

INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN, EN CALIDAD DE CENTRO DIRECTIVO RESPONSABLE DE LA TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA, EN RELACIÓN CON LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL CONSEJO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, y en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, la Secretaría General Técnica, solicitó el preceptivo informe, a la Agencia de Defensa e la Competencia de Andalucía, del proyecto normativo Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía (en adelante ALAGA)

Con fecha 5 de julio de los presentes se recibe, por correo electrónico en la Viceconsejería, Informe n.º 13/2017, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

Del estudio de las Observaciones Particulares sobre el proyecto normativo recibidas, procede informar:

I. SOBRE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE PRECIOS

A) Artículos implicados: 71. 3 c); 79. 3; 112.16

B) OBSERVACIONES:

Se está en desacuerdo con la afirmación que el Consejo de Defensa de la Competencia (CDC) hace respecto a que la finalidad última de estos preceptos sea “garantizar la renta de los productores por vía normativa mediante mecanismos de intervención pública, en aras de un mayor equilibrio de la cadena de valor en el sector (...) en la medida en que los precios medios pueden acabar funcionando como precios fijos, y su efecto en la práctica sería el de establecer un nivel mínimo por debajo del cual no se podría ofertar o demandar”.

La finalidad de los preceptos del ALAGA no coincide directa ni indirectamente con esa finalidad última que el CDC cree ver. La finalidad de tales preceptos se relaciona, por un lado, con el fortalecimiento del equilibrio en la cadena alimentaria (de ahí su ubicación sistemática), y de otro lado, con que la bajada de precios de los productos no se relacione con un decremento de la calidad del producto. En el Informe que, por parte de la Consejería de Agricultura, se remitió en su día al CDC se decía textualmente lo siguiente:

“Como decimos, a primera vista, pudiera pensarse que lo que aquí se regulan son las denominadas ventas a pérdida. Sobre ellas, en el ordenamiento andaluz ya hay una previsión expresa: el art. 84 k) del Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior (Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo), las considera como una falta grave en materia de comercio interior. Por otra parte, el ordenamiento español cuenta con dos definiciones de venta a pérdida. Por un lado, el art. 17 de la Competencia Desleal (Ley 3/1991, de 10 de enero), que preceptúa lo siguiente:

"1. Salvo disposición contraria de las Leyes o de los reglamentos, la fijación de precios es libre.

2. No obstante, la venta realizada bajo coste o bajo precio de adquisición, se reputará desleal en los siguientes casos:

a) cuando sea susceptible de inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos o servicios del mismo establecimiento

b) cuando tengan por efecto desacreditar la imagen de un producto o de un establecimiento ajenos.

c) cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado"

Por otro lado, el art. 14 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (Ley 7/1996, de 15 de enero) que señala lo siguiente:

"Artículo 14 Prohibición de la venta con pérdida

1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, no se podrán ofertar ni realizar ventas al público con pérdida, fuera de los supuestos regulados en los capítulos IV y V del Título II de la presente Ley, a menos que, quien la realice, tenga por objetivo alcanzar los precios de uno o varios competidores con capacidad para afectar, significativamente, a sus ventas, o se trate de artículos perecederos en las fechas próximas a su inutilización.

En todo caso, deberá respetarse lo dispuesto en la Ley sobre Competencia Desleal.

2. A los efectos señalados en el apartado anterior se considerará que existe venta con pérdida, cuando el precio aplicado a un producto sea inferior al de adquisición según factura, deducida la parte proporcional de los descuentos que figuren en la misma, o al de reposición si éste fuese inferior a aquél o al coste efectivo de producción si el artículo hubiese sido fabricado por el propio comerciante, incrementados, en las cuotas de los impuestos indirectos que graven la operación.

Las facturas se entenderán aceptadas en todos sus términos y reconocidas por sus destinatarios, cuando no hayan sido objeto de reparo en el plazo de los veinticinco días siguientes a su remisión.

En el caso de que no sean conformes se dispone sobre la anterior un plazo adicional de diez días para su subsanación y nueva remisión de la correspondiente factura rectificadora. A los efectos de lo dispuesto en este artículo, no se tendrán en cuenta las modificaciones contenidas en facturas rectificativas emitidas en fecha posterior a los plazos indicados.

3. No se computarán, a los efectos de la deducción en el precio a que se refiere el párrafo anterior, las retribuciones o las bonificaciones de cualquier tipo que signifiquen compensación por servicios prestados.

4. En ningún caso, las ofertas conjuntas o los obsequios a los compradores podrán utilizarse para evitar la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo".

Ambos preceptos estatales tienen carácter pleno (no básico), porque se dictan en uso del título exclusivo estatal en materia de legislación mercantil. Es más, la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2012, de 1 de marzo, declara inconstitucional y nulo un precepto balear que regulaba las ventas a pérdida. El Tribunal Constitucional sostiene que esta regulación afecta a las competencias estatales y que no puede explicarse desde las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores, porque afecta a la competencia libre entre competidores y, por tanto, es competencia del Estado (fdto. jco. 12º).

Ciertamente, el ámbito de aplicación de las leyes ordenación del comercio minorista o del comercio interior vienen referidas a las relaciones comerciales con el consumidor final. En este sentido, el art. 1.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista determina que "a los efectos de la presente Ley, se entiende por comercio minorista aquella actividad desarrollada profesionalmente con ánimo de lucro consistente en ofertar la venta de cualquier clase de artículos a los destinatarios finales de los mismos, utilizando o no un establecimiento". Esta circunstancia podría abonar la idea de que, obviando este escalón o fase última de la cadena alimentaria, sí que la Ley de Agricultura podría regularlas con respecto a las restantes fases de la cadena o, al menos, con respecto a los negocios que concluye el productor con los mayoristas o distribuidores. A favor de esta idea militaría igualmente la tradicional exclusión que la legislación mercantil ha efectuado del ámbito agrícola, exclusión –en la actualidad, hay que decirlo, falta de sentido– de la que las leyes de comercio interior se hacen asimismo eco. Aun así, debe recordarse que la propia Ley de Ordenación del Comercio Minorista ha incorporado previsiones que se refieren a las relaciones comerciales entre los comerciantes y sus proveedores (arts. 16 y 17); incorporación que ha venido por intermediación de las modificaciones de que ha sido por objeto por parte de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Conforme a este marco legislativo y jurisprudencial, tenemos que subrayar que el Anteproyecto de Ley de Agricultura no ha regulado las "ventas a pérdida"; tampoco ha avanzado una definición de "venta a pérdida" distinta a la que proporciona el ordenamiento estatal, ni siquiera para todos aquellos escalones de la cadena alimentaria distintos del que unen al productor primario con los mayoristas o distribuidores, ya que se entiende plenamente que tal empresa resultaría enormemente arriesgada desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, esto último no significa que el Anteproyecto de Ley de Agricultura no pueda regular nada al respecto, ya que, en virtud de las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta en materia de agricultura, defensa de los consumidores y comercio interior, entre otras, sí que puede establecer, partiendo de la definición estatal, sanciones (como vemos hecho la Ley andaluza de Comercio Interior), inspecciones, seguimientos y obligaciones específicas, en la línea de la redacción que ahora se propone, y que entendemos que, en virtud de la Ley de la Cadena Alimentaria, resultan viables al ser los preceptos de ésta en su mayoría preceptos de condición básica que admiten desarrollos legislativos y organizativos por parte de las Comunidades Autónomas.

De esta forma, se ha optado por darle una orientación a este art. 71 en el sentido de que, sin prejuzgar ni afectar al concepto de "venta a pérdida" –que, como decimos, tiene su ámbito propio e intangible en las relaciones del comercio minorista–, se ha recurrido a un concepto empírico e indiciario de "*precios significativamente inferiores a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia*", no para reprochar la existencia misma de estos precios, sino el hecho de que su consecución se haga a costa de la conculcación de la calidad del producto o como clara técnica colusoria (en cuyo caso, la Administración encaminará las actuaciones y conductas detectadas hacia las Autoridades de Defensa de la Competencia, únicas habilitadas para conocerlas y sancionarlas).

Frente a esto, el Dictamen del CDC muestra serias objeciones hacia la regulación que de la temática de los precios realiza el ALAGA:

a) En primer lugar, el CDC centra sus objeciones en el art. 71. 3 c) ALAGA, precepto del que se considera que las referencias que en él se contienen a los precios,

"...afectarían al principio de seguridad jurídica, entendido como la idea de certeza de Derecho que permite conocer la previsibilidad y certidumbre de las normas de modo que los operadores que interactúan en el mercado puedan adaptar sus conductas al sentido estricto de la norma, [que] no permite conceptos jurídicamente indeterminados como *precio anormalmente inferior a los precios que pudieran estimarse como precios medios*, establecido en el citado artículo 71, máxime cuando a continuación se regulan toda una serie de obligaciones y sanciones sobre los operadores económicos. A este respecto, cabe recordar que una de las características de la economía de mercado es la competencia en precios, y por ello los precios medios a los que se refiere el anteproyecto son simplemente una media de carácter general. Asimismo, debemos señalar que la expresión *precio anormalmente inferior* mientras no se especifique, es un término indeterminado" (pp. 25 y 26)

Con independencia de que nos ratifiquemos en los términos ya expresados en el Informe que esta Consejería dirigió en su momento al CDC y que han sido transcritos más arriba, conviene en este

momento recordar, como con mayor detalle se hará también más adelante, que, en realidad, los deberes que aquí se contemplan –y que constituye únicamente la formulación de un deber de denuncia– no se orienta a la protección del bien jurídico relativo a la defensa de la competencia, bien jurídico cuya defensa se está de acuerdo en que su sanción corresponde a las autoridades de defensa de la competencia o a los órganos jurisdiccionales. Por el contrario, el bien jurídico cuya protección aquí pretende tutelarse es la defensa de la calidad alimentaria frente a adulteraciones, fraudes o mistificaciones del producto tendentes a conseguir unos precios más bajos que hagan más atractiva al consumidor la compra de tales productos.

A mayor abundamiento, también conviene recordar que los conceptos jurídicos indeterminados no son sinónimos de arbitrariedad (único comportamiento de los Poderes Públicos que censura la Constitución, art. 9.3), y no tan siquiera son manifestación de un poder discrecional. El empleo de conceptos jurídicos indeterminados es una utilización frecuentemente utilizada por los textos legales para comprender aspectos de la realidad social que no admiten un encorsetamiento en un concepto absolutamente reglado. No obstante, en orden a tratar de atender los reparos que a la CDC le suscita el concepto de “*precio anormalmente inferior a los precios que pudieran estimarse como precios medios*” y en línea con las modificaciones que en el presente apartado se proponen también para los arts. 79.3) y 112.16 ALAGA, se propone la siguiente redacción del art. 71.3 c), 4 y 5:

c) Igualmente, deberán denunciar el ofrecimiento a su persona de cualquier producto, **cuyo precio significativamente inferior al de otros productos de semejantes características y funcionalidad, pueda ser indiciario de que están siendo conculcados los requisitos exigidos por la normativa de calidad agroalimentaria**

4. Los operadores de la cadena agroalimentaria que no cumplan con la obligación derivada de los apartados 3.b) y 3.c) del presente artículo serán responsables solidarios de que el producto cumpla con los requisitos establecidos en la legislación alimentaria tanto en lo referente, al origen, a las materias primas que lo componen, como de la características del mismo

5. Conforme a lo previsto en el presente artículo, los servicios de control de la Administración de la Junta de Andalucía, en sus respectivos ámbitos competenciales, realizarán controles y seguimientos específicos de las partidas sobre las que existan indicios fundados de que su comercialización está realizándose a precios obtenidos incumpliendo directa o indirectamente la legislativa relativa a la cadena alimentaria.

b) En segundo término, el CDC mantiene una postura demasiado rígida y escasamente diferenciadora con respecto al papel que el art. 79.3, párrafo primero, segundo inciso, del ALAGA otorga a la Administración. En concreto, lo que este precepto encomienda al Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria es que haga un seguimiento y esté vigilante con respecto a aquellas ventas o adquisiciones que se produzcan durante las distintas fases de la cadena alimentaria, cuyos precios anormalmente bajos puedan ser indiciarios de que se están consiguiendo mediante una alteración de las normas de calidad de los productos agroalimentarios. Evidentemente, el precepto no pretende que el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria usurpe las funciones propias de las autoridades de defensa de la competencia, ya que limita su papel al de ser un mero denunciante de aquellas conductas ante estas autoridades.

En este sentido, no hay que olvidar que la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007, de 3 de julio) determina, por un lado, que “toda persona física o jurídica y los órganos y organismos de cualquier Administración Pública quedan sujetos al deber de colaboración con la Comisión Nacional de la Competencia y están obligados a proporcionar, a requerimiento de ésta y en plazo, toda clase de datos e informaciones de que dispongan y que puedan resultar necesarias para la aplicación de esta Ley” (art. 39.1). Deber de colaboración que puede concretarse, según el art. 49.1, en la capacidad que “cualquier persona física o jurídica, interesada o no”, tiene para “formular denuncia de las conductas reguladas por

esta Ley”.

No obstante, en orden a tratar de atender los reparos que a la CDC le suscita el concepto de “*precio anormalmente inferior a los precios que pudieran estimarse como precios medios*” y en línea con las modificaciones que en el presente apartado se proponen también para los arts. 71.3 c) y 112.16 ALAGA, se propone la siguiente redacción del art. 79.3:

“3. Al objeto de mejorar el funcionamiento, transparencia y cooperación de la cadena alimentaria, se crea el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria, como foro de estudio, seguimiento y cooperación entre los diferentes eslabones de cadena, impulso de elaboración de códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, así como el seguimiento, implantación y coordinación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto y su desarrollo normativo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En particular, será objeto de especial atención por parte del Foro, de cara a su comunicación **y denuncia a las autoridades de defensa de la competencia y a los órganos administrativos que corresponda**, el seguimiento de aquellas prácticas consistentes en adquisiciones o ventas de productos agroalimentarios **sobre cuyos precios, significativamente inferiores a los de otros productos de semejantes características y funcionalidad, existan indicios fundados de que derivan directa o indirectamente del incumplimiento de** la normativa de calidad alimentaria o **conculcando** las obligaciones impuestas por la legislación reguladora de la cadena alimentaria.

Asimismo, el Foro participará en la elaboración del Plan de Calidad de la Cadena Alimentaria para Andalucía previsto en el artículo 70.3.

Por Decreto del Consejo de Gobierno, adoptado a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia agraria, se establecerá su composición, funcionamiento, funciones y plazo de vigencia. En el Foro se integrarán las entidades más representativas de ámbito regional de cada uno de los eslabones de la cadena y en particular organizaciones profesionales agrarias, cooperativas agroalimentarias, organizaciones empresariales representativas de la industria y la distribución agroalimentarias y asociaciones de personas consumidoras y usuarias. Igualmente, estarán presentes representantes de las consejerías competentes en materia de consumo, seguridad alimentaria y comercio. La Presidencia del Foro corresponderá en todo caso a la persona titular de la Consejería competente en materia de agricultura o persona en la que delegue”

c) a que se tipifiquen como infracción (art. 112.16 ALAGA) aquellas ventas realizadas en otros momentos de la cadena alimentaria distintos del final, cuyo precio anormalmente inferior al del mercado sea indiciario de que dichos precios se han conseguido con merma de la calidad del producto. El CDC entiende que “*debe significarse que en una norma de carácter sectorial como la que nos ocupa no puede, en modo alguno, tipificarse un ilícito como el de venta a pérdida o por debajo de coste, dado que este tipo de infracciones se enmarcan dentro del Derecho de la Competencia*”. Sin embargo, hay que recordar que, como decíamos en el Informe transcrito, una norma sectorial andaluza –la Ley de Comercio Interior– tipifica las ventas a pérdida como infracción administrativa grave, previsión que está en línea con la jurisprudencia constitucional que prohibía, como se recordara, regular las ventas a pérdida a una Ley autonómica, pero no así tipificarlas como infracciones administrativas.

Con el Dictamen del CDC hay que entender, en cambio, que otra Ley sectorial –como la Ley de Agricultura– no puede hacer lo mismo que la Ley de Comercio Interior con respecto a aquellos otros momentos de la cadena alimentaria distintos de los que entrañan una relación última con el consumidor final (que sería al que se referirían, por su ámbito de aplicación, las Leyes de Comercio Interior).

En realidad, la infracción que se tipifica no se orienta a la protección del bien jurídico relativo a la defensa de la competencia, bien jurídico cuya defensa se está de acuerdo en que su sanción corresponde a las autoridades de defensa de la competencia o a los órganos jurisdiccionales. Por el contrario, el bien jurídico cuya protección pretende la infracción tipificada por el art. 112.16 ALAGA es la defensa de la calidad alimentaria frente a adulteraciones, fraudes o mistificaciones del producto tendentes a conseguir

unos precios más bajos que hagan más atractiva su compra al consumidor. En todo caso, para tratar de atender los reparos que a la CDC suscita el concepto de "*precio anormalmente inferior a los precios que pudieran estimarse como precios medios*" y en línea con las modificaciones que en el presente apartado se proponen también para los arts. 71.3 c) y 79.3 ALAGA, se propone la siguiente redacción del art. 112.16:

"16. La comercialización en cualquier fase de la cadena agroalimentaria, excluida la minorista, de productos **cuyos precios, significativamente inferiores a los de otros productos de semejantes características y funcionalidad, deriven directa o indirectamente del incumplimiento de** los requisitos establecidos por la **normativa de calidad alimentaria o conculcando las obligaciones impuestas por la** legislación de la cadena alimentaria".

II. SOBRE LAS REFERENCIAS RELATIVAS A LA POSICIÓN DOMINANTE DE LAS EMPRESAS COMERCIALIZADORAS

A) Artículo implicado 113.2

B) OBSERVACIONES

Se está de acuerdo con la observación y propuesta del CDC, por lo que se suprime el apartado 2 del artículo 113.

III. SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS DIVERSOS REGISTROS

A) Artículos implicados: 24, 26, 29, 51, 74.3, 88.3 y 99

B) OBSERVACIONES:

1ª) Aunque, en principio, el apartado V.3.3 del Dictamen del CDC se refiere a muchos preceptos del ALAGA que aluden a la existencia de Registros, sin embargo, donde se centra su objeción es con respecto al Registro de Industrias Agroalimentarias (art. 29)

2ª) No creemos que haya que modificar la regulación establecida en el ALAGA con respecto a la existencia del Sistema de Información de Venta Directa de Productos Primarios en Andalucía (art. 74.3), porque, como su propia denominación indica, disponer de un Sistema de Información de los operadores que desarrollan venta directa en Andalucía resulta justificado, en primer lugar, para salvaguardar los intereses de los propios consumidores que así pueden perfectamente identificar a los operadores que están habilitados para el ejercicio de esa modalidad de venta tan especial en que se produce tanta cercanía con el consumidor final.

En segundo lugar, está justificado para salvaguardar los intereses de los propios operadores porque el Sistema le proporcionará además un distintivo que pertrechará su posición jurídica ante fenómenos de intrusismo o de ventas ilegales ejercidas directamente hacia el consumidor por diversos modos. En tercer lugar, la inscripción en el Sistema de Información no reviste un carácter constitutivo,

puesto que el ejercicio de la venta directa de productos agrarios se basa en el principio de la comunicación previa. Por último, conviene indicar también que, con independencia de que todas las Comunidades Autónomas que han regulado las ventas directas incorporan registros o sistemas de información incluso más incisivos y restrictivos que el establecido por el ALAGA, el carácter *local* de estas ventas directas y el hecho de que se exija a todos los operadores de la Comunidad Autónoma, evita que podamos ver en el aludido Sistema de Información cualquier atisbo de restricción competitiva a favor de los operadores andaluces frente a los de otros territorios.

3ª) Parecidas razones abonan asimismo el mantenimiento del Registro de Explotaciones Prioritarias de Andalucía (art. 24). Tal Registro está justificado por razones de interés general vinculadas al desarrollo de la competitividad del sector agrícola andaluz; está previsto en la legislación estatal y a lo que se alude en el apartado a) de este art. 24 es únicamente a su gestión que se realiza a nivel autonómico a partir de la constatación de los criterios trazados por la legislación estatal. En la medida, pues, en que tales Registros existen en todas las Comunidades Autónomas, no sólo justifican su existencia, sino que alejan cualquier conculcación de actitudes contrarias a la competencia.

4ª) No parece haber reproches a la existencia del denominado Registro de Explotaciones Agrarias en la medida en que las razones de interés general que justifican su existencia aparecen concretadas ya en el art. 24 del ALAGA; razones que están en línea con lo permitido por el Derecho europeo y por el art. 17.4 LGUM, porque la inscripción en tal registro no es constitutiva, ya que el ejercicio de la actividad agraria puede iniciarse en virtud de una simple comunicación previa y no se halla subordinada a la previa inscripción. Además, como ya expusimos en el Informe que en su momento se dirigió al CDC se encuentran previstos en las regulaciones de las distintas Comunidades Autónomas. Decíamos en dicho Informe lo siguiente:

“Los recelos que la existencia de estos Registros pudieran despertar desde el punto de vista de la libre competencia, se disipan a poco que se lea con atención el Anteproyecto de Ley: la inscripción en los mencionados Registros no es condición *sine qua non* para que un operador pueda iniciar el desarrollo de una actividad; por el contrario, tal actividad la puede emprender libremente mediante la simple presentación de una comunicación previa. No estamos, pues, ante el régimen jurídico hasta ahora existente en que el ejercicio de la actividad se subordinaba a que efectivamente se produjese la resolución administrativa que autorizaba la inscripción. Esto es, como demuestran los arts. 4.1 a) y 5.3 c) del Anteproyecto, no existe una subordinación del ejercicio de la actividad a la existencia de controles administrativos previos. Tales preceptos establecen claramente que el ejercicio de la actividad agraria es libre y solo queda sujeto a la comunicación mediante la cual se insta la inscripción de los espacios de producción en los anteriormente citados Registros. Ahora bien, insistimos en que la comunicación previa permite al operador comenzar el desarrollo de su actividad, todo ello sin perjuicio –claro está– de los controles y requerimientos posteriores que la Administración pudiera hacer en función de lo establecido por el 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El Anteproyecto de Ley de Agricultura ha optado por la vía más liberalizadora, pues hay que recordar que en la agricultura se hacen presentes valores (como la defensa del medio ambiente o de la salud de los consumidores) que permitirían soluciones más restrictivas, de acuerdo con lo establecido por el Derecho europeo.

Por último, hay que indicar que el Anteproyecto no idea en esta materia nada que no esté ya previsto en la legislación agraria y agroindustrial de otras Comunidades Autónomas, lo que muestra que tampoco por este aspecto pudiera verse afectación del principio de la unidad de mercado. A título ilustrativo pueden citarse las siguientes normas: Arts. 27 a 32 y Disposición final 3ª de la Ley de Agricultura de Castilla y León (Ley 1/2014, de 19 de marzo); Art. 11 de la Ley de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco (Ley 17/2008, de 23 de diciembre); Arts. 31 y 32 de la Ley Agraria de Extremadura (Ley 6/2015, de 24 de marzo); Arts. 12-15 de la Ley Agraria de las Islas Baleares (Ley 12/2014, de 16 de diciembre); Disposición adicional 5ª de la Ley de Orientación Agraria de Cataluña (Ley 18/2001, de 31 de diciembre)”

5ª) Aunque el Dictamen del CDC parte de una premisa que, a nuestro juicio, es errónea –la de

considerar que estamos aquí ante registros de carácter habilitante, que se equipara a un régimen de autorización-, sus mayores reproches parece dirigirlos hacia el Registro de Industrias Agroalimentarias del que dice que "difícilmente podría encontrarse justificada con base en razones de salud pública o de seguridad alimentaria, y ello debido a que ya existen otros Registros en Andalucía que pueden proporcionar la información requerida, como serían el Registro Industrial de Andalucía y el Registro Sanitario de Empresas y Establecimientos Alimentarios, que tienen amparo en la normativa europea y que ya protegen una razón imperiosa de interés general, como la salud pública o la seguridad alimentaria".

Naturalmente, si se parte de la errónea premisa de asimilar el Registro de Industrias Agroalimentarias con una autorización, la legitimidad de este Registro sólo resultaría, en los términos del art. 17 LGUM, de su compatibilidad con la salvaguarda de alguno de los valores y bienes jurídico a los que se refiere tal precepto. Sin embargo, la finalidad de este Registro de Industrias Agroalimentarias, instrumento imprescindible para que la Administración autonómica pueda ejercer las facultades de supervisión de la cadena alimentaria que le encomienda el Plan Nacional de Control, no es sujetar a autorización el ejercicio de la actividad industrial, sino disponer de un instrumento que le permita tener cumplida información de las industrias agroalimentarias existentes para poder ejercitar aquellas funciones de control.

La reciente STC de 22 de junio de 2017, recaída en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la LGUM, abona una interpretación del art. 17.3 LGUM en cuya virtud las razones imperiosas de interés general que habilitan a la Administración para exigir incluso la presentación de una comunicación cuando se precise conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado, no son las razones enumeradas por el art. 17.1, sino las contenidas en el art. 5 LGUM [fdto. jco. 4 c)]. Incluso, interesa resaltar que estas razones imperiosas de interés general -que hay que interpretar en concordancia con el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre-, no se conciben por el Tribunal Constitucional como un *numerus clausus* (a diferencia de cuanto ocurre con las enumeradas por el art. 17.1 LGUM). Ciertamente, la Sentencia da por bueno el elenco de razones imperiosas de interés general que proporciona el citado art. 3.11, y si lo concibe como un número cerrado es sólo en la medida en que, por un lado, los bienes jurídicos y razones plasmados en aquel precepto cree que dan de por sí cabida a todos los posibles requerimientos de las diversas políticas sectoriales que puedan emprender las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Por otro lado, la STC afirma que la Generalitat de Cataluña no ha sido capaz de enumerar otros bienes distintos que no estén ya incluidos en aquel precepto, con lo que implícitamente parece admitir que si tal empresa se acometiera por alguna Comunidad Autónoma la lista de razones imperiosas de interés general podría verse ampliada:

"...A través de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el Estado puede llegar a condicionar los fines de la acción pública autonómica en un determinado ámbito sobre el que igualmente operan los títulos materiales autonómicos, bien a través de la proscripción de fines concretos (como ocurría en la STC 26/2012, de 1 de marzo), bien, incluso, a través de la determinación del propio fin en un preciso sector (como ocurría en la STC 225/1993, de 8 de julio). Sin embargo, en una norma horizontal con vocación de universalidad, una limitación de las finalidades que pueden perseguir los legisladores autonómicos al regular la actividad económica podría suponer una restricción desproporcionada a la capacidad autonómica de adoptar políticas propias. No obstante, en el presente supuesto no se produce tal efecto restrictivo sobre la autonomía, pues la enumeración que se realiza en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, es lo suficientemente abierta en sus términos como para que quepan dentro de aquella los diferentes objetivos que se pueden querer promover a través del amplio elenco de competencias autonómicas. Ello se refleja en el hecho de que más allá de la genérica afirmación de que la norma, al establecer un *numerus clausus* de supuestos, excluye otros posibles supuestos legítimos, no se ha alegado por la parte recurrente cuales serían esos posibles supuestos que quedan fuera de la enumeración recogida en los preceptos referidos. La enumeración de finalidades que realiza el art. 3.11 de la Ley 17/2009, al que se remite el art. 5 de la Ley 20/2013, es lo suficientemente abierta como para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar sus competencias y por lo tanto no se produzca tal restricción" [fdto. jco. 7º a)]

De conformidad con esta doctrina constitucional, no se advierte, por tanto, óbice legal alguno para que el ALAGA instituya un instrumento de información que le permita conocer tanto el número de industrias agroalimentarias existentes, como sus principales características, todo ello de cara a un más correcto ejercicio de sus competencias de control. Como ya se ha dicho, entre las razones imperiosas de interés general, a las que por remisión del art. 5 LGUM, se contienen en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, se hallan algunas de ellas que avalarían esta opción legítima de la Comunidad Autónoma: lucha contra el fraude, protección de los derechos, exigencia de buena fe en las transacciones comerciales y, en fin, la misma noción de orden público. Por otra parte, también conviene destacar que la citada STC de 22 de junio de 2017, tal y como se expresa más adelante a propósito del Documento de Acompañamiento, habilita a las Comunidades Autónomas para que, en aquellos casos en que no les resulte legítimo acudir al régimen de autorización (como es el caso), sí que puedan, en cambio, al amparo del art. 5 LGUM establecer condiciones y requisitos de ejercicio.

En cualquier caso, para darle satisfacción a la recomendación formulada por el CDC se propone la siguiente nueva redacción del art. 29 ALAGA:

Artículo 29. Registro de Industrias Agroalimentarias

Con el objeto de facilitar el ejercicio de sus potestades administrativas de control, la Administración de la Junta de Andalucía creará una sección en el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria en la que serán objeto de anotación aquellos datos relativos a las industrias agrarias y alimentarias ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que éstas obligatoriamente le comuniquen, así como aquellos otros que, de conformidad con lo previsto en el art. 99 de esta Ley, consten en los registros de la Administración autonómica.

La comunicación a la que se refiere el párrafo anterior contendrá las informaciones relativas a la localización de la industria y su objeto, así como aquellos otros datos relativos a las características que se determinen reglamentariamente.

En los términos de la legislación de procedimiento administrativo común, los interesados podrán iniciar su actividad empresarial desde el mismo día en que presenten la citada comunicación.

Por concordancia con esta modificación, y para hacer frente también a las objeciones que el CDC hace con respecto al Sistema de Información de la Cadena Alimentaria se recuerda lo que ya se le expuso al CDC en el Informe que esta Consejería remitió:

"Por último, como complemento a lo expuesto, el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, lejos de ser un nuevo Registro, sólo es una herramienta que trata de facilitar y simplificar los problemas que derivan de la existencia de una multiplicidad de registros, inventarios, censos, etc., en el ámbito de una misma Consejería y que suponen una carga inusitada para el agricultor y para las empresas. Mediante este instrumento, se pretende que todos los Registros existentes (y en particular los tratados por los arts. 26 y 29 del Anteproyecto) aparezcan como secciones de los mismos, de tal modo que, al encontrarse dichas secciones interconectadas, los asientos que se practiquen en una sección e interesen a otra queden automáticamente recogidos. Desde el punto de vista del agricultor o del empresario agrícola, la existencia de este Sistema de Información le simplifica sus gestiones ante la Administración, relevándole, de cara, por ejemplo, a la solicitud de ayudas, de presentar documentos o aportar informaciones que ya se encuentran debidamente recogidas en el Sistema".

Por tanto, en coherencia con las modificaciones de los preceptos anteriores se acompaña a continuación la nueva redacción que se propone para el art. 99 apdo 1-4 del ALAGA:

"Artículo 99. Sistema de Información de la Cadena Alimentaria

1. El Sistema de Información de la Cadena Alimentaria **constituye una herramienta dirigida a facilitar la**

actuación de la Administración de la Junta de Andalucía en materia agroalimentaria. A tal fin, integrará la información propia con la proveniente de otros registros, inventarios e instrumentos análogos, en los que resulte preceptiva la inscripción de los espacios productivos o de las actividades agrarias y agroalimentarias relacionadas con las distintas fases de la cadena alimentaria, y cuya gestión, por razón de la materia de que se trate, sea responsabilidad de los respectivos órganos de la Administración de la Junta Andalucía.

2. La organización, estructura, funcionamiento y contenido del Sistema se establecerá reglamentariamente respetando, en todo caso, las siguientes reglas:

a) **Se configurarán como secciones propias del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria los diversos registros cuya gestión y llevanza corresponda a la Consejería competente en materia de agricultura.** Las distintas secciones, que conforman el sistema, estarán interconectadas, de tal manera que los asientos que se practiquen en una de ellas se reflejen asimismo en aquellas otras secciones a las que el asiento practicado interese, atendiendo a la naturaleza y contenido del mismo.

b) Las partes interesadas quedarán dispensadas de presentar en cualquier procedimiento seguido ante la Administración de la Junta de Andalucía, los datos, documentación y demás circunstancias que ya consten inscritas o depositadas en el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria **así como las que éste puede obtener en virtud de lo establecido en el siguiente apartado. En todo caso, la validez de esta dispensa se subordina a que no se hayan producido modificaciones que afecten a los datos inscritos y a que no hayan sido debidamente comunicadas.**

3. De conformidad con lo establecido en la legislación básica de régimen jurídico del sector público y con respeto a lo previsto en la legislación de protección de datos, el sistema funcionará como un **sistema de información** interoperativo con los otros registros existentes en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. **En aplicación de ello, el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria podrá interesar de otros Registros competencia de la Administración de la Junta de Andalucía las informaciones que puedan resultar relevantes a los fines del seguimiento y control de la cadena alimentaria**

En los mismos términos, se instarán los mecanismos y actuaciones necesarias para que la Administración de la Junta de Andalucía y las restantes Administraciones y entidades públicas se faciliten recíprocamente el acceso a los datos relativos a las partes interesadas que obren en poder de cada una de ellas y que puedan resultar relevantes para los procedimientos que tramiten.

4. En el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria constarán las ayudas que hayan obtenido las explotaciones agrarias y las empresas agroindustriales, así como los derechos y cargas que tenga o la graven con respecto al uso y aprovechamiento de infraestructuras públicas agrarias".

IV. SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LA RECUPERACIÓN ALIMENTARIA

A) Artículo implicado: 83

B) OBSERVACIONES:

Por lo que respecta a los recelos que el Dictamen de la CDC muestra a la definición de "excedente alimentario" contenida en el ALAGA, no parece que el hecho de que sobre tal definición no se haya alcanzado un consenso en el contexto europeo y nacional, deba imposibilitar que la Comunidad Autónoma, en uso de las competencias exclusivas de las que dispone en la materia y al modo en que ya lo han hecho otros Estados miembros (como Francia o Italia) puedan avanzar una definición. Creemos que entender que, en tanto no se alcance, una definición a nivel europeo o, en su defecto, a nivel estatal no pueda la Comunidad Autónoma ejercer sus competencias exclusivas entraña una visión muy miope de lo que

significan las competencias exclusivas autonómicas en la materia. No debe olvidarse que en un modelo descentralizado de Estado, como el nuestro, en el que la agricultura, el comercio interior y otras muchas materias que vienen al caso son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, las competencias que el Derecho Europeo confía a los Estados miembros ha de ser visto desde este punto de vista descentralizado.

En todo caso, de cara a integrar en este precepto lo previsto en el art. 55.4 ALAGA por la conexión sistemática que guardan, se propone la siguiente redacción para el art. 83 ALAGA

Artículo 83. Recuperación alimentaria

1. La Administración de la Junta de Andalucía promoverá un sistema alimentario y productivo que, con respeto a la sostenibilidad ambiental, social y económica, garantice una correcta y equitativa producción, distribución y consumo de los alimentos.

2. La Administración de la Junta de Andalucía impulsará y desarrollará reglamentariamente iniciativas dirigidas a favorecer la recuperación y donación de los excedentes alimentarios, dando prioridad a la utilización humana.

A los efectos de la presente Ley, se entenderá por excedente alimentario aquel producto alimentario, agrícola y agroalimentario, que, manteniendo sus condiciones de higiene y seguridad, no se hayan vendido o hayan sido retirados de la comercialización por causas tales como la falta de demanda, el comiso por incumplimiento de las normas fiscales, la proximidad de su fecha de caducidad, la alteración del embalaje secundario que no afecte a sus condiciones idóneas de conservación u otras análogas.

3. **De conformidad con los criterios establecidos en el presente artículo**, reglamentariamente se determinarán las superficies comerciales, industrias agroalimentarias y demás **operadores que tendrán la obligación de** hacer entrega del excedente alimentario a organizaciones humanitarias para su distribución, o bien destinarlo al compostaje o a cualquier otro uso que suponga una reutilización o que se integre en un proceso de economía circular. **Asimismo, las industrias agroalimentarias deberán elaborar un plan, cuyo contenido y características se determinará reglamentariamente, para la reducción de desechos de productos alimenticios a lo largo de sus procesos de transformación**

V. SOBRE LA INCORPORACIÓN DE REQUISITOS ADICIONALES EN MATERIA DE TRAZABILIDAD

A) Artículo implicado: 67.3

B) OBSERVACIONES:

Básicamente, las objeciones que a este respecto formula el Dictamen de la CDC se centra en sus recelos hacia la existencia del Documento de Acompañamiento regulado en el art. 67.3 ALAGA. No se comparten ciertas afirmaciones contenidas en el mismo:

No se comparte, en primer lugar, la invocación que se hace del art. 6.2 b) de la Ley de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, porque, por un lado, su alcance no es general, y, por otro lado, se está refiriendo a un problema diferente: que es la obligación de trazabilidad de los productos con los que se trabaje.

En segundo lugar, el Documento de Acompañamiento, que ha sido por lo demás un documento tradicional en algunos sectores agrícolas –como el vitivinícola o los productos SANDACH-, responde sobre todo a un fin de interés general (el respeto al derecho de propiedad) de carácter preventivo que se centra en la detección de conductas delictivas a veces en el único momento en las que dichas conductas pueden detectarse: el de su circulación o transporte. Nos parece –con todo respeto- demasiado ingenua la afirmación del Dictamen de la CDC de que la evitación de las acciones delictivas de hurtos y robos puede ser suficientemente colmada “con el refuerzo de las correspondientes labores de supervisión y control”. Por tanto, desde el punto de vista del art. 5 LGUM, la medida nos parece, como decimos, motivada en una razón imperiosa de interés general (la preservación y salvaguardia del orden público en su concepción más genuina de respeto a la propiedad y a los derechos de los particulares), medida que ha sido pedida incluso, a través del Defensor del Pueblo Andaluz, por los propios operadores económicos afectados por estas acciones. Por otro lado, nos parece también una medida proporcional respecto a la razón invocada, que no impone insufribles cargas a los operadores y que éstos además pueden complementar por medios electrónicos.

Por último, objeta también el Dictamen del CDC en relación con la pervivencia de este Documento de Acompañamiento que

“Además, dicha imposición se realizaría exclusivamente para los titulares de explotaciones agrarias implantados en el territorio andaluz, lo cual podría estar perjudicando a estos operadores económicos frente a los implantados en el resto del territorio nacional”

Frente a esta afirmación debe recordarse que la misma jurisprudencia europea viene entendiendo que no se da esta discriminación por razón del territorio cuando la obligación se impone con carácter general a todos los operadores económicos asentados en una misma región o país (*vid.*, por ejemplo, lo sostenido con respecto a los requisitos impuestos a sus nacionales por las Leyes de la Pureza de la cerveza). Por otra parte, no debe obviarse el carácter localmente restringido del fenómeno del que hablamos, que normalmente se verifica dentro de los exigüos márgenes territoriales de una misma localidad o de una misma comarca. Incluso, cabe señalar que la reciente STC de 22 de junio de 2017 ha abierto la posibilidad de que tal Documento de Acompañamiento o un instrumento con virtualidad equivalente pueda serle también exigido a estos operadores de otras Comunidades Autónomas cuando transporten productos agrarios dentro del territorio andaluz. En este sentido, la referida STC, interpretando el alcance del art. 17 LGUM, ha subrayado las posibilidades que el legislador autonómico tiene de “imponer restricciones materiales a esas actividades”, al amparo de las previsiones del art. 5 LGUM:

“...Si bien las Comunidades Autónomas han visto restringido el uso de determinados instrumentos de control administrativo previo como es la exigencia de autorizaciones, ello *no les impide imponer* –en ejercicio de sus competencias y en atención al desarrollo de políticas propias- *requisitos materiales al acceso y al ejercicio de las actividades económicas dirigidos a la salvaguarda de aquellos objetivos legítimos que exceden de los enumerados en el art. 17.1.* Requisitos cuyo cumplimiento por los operadores económicos podrá ser controlado por la Administración competente a través de otros mecanismos de intervención, previa o posterior, fuera de la autorización” [fdto. jco. 7º b)]

En este mismo orden de ideas, la Sentencia referida, anulando por inconstitucionales los arts. 18.2 a), b) y c) y 19 y 20 LGUM, marca importantes límites a los supuestos en que un acto de una Comunidad Autónoma puede tener eficacia extraterritorial en otra Comunidad Autónoma, circunstancia que, en definitiva, viene a resaltar las posibilidades de control que la llamada “autoridad de destino” (en la terminología de la LGUM) tiene sobre los productos que se comercialicen y circulen en el territorio de su Comunidad Autónoma, aunque provengan de operadores asentados en otra Comunidad Autónoma diferente:

"...Se reconoce, por tanto, un principio de reconocimiento mutuo condicionado, pues el presupuesto para su aplicación efectiva es la equivalencia en el nivel de protección, pues de no concurrir tal equivalencia, y en ausencia de una normativa armonizadora europea que establezca un nivel común de protección, cabría que los Estados miembros justificasen la aplicación de un estándar propio en la necesidad de promover legítimos objetivos (las denominadas exigencias imperativas en el ámbito de las mercancías o razones imperiosas de interés general en el ámbito de los servicios" [fdto. jco. 12º a)])

En definitiva, el establecimiento por parte del ALAGA de un Documento de Acompañamiento para controlar el transporte y la circulación de productos agrarios y agroalimentarios no sólo encuentra justificación conforme al art. 5 LGUM en conexión con el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre en razones de orden público y de exigencias de buena fe en las transacciones comerciales, sino que incluso podría resultar exigible a los operadores de otras Comunidades Autónomas que transporten o circulen productos a través del territorio andaluz en la medida en que los instrumentos que al respecto tengan establecidos en sus respectivas Comunidades Autónomas no ostenten un nivel equivalente de protección al proporcionado por el Documento de Acompañamiento ideado por el ALAGA.

VI. SOBRE LA TIPIFICACIÓN DE CONDUCTAS CONTRARIAS A LA LIBRE COMPETENCIA

A) Artículo implicado: 78. 1

B) OBSERVACIONES:

Parecen asumibles las objeciones planteadas por la CDC y el precepto podría quedar redactado del siguiente modo, expresando sólo la colaboración de la Administración con las autoridades de defensa de la competencia:

1. La Administración de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus competencias desarrollará, complementará e implementará en la Comunidad Autónoma de Andalucía las determinaciones de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, y velará porque las relaciones contractuales entre los distintos operadores agroalimentarios se ajusten a los términos impuestos por dicha Ley.

En particular, prestará una atención prioritaria a los contratos que se concluyan entre los productores agrarios y cualquiera de los agentes subsiguientes de la cadena alimentaria, poniendo en comunicación de las autoridades de defensa la competencia toda conducta **que pudiera entenderse contraria a lo establecido por la legislación de defensa de la competencia**

VII. SOBRE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS CONTRATOS TIPO

A) Artículo implicado: 81

B) OBSERVACIONES:

* Con relación al art. 81.1 ALAGA, no parece necesario precisar más –como parece pretender el Dictamen CDC- el ámbito territorial de esta modalidad de contratos, ya que el precepto comienza precisamente destacando que la regulación se establece “en el ámbito de las competencias de la Junta de Andalucía”, previsión que, puesta en conexión con el ámbito de aplicación de la propia Ley, explicita

suficientemente el propio ámbito y extensión territorial de los contratos-tipo, que son las de aquellos contratos tipo que se concluyan entre operadores situados .

* No se comparten las apreciaciones que se contienen en el Dictamen de la CDC acerca del precio. En el art. 81.4 ALAGA no se está determinando que los contratos tipo hayan de fijar el precio de los contratos derivados del mismo. Por el contrario, en línea con la filosofía que inspira este tipo de contratos y los bienes jurídicos que tratan de proteger, lo que se trata de evitar es que la fijación del precio sea fijada unilateralmente por aquellos operadores que gozan de una posición de supremacía en la cadena alimentaria. Por ello, para garantizar la transparencia y buen funcionamiento de la cadena alimentaria, se quiere, en primer lugar, que el precio sea uno de los contenidos mínimos de los contratos derivados del tipo, para lo cual parece aconsejable que los contratos tipo fijen unos criterios objetivos que sirvan a las partes de los respectivos contratos derivados para determinar bilateralmente el precio de los negocios jurídicos que concluyan. No se está de acuerdo tampoco en que el artículo transcrito incurra en un exceso de remisión reglamentaria, ya que, en esencia, lo que es objeto de remisión es la regulación del procedimiento de homologación, cuestión que no parece propia de una Ley, y en cuyo desarrollo además el reglamento habrá de respetar los trámites esenciales de todo procedimiento fijado por la Ley 39/2015. No obstante, en aras de mejorar la redacción del art. 81.4 ALAGA, se propone la siguiente redacción:

4. Reglamentariamente se regulará el procedimiento administrativo de homologación de los contratos-tipo, así como el contenido mínimo que deben revestir, que en cualquier caso incluirá **tanto los criterios objetivos valorables para la determinación del precio en el momento de la contratación, como** la composición de las comisiones de seguimiento encargadas de resolver y dirimir las controversias que pudieran suscitarse con respecto a la interpretación y ejecución del clausulado del contrato-tipo".

VIII. CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS MERCANTILES EN LA CONTRATACIÓN ALIMENTARIA

A) Artículo implicado: 79

B) OBSERVACIONES:

El Dictamen de la CDC entiende que la regulación propuesta por el art. 79 ALAGA resulta contrario a lo mantenido por el INF/CNMC/003/15, relativo al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la contratación, porque en el art. 79.4 se permite que la normativa de la Junta de Andalucía reguladora de ayudas en el sector agroalimentario pueda establecer ciertas preferencias a favor de aquellos operadores que se acojan a códigos de buenas prácticas mercantiles en materia alimentaria. Las objeciones de la CDC se cifran en que, de tal forma, la adhesión de los operadores a los códigos dejaría de ser voluntaria. Dice textualmente el Dictamen de la CDC lo siguiente:

"...sin embargo, al contemplarse en dicho precepto el reconocimiento de un genérico derecho de preferencia en la obtención de ayudas y subvenciones relacionadas con el sector agroalimentario para los operadores que se acojan a ellos, dicho incentivo para la suscripción de tales códigos en la práctica, difícilmente resulta irrenunciable para cualquier operador, quedando condicionada y/o en entredicho el respeto a la libre voluntad de su firma" (p. 36)

Con los debidos respetos hacia el Dictamen de la CDC, no pueden compartirse en modo alguno ni sus objeciones ni sus conclusiones, puesto que no se advierte esa ilación que el CDC establece entre el establecimiento de criterios de preferencia en la percepción de ayudas y obligatoriedad en la suscripción de los códigos de buenas prácticas mercantiles.

La actividad de fomento es un modo de actuación administrativa mediante el cual la Administración trata de impulsar determinadas políticas u objetivos que se consideran beneficiosas para el interés general. Dentro de los objetivos del ALAGA están, según su art. 1,

"j) Cooperar en la correcta formación y desarrollo de las relaciones comerciales entabladas entre los distintos operadores de la cadena alimentaria, potenciando la cooperación entre ellos para una adecuada distribución de las cargas y los beneficios y estableciendo un sistema de monitorización constante de dichas relaciones.

k) Proteger debidamente los derechos e intereses legítimos de las personas consumidoras, con particular atención a la preservación de los aspectos relativos a la seguridad y salud alimentaria y a sus derechos de información sobre las distintas fases y agentes que conforman la cadena agroalimentaria".

Para el logro de estos objetivos, resulta legítimo que la Administración se valga de aquellas herramientas que están a su alcance como es la actividad de fomento; una actividad que hay que reconocer que es, en sí misma y con carácter general, discriminadora, puesto que siempre da preferencia a unas situaciones o colectivos sobre otros. Ahora bien, una cosa es que el ALAGA autorice a la Administración de la Junta de Andalucía a que, en su caso, y para normativas concretas de ayudas, pueda primar a los operadores que estén acogidos a un código de buenas prácticas mercantiles en materia agroalimentaria, y otra cosa muy diferente es que, obrando de esta manera, el ALAGA esté obligando *fácticamente* a los operadores a suscribir tales códigos. Para empezar, sólo se habla del establecimiento de criterios de preferencia a favor de los operadores acogidos a estos códigos de buenas prácticas; no se habla, en cambio, del establecimiento de criterios de exclusión o de inadmisión en las convocatorias de las respectivas ayudas. En segundo lugar, resulta, como decimos, legítimo que la Administración autonómica trate de promover e impulsar la adhesión a los códigos de buenas prácticas mercantiles en el mercado alimentario por las ventajas que los mismos reportan a la transparencia y funcionamiento de la cadena alimentaria; a la evitación y superación de conflictos entre los operadores y de éstos con la Administración y a la protección de los intereses legítimos de los consumidores. En cierta forma, el avance en la formulación de códigos de buenas prácticas mercantiles fomenta la propia autorregulación y autorresponsabilidad de los operadores determinado a la postre, por las consecuencias que arrastra, un nuevo marco más colaborativo y menos coactivo de las relaciones de los operadores con la Administración. Por ello, resulta factible que la Administración pueda impulsar el desarrollo de este marco para el logro de aquellos objetivos.

XI. CATÁLOGO DE BUENAS PRÁCTICAS AGRARIAS

A) Artículo implicado: 42

B) OBSERVACIONES:

En contra de lo que parece entender el Dictamen de la CDC (pág. 36), no vemos la forma en la que el establecimiento de un CBPA pueda afectar "tanto al acceso como al ejercicio de la actividad". No hay que olvidar que, constitucionalmente, toda propiedad privada está delimitada por la función social de la propiedad (art. 33 CE) y toda la riqueza del país está subordinada al interés general (art. 128.1 CE). En la misma línea, la jurisprudencia europea viene admitiendo desde antiguo que el ejercicio de la propiedad agraria puede ser limitado por razones de interés general. Así se han justificado prohibiciones de cultivar, establecimientos de cupos o derechos de producción, etc.

Además, de ese interés general indudable, las exigencias del art. 5 LGUM quedan satisfechas también con las exigencias medioambientales. De ahí la colocación del precepto dentro de la sistemática del ALAGA.

Por otro lado, concretar en una Ley "a qué requisitos legales de gestión y a qué buenas condiciones agrarias y medioambientales se está haciendo referencia", como pretende el Dictamen de la CDC, nos parece impropio del contenido de una Ley, ya que tales exigencias no serán uniformes y homogéneas para todo el agro andaluz, sino que dependerán de las características concretas y específicas que cada comarca o pago agrícola presente, así como de cuáles sean sus problemas medioambientales y las técnicas, en cada caso, precisas para concretar y combinar el ejercicio de la actividad agrícola con la adecuada protección del medio ambiente.

X. SOBRE LAS ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA

A) Artículos implicados: 88 a 90

B) OBSERVACIONES:

Aun reconociendo el acierto del ALAGA al incorporar estos contenidos relativos a la investigación y a la transferencia de los resultados de ésta al ámbito agroalimentario, el Dictamen de CDC advierte de "los posibles riesgos para la libre competencia que pueden derivarse de la atribución de las mencionadas actividades de investigación, desarrollo y formación en exclusiva a unas determinadas entidades como, por ejemplo, sucede en el caso objeto de análisis, al otorgar a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, a los grupos de investigación y, en su caso, a las organizaciones sectoriales agrarias, dichas facultades" (p. 38). Para la CDC, "el otorgar la exclusividad o prioridad de la prestación de estas actividades a unas determinadas entidades, podría suponer la exclusión de determinados operadores económicos del mercado, y, al mismo tiempo, constituiría una barrera de entrada para los operadores económicos que no se encuentren integrados en ninguna de las entidades u organizaciones citadas, por lo que, en definitiva, se limita el acceso de los profesionales a la realización de estas actividades".

En respuesta a tales objeciones, debe recordarse que el ALAGA no puede afrontar una regulación independiente en esta materia de la investigación y de la transferencia del conocimiento, ya que su regulación tiene que producirse dentro del marco general que al respecto diseña la Ley Andaluza de la Ciencia y del Conocimiento (Ley 16/2007, de 3 de diciembre). Conforme a su art. 1, "la presente Ley tiene por objeto establecer el *marco general* para la regulación de las actividades de ciencia y tecnología y su traslación a innovación en Andalucía".

En concordancia con este marco general, el ALAGA ha confiado la realización de estas actividades vinculadas con la investigación y su transferencia a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, condición que el art. 30 define de la siguiente manera:

"1. Los agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento se agrupan en las siguientes categorías:

a) Agentes de generación de conocimiento, que son los implicados en la creación del conocimiento.

b) Redes y estructuras que transfieren, adaptan y aplican el conocimiento para la producción de innovación.

c) Entidades de gestión, que apoyan la coordinación y administración del conocimiento y las tecnologías.

2. Conforme a la definición dada en el artículo 2 de la presente Ley, y a la agrupación del apartado anterior, el Sistema Andaluz del Conocimiento estará integrado por las siguientes instituciones, organizaciones y otros agentes del conocimiento:

a) Las universidades andaluzas.

b) Los organismos públicos de investigación.

c) Los centros e institutos de investigación.

d) Los centros tecnológicos.

e) Las academias.

f) Las sociedades científicas.

g) Las empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación.

h) Aquellas otras entidades, instituciones o estructuras que desarrollen actividades referidas a la generación, aprovechamiento compartido y divulgación del conocimiento.

Del precepto transcrito se deducen varias cosas: a) que, dentro de los agentes del conocimiento, caben no sólo entidades y organismos públicos, sino también empresas privadas, y otras personas o estructuras (incluso, sin personalidad jurídica) que cumplan los requisitos y condiciones que la Ley del Conocimiento exige para adquirir la condición de Agente del Conocimiento. El conocimiento y la investigación presuponen unas capacidades y aptitudes y la posesión de unos protocolos de actuación muy rigurosos que determinan la imposición de aquellos requisitos y condiciones. Por otra parte, no hay que olvidar que el mercado es el lugar en el que se intercambian mercancías, concepto éste que, por mucha que sea la amplitud que queramos otorgarle, dejará siempre fuera del mercado el ámbito del acceso a la investigación y al conocimiento, que no es un ámbito de acceso libre, sino circunscrito a quien reúne unas determinadas cualidades. El propio concepto de "profesional" de la investigación, invocado implícitamente por el Dictamen CDC, es asimismo objeto de detallada caracterización por el art. 39.1 Ley del Conocimiento:

"Tendrán la consideración de profesionales al servicio del Sistema Andaluz del Conocimiento aquellas personas que desarrollen trabajos que contribuyan a la generación de nuevos conocimientos, productos, procesos, métodos y técnicas; o que participen en las tareas de gestión de proyectos de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos.

Los profesionales al servicio del Sistema Andaluz del Conocimiento podrán ejercer su actividad profesional en diferentes ámbitos: las universidades, las empresas, los organismos, institutos y centros de investigación, los centros tecnológicos, las Administraciones y otras instituciones o entidades que tengan la investigación como una de sus actividades, rigiéndose en cada caso por las normas que resulten de aplicación".

Imputar, por tanto, al ALAGA que infringe las reglas de la competencia porque impide el acceso a la investigación y a la transferencia de ésta a cualquier operador económica, supone llevar aquellas reglas y la propia idea del acceso a mercado demasiado lejos y, sin duda, a un campo que no le es propio. Además, tal y como se ha indicado, cualquier empresa u operador económico que reúna los requisitos exigidos por la Ley del Conocimiento puede adquirir también la condición de Agente del Sistema Andaluz

del Conocimiento, pues, como decimos, es esta Ley y su normativa complementaria y no el ALAGA quien crea esas presuntas restricciones.

XI. SOBRE LA FORMACIÓN PARA MEJORAR LA CUALIFICACIÓN DE LOS PROFESIONALES DEL SECTOR

A) Artículos implicados: 91 a 93

B) OBSERVACIONES:

Con los debidos respetos al Dictamen CDC, entendemos que, a la hora de analizar este capítulo IV del Título XI del ALAGA, parte de una premisa incorrecta: el CDC entiende que, mediante la formación, se están creando reservas actividad que evitan la incorporación al ejercicio de la actividad agraria.

La regulación que en orden a la formación y capacitación de los profesionales del sector agrario hunde sus raíces en todo el pensamiento de la Ilustración. Entre nosotros, Gaspar Melchor de Jovellanos aludía precisamente a este factor de la formación y capacitación como uno de los mejores medios para potenciar la modernización y el desarrollo de la agricultura de su tiempo. Toda la legislación agraria del siglo XIX y XX está impregnada de esta filosofía. El ALAGA –en contra de lo que, a nuestro juicio, erróneamente entiende el CDC- no está creando títulos académicos para ejercer la profesión, sino para mejorar su cualificación profesional, circunstancia que contribuirá a su promoción personal y a la mejora de la competitividad de las propias empresas. Por tanto, desde este punto de vista, no hay reserva de actividad alguna, entre otras cosas, porque, como ya se ha dicho, el ALAGA concibe el acceso al ejercicio de la actividad agraria como un acceso libre.

Tampoco existe reserva de actividad en el hecho de que la Administración de la Junta de Andalucía –según el art. 93.2-, colabore con los centros que impartan enseñanzas regladas para que implanten estudios cuyo objeto sea la obtención por parte de las personas trabajadoras de los sectores agrario y agroindustrial de la cualificación requerida para su promoción. Es obvio que, en principio, la promoción profesional en el ámbito de una empresa agraria no está sujeta a la posesión de ningún título académico preciso, aunque también es obvio que la posesión de titulaciones y capacitaciones profesionales incrementará las oportunidades de promoción profesional de cada sujeto.

Igualmente, tampoco se advierte reserva de actividad alguna en el hecho de que “el establecimiento de la realización de los cursos de formación, programas, talleres de formación, jornadas u otras actividades mencionadas en el anteproyecto de ley puede ocasionar efectos claramente negativos para la libre competencia, al comportar unos costes en términos de dinero y tiempo, que puede operar como un desincentivo a los profesionales a la hora de acceder al mercado” (p. 40). Parece obvio que si esta afirmación del CDC la hiciésemos extensiva a todos los sectores de la realidad social, se habría generado una reserva de actividad con respecto a todos ellos: la obtención de títulos de grado y posgrado, la realización de cursos de expertos, la asistencia a jornadas y congresos... se realizan en el ámbito de todas las profesiones y tienen como finalidad mejorar la cualificación y capacitación profesional personal de cara a conseguir un empleo, mejorar el que se tiene o progresar en el que se está, sin que en ningún caso entrañen reservas de actividad.

XII. SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS DE PRODUCCIÓN

A) Artículos implicados: 30 a 33

B) OBSERVACIONES:

Las objeciones y reproches que el Dictamen del CDC dirigen a este Título IV ALAGA parten de la premisa de que “cualquier restricción en el uso del suelo deberá estar justificada en la consecución de una razón imperiosa de interés general y realizarse a través de una medida proporcionada y no discriminatoria” (p. 42).

En respuesta a ello, parece conveniente efectuar, en primer lugar, las siguientes consideraciones generales:

1ª) El derecho de propiedad no es un valor absoluto; antes bien, la definición concreta de su contenido está delimitada –no simplemente limitada– por la función social que dicho derecho debe cumplir (art. 33.1 CE), todo ello sin olvidar que toda la propiedad –tanto la pública como la privada–, así como toda la riqueza nacional están subordinadas al interés general (art. 128.1 CE)

2ª) Tanto la ordenación territorial como la ordenación urbanística contribuyen a concretar el contenido del derecho de propiedad, ordenando espacios, definiendo usos, zonificando actividades, protegiendo terrenos y actividades etc. Desde este punto de vista, la Declaración de las Zonas de Protección Agraria previstas por el ALAGA representan en cierta forma una derivación de la ordenación territorial. Una protección además que, en contra de lo que sostiene el Dictamen CDC, no encuentra como único amparo la protección del medio ambiente, ya que existen otras razones de interés general que justifican su protección, a saber: a) proteger el mantenimiento de la actividad agraria en determinadas zonas reviste desde luego importancia en atención a la protección del medio, porque evita la erosión y desertificación del suelo, los hace menos vulnerables a incendios, retiene el carbono, etc., pero reviste importancia para el interés general porque evita que estas zonas puedan ser objeto de actividades urbanizadoras; b) proteger la actividad agraria constituye también, como reconoce el ALAGA, un importante factor de cohesión territorial y social, evitando que el abandono de la actividad agraria se traduzca para esos territorios en lo que recientemente algún sociólogo ha denominado “la España Vacía”. Evidentemente, para que esta cohesión social funcione han de darse también unos incentivos de índole económica que aseguren unas razones de orden económico para mantener allí.

3ª) El Dictamen CDC objeta también que “una regulación en la que se delimiten los usos a los que se pueden destinar algunos suelos, en este caso, el dedicado a la actividad agraria, condiciona de manera significativa el principio de la libertad de empresa, y genera un posible impacto negativo en las condiciones de competencia del mercado” (p. 42 y 43). Sin duda, tal afirmación podría ser objeto de extensión y referirla –no solo a la planificación agraria–, sino a cualquier modalidad de planificación física (urbanística, hídrica, forestal, medioambiental, etc) o incluso sectorial (patrimonio cultural, infraestructuras, etc). Sin embargo, hay que recordar que todas ellas son expresión también del interés general

4ª) Censura igualmente el Dictamen CDC a la regulación del ALAGA que “una regulación prolija y detallada en cuanto a los usos del suelo, presenta gran dificultad para adaptarse a los cambios que se puedan producir en la realidad social y económica de los ámbitos territoriales afectados” (p. 43). No obstante, frente a ello, debe recordarse que el suelo –como el agua– son recursos escasos que hay que administrar proporcionándoles los mejores usos. Sin embargo, los usos agrarios no muestran esa

variabilidad extrema a la que se refiere el Dictamen, precisamente su mayor variabilidad puede provenir de que la expansión de los fenómenos urbanizadores terminen con la actividad agraria. De ahí la necesidad de proteger las zonas agrarias y de ahí también la conveniencia de contemplar las Declaraciones de Zona de Protección Agraria.

Efectuadas estas consideraciones generales, procederemos a continuación a fijar la atención en una serie de reproches más puntuales y concretos que se contienen en el Dictamen CDC

1º) Se reprocha que en el procedimiento de elaboración de la Declaración de Zona de Protección Agraria se prevea la consulta a las organizaciones más representativas del sector (art. 30.2). Se entiende, por parte de la CDC, que dicha medida presenta “un alto riesgo de restricción de la competencia, por la posible influencia que pueden ejercer en la decisión final adoptada por la Administración” (p. 43). En respuesta a tal objeción, hay que recordar que la transparencia y la participación son valores fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico consagrados tanto por la Constitución (art. 105 CE) como por la legislación de procedimiento administrativo común. Con esta participación funcional de los ciudadanos y de las organizaciones representativas de intereses en el procedimiento administrativo trata de asegurarse que la decisión que adopte la Administración será también la más adecuada a los intereses generales.

Desde este punto de vista, la participación prevista por el art. 30.2 ALAGA constituye un trámite dentro del procedimiento administrativo de Declaración de una Zona como Zona de Protección Agraria. Como tal trámite insertado en un procedimiento administrativo de Declaración de Zona tampoco se observa en qué medida puede condicionar dicha intervención el acceso de los operadores a la actividad agraria y ello por varias razones: a) porque, conforme a los principios del ALAGA, el acceso al ejercicio de la actividad agraria es libre y no está sujeto a autorización alguna; b) porque la intervención que las organizaciones representativas del sector agrario realizan en este procedimiento de declaración la efectúan en calidad institucional y para defender el interés común de la agricultura, que es algo muy distinto del interés parcial de un agricultor o grupo de agricultores en concreto; c) porque prescindir de tal audiencia supondría, como ya se ha indicado, quebrantar los principios constitucionales y legales de participación, lo que podría tener consecuencias graves sobre la propia validez de la Declaración acordada.

2º) Similares argumentos a los que acabamos de hacer podrían trasladarse al reproche que el Dictamen de la CDC formula a que “durante el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística como de los planes o programas sectoriales que puedan afectar a terrenos, usos o actividades amparados por la Declaración” se requiera informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de agricultura (art. 30.3 ALAGA). Frente a lo que se sostiene por la CDC no cabe equiparar bajo ningún concepto tal informe con un mecanismo de autorización *de facto* (p. 44). El informe preceptivo y vinculante al que el art. 30.3 ALAGA alude, es un trámite inserto dentro del procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria, como son los planes urbanísticos o los planes sectoriales de los que se hablan. Un trámite cuyo carácter preceptivo y vinculante le viene otorgado, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, por una Ley y que además resulta justificado en la medida en que, como hemos indicado, las Declaraciones de Zonas de Protección Agraria se conciben como elementos integrantes de la Ordenación territorial.

3º) Censura también el Dictamen de la CDC la regulación establecida por el ALAGA en relación con los Planes de Ordenación de Explotaciones (art. 31). Por un lado, considera que son discriminatorios porque “restringen la concurrencia en el citado procedimiento, estableciendo además un trato discriminatorio entre los participantes” (p. 45). Tenemos que volver a recordar e insistir aquí en que la actividad administrativa de fomento es, en sí misma, discriminatoria desde el punto y hora en que

estimula o incentiva unas actividades y no otras. Dentro de los objetivos principales del ALAGA se encuentra el incremento de la competitividad de las explotaciones, lo que implica contribuir a que las explotaciones que no son competitivas lo sean, y que las que ya lo son incrementen su competitividad, si ello es posible. En el marco de este objetivo es, por tanto, donde hay que situar los Planes de Ordenación de Explotaciones. Conviene traer en este punto a colación el Informe que la CNC elaboró en 2010, del que el propio Dictamen CDC se hace eco. En dicho Informe, se anima a que las Administraciones competentes impulsen medidas que contribuyan a incrementar la competitividad de las explotaciones mediante el logro de unas dimensiones más adecuadas.

Por otro lado, el Dictamen CDC objeta asimismo "la inclusión de términos indeterminados o sin concretar, como son el de *dimensiones suficientes* o el *características adecuadas*, que confieren a la Administración un alto margen de discrecionalidad y que, por consiguiente, generan una situación de gran incertidumbre para los operadores económicos que podrán acogerse a dichos planes" (pp. 45 y 46). No se entiende bien si la CDC objeta en este punto el uso por parte del ALAGA de conceptos jurídicos indeterminados (expresión, como se sabe, de potestades regladas) o de potestades discrecionales. En todo caso, lo que sí es preciso recordar es que, en virtud del principio de legalidad (art. 103.1), no están vedados el empleo de unos y de otras. Nuestro Ordenamiento prohíbe la arbitrariedad (art. 9.3 CE), no la discrecionalidad, entre otras cosas porque la configuración de una Administración dotada únicamente de potestades regladas, además de una quimera, resultaría claramente disfuncional para que aquella pueda cumplir los fines de interés general que tiene constitucionalmente atribuidos (art. 103.1 CE). En el marco de una Ley, no sería apropiado que ésta tratase de definir cerradamente estos conceptos, ya que tanto el concepto de "dimensiones suficientes", como el de "características adecuadas", referido a explotaciones agrarias, dependerá para su concreción de múltiples factores imposibles de determinar de manera definitiva desde una Ley: comarca en que se ubique, características edafológicas de los suelos, clima, cultivos, carácter de secano o de regadío, proximidad a infraestructuras o centros de transformación y mercados etc. Evidentemente, dichas concreciones sólo podrán realizarse por vía reglamentaria, circunstancia que no será óbice para que puedan ser objeto de un pleno control.

XIII. SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE DISPONER DE UN PLAN ESPECÍFICO PARA LA REDUCCIÓN DE DESECHOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS A LO LARGO DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN

A) Artículo implicado: 55.4

B) OBSERVACIONES:

Según ya se ha anticipado, tal precepto queda integrado, por conexión sistemática, dentro del art. 83, referido a la recuperación alimentaria. Los razonamientos que más atrás se han hecho en relación con las posibilidades legales que el art. 5 LGUM brinda en orden al establecimiento de requisitos de ejercicio, cobran aquí vigor en la medida en que los planes que aquí se aluden se dirigen fundamentalmente y se consideran imprescindibles de cara a la consecución de un importante objetivo de solidaridad social—el de la reducción de desechos y la recuperación alimentaria— sobre el que el propio Dictamen CDC aplaude su inclusión. Además de ello, no cabe duda de que la imposición de esta obligación, lejos de suponer una carga adicional, supone también un aseguramiento de los objetivos medioambientales.

Por otra parte, en correspondencia con esta inclusión del art. 55.4 dentro de los contenidos del

art. 83, la redacción del art. 55 resultante quedaría de la siguiente manera:

Artículo 55. Residuos, restos vegetales y subproductos agrarios y agroalimentarios

1. En consonancia con el objetivo general de impulsar un modelo de economía circular, indicado en el artículo 20.b), 3º, se fomentará la optimización de la gestión de restos vegetales, subproductos y residuos agrarios **y agroalimentarios** producidos en **los espacios de producción**, a través del fomento de prácticas agrarias que reduzcan su generación o favorezcan su uso, el apoyo a inversiones en instalaciones, individuales y colectivas, para su gestión eficiente, y el fomento de la I+D+i aplicada.

2. En relación con el punto anterior, se fomentará la valorización y aprovechamiento de los restos vegetales, subproductos y residuos agrarios **y agroalimentarios, en su caso como biomasa para uso energético , para** alimentación animal o como producto para incluir en otros procesos productivos, en consonancia con el objetivo general de fomento de la bioeconomía del artículo 20.b), 4º. Dentro de las formas de valorización tendrá una atención preferente el compostaje.

3. Asimismo, la actuación de la Administración, en materia de gestión de restos vegetales, subproductos y residuos agrarios **y agroalimentarios** estará dirigida al cumplimiento de las especificaciones técnicas y normativas de aplicación, con el fin de garantizar el menor impacto al medio ambiente, en especial en zonas vulnerables y entornos de cursos de agua y humedales, así como la adecuación de la normativa de aplicación para facilitar la gestión los mismos por parte de los agricultores y de las agricultoras, **así como de las personas empresarias agroindustriales**, salvaguardando en todo caso el sentido de protección y respeto ambiental y la protección de la salud de la ciudadanía.

XIV. SOBRE LA CONVENIENCIA DE INCLUIR UNA REFERENCIA EXPLÍCITA AL SOMETIMIENTO A LA NORMATIVA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

El Dictamen de la CDC recomienda introducir en el borrador del texto del ALAGA un artículo en los siguientes términos (p. 47):

"Artículo XX. Defensa de la competencia

El contenido de las relaciones reguladas por la presente Ley, así como la aplicabilidad de los principios rectores en la ejecución e interpretación de tales relaciones, quedará sometido a la normativa de defensa de la competencia, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa comunitaria"

Por parte de este centro directivo no se considera procedente dicha inclusión por varias razones. En primer lugar, porque tal inclusión resulta ociosa: es obvio que, conforme a lo que estipulan los arts. 9.1 y 3 y 103.1 CE los Poderes Públicos –y, por ende, la Administración Pública- están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, ordenamiento dentro del que hallan aplicación las normas reguladoras del Derecho de la Competencia. Normas, cuyo respeto, junto al de otras muchas normas transversales y sectoriales y junto al de los principios generales del Derecho, va implícito en el contenido de cualquier texto legal, sin necesidad de que tenga que ser exhaustivamente mencionado.

Por otro lado, la redacción propuesta por el CDC puede resultar, a nuestro juicio, un tanto equívoca. Habida cuenta el amplio contenido que presenta el ALAGA son numerosísimas las relaciones jurídicas de diversa índole que en su interior se contemplan, sin que sea posible predicar con carácter general que todas ellas –por su naturaleza, por la condición de las partes, por la finalidad que persiguen y por otros factores- se sitúen dentro del ámbito de aplicación de las normas de competencia. En definitiva,

advertida esta variedad de relaciones jurídicas, la inclusión de un precepto del tenor pretendido por la CDC, atribuiría a las Autoridades de Defensa de la Competencia una exclusividad sobre el conocimiento de algunas relaciones jurídicas que no se acompañaría ni resultaría acorde con el principio de legalidad.

XV. SOBRE LAS REMISIONES REGLAMENTARIAS

Finalmente, el Dictamen del CDC señala que se han detectado más de una veintena de remisiones reglamentarias en el ALAGA. Sin perjuicio de que, en su momento se atienda su requerimiento de que aquellas disposiciones reglamentarias que incidan sobre el mercado deban ser en su momento informadas por el CDC, lo que cabe decir aquí es que las remisiones reglamentarias que el ALAGA contienen están justificadas porque

1º) Muchas de ellas, se refieren a la regulación de procedimientos administrativos concretos sobre los que el propio ALAGA ha perfilado ya sus trámites fundamentales y cuyos desarrollos tendrán que producirse además dentro del respeto a las normas del procedimiento administrativo común. Por otra parte, hay que convenir en que no resulta propio del contenido de una Ley establecer una regulación pormenorizada de los procedimientos, entre otras cosas, porque ello dotaría en este punto a las Leyes de una extrema rigidez que dificultaría notablemente sus sucesivas adaptaciones a las cambiantes necesidades de la realidad social.

2º) Las mismas razones que acabamos de señalar jugarían a favor de las remisiones de carácter organizativo que se contienen en el ALAGA. A mayor abundamiento, cabe recordar que el ámbito organizativo y de regulación de los servicios públicos constituyen además los campos propios del Reglamento, para los que, en principio, bastan las habilitaciones genéricas que se contemplan tanto en el Estatuto de Autonomía como en las Leyes de Gobierno y de Administración de la Junta de Andalucía.

3º) En fin, ninguna de las remisiones reglamentarias que contiene el ALAGA infringe la reserva material de Ley, ámbito en el que, como se sabe, las habilitaciones reglamentarias resultan más comprometidas y han de rodearse de unas particulares garantías y contenidos mínimos.

El Secretario General de Agricultura y Alimentación

Fdo: Rafael Peral Sorroche

