual marco normativo comunitario y estatal, derogándolos en lo correspondiente a las materias reguladas por la nueva norma.

El texto normativo consta de la parte expositiva y la parte dispositiva, que se divide, a su vez, en treinta y un artículos agrupados en ocho capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo. Su estructura es la siguiente:

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (artículos 1 y 2)

Comprende las disposiciones que determinan el objeto y el ámbito de aplicación, así como una serie de definiciones de conceptos que se utilizan a lo largo de la norma.

CAPÍTULO II. CONDICIONES GENERALES DE LA COMERCIALIZACIÓN EN ORIGEN DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS (artículos 3 a 6)

Regula los lugares de desembarque de los productos pesqueros y los lugares autorizados para efectuar la primera venta de los mismos; establece los requisitos de las lonjas, los centros de expedición asociados a lonja y los establecimientos autorizados para la primera venta, y, por último, las obligaciones de las personas titulares de los mismos.

CAPÍTULO III. LONJAS Y CENTROS DE EXPEDICIÓN ASOCIADOS A LONJA (artículos 7 a 10)

Determina qué entidades y organizaciones podrán gestionar las lonjas y los centros asociados a lonja y el deber de los titulares de estas de disponer de un registro propio de compradores. Además, regula las modalidades de transacción en la primera venta en la lonja y los centros de expedición asociados a lonja, y las segundas ventas.

CAPÍTULO IV. DOCUMENTOS VINCULADOS A LA COMERCIALIZACIÓN EN ORIGEN DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS (artículos 11 a 17)

Se ocupa de la regulación de los documentos ligados a la comercialización en origen de los productos pesqueros: la nota de venta, la declaración de recogida, el documento de transporte, el documento de trazabilidad para la primera venta de productos de la acuicultura o de algas y argazos o arribazones, el resumen mensual de primeras ventas de los mismos y los datos de producción de almadrabas. También recoge el Sistema de Información para la cumplimentación, emisión y transmisión electrónica de los documentos antes enumerados, que deberá ser establecido por la Dirección General competente en materia de pesca y acuicultura marina.

CAPÍTULO V. TRAZABILIDAD DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS (artículos 18 a 20)

Aborda la información de la trazabilidad de los productos pesqueros, las etiquetas expedidas por las lonjas andaluzas y los documentos en el transporte de tales productos.

CAPÍTULO VI. TRASLADO DE MOLUSCOS BIVALVOS, EQUINODERMOS, TUNICADOS Y GASTERÓPODOS MARINOS VIVOS (artículos 21 a 25)

En relación con los moluscos bivalvos, equinodermos, tunicados y gasterópodos marinos vivos, este capítulo se ocupa del documento de registro para el traslado desde la zona de producción hasta un centro de expedición o transformación, el traslado de estos productos a centros de expedición, transformación o depuración, del documento de transporte cuando proceden del marisqueo a pie o en inmersión, y de cuándo puede producirse la primera venta si proceden de la acuicultura.

CAPÍTULO VII. AUTORIZACIÓN A LONJAS, CENTROS DE EXPEDICIÓN ASOCIADOS A LONJA Y ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA REALIZAR LA PRIMERA VENTA DE PRODUCTOS PESQUEROS (artículos 26 a 30)

Regula la autorización a las lonjas, los centros de expedición asociados a lonja y los establecimientos autorizados para realizar la primera venta de productos pesqueros, su correspondiente solicitud y la documentación que se habrá de aportar, la instrucción de la misma, la propuesta de resolución, la resolución y la vigencia de la autorización y por último, las causas de su posible revocación y extinción por parte de la dirección general competente en materia de pesca y acuicultura.

CAPÍTULO VIII. INFRACCIONES Y SANCIONES (artículo 31)

Establece el régimen de infracciones y sanciones.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Lonjas y centros de expedición asociados a lonja.

Segunda. Centros de expedición autorizados para la comercialización en origen de productos procedentes de la actividad marisquera que se desarrolla a pie o en inmersión.

Tercera. Establecimientos autorizados para la primera venta de productos congelados y productos procedentes de la modalidad de pesca de almadraba.

Cuarta. Primera venta del cangrejo rojo.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Formato de los documentos vinculados a la comercialización en origen de los productos pesqueros.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Desarrollo y ejecución.

Segunda. Entrada en vigor.

ANEXO. Autorización de actividad primera venta de productos pesqueros.

III. Observaciones generales

El proyecto de decreto que se somete a la consideración y dictamen de este Consejo se denomina "Proyecto de Decreto por el que se regula la comercialización en origen de los productos pesqueros en Andalucía". Su función es establecer los requisitos y condiciones que garantizan el control de la comercialización en origen y la trazabilidad de los productos pesqueros de origen marino, entendidos como productos pesqueros los procedentes de la actividad profesional de la pesca extractiva, del marisqueo y de la acuicultura, así como la producción y recolección de algas y argazos o arribazones.

Este decreto establece que, en el ámbito territorial de Andalucía, sólo se puede realizar la primera venta de los productos pesqueros en las lonjas, en los centros de expedición asociados a lonja y en los establecimientos autorizados por el órgano competente en pesca y acuicultura marina. Por tanto, se desarrolla la normativa estatal, que contempla que las lonjas y otros establecimientos autorizados por las comunidades autónomas son las únicas entidades facultadas para registrar la primera venta de los productos pesqueros. La finalidad que se persigue es la de garantizar el control de la primera venta (registro de las capturas) que, a su vez, permite controlar el mantenimiento de los recursos pesqueros y garantizar la seguridad alimentaria mediante el control sanitario de los productos. La obligación que se introduce tiene varias consecuencias. Por un lado, incide en la trazabilidad de los productos y en los requerimientos formales que le son inherentes, y constituye a las personas titulares de estos establecimientos en responsables de trasladar al comprador la información de trazabilidad de los productos. Por otro, requiere garantizar el derecho a gestionar estas instalaciones y a participar en la comercialización de sus productos.

Evidentemente, una regulación adecuada de la venta en origen redunda en mayores garantías para un sector de gran importancia en la economía andaluza y en un mayor beneficio tanto para las empresas que intervienen en ella como para sus trabajadores, así como en una mayor protección para los consumidores de los productos pesqueros. Precisamente por tratarse de un proyecto normativo que tiene un impacto directo en las personas consumidoras y usuarias, tal y como se reconoce en la propia parte expositiva del texto, hubiese resultado necesario haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el sentido de

haber otorgado trámite de audiencia a las organizaciones de consumidores y usuarios más representativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y también haber consultado de forma preceptiva al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 34 y 39 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

En Andalucía existen en la actualidad 25 lonjas. En la mayor parte de ellas el concesionario es una cofradía de pescadores (10 de ellas), pero también encontramos concesionarios constituidos como asociaciones de productores o de armadores, como sociedades limitadas, o algunos casos en los que la concesión depende de la Autoridad Portuaria correspondiente o directamente de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (Lonja de Barbate).

El marco jurídico en el que se incardina este proyecto incluye tanto normativa autonómica (Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina), como comunitaria. En esta última se incluyen diversos reglamentos relacionados con la Política Pesquera Común, con la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, y con la creación de un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada. La entrada en vigor de la normativa comunitaria ha modificado el contexto en el que se elaboró la Ley 1/2002, de 4 de abril, y está en el origen de la aprobación, en el ámbito estatal, del Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros.

En definitiva, el proyecto de decreto objeto de este dictamen responde a la necesidad de adaptación al marco normativo actual, cuyos ejes vertebradores son que la primera venta de los productos pesqueros debe realizarse en un lugar concreto autorizado y la correcta garantía de la trazabilidad de los productos pesqueros. Se trata por tanto de una norma oportuna, que unifica, simplifica y aclara la regulación existente.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

El Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros, incluye un artículo 4 en el que, entre otras disposiciones generales, se regula la posibilidad de que los concesionarios de las lonjas o establecimientos autorizados puedan realizar "ventas a consumidores finales, siempre que se enmarque en la actividad de pesca-turismo o turismo acuícola, siendo obligatoria la cumplimentación de la nota de venta o documento de trazabilidad correspondiente, según lo establecido en los artículos 7 y 8". Esta posibilidad queda supeditada a la autorización por parte de las comunidades autónomas correspondientes, que en caso de contemplar esta opción, deberán "regular las cantidades y los importes máximos de los productos adquiridos en esta modalidad, quedando prohibida la venta de moluscos bivalvos, equinodermos, tunicados y gasterópodos marinos vivos".

No obstante lo anterior, en el artículo 1 del proyecto, relativo al "Objeto y ámbito de aplicación" de la norma, no se mencionan las actividades de pesca-turismo o turismo acuícola, ya que se hace referencia solo a la "comercialización en origen de los productos pesqueros procedentes de la actividad profesional pesquera", y con relación a ello se alude a "la pesca extractiva, el marisqueo, la acuicultura y la producción y recolección de algas y argazos o arribazones". Es decir, no especifica pero tampoco excluye las actividades de pesca-turismo o turismo acuícola. A este respecto, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural argumenta que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente tiene previsto elaborar una norma para regular la actividad, y que por tanto no es prudente desarrollar el mencionado artículo 4 del Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, norma de la cual este proyecto trae causa, que sí considera la pesca-turismo o turismo acuícola actividades incluidas en la regulación que lleva a cabo. Por tanto, la norma objeto de valoración debería hacer mención a la posibilidad de adquisición de pequeñas cantidades de productos pesqueros por consumidores finales, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.7 del Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, y en aplicación del Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre, y regular las cantidades e importes máximos de los productos pesqueros, ya que ello redundaría en una diversificación de la actividad

pesquera y que, en una Comunidad tan vinculada al sector turístico, debiera ser objeto de regulación expresa.

Artículo 2. Definiciones

En este artículo se definen los términos de "persona productora", "centro de expedición asociado a lonja" y "establecimiento autorizado". Sin embargo, no se definen términos como los de "centros propios de producción de la acuicultura o de la recolección de algas y argazos". Si bien entendemos que cuando se definen los "establecimientos autorizados" también se hace referencia a ellos, lo cierto es que sería deseable una mayor concreción que redundaría sin duda en una mayor seguridad jurídica.

Artículo 4. Lugares autorizados para efectuar primera venta

En atención a las particularidades de la flota marisquera andaluza, el proyecto de decreto contempla la categoría específica de los centros de expedición asociados a lonja, que no figuran expresamente en el Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, pero que se entienden encuadrados dentro de los establecimientos que pueden ser autorizados por las Comunidades Autónomas. Asimismo, en el propio texto del proyecto de decreto, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.d) del Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, se define el establecimiento autorizado como "la instalación autorizada para efectuar la primera venta de los productos pesqueros que no tienen obligación de venderse en una lonja o en un centro de expedición asociado a lonja". Por tanto, los centros de producción de los productos de la acuicultura son, a tales efectos, establecimientos autorizados. Por ello, y para evitar confusiones interpretativas, se propone que en la letra e) de este precepto se sustituya la expresión final "o en un establecimiento autorizado" por "o en otro establecimiento autorizado", pues tanto los centros de expedición asociados a lonja como los centros de producción son establecimientos autorizados.

La redacción propuesta sería la siguiente:

"*La primera venta de los productos de la acuicultura así como de la recolección de algas y argazos o arribazones deberá realizarse en una lonja, en los propios centros de producción, en un centro de expedición asociado a lonja o en* ***otro*** *establecimiento autorizado*".

Artículo 5. Requisitos de las lonjas, centros de expedición asociados a lonja y establecimiento autorizado para la primera venta

Dado que la norma otorga gran importancia a la transmisión electrónica de los datos exigidos y al equipamiento informático necesario para ello, sería conveniente modular la posible responsabilidad de los titulares de las lonjas, centros de expedición asociados a lonja o establecimientos autorizados, en aquellos supuestos en los que se pueda acreditar que se actuó con la diligencia debida. Para ello sería conveniente prever la contratación de servicios de mantenimiento informático y sus respectivas revisiones.

Artículo 7. Titularidad de las lonjas y centros de expedición asociados a lonja

Este artículo indica que la competencia para otorgar el título habilitante para la ocupación y explotación de la lonja y del centro de expedición asociado a lonja es de la autoridad portuaria competente. Recordemos que el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, (TRLPEMM) desarrolla tanto las competencias (artículo 25) como las funciones (artículo 26) de estos órganos. En Andalucía existen autoridades portuarias cuya titularidad y gestión corresponde al Estado, por lo que sería conveniente que el propio texto del decreto explicitara el fundamento legal de dicha adscripción competencial.

Artículo 8. Registro de compradores

En la regulación del registro de compradores se alude a datos que pueden verse afectados por la normativa sobre la protección de datos personales. Sería conveniente una referencia expresa a la necesidad de tener en cuenta las obligaciones que derivan de la regulación general de la materia, con el fin de coadyuvar a la prevención de posibles sanciones, que en este caso son, además, de una cuantía muy elevada.

Artículo 11. Nota de venta

En el apartado 4 de este artículo se señala a la dirección general competente en materia de pesca y acuicultura marina como el órgano que deberá determinar el

formato de la nota de venta y la información que debe contener la misma. A este respecto, se sugiere una mayor concreción de los requisitos que deberá contener la misma, además de la inclusión de un plazo para su formalización.

Artículo 13. Documento de transporte

En coherencia con la sugerencia realizada en la observación al artículo 11.4, se recomienda la concreción del formato y la inclusión de un plazo para su formalización.

Artículo 14. Documento de trazabilidad para la primera venta de productos de la acuicultura, producción de algas y recogida de argazos o arribazones

En consonancia con los comentarios al respecto del artículo 2, se recomienda introducir una referencia a las personas titulares de los centros de producción, que tal como señala el artículo 4 del proyecto son también lugares autorizados para efectuar la primera venta.

Se sugiere, asimismo, una mayor concreción respecto del formato y la información que debe contener el documento de trazabilidad.

Artículo 15. Resumen mensual de primeras ventas de productos de la acuicultura, algas y argazos o arribazones

De nuevo, en consonancia con lo ya apuntado respecto del artículo 2, además del 14, se recomienda que se mencione o aclare la participación de las personas titulares de los centros de producción ya que estos no aparecen mencionados.

Artículo 24. Productos procedentes del marisqueo a pie o en inmersión

En este artículo se hace alusión al documento de transporte de productos procedentes del marisqueo a pie o en inmersión, que deberá cumplimentarse por medios electrónicos según lo establecido en el artículo 17. Sin embargo, se introduce una previsión relativa a la posibilidad de realizar el documento en formato papel, cuando no sea posible la cumplimentación electrónica, siempre que se garantice la transmisión de los datos a la dirección general competente en

pesca y acuicultura. Nada se dice sobre cuáles pueden ser los supuestos en los que se admite la imposibilidad de cumplimentación electrónica, y tampoco se alude a ello en el artículo 17, en el que se regula el tema con carácter general. Entendemos que no concretar las causas puede dar lugar a dudas interpretativas y a inseguridad jurídica, y que sería conveniente una referencia más concreta a tal posibilidad.

Artículo 31. Infracciones y sanciones

En este precepto, en el que se establece el régimen de infracciones y sanciones en la materia objeto del decreto, se efectúa una remisión a lo dispuesto en el capítulo V, del título XI de la Ley 1/2002, de 4 de abril, sobre infracciones y sanciones en materia de ordenación del sector pesquero y comercialización de los productos de pesca, y en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. Por su parte, en el Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, se alude también a la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, ley que en su artículo 26 prevé la competencia sancionadora de la Comunidad Autónoma para aquellos supuestos en los que la misma no corresponda a la Administración General del Estado. Por tanto, se considera necesario incluir la Ley 12/2013, de 2 de agosto, en la relación de normas recogidas en este precepto, con el fin de incrementar la seguridad jurídica al respecto.

V. Conclusiones

En consecuencia, corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regula la comercialización en origen de los productos pesqueros en Andalucía.

Sevilla, 25 de abril de 2018

LA SECRETARIA GENERAL
DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo. Alicia de la Peña Aguilar

V.º B.º

El PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo. Angel J. Gallego Morales