

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA

La presente memoria se redacta en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que establece la necesidad de una memoria de análisis de impacto normativo en los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley.

1. LEGITIMACIÓN COMPETENCIAL

El artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural. Tal previsión se corresponde, a grandes rasgos, con la que efectúa el art. 148.1.7 de la Constitución, que enmarca la definición de esa competencia exclusiva dentro de los límites de la ordenación general de la economía. Consecuente con ello, la letra a) del apartado 3º del citado artículo 48 del Estatuto de Autonomía precisa que corresponde a la Comunidad Autónoma 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 sobre una serie de materias que conforman el contenido normativo de los conceptos legales de agricultura, ganadería y desarrollo rural: Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales. Regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria. La agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones tecnológicas. Sociedades agrarias de transformación. Sanidad vegetal y animal sin efectos sobre la salud humana. Semillas. Organismos genéticamente modificados. Producción agraria, ganadera, protección y bienestar animal. Ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios. Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, ganadera y agroalimentaria. Innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias. Formación. Desarrollo rural integral y sostenible. Regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa.

Con la jurisprudencia constitucional conviene recordar, no obstante, que el enmarque constitucional de la competencia autonómica dentro del respeto a la ordenación general de la economía no hace perder a la competencia autonómica su cualidad de competencia exclusiva. La ordenación general de la economía responde, como afirma el Tribunal Constitucional, al principio de unidad económica y “abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución”. Esta afirmación, lejos de convertir las competencias sobre agricultura y ganadería en una competencia compartida, reafirman, como decimos, el carácter exclusivo de la

competencia autonómica y emplazan al legislador autonómico andaluz a que a la hora de actuar sus competencias sobre agricultura pondere convenientemente el marco general de la economía para evitar que su regulación pueda llegar a producir resultados discordantes o contradictorios con dicha ordenación.

Por otra parte, tampoco conviene olvidar que la ordenación general de la economía en el ámbito de la agricultura resulta conformada en sus líneas esenciales por el Derecho europeo. Desde este punto de vista, puede convenirse en que la Política Agraria Común lleva ya impresas las exigencias del sistema económico de la Comunidad Europea, y es a ellas a las que más directamente resulta sujeto el legislador andaluz, como principal ejecutor de esa Política Agraria dentro del territorio propio de la Comunidad Autónoma. En este sentido, la nueva conformación normativa de esta Política Agraria compuesta por los Reglamentos (UE) 1306, 1307 y 1308/2013, de 17 de diciembre y su amplia normativa de desarrollo, no sólo legitima, sino que, como principal emplazada por esta normativa europea, obliga a la Comunidad Autónoma de Andalucía a adecuar las exigencias y retos de este paquete legislativo europeo a las peculiaridades propias del sector agrícola andaluz.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

- Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.
- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección
- Ley 1/2003, de 2 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica
- Ley 1/2005, de 4 de marzo, reguladora del régimen de las organizaciones agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de protección del origen y calidad de los vinos
- Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.
- Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa.
- Ley 2/2011, de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.
- Ley 5/2011, de 6 de octubre del Olivar de Andalucía.

Según el anteproyecto de ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, se desarrollará reglamentariamente los siguientes aspectos:

- Requisitos para la consideración de las organizaciones profesionales agrarias más representativas.
- Estructura, composición, funcionamiento y funciones del Consejo Asesor Agrario de Andalucía.
- Estructura, composición, funcionamiento y funciones del Consejo Agroalimentario Andaluz.
- Límites y requisitos en relación con eventuales estímulos económicos para determinadas transmisiones o adquisiciones de explotaciones agrarias.
- Procedimiento de enajenación de tierras de titularidad pública.
- Información incluida en el Registro de Industrias Agroalimentarias.
- Procedimiento para la Declaración de Zona de Protección Agraria.
- Contenido preciso de los Planes de Ordenación de Explotaciones.
- Procedimiento para la elaboración del catálogo de buenas condiciones agrarias.
- Directrices para la integración paisajística de construcciones e instalaciones agrarias.

- Regulación del catálogo de razas animales autóctonas de Andalucía, autorización de la gestión de los libros genealógicos y aprobación de programas.
- Requisitos de los bancos de germoplasma y las medidas de apoyo a los mismos.
- Condiciones y características de los planes de reducción de desechos de productos alimenticios que deben elaborar las industrias agroalimentarias.
- Mecanismos necesarios para la instauración y el mantenimiento de una Red de Vigilancia epidemiológica de las enfermedades de la cabaña ganadera que afecten a la salud pública y a la sanidad animal.
- Conjunto de actuaciones que podrá considerar la declaración de utilidad pública en casos de emergencia por salud pública, sanidad animal o vegetal.
- Porcentaje mínimo del coste total del seguro que correrá a cargo del asegurado cuando la Administración subvencione una parte del mismo.
- Estructura, formato y contenido del Documento de Acompañamiento.
- Condiciones y limitaciones para la venta directa.
- Procedimiento para la incorporación al Sistema de Información de Venta Directa de Productos Primarios en Andalucía de los titulares que quieren acogerse a la venta directa.
- Composición, funcionamiento y organización del Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria y el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria.
- Procedimiento administrativo de homologación de los contratos-tipo, contenido mínimo de los mismos, y la composición de las comisiones de seguimiento encargadas de resolver y dirimir las controversias que pudieran suscitarse.
- Iniciativas dirigidas a favorecer la recuperación y donación de los excedentes alimentarios.
- Obligación de determinadas superficies comerciales, industrias agroalimentarias y otros ámbitos 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.
- Creación y funcionamiento del Sistema Andaluz del Conocimiento Agroalimentario.
- Organización, estructura, funcionamiento y contenido del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria.
- Requisitos y presupuestos exigibles para obtener la habilitación de Entidades reconocidas por la Administración de la Junta de Andalucía para la tramitación de ayudas.
- Estándares de calidad para la acreditación de los laboratorios encargados de realizar los análisis de control oficial en su ámbito competencial.
- Plazo máximo para que los laboratorios acreditados pongan en conocimiento de los órganos competentes diferentes circunstancias manifestadas.

3. JUSTIFICACIÓN DEL RANGO

La actividad agraria ha sido, históricamente, protagonista económica de nuestra Comunidad Autónoma, tanto en términos de empleo como de riqueza y participación en el comercio exterior. No se entiende a Andalucía sin una agricultura competitiva, sustentadora de su vasto paisaje rural y garante de la permanencia de un mundo rural vivo y con oportunidades. Nuestro paisaje, incluso nuestro medio ambiente, ha sido modelado por la actividad agraria, dando lugar incluso a ecosistemas únicos, como la dehesa, o a grandes masas forestales creadas por el ser humano.

En respuesta a esta realidad, Andalucía se ha dotado ya de dos normas con el máximo rango legal, la Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa, y la Ley 5/2011, de 6 de octubre del Olivar de Andalucía. La primera de ellas con el objetivo de favorecer la conservación de las dehesas de Andalucía, preservando, desarrollando y revalorizando su riqueza económica,

biológica, ambiental, social y cultural. La segunda con la finalidad de establecer un marco normativo para el mantenimiento y mejora del olivar, y el desarrollo sostenible de los territorios en los que este cultivo es factor esencial.

Sin embargo, ambas leyes responden a la necesidad de proteger y dar cobertura a dos realidades muy concretas, siendo necesario ahora avanzar en este camino a través de una regulación más ambiciosa, que se acerque a la agricultura, la ganadería y la agroindustria desde una perspectiva global, centrada en las personas agricultoras, hombres y mujeres que luchan diariamente en una economía muy globalizada, enfrentándose a retos cada vez más complejos, para los que deben contar con el apoyo de la Junta de Andalucía, en ámbitos que van desde la investigación para una mayor competitividad a la vigilancia de las relaciones en la cadena alimentaria o, simplemente, al reconocimiento de su papel en la sociedad, por su contribución a la economía, al empleo y a cohesión territorial y social y a la conservación del medio.

Adicionalmente a estas razones, la necesidad de una Ley viene justificada también por la naturaleza de sus contenidos. En unos casos, la regulación de este Anteproyecto de Ley incide sobre derechos y libertades, sujetos constitucionalmente a reserva de Ley, como pueden ser, por ejemplo, los derechos de asociación, de propiedad o de libertad de empresa concernidos por alguno de sus preceptos. En otros casos, la afectación del ámbito genérico de la libertad de las personas (art. 10.1 CE), tutelado por el principio de la legalidad (art. 103.1 CE), requiere asimismo de una Ley, aunque ésta no haya de tener la misma densidad normativa que cuando se regulan derechos y libertades sometidos a una reserva de Ley constitucional. Por último, la reserva de Ley justifica y resulta también muy intensa por imperativos constitucionales (art. 25.1 CE), en lo relativo al capítulo de infracciones y sanciones que el Anteproyecto contiene.

4. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA NORMA PARA SUS PERSONAS DESTINATARIAS Y AGENTES

El anteproyecto reserva un título específico para la relación con los agentes del sector: las personas agricultoras y empresarias agroindustriales con un listado de sus respectivos derechos y sus deberes, el apoyo diferenciado a colectivos prioritarios (mujeres, jóvenes), así como el desarrollo de los principios y marco general de la interlocución agraria en diferentes niveles: en el ámbito de productoras y productores agrarios y sus organizaciones; en el de las organizaciones empresariales y sindicatos no específicamente agrarios, asociaciones de empresas de la distribución agroalimentaria, organizaciones y asociaciones de personas consumidoras, de mujeres en el medio rural y de carácter ambiental; y en el de aquellos otros agentes sociales que puedan verse afectados por las políticas agrarias.

Igualmente, se aborda el papel de la trabajadora o trabajador agrario, proponiendo actuaciones tendentes a lograr una mayor estabilidad en el empleo que favorezca la aplicación de su conocimiento, con una remuneración adecuada y con una formación continuada que le permita ayudar a su empresa a superar los retos tecnológicos.

Asimismo, el anteproyecto profundiza en satisfacer las necesidades crecientes de las personas consumidoras en relación con el acceso a alimentos sanos y saludables, para lo cual se establecen unos requisitos reforzados sobre la legislación actual. Además, se establecen limitaciones a los excedentes alimentarios y se fomenta la recuperación alimentaria, con especial sensibilidad hacia los colectivos más desfavorecidos.

Por último, la Administración Pública debe ofrecer y garantizar mecanismos permanentes de interlocución, concertación y servicio a la ciudadanía, en un nuevo equilibrio entre lo público y lo privado, que aliente procesos de gobernanza y subsidiariedad, y cumpla con el valor de tener la mayor transparencia posible en las actuaciones. La mejora de la eficiencia y eficacia de la Administración es una tarea ineludible, que necesariamente requiere la coordinación de la multiplicidad de acciones públicas desempeñadas por las diferentes unidades administrativas, soportando asimismo procesos de mejora continua y participativa en los que tanto los agentes públicos como la ciudadanía en general asuman un papel protagonista en su diseño y materialización.

Sevilla, a 20 de septiembre de 2016

EL SECRETARIO GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN

Fdo: Rafael Peral Sorroche