

INFORME SSPI00027/18 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL REGISTRO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS Y FORESTALES DE ANDALUCÍA Y EL DOCUMENTO DE ACOMPAÑAMIENTO AL TRANSPORTE DE PRODUCTOS AGRARIOS Y FORESTALES.

Asunto: Decreto. Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales. Régimen y organización. Inscripción obligatoria: carácter no habilitante. Constitución del REAFA como otros registros. Actos inscribibles. Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales.

Remitido por el Exmo. Sr. Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 7 de junio de 2018 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto crear y regular el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el documento de acompañamiento al transporte de productos agrarios y forestales. Según la Memoria Justificativa:

“La aplicación de políticas agrarias y ambientales requiere que las Administraciones Públicas dispongan de suficiente información que permita conocer la realidad de los sectores agrícola, ganadero y forestal para proceder a su ordenación, regulación y planificación económica. La Administración ha de posicionarse a la vanguardia del uso de nuevas tecnologías para adaptarse a las recientes demandas de información y servicios digitales.

(...) El Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales, responden a esos nuevos retos de proporcionar la delimitación gráfica de dichas explotaciones, la identificación de las personas titulares y la posibilidad de establecer una trazabilidad desde el origen. Incorpora aspectos agronómicos, ambientales y económicos que conducirán a la toma de decisiones de manera óptima, sirviendo así como medio de desarrollo de la política agraria y ambiental, a la vez que se garantizan la eficacia y eficiencia en la adaptación y la gestión de acciones y ayudas en los sectores involucrados, así como en el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre seguridad alimentaria y sobre los programas de control oficial de la higiene en la producción primaria agrícola”.



Así mismo, el proyecto también modifica el Decreto 228/2011, de 5 de julio, por el que se regula el Registro de Operadores comerciales de frutas y hortalizas frescas de Andalucía y el control de conformidad con las normas de comercialización aplicables.

Con carácter previo hemos de advertir que un borrador del presente proyecto ya fue informado por este Gabinete Jurídico en Informe SSPI00042/15, de 25 de junio de 2015, solicitado por el Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Aunque dicho borrador no fue finalmente aprobado, debería hacerse en el expediente si quiera una breve alusión a la existencia de tal antecedente, y en qué medida el nuevo proyecto ha supuesto una modificación o mejora normativa respecto a aquél. No obstante, se valora positivamente la adaptación a muchas de las consideraciones jurídicas contenidas en el referido Informe.

El Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales (REAF) no se encuentra expresamente contemplado en ninguna norma de la Comunidad Autónoma. Solo de forma indirecta se hace alusión a la necesidad de garantizar el seguimiento desde el origen de los productos alimenticios. Hemos de acudir para ello al artículo 25 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, el cual establece que *“las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, crearán o mantendrán los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria”*.

No obstante, el artículo 29.1 del anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, que actualmente se encuentra en trámite, dispone que *“El Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía (REAF) se configura como una sección del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, previsto en el artículo 85, en la que, por razones de interés general, vinculadas a la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y la sanidad de las producciones agrícolas y ganaderas, la salud de consumidoras y consumidores, la lucha contra el fraude y la protección del medio ambiente, habrán de inscribirse obligatoriamente todas las explotaciones agrarias, forestales o mixtas ubicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con independencia de que soliciten o no la percepción de ayudas o cualquier otra medida de fomento establecida en el marco de la política agraria”*.

Por ello, sería recomendable que el presente proyecto fuera aprobado por el Consejo de Gobierno, una vez fuera aprobado a su vez el anteproyecto de Ley por el Parlamento, dado que no sólo define el REAF sino que enuncia sus funciones, y la obligatoriedad de la inscripción con independencia de la solicitud de ayudas, encontrando una habilitación legal directa para su dictado. En caso contrario, al menos y en la medida de lo posible, el borrador objeto de informe debería adecuarse a la literalidad de dicho precepto para que una vez aprobado el anteproyecto de Ley, se ajuste lo más posible al contenido del mismo.

Según el proyecto remitido, el REAF se configura como un un registro público para el desarrollo, planificación y ordenación de los sectores agrícola y forestal, en el que se inscriben primordialmente, de oficio o a instancia del interesado, los datos referentes a la titularidad de las explotaciones y sus características físicas y funcionales, para favorecer el conocimiento del origen de los productos derivados de dichos sectores y la protección de los derechos e intereses legítimos de los



agentes económicos, operadores y consumidores, teniendo además como función la interoperabilidad con otros registros, censos y sistemas de la Comunidad Autónoma. A pesar de la descripción de todas estas funciones del REAFA, y más allá de una finalidad organizativa y de coordinación, convendría delimitar en qué medida afecta la inscripción a los titulares de las explotaciones agrarias y forestales.

La inscripción en el REAFA es obligatoria para todas las explotaciones agrarias y forestales que radiquen dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, si bien se ha suprimido respecto al anterior borrador, la necesidad de estar inscrito para la solicitud y obtención de beneficios y ayudas, tal y como se contempla en el anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

SEGUNDA.- Dentro del ámbito competencial, el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural”*, especificando el apartado 3 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 149.1.11.ª, 13.ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: a) 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”.

En materia forestal el artículo 57.1 del Estatuto determina que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, en materia de: a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales”*.

A tenor de ello, consideramos que nuestra Comunidad es competente para el dictado del proyecto que nos ocupa.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, hemos de distinguir diversos ámbitos:

3.1.- Dentro de la normativa europea, el Reglamento (UE) nº 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria. En este sentido, el Reglamento (UE) nº 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre higiene de los productos alimenticios dispone en su artículo 6 que *“1. Los operadores de empresa alimentaria colaborarán con las autoridades competentes de conformidad con otras disposiciones aplicables de la legislación comunitaria o, si éstas no existieran, del derecho nacional.”*

El artículo 145 del Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos



agrarios, dispone que *“Los Estados miembros llevarán un registro vitícola con información actualizada del potencial productivo”*.

3.2.- En el ámbito estatal, el ya aludido Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, establece en su artículo 5: *“1. Se crea el Registro General de la Producción Agrícola, en lo sucesivo el REGEPA, en el que se inscribirán las explotaciones agrícolas que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del presente real decreto. Dicho Registro se nutrirá de los datos de los diferentes Registros autonómicos ya creados. 2. Los órganos o entes competentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, inscribirán a las explotaciones agrícolas que correspondan”*.

Por otra parte, el artículo 25 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, establece que *“las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, crearán o mantendrán los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria”*.

3.3.- Entrando ya en la normativa autonómica, la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de calidad agroalimentaria y pesquera de Andalucía, contempla en su artículo 1.b) que dicha Ley tiene por objeto, en el marco de la normativa de la Unión Europea y de la normativa básica del Estado, *“El establecimiento de las normas necesarias para garantizar la calidad, el origen, en su caso, y la conformidad de los productos agroalimentarios y pesqueros con sus normas específicas de calidad, y asegurar, en este ámbito, la protección de los derechos y legítimos intereses de los agentes económicos, operadores y de las personas consumidoras finales, garantizando a estas una información correcta y completa sobre la calidad agroalimentaria y pesquera de los productos”*.

El artículo 6.6 de la misma Ley determina que *“En el supuesto de exenciones del etiquetado reglamentario, cualquier transporte o circulación de productos alimentarios o materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias habrá de ir acompañado de un documento, en el cual constarán los datos necesarios para que los receptores o consumidores de la mercancía tengan la adecuada y suficiente información”*. El segundo inciso del apartado 7 añade que *“Podrán establecerse reglamentariamente otros sistemas de identificación y codificación de los productos que sustituyan a los documentos de acompañamiento de los productos durante su transporte y circulación”*.

También podemos citar, por el ámbito al que se refiere el propio REAFA que se crea en el presente borrador, la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres, así como la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

CUARTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4.1.- Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se*



sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma". Consta en el expediente su realización.

4.2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".

Respecto a la exigencia de dichos principios, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente: "*dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios*". Consta en el expediente Memoria Justificativa de adecuación a los mismos.

4.3.- En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*".

El presente proyecto se dicta en ejecución del artículo 25 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, respecto al REAFA, y el 6.6 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, respecto al DAT, por lo que entendemos que procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, toda vez que el presente proyecto aplica, ejecuta y completa la Ley básica, de manera que ha de acudir al mismo para tener conocimiento del régimen jurídico del REAFA, así como a la autonómica para el DAT.

En este sentido, destacamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004, Rec. n.º 3997/2001, según la cual:

"...cuando se dicta un Decreto autonómico en virtud de las competencias atribuidas en la materia por la Ley del Medicamento, que tiene carácter de básica, dicho reglamento pertenece a la categoría de los que la Sala viene considerando como ejecutivos de las leyes.

Esta apreciación no resulta desvirtuada porque el Decreto autonómico en cuestión se limite a adaptar al ámbito de la Comunidad Autónoma ciertos Reales Decretos estatales de desarrollo de la Ley del Medicamento. Pues debe considerarse evidente que, al ejercer potestades normativas en el marco de la Ley básica estatal, la Comunidad Autónoma está ejerciendo una potestad reglamentaria propia con un contenido autónomo respecto a la del Estado. Por ello, a efectos de la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Estado, los Decretos como aquel sobre el que versa el proceso no pierden su carácter de normas ejecutivas de la ley, toda vez que pueden establecer un contenido complementario, precisamente en virtud de las potestades autonómicas. Por ello debe considerarse preceptivo requerir informe del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo antes citado de su Ley Orgánica reguladora, o en su caso, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma".



Con semejante pronunciamiento citamos las SSTs de 29 de mayo de 2003, Rec. n.º 857/1999 o de 26 de mayo de 2010, Rec. n.º 3980/2008.

QUINTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información oficial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 21 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales, y un anexo.

SÉPTIMA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

7.1.- Parte Expositiva. Podría mencionarse el Reglamento (UE) nº 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002.

7.2.- **Artículo 1.** En el apartado 1 la expresión “*que incorpore el contenido de todos los registros de este carácter actualmente existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”, debería aclararse, pues se desconoce a qué registros y a qué “*carácter*” se está haciendo alusión. En todo caso, recomendamos que esta previsión se traslade y se desarrolle de manera más amplia en una disposición adicional.

En el apartado 4 habría de referirse expresamente al Documento de Acompañamiento al Transporte (DAT) regulado en el Capítulo III.

7.3.- **Artículo 3.** En el apartado 1.a) se incluye en la definición de explotación agraria y agroforestal, a la ganadería. Sin embargo, el presente proyecto se refiere exclusivamente a aprovechamientos agrícolas y forestales, por lo que no parece acorde con su contenido hacer referencia a la ganadería, lo que se reproduce para el resto del borrador.



7.4.- **Artículo 4.** Regula la creación, naturaleza y adscripción del REAFA.

7.4.1.- En el apartado 1 sobre el “*acceso público*” al REAFA, sería apropiado que se desarrollara esta cualidad en el borrador, en cuanto a los requisitos subjetivos para el acceso y cómo se llevará a cabo, y si será por medios electrónicos, lo que así parece derivarse del Artículo 13.3.

7.4.2.- El apartado 3 se indica que el REAFA contendrá la información necesaria para responder a los requerimientos de las disposiciones normativas que se enumeran, constituyéndose en el Registro de Titularidad Compartida de Explotaciones Agrarias de Andalucía, Registro Vitícola de Andalucía, Registro General de la Producción Agrícola de Andalucía y Registro de Operadores Productores de Brotes de Andalucía.

Debido a la entidad de esta previsión debería figurar en la parte expositiva y el Título Preliminar, además de que exista una adecuación entre la información requerida por las disposiciones normativas enunciadas en dichos párrafos, y el contenido del Registro previsto en el Artículo 5, por lo que habría de realizar las modificaciones oportunas en dicho precepto.

Por otra parte, dado que las normas comunitarias y estatales no utilizan ninguna nomenclatura, en aras a evitar confusiones y una duplicidad innecesaria en la denominación del REAFA, bastaría con indicar que en el REAFA se inscribirán la información correspondiente a los preceptos que se enuncian.

Sobre el párrafo a) podría expresarse en el Capítulo II del Título I la necesidad de aportar la declaración conjunta a la que se refiere el mentado artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, con los datos que se enuncian en su apartado 2, y las previsiones de sus apartados 3 y 4. Por ello, podría añadirse un nuevo precepto que regule específicamente este tipo de inscripciones, haciendo una alusión a la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 12 de diciembre de 2011, por la que se aprueba el modelo de declaración de titularidad compartida de explotaciones agrarias para su inscripción en el registro de la titularidad compartida.

Respecto al párrafo b) advertimos que conforme a lo previsto en el artículo 145 del Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, “*A partir del 1 de enero de 2016, esta obligación será aplicable únicamente cuando los Estados miembros apliquen el régimen de autorizaciones para la plantación de viñas a que se refiere el capítulo III del título I o un programa nacional de ayuda*”.

7.4.3.- En el apartado 4 sería conveniente añadir que el REAFA no sólo no dirimirá cuestiones relacionadas con la propiedad de los bienes o titularidad de los derechos que integren las explotaciones, sino que tampoco “*dará fe*” de las mismas, sin perjuicio de la presunción de veracidad de los datos inscritos.

7.4.4.- En el apartado 5 no sólo debería aludirse a “*autorización previa*”, sino a cualquier medio de intervención administrativa que sea exigible conforme a la normativa sectorial.



7.4.5.- En el apartado 6 se efectúa una remisión a las normas en materia de protección de datos de carácter personal, siendo de aplicación actualmente, además de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, que en su artículo 6.1.e) establece que el tratamiento será lícito si *“es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*.

El proyecto habría de cumplir con lo previsto en el apartado 3 del mismo precepto, según el cual la base jurídica del tratamiento *“(…) será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido”*.

7.5.- **Artículo 5.** Regula el contenido y organización del REAFA.

7.5.1.- Se regulan los asientos de alta y modificación pero no de cancelación referida a la explotación que ya figure inscrita en el REAFA, lo que debería subsanarse, pues el Artículo 17 regula la *“cancelación y baja”*.

7.5.2.- Advertimos que en el apartado 1.e) la remisión al Artículo 6.1 es errónea, pues no está dividido en apartados.

7.5.3.- En el apartado 1.b) bastaría con aludir a *“datos correspondientes a la explotación”*, pues sin perjuicio de la aplicación de las normas en materia de protección de los datos de carácter personal, el Artículo 4.1 ya establece que el acceso al REAFA será público.

7.5.4.- En el apartado 2 debería matizarse cuál será la relación entre los niveles jerarquizados de información, los datos enunciados en el apartado 1, y los tipos de asientos del apartado 5. Dicho de otra manera, ha de aclararse la forma en la que se harán constar en el REAFA dichos niveles y cuál será el asiento con relación al cual se producirá su anotación.

7.5.5.- En el apartado 4 presumimos que se pretende dar a entender que el REAFA se llevará por *“explotaciones”*, de forma que todas las anotaciones e inscripciones posteriores vendrán referidas a dicha explotación, lo que debería indicarse de forma expresa.



7.5.6.- En el apartado 6 se alude a las “*notas marginales*” cuando dicho asiento no ha sido enunciado ni definido en el apartado 5.

7.5.7.- En el apartado 7 debería diferenciarse el campo “*observaciones*” del asiento de “*nota marginal*”.

En el mismo apartado 7 consideramos que el REAFA no inscribe derechos, sino que conforme al Artículo 5 inscribe datos de carácter personal y económico, así como correspondientes a la explotación, lo que tendría que reflejarse de este modo.

7.6.- **Artículo 6.** No se establece cómo tendrá lugar y se llevará a cabo la interoperabilidad entre sistemas, así como la finalidad de la misma.

7.7.- **Artículo 9.** Sería más correcto que el título del precepto se refiriera a “*datos inscribibles*” y no a “*actos*”, pues en puridad, el REAFA no inscribe actuaciones sino datos personales, económicos y de la explotación según el Artículo 5.

Sobre los datos inscribibles podría hacerse una remisión al Artículo 5. Reiteramos que no sólo debería regularse la inscripción y modificación sino también la cancelación.

7.8.- **Artículo 10.** La inscripción en el REAFA es obligatoria para todas las explotaciones agrarias y forestales que radiquen total o parcialmente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Como ya dijimos en el Informe SPI00042/15, de 25 de junio de 2015, sobre el borrador finalmente no aprobado:

“La entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, ha supuesto un profundo cambio en el régimen de las autorizaciones, cuya exigencia debe estar prevista y motivada en una norma con rango de ley, siempre que concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad ex artículo 17, indicando en su párrafo d) que “Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”, sin excepción.

(...) La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de Medidas Normativas para Reducir las Trabas Administrativas para las Empresas, establece en su artículo 3 que <<En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante Ley, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal>>.

Sin embargo, esta Ley no incluye la autorización o inscripción obligatoria de las explotaciones agrarias y forestales. En virtud de ello, estimamos que no es posible exigir la inscripción obligatoria en el Registro para comercializar e instar autorizaciones y permisos, hasta en tanto una ley así lo prevea de forma motivada”.



Respecto al proyecto que nos ocupa, se desconoce a qué efectos será obligatoria la inscripción en el REAFA, lo que tendría que especificarse, y especialmente si tendrá o no carácter habilitante para el ejercicio de la actividad económica, pues en tal caso sería necesaria la previa exigencia de una norma con rango de Ley que lo contemplara.

No obstante, dado que el Artículo 12 dispone que la declaración responsable habrá de realizarse dentro del mes siguiente al inicio de la actividad y que el Artículo 11 establece que la inscripción podrá practicarse de oficio, interpretamos que en principio tal inscripción no tendría dicho carácter, pues no le corresponde a la Administración habilitar el ejercicio de la actividad económica si no es el interesado el que lo insta. Además, el artículo 16.1 dispone que la inscripción en el REAFA producirá efectos desde la fecha de la presentación de la declaración responsable, es decir, antes de que se estime la procedencia de la inscripción y de que se realicen las comprobaciones oportunas del Artículo 13.

De este modo, el Informe de valoración sobre las observaciones presentadas por el Consejo de Defensa de la Competencia, de 20 de abril de 2018, indica que *“ es una preocupación constante a lo largo del proyecto de decreto que nos ocupa, minimizar al máximo la carga administrativa que pudiera suponer los productores la inscripción en el REAFA”*.

Por tanto, interpretamos que la inscripción en el REAFA no tendrá carácter habilitante, lo cual debería reflejarse al menos en la parte expositiva. Sin embargo, debido a su obligatoriedad, además de las sanciones que en su caso pudieran imponerse cuando se encuentren convenientemente tipificadas, sería apropiado que, además de las sanciones que pudieran imponerse, se fijaran los efectos en caso de que las personas titulares de las explotaciones no procedan a solicitar la inscripción, y si ello afectará por ejemplo a la solicitud de beneficios o ayudas, como así figuraba en el anterior proyecto.

Con relación a ello, planteamos si el código de explotación que figura en el Artículo 5.1.f) será requerido para la obtención de las mismas, o para cualquier otra actuación por parte de las personas titulares de las explotaciones registradas, sin perjuicio de cuantas otras exigencias pudieran ser necesarias en virtud de la normativa sectorial aplicable.

7.9.- **Artículo 12.** Regula la inscripción a instancia de parte.

7.9.1.- La inscripción a instancia de parte se realizará mediante la presentación de una declaración responsable, que se define conforme a lo previsto en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como el *“ documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”*.

Por lo tanto, el precepto debería especificar cuál habrá de ser el contenido de la misma y cuáles serán los requisitos que habrán de acreditarse y cumplirse, al igual que en el supuesto de la



modificación, pues los datos que se enuncian en el Artículo 5 son personales y relativos a la fisicidad de la explotación, pero no acreditan el cumplimiento de ningún requisito.

7.9.2.- En cuanto a esta necesidad de acreditación porque algunos procedimientos según el citado Informe de valoración sobre las observaciones presentadas por el Consejo de Defensa de la Competencia, de 20 de abril de 2018, “*se sustanciarán con base a los datos del REAFA*”, cuestionamos cuáles serán dichos procedimientos, lo que como ya adelantamos guarda una relación directa con la necesidad de que el proyecto determine los efectos de la inscripción para los titulares de las explotaciones, y no solo respecto de terceros o para garantizar la coordinación o interoperabilidad con otros registros, censos o sistemas.

7.9.3.- Se advierte que en caso de las inscripciones referidas a explotaciones de titularidad compartida, según lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, la inscripción en el REAFA tendrá carácter constitutivo, por lo que en estos supuestos no producirá efectos sino desde dicha inscripción y no desde la presentación de la declaración conjunta prevista en el citado artículo 6, lo que debería evidenciarse en el Artículo 16.

7.9.4.- En el apartado 1 se señala que la declaración habrá de presentarse dentro del mes siguiente al inicio de la actividad o desde que se produjera la modificación. Debería preverse algún tipo de consecuencia para el caso de que el interesado incumpliera el plazo o no procediera a presentarla, sin perjuicio de la inscripción de oficio del Artículo 14.

7.9.5.- En el apartado 2 recordamos que la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, sólo será exigible a partir del 2 de octubre de 2018, en consonancia con lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como así ha puesto de relieve el Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 68/17, de 15 de febrero. Ello debería figurar en una Disposición Transitoria, para el caso de que el borrador entrara en vigor con anterioridad a la referida fecha.

7.9.6.- En el apartado 3 cuando se alude al aviso al dispositivo electrónico o a la dirección de correo electrónico, debería utilizarse la expresión “*notificación electrónica*”, prevista en el artículo 41 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

7.10.- **Artículo 14.** Dado que la inscripción a instancia de parte se basa en la presentación de una declaración responsable, no parece coherente que la inscripción pueda realizarse de oficio directamente sin que el interesado afirme que cumple los requerimientos que debiera contener dicha declaración, salvo que el cumplimiento de los mismos ya figure en su totalidad en los registros, ficheros o bases de datos existentes, según lo dispuesto en el apartado 2. No obstante, como ya se ha adelantado, en estos supuestos podría preverse algún tipo de consecuencia para el interesado.

7.11.- **Artículo 15.** En el apartado 1 debería realizarse una remisión al Anexo I del Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, en cuanto a toda la información que se tendrá que comunicar al REAFA. Así mismo, téngase en cuenta que conforme al artículo 4.2 de la citada norma “*Las explotaciones agrícolas de nueva constitución deberán notificar la información referida en el apartado*



1, dentro del mes siguiente al inicio de su actividad. Las explotaciones agrícolas que abandonen la actividad, deberán igualmente notificar dicha situación dentro del mes siguiente al cese de su actividad”.

En el apartado 3 debería identificarse cuál es la normativa aplicable y a qué se está haciendo alusión con “*solicitud única anual de ayudas*”.

7.12.- **Artículo 16.** Debería establecerse como una obligación la necesidad de que la persona titular de la explotación comunique las modificaciones que hubieran acontecido, respecto a los datos que figuran inscritos en el REAFA, con expresión de los documentos que habrán de presentarse, así como un plazo para ello. Esto mismo se hace extensible a la cancelación y baja del **Artículo 17**.

7.13.- **Artículo 17.** En el apartado 2 para evitar indefensión y garantizar el derecho a efectuar alegaciones, podría contemplarse que el trámite de audiencia procederá siempre, por lo que habría de suprimirse la expresión “ *en su caso*”.

7.14.- **Capítulo III.** Regula el Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales (DAT).

7.14.1.- Como ya se indicó en el Informe SPI00042/15, de 25 de junio de 2015, “*se plantea si no sería más apropiado que se prevea el desarrollo de la regulación del mismo en otra norma, pues aunque el Documento guarda relación con el Registro, en cuanto a garantizar la trazabilidad de los productos alimentarios, no forma parte del contenido, estructura o fines del mismo, ostentando la importancia suficiente para contenerse en una norma distinta*”.

7.14.2.- En cuanto a la exigencia y regulación del DAT sobre los productos agrarios, téngase en cuenta que el artículo 6.6 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, exige un documento para el transporte o circulación de productos alimentarios, sólo en supuestos de “*exenciones al etiquetado reglamentario*”, lo cual a pesar de que figura en la Parte Expositiva, debería trasladarse al articulado, dada su relevancia, pues supone una delimitación objetiva de los casos en los que el DAT tendrá carácter obligatorio.

7.14.3.- Por lo que se refiere al transporte de los productos forestales, la Ley 2/1992, de 15 de junio, no regula la necesidad del referido DAT ni ningún otro documento análogo. Por ello, debería indicarse la disposición normativa que justificaría su exigencia, y si incluiría la totalidad de productos forestales o únicamente los de carácter alimentario, dado que como se indica tanto en la Memoria Justificativa como en la Parte Expositiva, el presente proyecto se justifica en garantizar la trazabilidad y seguridad alimentaria, no haciendo mención alguna a productos que no tengan dicha naturaleza.

7.14.4.- Entendemos que el proyecto en su Artículo 2.4 con la expresión “*salvo que la normativa específica prevea otro documento que acredite la legítima tenencia de los mismos por el transportista*”, ha desarrollado la posibilidad de establecer “*otros sistemas de identificación y codificación de los productos que sustituyan a los documentos de acompañamiento de los productos*



durante su transporte y circulación”, conforme al segundo inciso del artículo 6.7 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo. Esta circunstancia debería constar también específicamente en el propio Capítulo III.

7.15.- **Artículo 19.** Regula la creación, contenido y obligatoriedad del DAT.

7.15.1.- En el apartado 1 debería figurar un contenido acorde con lo previsto en el referido artículo 6.6 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, consistente en la *“identificación y domicilio del suministrador o suministradora, las características principales del producto, en particular la calidad, naturaleza, origen, composición, utilización, finalidad, designación, denominación, categoría, fecha de producción o caducidad, instrucciones de uso, condiciones de producción y distribución, el nombre, dirección e identificación de la persona fabricante, y el detalle correspondiente a la certificación, en su caso”*.

7.15.2.- Así mismo, en el apartado 3 el plazo de conservación del DAT habría de extenderse hasta los 5 años, en función de lo previsto en el artículo 6.7 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo.

7.15.3.- En el apartado 4 habría de especificarse cómo tendrá lugar la confirmación de la entrega.

7.16.- **Artículo 20.** La posibilidad de expedir el DAT mediante el modelo que se adjunta como Anexo, o a través de la aplicación web que se ponga a disposición de las personas usuarias por parte de las Consejerías competentes en materia de agricultura y ganadería y de medio ambiente, debería figurar en el Artículo 19.

En el apartado 2.b) debería aclararse cuál será el contenido del DAT para periodo no superior a 6 meses, con relación al previsto en el párrafo a) para porte concreto.

En el apartado 3 dado que los *“DAT emitidos conforme a la normativa de otras Comunidades Autónomas”*, podrán tener otra denominación, sería recomendable añadir *“u otro documento análogo”* o expresión equivalente.

7.17.- **Artículo 21.** Advertimos que las infracciones que pudieran cometerse por el incumplimiento de lo previsto en el borrador, sólo serán sancionables si así se encuentran previamente tipificadas en alguna de las normas enunciadas o en otras distintas. De este modo debería añadirse una mención a la Ley 2/2011, de 25 de marzo, que en los párrafos f) y l) de su artículo 42.l) tipifica como infracciones leves, respectivamente, *“Cometer inexactitudes, errores u omisiones en los datos o informaciones en (...) los documentos de acompañamiento”*, e *“Incumplir las obligaciones meramente formales que impongan las disposiciones generales vigentes en la materia regulada por esta ley para los organismos de evaluación de la conformidad u operadores agroalimentarios, en particular, la falta de inscripción de explotaciones”*.

7.18.- **Disposición Transitoria Única.** Contempla la inscripción de oficio en el REAFA tras la entrada en vigor del proyecto que nos ocupa. Interpretamos que aquellas explotación cuyos datos no figuren en alguno de los registros o sistemas de información del artículo 6.1, deberán realizarse a



instancia de los interesados dentro el mes siguiente al inicio de su actividad conforme al Artículo 12, una vez se produzca dicha entrada en vigor.

En la alusión a la “*Consejería competente en materia de agricultura y ganadería*” debería suprimirse la mención a la “*ganadería*”, pues además de que el proyecto no contiene regulación sobre la misma, y puede suceder que la misma Consejería no tenga atribuida la competencia sobre ambas materias.

7.19.- **Disposición Final Primera.** Debería motivarse la modificación del Decreto 228/2011, de 5 de julio, concretamente sobre por qué se suprime la mención a los párrafos a) y c) del artículo 10.4.

OCTAVA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

8.1.- **Artículo 5.** En el apartado 4 el inciso relativo a garantizar la trazabilidad de la información podría ubicarse en un apartado distinto.

En el apartado 5.a) debería suprimirse la expresión “*de este artículo*”.

8.2.- **Artículo 9.** El inciso relativo a las instalaciones podría trasladarse al Artículo 4.5.

8.3.- **Artículo 12.** La fórmula “*y/o*” podría suprimirse, pues la conjunción “*o*” no tiene carácter excluyente.

8.4.- **Artículo 15.** En el apartado 4 donde dice “*no exime*” habría de indicar “*no eximirá*”, lo que se reitera para el **Artículo 20.4.**

8.5.- **Artículo 17.** La remisión al apartado 1 del artículo 12 debería hacerse al “artículo 12.1”, lo que se reproduce para el **Artículo 19.4** y la **Disposición Transitoria Única.**

8.6.- **Disposición Final Tercera.** Tendría que rezar “*apartados 2, 3 y 4 del artículo 19*”.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaíllo Hernández.

