



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 240/2018

OBJETO: Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Cañizares Laso, Ana
Cifuentes Díez, Joaquín
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gallardo Castillo, María Jesús
Gorelli Hernández, Juan
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.
Jiménez López, Jesús
López Cantal, Rafael
López Fernández Soledad
Moreno Ruiz, María del Mar
Rodríguez-Vergara Diaz, Ángel
Tárrago Ruíz, Ana
Yélamos Navarro, Fernando

Secretaria:

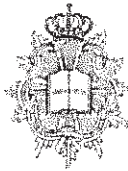
Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 10 de abril de 2018, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 14 de marzo de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 1/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 20 de septiembre de 2016, la entonces Consejera de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de la Agricultura y Ganadería de Andalucía. El acuerdo viene acompañado por la siguiente documentación elaborada por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación con igual fecha:

- Resolución por la que se designa coordinador para su tramitación.
- Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma.
- Memoria de evaluación del impacto de género.
- Memoria de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia.
- Memoria en relación al impacto normativo.
- Valoración de las cargas administrativas.
- Informe y resolución sobre consultas, dictámenes e informes que se han de realizar.

La referida documentación se ha completado con la memoria económica, en la que se pone de manifiesto el coste de la entrada en vigor de la norma (25 de mayo de 2017) y una memoria justificativa sobre la adecuación de la disposición a los principios de buena regulación (29 de enero de 2018).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 2/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- Consta que el Consejo de Gobierno, en sesión de fecha 11 de octubre de 2016, acuerda, a propuesta de la Consejera de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes legalmente preceptivos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

3.- Figura a continuación en el expediente remitido para su dictamen un primer borrador del Anteproyecto de Ley en formato "decisión" (referencia: 11.10.16).

4.- Por Resolución de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, de fecha 14 de octubre de 2016, se acuerda someter el Anteproyecto de Ley a otras consultas por un período de un mes.

5.- El 25 de octubre de 2016, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería emite su preceptivo informe.

6.- El 3 de noviembre de 2016 el Secretario General Técnico de la Consejería acuerda la apertura del trámite de audiencia, el sometimiento del Anteproyecto de Ley al trámite de información pública y la concesión de un plazo de un mes para la aportación de sugerencias y alegaciones. Dicho acuerdo se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 217, de fecha 11 de noviembre de 2016.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 3/102
VERIFICACIÓN	MARÍA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7.- Mediante escritos de 2 de noviembre de 2016 y 17 de febrero de 2017 se concede trámite de audiencia a los siguientes órganos y entidades: Asociación Española de Agricultura de Conservación, Suelos Vivos; Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía; AREDA; ASAJA-A; Asociación Técnica de producción Integrada de Olivar; Cooperativas Agroalimentarias de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios; Confederación Andaluza de Empresarios de la Alimentación y Perfumes; CCOO; Confederación de Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen y Calidad de Andalucía; CEA; COAG; Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía; Diputaciones Provinciales; ECOVALIA; Federación Andaluza de Asociaciones de Defensa Sanitaria Ganadera; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Federación Española de Ganado Selecto; FERAGUA; Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas; Facultad de Veterinaria de Córdoba; Organización Interprofesional Española de Frutas y Hortalizas; Instituto de Estudios Sociales; Organización Interprofesional del Aceite de Oliva Español; Organización Interprofesional de la Aceituna de Mesa; Organización Interprofesional del vino de España; INTER-FRESA; SEO BIRDLIFE; Escuela Superior de Ingeniería de Almería; Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes de Córdoba; UGT; UPA; Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica de Sevilla; WWF España; Asociación Nacional de Armadores de Buques Congeladores de Marisco; Asociación Empresarial de Productores de Cultivos Marinos de España; Asociación de Empresas de Acuicultura Marina de Andalucía; Federación Andaluza de Cofradías de Pescadores y Federación Andaluza de Asociaciones Pesqueras.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 4/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juniadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

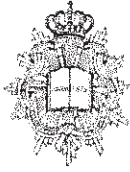
Asimismo y en la misma fecha se ha remitido el texto a todas las Consejerías de la Comunidad Autónoma.

En este trámite consta la recepción de observaciones con la siguiente procedencia: Consejería de Cultura (19 de diciembre de 2016); Consejería de Educación (30 de diciembre de 2016); Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (30 de diciembre de 2016); Consejería de Salud (20 de diciembre de 2016); Consejería de Economía y Conocimiento (12 de diciembre de 2016); Consejería de Hacienda y Administración Pública (21 de diciembre de 2016); Consejería de Justicia e Interior (24 de enero de 2017); Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática (7 de marzo de 2017); Servicio de Iniciativas Sociales y Comunicación (22 de marzo de 2017); Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático (25 de octubre de 2016); (5 de diciembre de 2016); (12 de diciembre de 2016);

(5 de diciembre de 2016); ASAJA Andalucía (14 de diciembre de 2016); Asociación Española de Agricultura de Conservación. Suelos Vivos (13 de diciembre de 2016); ANOVE (19 de enero de 2017); APROA (29 de noviembre de 2016); COEXPHAL (25 de noviembre de 2016); Asociación Regional Andaluza de Productores de Ganado Porcino y de la Dehesa Española (9 de diciembre de 2016); FERAGUA (15 de noviembre y 2 de diciembre de 2016); ASEHOR (12 de diciembre de 2016); ATPIOLIVAR (5 de diciembre de 2016); CC.OO. (24 de enero de 2017);

(7 de diciembre de 2016); COAG (14 de febrero de 2017); Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía (5 de diciembre de 2016); Confederación Andaluza de Empresarios de Alimentación y Droguería (7 de diciembre de 2016); CEA (12 de diciembre de 2016); CADOC (22 de noviembre de 2016); CRDOP (22 de noviembre de 2016); CSI-CSIF (7 de di-

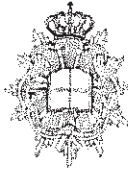
FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO		11/04/2018	PÁGINA 5/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ciembre de 2016); Ecologistas en Acción (12 de noviembre de 2016); Asociación Valor Ecológico ECOVALIA (2 de diciembre de 2016); Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y de Montes de la Universidad de Córdoba (9 de diciembre de 2016); Facultad de Veterinaria de la Universidad de Córdoba (28 de noviembre de 2016); (2 de diciembre de 2016); Federación Andaluza de Asociaciones de Empresarios Comercializadores Hortofrutícolas (31 de octubre de 2016); Federación Andaluza de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas y Hortalizas (15 de noviembre de 2016); Federación Española de Asociaciones de Ganado Selecto (2 de diciembre de 2016); FIAB Alimentos el Futuro (7 de diciembre de 2016); (7 de diciembre de 2016); (30 de noviembre de 2016); (5 de diciembre de 2016); FRESHUELVA (25 de octubre de 2016); la Chica Ramírez (7 de diciembre de 2016); (9 de diciembre de 2016); Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Junta de Andalucía en Almería (2 de diciembre de 2016); Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Junta de Andalucía en Cádiz (7 de diciembre de 2016); (2 de diciembre de 2016); (1 de diciembre de 2016); Red Andaluza de Semillas (7 de febrero de 2017); Sindicato Andaluz de Funcionarios (2 y 23 de noviembre de 2016); Sectorial de Aceite de Oliva con Denominación de Origen de Andalucía (22 de noviembre de 2016); UGT (21 de diciembre de 2016); UPA Andalucía (12 de diciembre de 2016); WWF (13 de diciembre de 2016); APROMAR (1 de marzo de 2017) y ASEMA (9 de marzo de 2017).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 6/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Asimismo, notifican que no formulan observaciones las Consejerías de Fomento y Vivienda (21 de diciembre de 2016); de Turismo y Deporte (13 de diciembre de 2016) y la Federación Andaluza de Cofradías de Pescadores (9 de marzo de 2017).

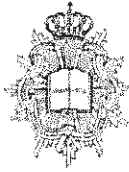
8.- Igualmente, la Secretaría General Técnica remite el borrador del Anteproyecto de Ley a los siguientes órganos solicitándoles la emisión de sus preceptivos informes: Instituto Andaluz de la Mujer (7 de noviembre de 2016); Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (3 de noviembre de 2016); Consejo de los Consumidores y Usuarios (2 de noviembre de 2016) e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (22 de junio de 2017).

De ellos, lo han emitido: Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (12 de diciembre de 2016); Instituto Andaluz de la Mujer (11 de noviembre de 2016); Consejo de los Consumidores y Usuarios (29 de noviembre de 2016) e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (6 de julio de 2017).

9.- La Secretaría General de Agricultura y Alimentación valora las observaciones formuladas por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en informe de 21 de abril de 2017 y las formuladas por las diversas Consejerías y organismos públicos en informe de 18 de mayo de 2017. Este último es ampliado con fecha 14 de julio siguiente. Igualmente, la Secretaría General Técnica, el 21 de marzo de 2017, valora las observaciones formuladas por el Sindicato Andaluz de Funcionarios.

10.- Figura a continuación un segundo borrador del Anteproyecto de Ley (versión: 18 de mayo de 2017).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 7/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

11.- El 25 de mayo de 2017 la Secretaría General de Agricultura y Alimentación elabora el anexo II en relación con el cumplimiento del proyecto de norma de los criterios establecidos en la Resolución de la Agencia de Defensa de la Competencia de 19 de abril de 2016. Ésta emite su preceptivo informe el 5 de julio de 2017, informe núm. 13/2017, que fue valorado por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación con fecha 20 de julio.

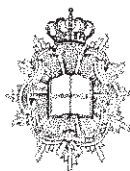
12.- La Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública emite su preceptivo informe con fecha 14 de julio de 2017, el cual, es valorado por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación con fecha 2 de octubre de 2017.

13.- Consta a continuación el tercer borrador del Anteproyecto de Ley (versión: 20 de julio de 2017).

14.- El 9 de noviembre de 2017 la Dirección General de Presupuestos emite su preceptivo informe, tras haber realizado diversos requerimientos (23 de junio, 8 de agosto, 2 de octubre y 7 de noviembre de 2017), que a su vez son atendidos mediante la elaboración de memorias complementarias (21 de julio, 27 de octubre y 7 de noviembre de 2017).

15.- El 22 de septiembre de 2017 la Secretaría General Técnica de la Consejería emite su preceptivo informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, el cual es valorado por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 8/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en informe de 5 de octubre de 2017, que consta ampliado con fecha 7 de noviembre.

16.- Figura a continuación el cuarto borrador del Anteproyecto de Ley (versión: 05 de octubre de 2017).

17.- Remitido el expediente al Gabinete Jurídico, éste órgano emite su preceptivo informe con fecha 29 de diciembre de 2017, el cual es valorado por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación con fecha 23 de enero de 2018, redactándose a continuación el quinto borrador (versión: 23 de enero de 2018).

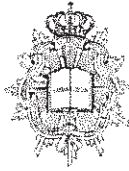
18.- Remitido el expediente al Consejo Económico y Social, con fecha 27 de febrero de 2018 el Pleno del Consejo emite su preceptivo dictamen (núm. 2/2018), el cual fue valorado por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación con fecha 7 de marzo de 2018.

19.- Figura a continuación el sexto borrador del Anteproyecto de Ley en formato "Decisión" (versión: 07.03.18).

20.- El 9 de marzo de 2018 mediante diligencia, el Viceconsejero pone de manifiesto que el Anteproyecto de Ley aparece recogido en la publicidad activa del Portal de la Transparencia de la Administración Autónoma.

21.- Con fecha 12 de marzo de 2018 la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, tras estudiar el Anteproyecto de Ley y formular algunas observaciones, acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 9/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

22.- El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Consultivo (versión: 13.03.18) consta de exposición de motivos, ciento ocho artículos (distribuidos en catorce títulos), seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen de este Consejo Consultivo el "Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía".

Según el artículo 3 del Anteproyecto de Ley, su ámbito objetivo abarca "la ordenación general de las actividades que se desarrollan en los sectores agrario y agroindustrial", así como "las políticas de desarrollo rural de la Administración de la Junta de Andalucía" y la promoción, fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en la agricultura, ganadería y agroindustria. Se excluye de la regulación examinada "el sector forestal cuyos productos tengan un destino no alimenticio".

El Anteproyecto de Ley contiene ciento ocho artículos, distribuidos en catorce títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 10/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



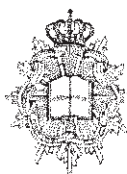
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El título I regula las disposiciones de carácter general (objeto, fines, ámbito objetivo, ámbito territorial y definiciones). El título II se ocupa de los agentes del sector, incluyendo la regulación de sus derechos y deberes; grupos de actuación preferente en las políticas públicas; fomento del empleo y mejora de las condiciones laborales; vertebración e integración de los sectores agrario y agroindustrial (asociacionismo, organizaciones profesionales agrarias y cooperativas agrarias y agroalimentarias), así como de la participación e interlocución agraria.

A su vez, el **título III** se destina a los denominados "espacios de producción" y en él se regulan los siguientes extremos: "explotaciones agrarias y las empresas agroindustriales"; dimensión de las explotaciones y fomento de la gestión en común de la agricultura; condiciones para obtener la calificación de "explotación de atención preferente"; acceso, modulación y limitación del importe de las ayudas; medidas para fomento de los arrendamientos a largo plazo de explotaciones agrarias y ayudas en casos de adquisiciones por parte de determinados colectivos; enajenación de tierras de titularidad pública; e inscripción de explotaciones agrarias e industrias agroalimentarias.

La "planificación y la gestión de los espacios de producción" se regula en el título IV, que contempla diversas figuras como la "Declaración de Zona de Protección Agraria", los planes de ordenación de explotaciones y los contratos territoriales.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 11/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El título V regula las "infraestructuras agrarias", orientadas, entre otros aspectos, a la mejora de la competitividad y de la eficiencia energética; adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, comunicación rural y transporte de materias primas y productos agrarios, valorización de subproductos y para el desarrollo de la bioeconomía, así como a la mejora del bienestar y del empleo de la población rural.

El título VI regula la "integración de la actividad agraria y agroindustrial en el medio rural". En lo que atañe a la "integración en el Desarrollo Rural", se contemplan las actividades complementarias en las explotaciones, incluyendo el turismo agrario, así como la participación sectorial en las estrategias de desarrollo rural. Por otro lado, regula la "integración en el medio ambiente y los recursos naturales", y en este plano se contempla el catálogo de buenas condiciones agrarias con el fin de favorecer un modelo productivo basado en la bioeconomía y la economía circular, favoreciendo un impacto positivo sobre los recursos naturales de agua, suelo, biodiversidad y paisajes, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la gestión de residuos orgánicos. Con la misma orientación se regulan las situaciones de infrautilización o degradación del suelo agrario y la actividad agraria en los "Espacios Naturales Protegidos", entre otras materias.

La "producción agrícola, ganadera y agroindustrial" se disciplina en el título VII, incluyendo los principios generales en el empleo de los medios de producción de las explotaciones agrarias y prestando especial atención a las semillas y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 12/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

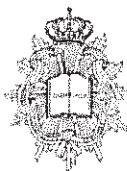
material vegetal, alimentación animal, productos fitosanitarios y zoonosológicos y fertilizantes orgánicos e inorgánicos y maquinaria agrícola y ganadera. Asimismo, la regulación se proyecta sobre la conservación de recursos genéticos agrícolas y ganaderos, la eficiencia en la gestión energética y la gestión de residuos y restos vegetales, la sanidad vegetal y animal, y el bienestar animal.

El título VIII se ocupa de la "prevención y gestión de riesgos" y, en este sentido, prevé las actuaciones en casos de emergencia por salud pública, sanidad vegetal o sanidad animal, así como la declaración de zonas afectadas por catástrofes; las acciones de prevención frente a riesgos en el desempeño de la actividad agraria; la reconstitución del potencial agrario dañado en casos de catástrofes y daños; el fomento de los seguros agrarios y la gestión de alertas y crisis alimentarias.

El título IX se destina a la "comercialización", incluyendo la regulación de la promoción agroalimentaria, la internacionalización del sector agroalimentario andaluz, las ventas directas de productos agrarios, las cadenas de distribución corta y los mercados locales.

La regulación de "la cadena alimentaria" se contiene en el título X y en ella se incluyen los deberes de los operadores en materia de calidad, la trazabilidad en el transporte de productos agroalimentarios (en este punto se contempla la obligatoriedad del "Documento de Acompañamiento al Transporte"), así como el fomento de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, consideradas como criterio de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 13/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



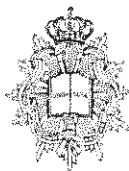
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"preferencia" en la normativa reguladora de ayudas y subvenciones. En lo que respecta a los instrumentos para la mejora del funcionamiento y transparencia de dicha cadena, cabe señalar que se regula el Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria, con la función de análisis y seguimiento sistemático y evolución de los precios y márgenes de los productos agrarios y alimentarios, y el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria, concebido como órgano de cooperación entre los diferentes eslabones de la cadena alimentaria e instrumento de impulso para la elaboración de códigos de buenas prácticas mercantiles. Asimismo, se contempla el fomento del arbitraje y la mediación para la resolución de conflictos y se prevé la homologación de contratos-tipo a los que se podrán sujetar posteriormente los contratos de compraventa que suscriban los operadores del sector. En el mismo título se regula la "función social de la cadena alimentaria" y, en esta dirección, se prevé el desarrollo de iniciativas dirigidas a favorecer la recuperación y donación de los excedentes alimentarios.

El título XI aborda la regulación de la "investigación, desarrollo, innovación y formación" en materia agroalimentaria. En este contexto, y en coordinación con la planificación general sobre investigación e innovación, se prevé la aprobación de la "Estrategia Andaluza de Innovación Agroalimentaria", con vigencia plurianual, y se crea el Foro Andaluz de Innovación Agroalimentaria.

El título XII se ocupa de la "organización administrativa y gobernanza del sector agrario y agroindustrial". Dicha regulación contempla el "Sistema de Información de la Cadena Alimentaria", en el que se integran la información propia con la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 14/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

proveniente de otros registros, inventarios e instrumentos análogos. El mismo título regula, entre otros aspectos, las entidades reconocidas por la Administración de la Junta de Andalucía, así como la "Red de Oficinas Comarcales Agrarias" y la "Red de Laboratorios oficiales".

La regulación del título XIII se destina a la "inspección" en este ámbito, concretando las facultades del personal inspector y las obligaciones de las personas inspeccionadas, así como la posibilidad de adoptar medidas cautelares ante situaciones de riesgo y urgencia inminente e inaplazable para la salud de las personas, la confianza de las personas consumidoras, la sanidad vegetal, la salud de la cabaña ganadera y la integridad de los valores agrarios del medio rural

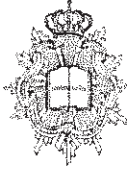
Por último, el título XIV establece el régimen sancionador, concretando los tipos de infracciones y sanciones, las personas responsables y los órganos competentes para incoar y resolver los procedimientos correspondientes.

Expuesto lo anterior, hay que hacer notar que en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley se modifican las siguientes disposiciones:

- Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 15/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

- Ley 1/2005, de 4 de marzo, reguladora del régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía de Andalucía.

- Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de protección del origen y calidad de los vinos de Andalucía.

- Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.

Una vez descrito, sucintamente, el Anteproyecto de Ley, podemos señalar las referencias constitucionales y estatutarias propias de su ámbito material, así como los títulos competenciales que amparan la regulación proyectada.

1. Referencias constitucionales y estatutarias. Ante todo, hay que recordar que el preámbulo de la Constitución subraya la voluntad de la Nación de garantizar un orden económico y social justo y de promover el progreso de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Su artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia (apdo. 1), precisando que "la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes" (apdo. 2). A su vez, el artículo 38 dispone que "se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", añadiendo que

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 16/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Entre los principios rectores de la política social y económica, el artículo 40.1 dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. El mismo precepto añade que, de manera especial, realizarán una política orientada al pleno empleo.

El artículo 130 de la Constitución establece que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles (apdo. 1). Este artículo prevé, asimismo, que, con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.

En lo que respecta al Estatuto de Autonomía, como indicó este Consejo Consultivo en su dictamen 573/2010, hay que subrayar que en él se propugna el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad (art. 10.3.5º), la protección de la naturaleza y el medio ambiente (art. 10.3.7º), y la modernización, planificación y el desarrollo integral del medio rural, impulsando la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional (art. 10.3.13.º). De igual manera, hay que destacar que, entre los principios rectores de las políticas públicas, se recoge el respeto al medio ambien-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 17/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificaFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

te, en el que se incluye el paisaje y los recursos naturales (art. 37.1.20.º); tales designios concuerdan con la garantía constitucional y estatutaria del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (arts. 45.1 de la CE y 28 del EAA) que viene anudada con los principios inspiradores de las políticas públicas en Andalucía (arts. 10 y 37 del EAA). En este sentido, cabe citar las referencias que se contienen a la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción (art. 10.3.1.º); la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y la adecuada gestión del agua (art. 10.3.7.º); la consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía (art. 10.3.8.º), el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética (art. 37.1.21.º).

De manera específica, cabe señalar que la disposición proyectada se relaciona con el mandato contemplado en el artículo 163, apartado 1, del Estatuto de Autonomía, que obliga a prestar especial atención a la modernización, innovación y desarrollo de todos los sectores económicos, a fin de propiciar un tejido productivo de calidad, con específica mención de la agricultura y la ganadería, entre otras actividades. El mismo artículo prevé que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma fomentarán las sociedades cooperativas y otras formas jurídicas de economía social (apdo. 2) y establecerán, de acuerdo con la legislación estatal sobre la materia, los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad y gestión de los medios de producción, de conformidad con el artículo 129.2 de la Constitución (apdo. 3).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 18/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



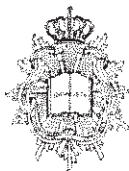
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Asimismo, la nota característica de la "multifuncionalidad" reiteradamente subrayada en el expediente remitido a este Consejo Consultivo lleva a subrayar la vinculación de la agricultura y la ganadería con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. A este respecto, cabe señalar que el Anteproyecto de Ley examinado está relacionado con los preceptos del Estatuto de Autonomía dedicados a la conservación de la biodiversidad (art. 195); uso sostenible de los recursos naturales (art. 196); producción y desarrollo sostenible (art. 197); residuos (art. 198); desarrollo tecnológico y biotecnológico, investigación y empleo de recursos autóctonos orientados a procurar la mayor autonomía en materia agroalimentaria (art. 199); y desarrollo rural (art. 202).

2. Por otro lado, **en lo que atañe a las competencias de la Comunidad Autónoma**, cabe señalar que el Anteproyecto de Ley se ampara principalmente, en el título competencial reconocido en el artículo 48.3.a) del Estatuto de Autonomía, esto es, la competencia "exclusiva" de la Comunidad Autónoma sobre las siguientes materias:

"Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero, 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 suficien-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 19/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cia 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".

El mismo precepto antes mencionado precisa que dicha competencia se reconoce "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", lo que significa que la calificación de dicha competencia como "exclusiva" queda matizada. Las expresiones "de acuerdo con" y "en los términos..." constituyen una cláusula de salvaguarda de las competencias estatales con incidencia en esta materia, cuya virtualidad deriva directamente de la Constitución, de modo que su pleno y efectivo desenvolvimiento «no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 75, que reitera lo expuesto en los FFJJ 59 y 64 de la misma sentencia).

Este Consejo Consultivo se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el alcance del título competencial examinado (entre ellas en los dictámenes 808/2009, de 1 de diciembre, relativo al Anteproyecto de Ley para la Dehesa, 462/2010, de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 20/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

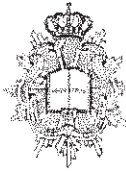
28 de julio, sobre el Anteproyecto de Ley de la calidad agroalimentaria y pesquera de Andalucía, y 573/2010, de 14 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley del Olivar en Andalucía), por lo que no es necesario profundizar en esta cuestión.

En cualquier caso, reiteramos que la futura Ley de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma debe respetar las normas dictadas por el Estado al amparo de sus competencias. Se trata de normas legales y reglamentarias que en su mayor parte se fundamentan en la competencia transversal del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la Constitución), la cual *«presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones»* (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, y 45/1991, de 28 de febrero, FJ 4). En relación con los títulos competenciales estatales a los que remite el artículo 48.3.a) del Estatuto de Autonomía, damos por reproducidas las precisiones que sobre su alcance se contienen en la conocida STC 37/1987, de 26 de marzo.

En este plano, entre los más recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional en este ámbito, traemos a colación, *mutatis mutandis*, la STC 66/2017, de 25 de mayo, en la que se recuerda (FJ 2) lo siguiente:

«La STC 85/2015, de 30 de abril, en el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra varios preceptos de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración

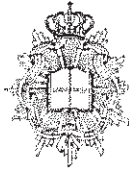
FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 21/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, tras decir (FJ 2) que la competencia exclusiva de Cataluña en materia de agricultura debe ser entendida respetando las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.13 y 16 CE como declaró la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64, con cita de las SSTC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 4 y 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3, recuerda que: "la competencia estatal ex art. 149.1.13.ª CE tiene un 'carácter transversal', ya que 'aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto ... esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica" y que "el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector ...". Sin embargo, en el mismo fundamento jurídico 2, con cita de las SSTC 225/1993, de 8 de julio, y 143/2012, de 2 de julio, advierte: "el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 22/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



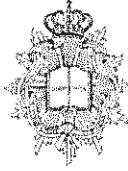
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la norma estatal de acuerdo con su 'objetivo predominante', así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado"».

Desde esta óptica, estando enmarcada la competencia autonómica "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general" y "en los términos" de lo dispuesto en los preceptos constitucionales antes citados, cabe señalar que las principales referencias normativas a considerar vienen dadas -como indica en su informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía- por las siguientes Leyes:

Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios; Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal; Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal; Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y recursos fitogenéticos; Ley 45/2007, de 3 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural; Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias; Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para el funcionamiento de la cadena alimentaria; Ley 13/2013, de 2 de agosto de 2013, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario; y Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 23/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Así pues, como hemos avanzado, resulta indudable que el Anteproyecto de Ley descansa en la competencia de la Comunidad Autónoma reconocida en el artículo 48.3.a) del Estatuto de Autonomía, que identificamos como título competencial principal que vertebra la regulación proyectada, y, junto a él, el que se refiere a la vigilancia, inspección y control de las competencias referidas [art. 48.3.c)].

Asimismo, en lo que concierne a determinados aspectos de la regulación (y a las modificaciones legales previstas en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley) cobran relevancia los siguientes títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía: actividad de fomento (art. 45); educación (art. 52); investigación, desarrollo e innovación tecnológica (art. 54); vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (art. 56); medio ambiente espacios protegidos y sostenibilidad (art. 57); actividad económica (art. 58); régimen local (art. 60); cultura y patrimonio (art. 68); turismo (art. 71); políticas de género (art. 73) y políticas de juventud (art. 74). Dichos títulos competenciales aparecen correctamente referidos en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, y a ellos habría que sumar el previsto en el artículo 48.2 sobre acuicultura, en la medida en que la disposición final segunda del Anteproyecto de Ley modifica la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.

Del mismo modo, cabe señalar que, en la medida en que el Anteproyecto de Ley aborda cuestiones de procedimiento y crea diferentes órganos, cobra especial importancia la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre autoorganización y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 24/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



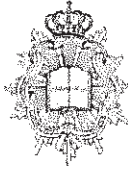
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización (art. 47.1.1.ª).

3. La regulación proyectada debe coherenciarse con el **Derecho de la Unión Europea**. El Anteproyecto de Ley se remite a las normas de Derecho agrario de la Unión Europea en diferentes ocasiones. A este respecto, debe recordarse que la agricultura se contempla en el artículo 4.2.d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como uno de los ámbitos principales de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. El artículo 38 dispone que la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca, cuyos objetivos se definen en el artículo 39, considerando que la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.

En el contexto de la Política Agrícola Común (PAC), cabe recordar la importancia de las siguientes disposiciones: Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo; Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo; Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regíme-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 25/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

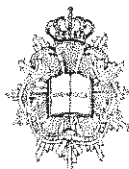


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo; y Reglamento (UE) nº 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 y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007.

Asimismo, junto a los citados Reglamentos, destacan otras disposiciones en el ámbito de la sanidad animal, sanidad vegetal y la comercialización de alimentos. Entre las normas con incidencia en la materia figuran las siguientes: Directiva 2000/29/CE del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad, parcialmente derogada por el Reglamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2016, relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales; Reglamento (CE) 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, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; Reglamento (CE) n.º 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo; Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actua-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 26/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

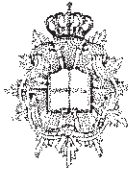
ción comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas; Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (omitimos parte del título); y Reglamento (CE) 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

Asimismo, en este plano hay que recordar que el artículo 185 del Estatuto de Autonomía dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía (apdo.1). A lo anterior se añade que los fondos que se reciban por estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma, dentro del respeto a las normas europeas aplicables.

Por otra parte, en relación con los títulos competenciales referidos, deben tenerse en cuenta las competencias propias de las Entidades Locales relacionadas con aspectos puntuales de la materia objeto de regulación, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

En suma, sin perjuicio de las observaciones que, en su caso, puedan formularse en el tercer fundamento jurídico de este

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 27/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

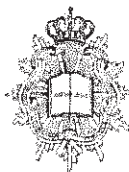
dictamen, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma ostenta competencias bastantes para la aprobación del Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación, considerando en todo caso las singularidades derivadas de la naturaleza que presenta una norma legal como la que se postula.

Aunque por razones temporales no resulte de aplicación al procedimiento ahora examinado, hay que hacer notar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula en su título VI ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones") los "principios de buena regulación" en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible [capítulo I del título I, intitulado "Mejora de la calidad de la regulación", vigente hasta el 2 de octubre de 2016, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015], que sí han de ser tenidos en consideración. En todo caso, a la luz de los antecedentes fá-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 28/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ticos que ofrece el expediente, reiteramos que la tramitación se ajusta a los requisitos legales y reglamentarios exigibles. En efecto, el expediente se inició mediante acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Agricultura Pesca y Desarrollo Rural, fechado el 20 de septiembre de 2016, a propuesta de la Secretaria General de Agricultura y Alimentación. A dicho acuerdo se adjunta el primer borrador del Anteproyecto de Ley, la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma y la memoria económica, en los términos previstos en el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006, y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, concretando las fuentes de financiación de las medidas previstas en la norma. También se incorpora al expediente el documento de valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma.

Consta asimismo, certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno, de fecha 11 de octubre de 2016, en la que se acordó continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, indicándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la citada Ley 6/2006.

Se han incorporado al expediente los siguientes informes: del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (29 de diciembre de 2017), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 29/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

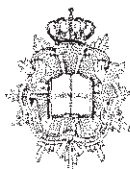


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (de 22 de septiembre de 2017), de conformidad con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (14 de julio de 2017), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; informe de la Dirección General de Presupuestos (de 9 de noviembre de 2017), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 162/2006; del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (29 de noviembre de 2016), según lo previsto en el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula su composición; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (6 de julio de 2017), emitido en virtud de lo establecido en el apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (12 de diciembre de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Asimismo la Secretaría General de Agricultura y Alimentación ha cumplimentado el formulario en relación con el cumplimiento de los criterios establecidos en la resolución de la Agencia de Defensa de la Competencia de 19 de abril de 2016. A este respecto, consta informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, emitido con fecha 5 de julio de 2017.

La Secretaría General de Agricultura y Alimentación ha elaborado memoria justificativa sobre la adecuación de la disposición proyectada a los principios de buena regulación (29 de enero de 2018). El Consejo Económico y Social emitió su

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 30/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

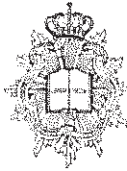
dictamen con fecha 27 de febrero de 2018, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Se ha incorporado al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante formula diversas observaciones con fecha 25 de octubre de 2016.

También se ha emitido informe en relación con la posible repercusión del Anteproyecto de Ley sobre los derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas y en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, que regula dicho informe. En el citado documento se hace constar que del contenido de la disposición no se desprende su repercusión sobre los derechos de la infancia.

Hay que subrayar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma ha sido sometida a información pública (BOJA núm. 217, de 11 de noviembre de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 31/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



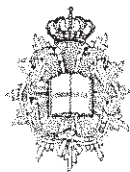
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2016). Fruto de lo anterior son las numerosas alegaciones y sugerencias de la más variada procedencia.

Mediante diligencia de fecha 9 de marzo de 2018, el Viceconsejero pone de manifiesto que en la tramitación se han observado las obligaciones de publicidad activa. En efecto, el Consejo Consultivo ha podido comprobar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, incluyendo la publicación prevista en el apartado 1.b) del citado artículo, en concordancia con lo que establece el artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se refiere a la publicación del Anteproyecto de Ley cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, hay que reiterar que, aunque dicha publicación no se pueda acreditar en el preciso momento de solicitar el dictamen, resulta aconsejable que se produzca en los días siguientes, mediante la remisión del correspondiente documento justificativo, para su incorporación al expediente obrante en este Consejo Consultivo. Asimismo, se recuerda que la publicidad activa prevista en el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014 se completa con la publicación del correspondiente Proyecto de Ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Consta que la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 15 de marzo de 2018), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 32/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

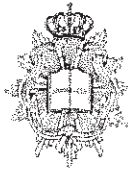
Por último, el Consejo Consultivo debe destacar positivamente la labor de valoración de las observaciones y sugerencias presentadas durante la tramitación (más de setecientas, como se destaca en la memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación). Como viene destacando este Órgano en sus dictámenes, al dejar constancia de los motivos que conducen a la aceptación o rechazo de las observaciones y sugerencias cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

III

En relación con el Anteproyecto de Ley se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observación general de técnica legislativa. Durante la elaboración del Anteproyecto de Ley se han formulado diversas observaciones relacionadas con la abundante presencia de preceptos de carácter programático. En este sentido, el informe del Gabinete Jurídico recuerda lo expuesto por este Consejo Consultivo en sus dictámenes 573/2010, 826/2015, 718/2016 y 285/2017. En esencia, lo que se subraya en dichos dictámenes es la necesidad de simplificar las disposiciones legales evitando contenidos superfluos, redundancias o reiteraciones. En este sentido, el Consejo Consultivo ha señalado que la abundancia de enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 33/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad (dictamen 826/2015).

En contra de lo que aconsejan los principios de buena regulación hemos constatado que la inclusión de enunciados ayunos de eficacia ordenadora se ha convertido en una práctica generalizada que afecta a las disposiciones estatales, autonómicas y locales, pero no por ello es menos censurable. Así, el dictamen 718/2016 señala que junto a normas que concretan fines y principios, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, es frecuente la inclusión, bajo moldes "normativos", de explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas).

Por las razones expresadas, en el dictamen 573/2010 se advirtió sobre la necesidad de simplificar los contenidos del Anteproyecto de Ley entonces examinado, acotándolo a todo aquello que tuviera una real eficacia ordenadora, incluyendo, en su caso, la fijación de pautas para delimitar eventuales desarrollos reglamentarios subordinados a la disposición legal proyectada. En este orden de ideas, en el dictamen 285/2017 subrayamos que las leyes han de responder a su verdadera naturaleza, recuperando el espacio de regulación que les

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 34/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

corresponde, lo que exige dotarlas del contenido regulativo preciso, con la eficacia ordenadora que asegure el cumplimiento de su objeto y los derechos y obligaciones de los interesados. Por ello hemos insistido en la necesidad de evitar contenidos meramente programáticos y enunciados etéreos o reiterativos, reduciendo la extensión del Anteproyecto de Ley para centrar su contenido en todo aquello que los destinatarios de la norma puedan identificar como medidas concretas y eficaces de fomento con un contenido prescriptivo claro y determinado.

La relevancia de las consideraciones anteriores para la fijación del marco legal de la agricultura y la ganadería en la Comunidad Autónoma es evidente. Legislar cuando sea imprescindible y legislar mejor es un objetivo decidido en el seno de la Unión Europea y debe serlo, asimismo, en la normativa nacional y autonómica, con arreglo a los principios de buena regulación, aunque sea difícil de lograr en la práctica. La correcta configuración de las disposiciones legales exige partir de un principio de máxima simplificación, partiendo de la experiencia de proliferación de disposiciones e inflación normativa que afecta sobre todo al Derecho Público. A título de ejemplo, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Animales y vegetales más sanos y una cadena agroalimentaria más segura un marco jurídico modernizado para una UE más competitiva" (COM/2013/0264 final) apela a las ideas de simplificación y clarificación, señalando que un marco legislativo más sencillo ayudará a las autoridades y a los operadores a comprenderlo y utilizarlo, a garantizar que sus acciones sean más coherentes y estén orientadas hacia la consecución de los objetivos.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 35/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



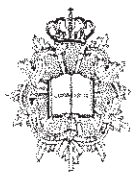
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, el dictamen del Consejo Económico y Social, aborda también esta cuestión, señalando la necesidad de dotar al anteproyecto de una mayor concreción, precisión y eficacia prescriptiva, al considerar reiterativo el empleo de enunciados del tipo "se desarrollarán", "se establecerá" u otros similares, así como las previsiones genéricas para que la Administración Pública o a la Consejería "fomente", "proteja" o "proporcione"; especialmente en los títulos VII, VIII y X.

La Secretaría General de Agricultura y Alimentación ha dado respuesta a dicha observación, similar a la realizada por el Gabinete Jurídico, precisando que ha llevado a la modificación o reformulación de muchos preceptos. No obstante, considera que muchos preceptos criticados por su valor programático cumplen una función de orientación que se extiende a los operadores jurídicos en general y a los tribunales.

Pues bien, aunque se constata que el Centro Directivo responsable de la tramitación ha realizado un esfuerzo en el sentido que venimos apuntando, este Consejo Consultivo considera que resulta posible y necesaria una mayor simplificación con la finalidad arriba apuntada, por lo que se recomienda una revisión general del Anteproyecto de Ley. Realizamos esta observación general sin perjuicio de la que, particularmente y por las mismas razones, puedan realizarse sobre enunciados prescindibles contenidos a los largo del articulado.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 36/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- **Observación general sobre la *lex repetita*.** A este respecto, el Consejo Consultivo da por reproducida su doctrina sobre la "*lex repetita*", que constituye una deficiente técnica legislativa, aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico. A dicha doctrina se refiere el informe del Gabinete Jurídico, en el que se recuerda que este Consejo Consultivo ha advertido que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016, que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "*lex repetita*", pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 37/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



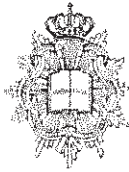
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el mismo sentido, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante se refiere a lo expuesto en el dictamen 73/2014 de este Consejo Consultivo de Andalucía sobre la *lex repetita*, poniendo en relación a la doctrina que en él se sienta con determinados preceptos del Anteproyecto de Ley.

Aunque el Centro Directivo encargado de la tramitación ha tenido en cuenta determinadas observaciones relacionadas con la *lex repetita* (v. gr.: al ocuparse de los contratos territoriales, previstos en el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, o en determinados aspectos relacionados con los principios de la potestad sancionadora regulados por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar cualquier confusión sobre el origen de un determinado precepto (así se hace por lo general utilizando expresiones como "de conformidad con..." u otras similares) y, sobre todo, evitando cualquier redacción que desvirtúe o distorsione las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia.

3.- Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley. En términos generales, hay que destacar que la redacción del Anteproyecto de Ley es correcta y se ha formulado en términos comprensibles para la generalidad de los destinatarios. En este sentido, es de agradecer el esfuerzo realizado por el Centro Directivo encargado de la tramitación, especialmente en los aspectos más técnicos del Anteproyecto de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 38/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ley, aunque inevitablemente se emplean conceptos que requieren un mayor esfuerzo intelectual para comprender su significado.

Sin perjuicio de las observaciones particulares que puedan realizarse en este plano, resulta aconsejable realizar una última revisión desde el punto de vista ortográfico, especialmente en lo que respecta al empleo de mayúscula inicial y signos de puntuación.

Así, en la exposición de motivos, en el articulado de la Ley y en las disposiciones finales se escribe en numerosas ocasiones "esta ley". En ningún caso se trata de una mención genérica a la "ley" como categoría normativa emanada del poder legislativo, en contraposición al reglamento, sino que en todos ellos se está realizando una concreta mención a la disposición legal en curso de aprobación, esto es, se trata de una cita precisa a la Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía. Siendo así debe escribirse "esta Ley", empleando la mayúscula inicial. Aunque se aprecia que la redacción con minúscula es fruto de un criterio que se aplica en todo el Anteproyecto de Ley, debería seguirse la regla usual en el lenguaje jurídico. A mayor abundamiento, cabe señalar que la expresión "esta ley" se introduce incluso en las normas legales modificadas a través de las disposiciones finales, cuando en el resto del articulado de las disposiciones modificadas se escribe "esta Ley" siguiendo la regla antes referida.

En este orden de ideas se comprueba que determinadas expresiones aparecen escritas de diferentes maneras en lo que a la mayúscula inicial se refiere. Así, una veces se escribe

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 39/102
	MARÍA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"Administraciones Públicas" (lo cual es correcto por las razones que este Consejo Consultivo viene explicando en numerosos dictámenes) y otras se emplea la minúscula en el segundo término ("Administraciones públicas") o bien se escriben los dos con minúscula ("administraciones públicas"). Asimismo, "Administración" debería escribirse con mayúscula inicial; sin embargo, en otras ocasiones, la palabra aparece escrita con minúscula [por ejemplo, el artículo 7.g) alude a la "administración competente"] como si el legislador se estuviera refiriendo a la acción de administrar. Otro tanto sucede con diversas expresiones como "Comunidades de Regantes", que una veces se escribe con mayúscula inicial y otras con minúscula.

Asimismo, debería corregirse algunos errores de concordancia. Por ejemplo, en el cuarto párrafo del expositivo II, se debería sustituir "la condiciones propias" por "las condiciones propias". En el expositivo V, párrafo 12, se debería sustituir "explotaciones agraria", por "explotaciones agrarias".

En el mismo sentido, hay que referirse a la distorsión que ocasiona la referencia a las facultades de las personas inspectoras. En efecto, personificar la inspección bajo la locución "persona" no resulta correcto, puesto que, técnicamente, por virtud de "la teoría del órgano", tal "persona física" es propiamente "titular del órgano" (que no es lo mismo). El órgano administrativo se integra, a su vez, en un ente, de manera que lo actuado por aquél queda imputado a éste. Por ello, sería recomendable sustituir dicha expresión por "la inspección" u otra similar.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 40/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, aunque con ello se pretenda utilizar un lenguaje no sexista, hay que destacar que las expresiones "personas ganaderas", "personas agricultoras", "personas consumidoras" y otras similares no son las más adecuadas para cumplir con dicho objetivo. Aunque el Consejo no ignora que estas expresiones han calado en diferentes disposiciones, algunas de ellas dictadas por el Estado (si bien infrecuentemente), hay que hacer notar que no es lo mismo referirse a los agricultores o agricultoras (nombre que designa genéricamente a quienes se dedican a la agricultura) que atribuir a una persona el calificativo de agricultora o ganadera. Por ello, sería preferible emplear una fórmula distinta que no pasa necesariamente por la escritura del nombre en masculino y en femenino.

En el artículo 4 se repite dos veces el término "ubicación", por lo que se recomienda sustituirlo en una de ellas por un sinónimo.

4.- Índice del Anteproyecto de Ley. Ante todo, considerando la extensión del Anteproyecto de Ley, debe valorarse positivamente la incorporación de un índice, recomendación que este Consejo Consultivo viene efectuando desde antiguo cuando la regulación lo justifica. Sin perjuicio de lo anterior, se llama la atención sobre la necesidad de efectuar una nueva revisión para comprobar que el índice se corresponde con el título de cada una de las divisiones sistemáticas y de los artículos y disposiciones de la parte final del Anteproyecto de Ley. En este sentido, hay que hacer notar, a título de ejemplo, que el título del artículo 51 del índice no es igual que el que figura en el cuerpo del Anteproyecto de Ley. El

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 41/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



primero se refiere a la "Conservación de recursos genéticos agrarios" y el segundo a la "Conservación de recursos genéticos, agrícolas y ganaderos".

5.- Exposición de motivos. En el penúltimo párrafo del **expositivo I** se alude a las pequeñas explotaciones, "normalmente originarias de procesos hereditarios". Aunque el término "originarias" no es incorrecto, quizá sería más apropiado sustituirlo por "derivadas". En este mismo párrafo, en vez de señalar que "la actividad agraria es complementaria de la renta principal", podría indicarse que "la actividad agraria es complementaria de la actividad generadora de la renta principal".

En el último párrafo del expositivo I debería revisarse la expresión "territorios andaluces".

El **párrafo tercero del expositivo II** señala lo siguiente:
"Por otro lado, el desarrollo y la articulación territorial imponen, en primer término, la búsqueda y la generación de yacimientos de empleo local a través de la modernización y reestructuración del propio sector agroalimentario, así como de la diversificación económica que propicia un enfoque integral al interrelacionarse con otros sectores y agentes económicos, ambientales y sociales del medio rural, fomentando el uso de los recursos endógenos de cada territorio como fuente de riqueza, y el aprovechamiento de los partenariados públicos-privados locales. Todo ello debe contribuir a crear espacios de bienestar y singulares, con altas cuotas de capital público y privado, infraestructuras, servicios y relaciones equilibradas entre las urbes y lo rural, que

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 42/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

permitan mantener los pueblos y los campos andaluces vivos y dinámicos". El Consejo Consultivo llama la atención sobre la necesidad de procurar una mejor redacción, ya que la dificultad para la lectura y comprensión del párrafo en cuestión es evidente. En este mismo párrafo, debería reconsiderarse el uso de la palabra "partenariados" con origen en el término inglés partnership. Aunque este Consejo Consultivo no desconoce que dicho término se emplea con cierta frecuencia en ámbitos como la cooperación al desarrollo, resulta aconsejable su sustitución por otro que evoque la idea de colaboración público-privada.

En el último párrafo del expositivo IV se indica que "se han respetado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". Comoquiera que la regulación del referido artículo no resulta de aplicación por razón de la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición (mientras que sí aplica la versión de esos principios recogidos en la Ley de Economía Sostenible), debería reformularse el párrafo examinado. En este sentido, si se quiere hacer mención a la regulación vigente podría bastar la introducción del adverbio "actualmente" ("se han respetado los principios de buena regulación, **actualmente** previstos en el artículo 129...").

El **párrafo quinto** del expositivo II se refiere a la "economía circular" o la "bioeconomía"; conceptos que se emplean después en el articulado y que no son definidos con la mayor precisión y del modo más llanamente posible en el artículo 5.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 43/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



6.- Artículo 1 en relación con el artículo 3. El primero de los artículos comentados lleva por título "objeto" y el segundo "ámbito objetivo". No está clara la delimitación entre uno y otro, es decir, entre lo que se denomina objeto y lo que usualmente se denomina "ámbito de aplicación", al que el artículo 3 llama "ámbito objetivo". Mientras que en el caso del artículo 3.4 sí puede identificarse de manera sencilla una norma delimitadora del ámbito de aplicación (en este caso por exclusión) al señalar dicho apartado que "queda excluido el sector forestal cuyos productos tengan un destino no alimenticio, humano o animal", no sucede igual con el resto de apartados, que debería simplificarse para ganar claridad. En este sentido, el apartado 2 debería limitarse a señalar que las políticas de desarrollo rural de la Administración de la Junta de Andalucía forman parte del ámbito de aplicación, pues la mención que sigue (que contribuyan a la diversificación económica, a la creación de empleo de calidad...) es más propia de una enunciación de objetivos de dichas políticas.

Por otro lado, se hace notar que la expresión "bases de ordenación", empleada en el artículo 1, puede inducir a equívoco. Resulta evidente que con dicha expresión no se está haciendo referencia al binomio bases-desarrollo. Lo que parece querer expresar el precepto con el término "bases" es que su objeto se circunscribe a determinar los criterios para orientar la normativa que se dicte posteriormente en su desarrollo reglamentario. Sin embargo, tal consideración no es necesario dejarla expresada de manera explícita en precepto alguno, ya que el ulterior desarrollo reglamentario tendrá el margen de actuación que le deje la Ley: a una mayor densidad

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 44/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

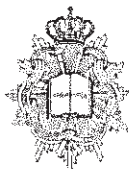
regulatoria en la Ley corresponderá un menor margen de actuación del Reglamento. Y al revés. En definitiva, no existiendo en nuestro Derecho Constitucional la reserva de reglamento, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas constitucionales, la Ley examinada configura el marco del desarrollo reglamentario y puede ser más o menos exhaustiva según las materias objeto de regulación. Ahora bien, con independencia de que la Ley regule aspectos fundamentales y nucleares de determinadas materias y sea más pormenorizada en otras, la expresión "bases de ordenación" es, como decimos, equívoca, aunque en sentido lato o impropio las leyes sean más o menos "básicas".

Esta observación se hace extensiva al artículo 2, regulador de los fines de la Ley, **párrafos a) e i),** en los que vuelve a utilizarse el término "bases" con la equivocidad que acaba de razonarse.

En el artículo 3, apartado 1, *in fine,* se utiliza la siguiente expresión: "(...) así como la promoción y seguimiento de los distintos componentes que forman la cadena alimentaria (...)". Tal expresión puede resultar incorrecta por incompleta, puesto que si por promoción se entiende "fomento" o "estímulo" de una actividad que se considera de interés general, no se comprende en qué puede consistir la "promoción de los distintos componentes que forman la cadena alimenticia". Podrá promocionarse (o fomentarse o estimularse) la calidad o la mejora (por ejemplo), pero no los distintos componentes en sí.

7.- Artículo 5. Por lo que respecta al **apartado 1,** sin perjuicio de lo que se dirá después en otras observaciones

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 45/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sobre la necesidad de incorporar nuevas definiciones, hay que señalar que en las definiciones previstas en los párrafos 1.j) e i) se incurre en un error al definir la producción agraria primaria y los productos agrarios, respectivamente, por remisión al Tratado de la Unión Europea. En efecto, la remisión debe realizarse en ambos casos a la lista del anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (hablamos de la lista prevista en su art. 38.3 de dicho Tratado), en vez de hacerse al Tratado de la Unión Europea.

Por otro lado, cuando se adoptan definiciones procedentes de otras fuentes normativas resulta conveniente su identificación. Así, por ejemplo, los conceptos de adversidad climática, desastre natural y catástrofe responden literalmente a las definiciones contenidas en el artículo 2.1 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, ya citado en este dictamen.

La definición de los "espacios de producción" como conjunto de elementos, bienes y derechos organizados empresarialmente resulta un tanto chocante, pues permite la consideración de derechos y bienes inmateriales como propios de un "espacio", un sustantivo que se asocia con lo físico, con un terreno o lugar determinado. De hecho, la definición examinada se aproxima más a la idea de explotación agraria, definida en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, como conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 46/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Siendo así, y dada la importancia que tiene dicho concepto en el conjunto del Anteproyecto de Ley, debería considerarse la posibilidad de utilizar un término más adecuado.

Por otro lado, las referencias que se realizan en el apartado 2 a la "normativa europea" y autonómica, deberían realizarse, de modo más preciso, a la normativa de la Unión Europea y de la Comunidad Autónoma.

8.- Artículo 6. El artículo representa un ejemplo de lo que antes dijimos sobre los preceptos con fuerte contenido programático y en ocasiones superfluos e incluso confusos. El enunciado que precede a la enumeración de los derechos previstos en la norma así lo evidencia, ya que se trata de derechos que se atribuyen, según el tenor literal del precepto, "con carácter general, y en el marco de lo previsto por esta ley y por la legislación sectorial que resulte aplicable".

En cuanto a su concreto contenido, algunos de los derechos mencionados como los de participación e información ya derivan de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, o de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

En algún caso, como el que se refiere al derecho a "desarrollar actividades complementarias a su actividad", hay que señalar que, tal y como está formulado, va de suyo que ha de ser así, pues no existe fundamento constitucional para impedir el desarrollo de actividades complementarias, amparadas en la libertad de empresa.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 47/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En otros casos, resulta difícil apreciar una facultad o poder de realización del derecho en cuestión, ya que la norma analizada queda en el terreno de lo principal, de modo que la Ley examinada parece operar como anuncio de futuros desarrollos, en el marco competencial de la Comunidad Autónoma, pero sin mayor concreción. Este es el caso del derecho a que, "en el marco de la libertad de empresa, se les reconozca social y legalmente el papel que desarrollan en el medio rural como generadores de riqueza y de empleo, actuando como promotores y defensores del patrimonio natural" y del derecho a "obtener una retribución justa por el desempeño de sus actividades productiva e industrial". Por tanto, en línea con lo que se expuso en la primera observación de este fundamentamento jurídico, el Consejo Consultivo considera que el artículo examinado debe reformularse, de modo que su contenido se ciba a regular derechos que puedan reconocerse como tales por su novedad y por conferir a sus titulares un poder de realización que no se aprecia en el precepto examinado.

Desde otro punto de vista, técnicamente deberían mejorarse determinadas expresiones como la que se refiere a la "información... que pueda desarrollar la Administración", pues la información se elabora, se conserva y se proporciona, pero, en puridad, no se "realiza".

9.- Artículo 7. Los deberes que se regulan en este artículo se enumeran tras un enunciado similar al analizado en el artículo anterior, esto es, "*con carácter general, y en el marco de lo previsto por esta ley y por la legislación sectorial que*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 48/102
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

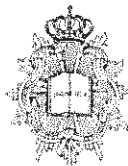


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

resulte aplicable". Algunos presentan un contenido genérico como el que se refiere al ejercicio de las actividades agrarias o agroindustriales "atendiendo a la función social de la propiedad y con subordinación al interés general, en los términos previsto en el artículo 128.1 de la Constitución". Un deber de esta naturaleza, directamente derivado de la Constitución, sólo puede cobrar sentido una vez traducido en concretas obligaciones o determinaciones impuestas por el legislador, con sus respectivas consecuencias en caso de incumplimiento.

Del mismo modo que antes se ha expuesto en lo que a los derechos se refiere, en algunos casos los deberes enunciados son excesivamente vagos o difusos. Así sucede con el que se refiere a la obligación de gestionar los productos derivados, residuos y subproductos "basándose en criterios de economía circular", o con el consistente en "revertir en beneficios para la comunidad aquella parte de las plusvalías generadas por las externalidades producidas en el sector agrario y agroindustrial, en los términos que determinen las leyes". Se trata de deberes difícilmente exigibles si no se concretan en obligaciones precisas. El último de los indicados debería aclarar además que se refiere a "externalidades positivas" generadas por la Administración, como parece desprenderse del artículo 32.2.f) del Anteproyecto de Ley, en el que se alude a la determinación de las "externalidades positivas que, como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración, las personas agricultoras deberán revertir en el desarrollo de la zona ordenada". Por las razones antedichas se recomienda una reformulación del precepto, ciñendo su contenido a los deberes que se concretan en el propio

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 49/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

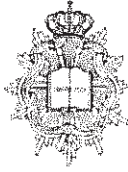
Anteproyecto de Ley o en la normativa de desarrollo, y perfilando con claridad las concretas obligaciones que imponen los deberes enunciados, aunque sea por remisión a otras determinaciones legales de las que aquéllas puedan deducirse.

10.- Sobre el concepto de "personas jóvenes", empleado en el artículo 8 y preceptos concordantes, y la condición de "preferencia".

Considerando que las "personas jóvenes" constituyen uno de los grupos de actuación preferente, hay que hacer notar la necesidad de incluir la definición de persona joven a los efectos previstos en la Ley. En este sentido, debería precisarse si el concepto en cuestión coincide con el de "agricultor joven" que se adopta en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria, según su artículo 2) o con el que deriva del artículo 2.1 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, que en el ámbito de la PAC considera "joven agricultor" a la persona que no tiene más de cuarenta años, cuenta con la capacitación y la competencia profesionales adecuadas y se establece en una explotación agraria por primera vez como titular de esa explotación.

Dicho concepto no se desprende del artículo 9, en el que se regula la consideración preferente de las "personas jóvenes", pese a la remisión que en éste se realiza al cumplimiento de condiciones y requisitos en las medidas y ayudas a las que se refiere.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 50/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otra parte, el artículo comentado emplea la expresión "consideración preferente" y el apartado 2 obliga a la Administración a dar preferencia a las iniciativas de creación de empresa agroindustriales por personas jóvenes, pero no se precisa cómo opera dicha preferencia y el apartado referido puede introducir cierta confusión, al añadir el inciso "primándose además que tales iniciativas comporten la generación de externalidades positivas para el medio rural en que se enclaven". La preferencia supone, por definición, una situación de concurso o concurrencia, en la cual operan reglas que otorgan una posición de ventaja para las personas o grupos a los que atribuye dicha preferencia. Partiendo de esta premisa, el Anteproyecto de Ley debe expresar, de modo más preciso cómo y bajo qué condicionamientos opera la "consideración preferente".

11.- Artículo 11, apartados 3 y 4. Por las razones de técnica jurídica ya expuestas en este dictamen, se considera innecesario el inciso final explicativo "dado su carácter multifuncional", contenido en el apartado 3; carácter al que se alude, adecuadamente, en la exposición de motivos.

Por otro lado, el apartado 4 constituye otro ejemplo de lo que advertimos en la observación primera, ya que contempla que dispone que "se podrán establecer criterios de prioridad relacionados con la generación de empleo de calidad o la mejora de las condiciones del existente para la selección de las personas beneficiarias en las convocatorias de ayudas u otros tipos de incentivos públicos del sector agrario y agroindustrial". La posibilidad de que las convocatorias de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 51/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ayudas establezcan los criterios de prioridad referidos en la norma ya existe, de modo que la norma comentada no viene a superar una prohibición u obstáculo que impida contemplar dicha prioridad.

12.- Artículo 12, apartado 2. La redacción de la norma contempla un deber ("se garantizará") sin establecer el sujeto obligado. A estos efectos, del mismo modo que el apartado 1 alude a la Administración de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, el apartado 2 debe incorporar una previsión similar, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional señala de manera inequívoca que la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral (art. 149.1.7.^a de la Constitución), sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, debe ser entendida en el sentido de que el término "legislación" comprende tanto las leyes formales como los reglamentos que las desarrollan, de modo que las Comunidades Autónomas *«únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal»* (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 4, entre otras).

13.- Artículo 13. En relación con este artículo, dedicado al asociacionismo agroalimentario, se formulan dos observaciones. La primera para señalar que deberían sustituirse las expresiones "promoverá la articulación de asociaciones" (apdo. 1) y "podrá valerse de estas organizaciones" (apdo 2) por otras más acordes con el significado de libertad de asociación y la concepción de estas entidades asociativas como cauce de participación.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 52/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otra parte, el apartado 3, dispone lo siguiente: "La organización y el funcionamiento interno de estas organizaciones habrá de ser democrático y respetar, en todo caso, los criterios de paridad entre hombres y mujeres, y de representación de todos los intereses y sectores implicados".

En este plano, el precepto debe relacionarse con el artículo 22 de la Constitución y con la normativa estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1.ª en conexión con el artículo 81.1 de la Constitución. Mutatis mutandis, conviene recordar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 173/1998, de 23 de julio (FJ 8), y 135/2006, de 27 de abril (FJ 2), en relación con las cuatro facetas o dimensiones en las que se manifiesta el derecho fundamental de asociación («libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas; y, como dimensión inter privados, garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse»); facetas que «permiten identificar los contenidos constitucionalmente reservados a la ley orgánica ex artículo 81.1 de la Constitución Española».

El precepto transcrito no remite a ninguna norma estatal que regule estos aspectos, sino que aparece configurado como si la exigencia de organización y funcionamiento democrático y el respeto, en todo caso, de los criterios de paridad entre hombres y mujeres fuesen contenido propio de la futura Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 53/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificar/Firma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pues bien, a este respecto, hay que hacer notar que la STC 173/1998 [FJ 13.c)] precisa lo siguiente:

«...la previsión general de que "la organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrática" contenida en el núm. 4 de este artículo excede la competencia del legislador autonómico. No cabe duda de que este legislador puede regular aquellos aspectos concretos de la organización y funcionamiento de las asociaciones que estime necesarios para preservar bienes constitucionalmente relevantes y siempre que la regulación sea proporcionada a esta finalidad. No obstante, lo que no puede hacer, en tanto que legislador ordinario, es imponer como condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación, como hace el artículo ahora examinado, un tipo global de organización interna de las asociaciones -por más que del modelo de organización democrática quepan diversas concreciones-.

»No es preciso pronunciarse ahora acerca de si ese imperativo, que la Constitución impone solamente a ciertas modalidades asociativas como, por ejemplo, los partidos políticos, respeta o no el contenido esencial del derecho de asociación en su vertiente de libertad de organización y funcionamiento interno sin interferencias de los poderes públicos (art. 6 C.E., SSTC 3/1981, fundamento jurídico 1º y 56/1995, fundamento jurídico 3º). Tampoco es necesario determinar si esta exigencia puede imponerse, por parte del legislador ordinario, como condición para poder acceder a ayudas concretas o acogerse a beneficios específicos otorgados por los poderes públicos. Basta con advertir que esta imposición, como condición genérica de constitución y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 54/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



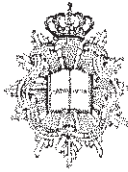
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

reconocimiento legal de una asociación, constituye un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, por lo que solamente las Cortes Generales mediante ley orgánica tienen competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente o, por el contrario, los estatutos de la asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento. Por consiguiente, el núm. 4 del art. 2 de la Ley impugnada debe ser declarado inconstitucional y nulo, así como el inciso "de acuerdo con el artículo 2.4, y" que encabeza el art. 12.1.

»Por motivos similares, a igual conclusión debe llegarse respecto del inciso final del núm. 1 de este art. 2, que establece que la constitución de Asociaciones "(y) se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos". Se trata de un límite a la constitución de asociaciones que como tal afecta directamente a uno de los aspectos esenciales del desarrollo del derecho de asociación y, en consecuencia, su regulación -cuya constitucionalidad no ha sido controvertida desde el punto de vista material- debe considerarse encuadrada en el ámbito de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la Constitución Española».

Ciertamente, el propio legislador estatal dispone en la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, que las normas estatutarias regularán el funcionamiento de estas entidades de acuerdo con principios democráticos (artículo primero, apartado cuatro), y la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, prevé en su artículo 2.5 que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 55/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

democráticos, pero ya hemos visto que estamos ante una materia que no compete al legislador autonómico.

En lo que se refiere a la exigencia de criterios de paridad entre hombres y mujeres, es claro que una disposición de estas características afecta también a la libertad de organización y funcionamiento internos, sin interferencias de los poderes públicos, una de las dimensiones fundamentales del derecho de asociación, como subraya la jurisprudencia constitucional. Por consiguiente, el legislador autonómico no puede imponer estos criterios, que no vienen reconocidos ni en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, ni en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La propia Ley 12/2007, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en curso de modificación ("Proyecto de Ley 10-18//PL-000002, de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre) para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, no adopta una regla de paridad, sino de "representación equilibrada", sin que prevea su extensión a las asociaciones. Por consiguiente, el precepto comentado debe suprimirse.

14.- Artículo 14, apartado 2 (esta observación se extiende al art. 15.2).

El artículo 14.2 regula los requisitos que han de reunir, cumulativamente, las organizaciones profesionales agrarias para disfrutar de la "condición de representativas" ante la Administración de la Junta de Andalucía. El Consejo Consultivo considera que debe introducirse una regulación más precisa en los dos requisitos que se mencionan a continuación.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 56/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En primer lugar, en el que se refiere a la implantación en todas las provincias de Andalucía [apdo 2.b)], para lo cual deben disponer de "las infraestructuras, servicios y de los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus fines estatutarios y los objetivos marcados por la Ley que se pretende aprobar". La norma no determina ni siquiera por aproximación cuándo puede considerarse que se cuenta con los medios y recursos "necesarios", lo que suponen que, en última instancia, será la regulación reglamentaria la que concrete esta exigencia.

Por otro lado, el apartado 2.c) exige el siguiente requisito: *"Disponer del número de personas, físicas o jurídicas, afiliadas que se determinen reglamentariamente, de forma que se asegure su representatividad con respecto al sector agrario andaluz"*.

Las disposiciones comentadas están inspiradas en el artículo 21.2 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo. ("determinación de la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos"). Sin embargo, el Consejo Consultivo considera que ninguno de los dos requisitos antes señalados se han configurado respondiendo a la mínima predeterminación legal que cabe exigir cuando está en juego la atribución de la condición de representatividad antes referida (cuya relevancia es palpable en los artículos 17.2 y 19.2, y en otros aspectos del Anteproyecto de Ley como los referidos a la acciones de investigación y formación), sin perjuicio de que el mayor desarrollo que creemos necesario en este apartado permita el desarrollo reglamentario en aspectos claramente supeditados a la Ley.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 57/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como se ha adelantado, esta observación se hace extensiva al artículo 15.2. que atribuye la condición de representativas ante la Administración de la Junta de Andalucía a las cooperativas agrarias y agroalimentarias que cumplan, acumulativamente, los requisitos previstos en el artículo 14.2.

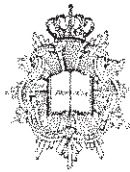
15.- Artículo 16, apartado 2. Por las mismas razones antes expuestas, se considera que el artículo 16.2 es demasiado vago al remitir a una disposición reglamentaria la fijación de los requisitos, criterios y valores de comercialización que permiten atribuir la condición de Entidad Asociativa Prioritaria de Andalucía; máxime cuando el apartado 3 del mismo artículo prevé que la normativa reguladora de incentivos relacionados con el sector agrario y agroalimentario pueda otorgar preferencia en esta materia a las "Entidades Asociativas Prioritarias".

16.- Artículo 17, apartados 1 y 2. El artículo 17 se refiere a la interlocución y participación en el diseño y ejecución de los distintos planes, programas y estrategias que elabore la Administración de la Junta de Andalucía en el marco de la política agraria y agroalimentaria.

A este respecto, el apartado 1 emplea la expresión "se deberá contar con", que debería sustituirse por una más apropiada como "se realizará con" u otra similar.

La comprensión del apartado 2 mejoraría si variase su sintaxis, colocando en primer lugar el sujeto ("las

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 58/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

organizaciones profesionales agrarias que ostenten..."). Por otro lado, no parece correcto que se exprese que tales organizaciones serán el "marco formal" de interlocución.

17.- Artículo 18. La regulación contenida en este precepto hace referencia a la "participación de otras entidades asociativas". El enunciado que precede a la enumeración de las entidades a las que se podrá dar participación resulta confuso. En efecto, dicho enunciado se refiere a la participación de "otras entidades que tengan legalmente reconocida la consideración de representativas en productos o ámbitos específicos, entre las que se podrán encontrar...". Sin embargo, se mencionan entidades que, en puridad, no son representativas en productos o ámbitos específicos y la enumeración se cierra con la alusión a otras organizaciones y asociaciones relacionadas con el objeto y los fines de la Ley.

Dada la significación de la participación en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, más allá del papel de las entidades referidas en lo que concierne a la interlocución y participación formal prevista en el artículo 17, la participación a la que se refiere el artículo ahora comentado no se limita a las entidades representativas (en puridad, sería más correcto hablar de entidades "más representativas"). De hecho, como hemos visto, la relación que ofrece el artículo 18 sobre las entidades que podrán participar no se presenta como "*numerus clausus*". Consideramos que esto es así, con independencia de que también se prevé una participación institucional de las entidades referidas en el artículo 18 en los llamados "comités específicos" del artículo 21.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 59/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



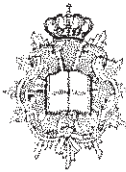
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Partiendo de este entendimiento, la redacción debe mejorar. En primer lugar, mediante la expresión "podrá dar participación", ya que la participación no representa, en ningún caso, una concesión en el Estado democrático, sino un valor fundamental. Por eso se propone sustituir dicha expresión por "podrán participar" u otra similar.

Asimismo, más allá del marco formal de interlocución propio de las entidades más representativas, debe considerarse que la participación a la que se refiere esta norma responde al cumplimiento de un objetivo básico de la Comunidad Autónoma y a la satisfacción de un derecho [como resulta, respectivamente, de los artículos 10 y 30.1.e) del Estatuto de Autonomía] que obliga a la Administración de la Junta de Andalucía, la cual debe fomentar y potenciar la realización de dicha participación. Siendo así, debe evitarse la confusión que podría introducir el hecho de que el párrafo j) mencione singularmente a las asociaciones de mujeres en el ámbito rural, pues la participación correctamente entendida es un bien ilimitado, y no se trata de introducir una discriminación positiva, ni de establecer medidas de prioridad o primacía, ya que, como se ha dicho, el objetivo de la norma no es establecer limitaciones a la participación.

18.- Artículo 19. El apartado 3, referido a la función del Consejo Asesor Agrario de Andalucía, debería situarse antes de la remisión a la regulación reglamentaria que se efectúa en el inciso final del apartado 1.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 60/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

19.- Artículo 21. Al regular los comités específicos debe definirse qué se entiende por "representatividad suficiente", sin perjuicio de que el concepto pueda ser desarrollado reglamentariamente.

20.- Artículo 22, apartado 2. La norma dispone lo siguiente: "De acuerdo con lo previsto en normativa europea, nacional y autonómica aplicables y en los términos previstos en la presente ley, las explotaciones agrarias podrán desarrollar también actividades complementarias". Tal y como está redactado este apartado puede inducir a una lectura errónea. Se reconoce algo que va asociado a la libertad de empresa, como ya hemos expuesto. El precepto no está habilitado para la realización de actividades complementarias, que de otro modo estarían prohibidas, sino que debe ponerse en relación con la configuración de un determinado régimen jurídico, como hace la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, al definir el concepto de agricultor profesional y agricultor a título principal, según la procedencia de las rentas y el tiempo dedicado a las actividades agrarias y las complementarias.

21.- Artículo 23. Por razones de seguridad jurídica, el **apartado 1**, debe precisar si las "acciones" a las que se refiere la norma son de fomento de las fórmulas asociativas. Así parece desprenderse de la expresión "explotaciones beneficiarias".

Por otro lado, en el **apartado 3** debería evitarse la fórmula impersonal "Se fomentará", concretando el sujeto obligado a dicha acción.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 61/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificar/Firma	



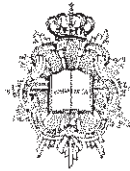
Asimismo, en el **apartado 4** debe concretarse cómo se reconoce en los instrumentos mencionados (planes, programas y estrategias de desarrollo agrario) el papel de las pequeñas explotaciones como factor de cohesión ambiental y socioeconómica. Presumiblemente dicho reconocimiento se traducirá en medidas de fomento.

22.- Artículo 25, apartado 2. Al regular las explotaciones de atención preferente distintas de las que lo son por su condición de explotación agraria prioritaria, sería preferible que el enunciado de comienzo de este apartado empleara la expresión "Además de...", en vez de "Sin perjuicio de...".

23.- Artículo 26, apartado 2. Al referirse a las ayudas para la explotaciones del sector agrario, se recomienda sustituir la expresión "podrán contener como otros factores correctores" por otra como "podrán cuantificarse aplicando los siguientes factores correctores".

24.- Artículo 28. Comoquiera que se parte de los principios de igualdad, concurrencia y publicidad en la enajenación de las "tierras vacantes" referidas en este artículo, el legislador debería concretar cómo opera el principio de preferencia que se sienta en favor de los colectivos que se mencionan, algunos de los cuales podrían concurrir en un mismo procedimiento de enajenación. El apartado 3 se limita a señalar que las personas a las que se reconoce preferencia podrán tener derecho a una reducción en el precio y a su aplazamiento en las condiciones que se determinen reglamentariamente, pero no constituye la expresión de un derecho de preferencia.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 62/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

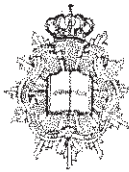


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

25.- Artículo 30, apartado 1. El precepto, aunque se refiere al Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía, reconoce acertadamente la posibilidad de iniciar actividad empresarial desde el momento en que se presente la comunicación previa a su inicio. La trascendencia de esta regulación, al constituir éste un requisito *sine qua non* en orden al cumplimiento de obligaciones del interesado en iniciar una actividad, aconseja una remisión expresa al artículo 69 de la Ley 39/2015 al ser éste el precepto que específicamente regula tal requisito. La simple lectura de este artículo 69 pone de manifiesto la relevancia de las exigencias que establece y de las que debe ser consciente el ciudadano.

26.- Artículo 31, apartado 3. Dada la relevancia de la Declaración de la Zona de Protección Agraria, el Consejo Consultivo considera que el legislador debe ser más preciso en la defición de los presupuestos fácticos necesarios para lo que se denomina como "elaboración" y "aprobación" de dicha Zona, que, a su vez, puede justificar la aprobación de un Plan de Zona, con los efectos previstos en el artículo 32 (incluyendo recomendaciones y prohibiciones de aprovechamientos agrarios atendiendo a la sostenibilidad económica y ambiental y un catálogo específico de buenas prácticas, entre otras medidas que afectan al ejercicio de la actividad empresarial). Siendo así, la definición de la circunstancias referidas en la norma comentada no puede estar confiada, en gran medida, al desarrollo reglamentario.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 63/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, la expresión "procurarán en la medida de lo posible", prevista en el **apartado 3, párrafo primero**, debería sustituirse por otra que refleje con más claridad lo que se pretende. Aunque el Consejo Consultivo no desconoce que dicho precepto ha sido objeto de modificación durante la tramitación respondiendo a determinadas sugerencias, quizá debería reflejarse un deber de motivación cuando la integración de las determinaciones de la Declaración de la Zona de Protección Agraria no pueda integrarse en los instrumentos mencionados en el precepto.

Por otro lado, el **apartado 3, párrafo segundo**, señala lo siguiente: "*Durante el procedimiento de elaboración (...) se requería el informe preceptivo de la Consejería competente en materia agraria; informe (...)*". En lugar de punto y coma, debería terminarse con punto y seguido. Además, la expresión "se ceñirá" debería sustituirse por "se limitará" u otra más técnica. Asimismo, procedería sustituir el término "habilitar" por el de "proseguir el procedimiento", ya que, en puridad, la omisión de un informe no es habilitante para la realización de una actividad, puesto que la habilitación requiere, de una parte, una actuación en positivo y, de otra, su adecuación al Derecho.

27.- Artículo 33. Aunque la expresión "discriminarán de entre sus contenidos" (empleada en el apartado 4, en relación con los Planes de Odenación de Explotaciones) es correcta, dado que el verbo discriminar es más conocido en su acepción de otorgar un trato distinto, para evitar una lectura equivocada de la norma convendría emplear la expresión "diferenciarán de entre sus contenidos".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 64/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el apartado 5, en vez de señalar que los referidos Planes incorporarán las fuentes de financiación, sería mejor emplear el término "precisarán" o "especificarán".

28.- Artículo 34, apartado 2. La referencia a "las preferencias y prioridades legalmente aplicables" está tomada literalmente de la normativa básica [art. 6, apartado 6) del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural], que se reproduce, sin desarrollo alguno y sin cita de la procedencia de la norma.

29.- Artículo 41. En relación con lo ya dicho en este dictamen sobre las actividades complementarias, debe quedar claro el sentido de la regulación de las mismas previsto en este artículo, siendo el punto de partida que dichas actividades forman parte de la libertad de empresa, sin que la regulación reglamentaria proyectada pretenda establecer un régimen de prohibición (en cuyo caso, la relación de actividades a regular por el Decreto referido en el apartado 4 representaría un *numerus clausus*) de todas aquellas actividades complementarias que sin estar expresamente previstas sean compatibles con la actividad agraria.

30.- Artículo 41, apartado 1. La norma comentada presenta la siguiente redacción: "*Las actividades agraria y agroindustrial se integrarán como elementos básicos en el desarrollo económico y social de los territorios rurales. Las intervenciones públicas sobre el sector agrario y agroalimentario tendrán en cuenta la conexión con el resto de políticas que forman parte del desarrollo rural, considerando*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 65/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la multifuncionalidad de la actividad agraria, la diversificación económica y la empleabilidad de la población rural". En su configuración actual, el apartado comentado es más propio de la parte expositiva que de la parte dispositiva del Anteproyecto de Ley.

31.- Artículo 45, apartado 2. En vez de emplear la expresión "se dará prioridad a la promoción de estos productos", se debería utilizar una expresión más precisa como "se favorecerá la promoción de estos productos" u otra similar.

32.- Artículo 51, apartado 1.d). En esta norma se emplea el concepto de "erosión genética" que no aparece definido con anterioridad.

33.- Artículo 58, apartado 1. Quizá debería sustituirse el término terceras partes (más propio de un instrumento negocial) por terceras personas.

34.- Artículo 62, apartado 4. Según este precepto, en los comedores escolares, hospitales, residencias y otros establecimientos análogos de restauración colectiva dependientes de la Junta de Andalucía se incorporarán en sus menús alimentos ecológicos, de cercanía y de temporada. Se recuerda que, en estos momentos se encuentra en tramitación el proyecto de Ley para la Promoción de una Vida Saludable y una Alimentación Equilibrada, al que, en su caso, debería remitirse este apartado. En todo caso, a lo largo de la tramitación parlamentaria debería asegurarse que la previsión examinada concuerde con lo que se establezca al respecto en el referido Anteproyecto de Ley.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 66/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



35.- Artículo 64, apartado 2. Según este apartado la venta directa se podrá realizar "dentro de alguno de los elementos que integren la explotación". Comoquiera que la explotación comprende también una serie de bienes inmateriales, incluyendo los derechos afecto a la misma, la norma debería referirse, más precisamene, a alguno de los inmuebles de la explotación (entre los que se incluyen las construcciones y las instalaciones).

36.- Artículo 66, apartado 2. El término *dispensación*, habitualmente asociado con el despacho de medicamentos, debería sustituirse por otro que no evoque esa idea. Si la norma quiere hacer referencia al comercio o entrega de los productos en condiciones seguras puede utilizarse esta expresión en vez aludir a la dispensación.

37.- Artículo 68. Debe revisarse la sistemática del artículo, ya que el párrafo b) se refiere al deber de denuncia. Posteriormente se contempla la realización de actuaciones previas y acto seguido se alude al coste de los estudios y análisis, que no podrán repercutirse al denunciante, para después señalar, en el mismo párrafo, lo siguiente: "*...y pudiendo beneficiarse éste, en caso de que fuera infractor, de las exenciones y reducciones previstas en la legislación de procedimiento administrativo común*".

Del examen sistemático del Anteproyecto de Ley se desprende que la presentación de la denuncia en los supuestos previstos en este artículo constituye una "obligación", dado que su cumplimiento genera responsabilidad en los términos

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 67/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

previstos en el artículo 98.18. Dicho lo anterior, hay que señalar que, en un mismo párrafo, se mezclan dos cuestiones diferentes. En efecto, en primer lugar, se regula la asunción por la Administración de los costes derivados de los estudios y análisis que pueden derivarse de la denuncia, sin que puedan repercutirse al denunciante, tras lo cual se indica: *"y pudiendo beneficiarse éste, en caso de que fuera infractor, de las exenciones y reducciones previstas en la legislación de procedimiento administrativo común"*. Debe considerarse que el precepto se está refiriendo a lo previsto en el artículo 62.4 de la Ley 39/2015, es decir, la denominada "cláusula de clemencia" o "premio al delator-infractor". Dejando a un lado la defectuosa regulación de la exención prevista en el citado artículo 62.4 (que obliga a desentrañar el significado de la expresión "infracción de esta naturaleza", no explicitada en ese mismo apartado), lo cierto es que, dado el principio de reserva de ley en esta materia, no cabe la remisión pura y simple del artículo 68 comentado a la "legislación del procedimiento administrativo común", en la que no se halla perfilado el supuesto de la reducción. Por tanto, la redacción del artículo 68 debe mejorar para evitar las dudas y confusiones que puede generar respecto de otro tipo de "beneficios", como los que se regulan en el artículo 85 de la Ley 39/2015, y obsequiar debidamente el principio de reserva de ley al concretar dicha cláusula de clemencia, no exenta de algunos riesgos, en la medida en que una deficiente regulación puede propiciar prácticas incompatibles con los criterios de justicia e igualdad. En suma, deben perfilarse los requisitos y efectos del "beneficio" previsto en la norma para el "denunciante-infractor".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 68/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



38.- Título de capítulo II del título X y artículo 70. Debería revisarse el empleo de los sustantivos "mecanismos" (título de capítulo II) y "herramienta" (art. 70.1); éste utilizado para definir al Observatorio Andalúz de Precios de la Cadena Alimentaria.

39.- Artículo 73, apartado 1. Debería sustuirse la expresión "De cara a la homologación" por otra más directa y precisa. En este sentido podría indicarse que "en el procedimiento de homologación se valorará la viabilidad..".

40.- Artículo 74. Bajo la rúbrica "recuperación alimentaria", título que no concuerda con la declaración general contenida en el apartado 1, el apartado 2 prevé que 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. La labor de promoción descrita en este apartado parece situarse en la actividad de fomento. El apartado 3 contiene una descripción del concepto de excedente alimentario, que debería llevarse al artículo 5, específicamente destinado a las definiciones.

El artículo, que se presenta como iniciativa pionera en España, concluye en su apartado 4, estableciendo la obligación de las superficies comerciales, industrias agroalimentarias y demás operadores "de hacer entrega del excedente alimentario a organizaciones humanitarias para su redistribución, 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 69/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

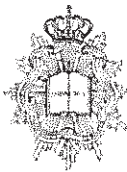


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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".

Siendo indiscutible la bondad de la norma, que se inserta en el capítulo destinado a regular la "función social" (se sobreentiende que referida a la propiedad de los excedentes en cuestión), la regulación resulta confusa y debe replantearse el establecimiento de una obligación concebida en tales términos; máxime si se tiene en cuenta que la determinación de los sujetos obligados se remite a lo que se determine reglamentariamente. Por un lado, hay que destacar que el concepto de excedente alimentario alcanza a los productos 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". En concepto amplio supone que dichos excedentes conservan valor para diferentes usos. La obligación de hacer entrega del excedente alimentario no puede relacionarse, en principio, con la previsión de favorecer la recuperación y donación de excedentes alimentarios (apdo. 2), ya que la donación exige un acto voluntario con ánimo de liberalidad. En la definición clásica de donación se subraya que a través de dicho acto una persona se empobrece en una fracción de su patrimonio, en provecho de otra persona que se enriquece con ella. Por tanto, no cabe interpretar que en el apartado 4 se regula una donación forzosa. Por otra parte, parece que el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 70/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

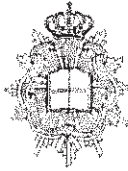
apartado 4 impone una obligación alternativa: o se hace entrega a las organizaciones humanitarias (sin compensación económica), o se destina "a compostaje o a cualquier otro uso que suponga una reutilización que se integre dentro de un proceso de economía circular". Esta lectura de la norma revelaría que no se impone la donación de tales excedentes, sino que cabe que los sujetos obligados los destinen al proceso productivo con las limitaciones señaladas, haciendo suyo el valor obtenido por la transformación. Sólo esta interpretación podría salvar la inconstitucionalidad de la norma. Sin embargo, las dudas subsisten en la medida en que la remisión al reglamento supone un cheque en blanco, y la reutilización se constriñe sin concurrir razones imperiosas para ello. Así pues, el precepto debe reformularse por las razones indicadas.

41.- Artículo 80. Antes de que la norma se refiera, por primera vez, al acrónimo IFAPA, debería indicarse la denominación completa (Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera").

42.- Artículo 81, apartados 3 y 4, y artículo 85. El Consejo Consultivo debe señalar que la redacción de estos preceptos presenta un contenido que podría considerarse parcialmente reiterativo, por lo que deberían armonizarse, refundiendo, en su caso, algunos de ellos. Dicha reiteración es palpable cuando se examina el contenido del artículo 81.3, en su primera parte hasta el punto y seguido, y el artículo 85. (TL)

43.- Sobre la definición del "Sistema de Información de la Cadena Alimentaria" (capítulo I del título XII). Se recomienda

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 71/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

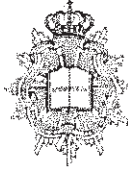
realizar una definición del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria acorde con su cometido y con las referencias que se realizan al mismo a lo largo del articulado. En la exposición de motivos se destaca que en el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria "se integrarán, como secciones, los respectivos registros, inventarios e instrumentos análogos existentes o requeridos en materia agroalimentaria". Sin perjuicio de lo anterior, dicho sistema puede concebirse fundamentalmente como un Registro de Registros (éstos se integran como "secciones" del mismo). Eso explica que el **artículo 86** señale que integrará la información propia con la proveniente de "otros registros", además de los inventarios e instrumentos análogos. Siendo así, debería acometerse su definición con más rigor, evitando su concepción como "una herramienta" (expresión utilizada en el **artículo 86.1**).

Por otro lado, debería salvarse la discordancia de número que se aprecia en el **apartado 4** del citado artículo, empleando para ello la expresión "que tengan o las graven".

44.- Artículo 87, apartado 2. No está justificado el empleo de la expresión inglesa "open data".

45.- Artículo 89, apartado 1. La primera parte de este apartado es más propia de la exposición de motivos: "*De acuerdo con el principio de desconcentración funcional y territorial, por razones de eficacia y de proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía, y por el interés público y estratégico de la agricultura, la ganadería y el desarrollo rural en la Comunidad Autónoma de Andalucía...*". La

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 72/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

norma propiamente dicha comienza a partir del punto y seguido (La Consejería ... mantendrá y desarrollará...).

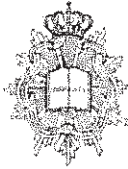
46.- Artículo 92. El precepto, en su párrafo a), utiliza la expresión "calificativo de domicilio". Realmente las dependencias podrán tener o no esa consideración, por lo que se sugiere la sustitución la expresión "calificativo de domicilio" por la de "la consideración constitucional de domicilio".

Igual observación cabe hacer respecto del artículo 93.d), que también utiliza el término "calificativo".

Más allá de lo anterior sería recomendable refundir la regulación de esta materia, que se trata por separado en los párrafos a) y d) del artículo 92, en el que se aborda nuevamente la cuestión al señalar que las dependencias ganaderas nunca podrá ser consideradas domicilio particular o parte del mismo cuando se encuentren anexas a dicho domicilio. Esta acotación del legislador exige traer a colación la doctrina expuesta por este Consejo Consultivo en diferentes dictámenes con fundamento en la jurisprudencia constitucional.

En este punto se da por reproducida la doctrina de este Consejo Consultivo, expuesta, entre otros, en el dictamen 460/2017 de este Consejo Consultivo. En efecto, hay que hacer notar la evolución jurisprudencial en relación con la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas. En este sentido, siguiendo lo expuesto en la STC 54/2015, de 16 de marzo (FJ 5, con cita de la doctrina sentada en la STC 69/1999, de 26 de abril, FJ 2), conviene precisar

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 73/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que «las personas jurídicas gozan de una intensidad menor de protección, por faltar una estrecha vinculación con un ámbito de intimidad en su sentido originario; esto es, el referido a la vida personal y familiar, sólo predicable de las personas físicas». Por dicho motivo aclara el Tribunal Constitucional lo siguiente: «...ha de entenderse que en este ámbito la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas y, en lo que aquí importa, de las sociedades mercantiles, sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros».

Siendo así, el referido dictamen recomendó la adopción de una fórmula más neutra como la que emplea el artículo 113 de la Ley General Tributaria (LGT) al regular la autorización judicial para la entrada en el domicilio de los obligados tributarios, en el que el deber de la Administración tributaria de obtener el consentimiento de los mismos o la oportuna autorización judicial se contempla cuando se pretenda entrar en el "domicilio constitucionalmente protegido" o efectuar registros en el mismo.

Igualmente, se considera que el último apartado del artículo 92 debería redactarse en forma de mandato imperativo ("se llevarán a cabo"), aludiendo específicamente a los principios en que se fundamenta esta limitación (proporcionalidad y menor onerosidad). La redacción podría ser

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 74/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



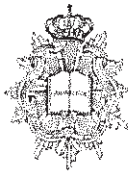
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

igual o similar a la siguiente: "Las actuaciones inspectoras se llevarán a cabo de la forma que menos afecte a la actividad normal desarrollada por las personas, explotaciones y empresas inspeccionadas, de conformidad con los principios de proporcionalidad y menor onerosidad".

47.- Artículo 94, apartados 2 y 4. Por lo que respecta al apartado 2, en relación con las medidas cautelares referidas en la norma, además de señalar que han de ser congruentes y proporcionadas, debería expresarse igualmente que han de ser acordes con los principios de efectividad y menor onerosidad, de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015.

En lo que atañe al **apartado 4**, debe especificarse con mayor claridad la situación en que la medida se haya acordado (por razón de urgencia inaplazable) antes de iniciar el procedimiento y debe hacerse en absoluta concordancia con los términos establecidos en el artículo 56 de la Ley 39/2015. Para empezar, en tal caso, no se trataría propiamente de una medida cautelar, puesto que este término se reserva a aquéllas que se adoptan después de dictada la resolución definitiva tras la tramitación de un procedimiento. Se trata, más bien, de una medida provisional (denominada por la doctrina como "medida provisionalísima" al adoptarse antes de empezar el procedimiento, para diferenciarlas de las provisionales, que son las adoptadas cuando se inician el procedimiento y antes de que se dicte la resolución final). En cualquier caso, convendría adecuar la redacción de este precepto a lo que regula el artículo 56 de la Ley 39/2015, que establece como regla general que estas medidas se acuerden "iniciado el procedimiento", sin perjuicio, como es lógico que se acuerden "antes" de iniciarlo,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 75/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pero, en tal caso, deberá hacerse con las limitaciones y las condiciones establecidas en su párrafo segundo, a cuyo contenido podría remitirse expresamente o bien trasladarse a él su dicción literal.

48.- Sobre el Título XIV (régimen sancionador).

Antes de formular las observaciones referidas al título XIV, conviene recordar la doctrina de este Consejo Consultivo en la materia (como se hace en el dictámenes 482/2017 con cita del 826/2015 y 553/2017, entre otros). En dicha doctrina se subraya, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que *«el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege»*, que comprende tanto una garantía formal como una garantía material *«de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo»*.

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, *«tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 76/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 77/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)».

En esta línea, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su artículo 27.1 que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley", y añade en su apartado 2 que "únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley". Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, "sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla" (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

Abundando en lo anterior, recordamos que en el dictamen 126/2018 este Consejo Consultivo señala que, tratándose de la potestad punitiva de la Administración, la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 78/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



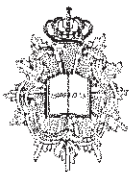
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Como se indica en dicho dictamen, se trata de respetar el denominado "principio de tipicidad", que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de "tipos abiertos" o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico, ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *«la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Del mismo modo, en el dictamen antes citado, recordamos que el Tribunal Supremo ha subrayado en numerosas sentencias

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 79/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que el legislador debe dar cumplimiento a las exigencias constitucionales antes referidas, determinando los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones, precisando de la manera más exacta posible el núcleo de comportamientos considerados ilícitos y el de sus respectivas sanciones. En este orden de ideas, el Tribunal Supremo subraya lo siguiente:

«Es un hecho, que deliberadamente o por simple imprevisión, existen en nuestro ordenamiento numerosos ejemplos de prohibiciones que, por deficiencias técnicas del régimen sancionador u otras causas no han llegado a traducirse en una respuesta de este carácter, y no es dable en tales supuestos suplir a nivel jurisdiccional las insuficiencias normativas en esta materia, tratando a toda costa de sancionar comportamientos prohibidos bajo la discutible imperatividad del binomio prohibición-sanción, pues no siempre la eficacia coercitiva de un mandato incumplido o de una prohibición no respetada determina una infracción sancionable, sustituida bien por una ejecución forzosa o por la inoperancia de lo realizado en contra de la prohibición» (STS de 28 de abril de 1998).

En este sentido, se ha destacado también que el mismo efecto antes referido se produce cuando el criterio con que pretende fijarse la tipificación o su graduación se determina con términos tales como "la trascendencia de los hechos" o "su significación", no tanto por el contenido más o menos indeterminado del concepto, sino porque deja en manos del órgano decisor la calificación como leve, grave o muy grave del incumplimiento, con unos parámetros referenciales tan

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 80/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

amplios y tan proclives a la inseguridad (STS de 10 de junio de 1998), lo que es susceptible de favorecer la proliferación de zonas de incertidumbre que hagan inviable su control judicial efectivo.

En suma, se insiste en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales.

Dicho lo anterior formulamos las siguientes observaciones

A) Título del artículo 95. El precepto se intitula "régimen jurídico". Quizá sería más preciso que se refiera al ámbito de aplicación de régimen sancionador que regula, pues el contenido de sus dos apartados cumple una función delimitadora.

B) Artículo 96. En primer lugar, en relación a los órganos con competencia para ejercer la potestad sancionadora, se constata que este extremo está regulado en el artículo 108 del Anteproyecto de Ley. Comoquiera que dicha regulación legal resulta obligada en virtud de la novedad introducida en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, cual es la reserva de ley para otorgar tal competencia, se considera que el precepto comentado debería remitirse al citado artículo 108 para que la regulación sea completa y coordinada.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 81/102
VERIFICACIÓN	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En segundo lugar, la expresión "legislación básica del procedimiento administrativo común" genera confusión, dada la significación que tienen desde el punto de vista del alcance de la competencia estatal en la materia. En efecto, hay que recordar que la Ley 39/2015 no es una "ley de bases" -a diferencia de la Ley 40/2015-, ya que la competencia que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución reserva al Estado en materia de procedimiento administrativo común es plena y exclusiva, sin perjuicio, eso sí, de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Por tanto, debe desaparecer de este artículo el término "básica" al referirse a dicha Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, lo que regula la Ley 39/2015 no son principios de la potestad sancionadora, sino los trámites del procedimiento administrativo común que son de aplicación al procedimiento sancionador al que también, obviamente, se aplicarán las especialidades que del mismo se establecen en dicha Ley.

Por tanto, cabría especificar en este artículo ambos extremos, indicando que: "*... de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y el procedimiento administrativo regulado en la Ley 39/2015, así como en el resto de disposiciones que la desarrollen*".

C) Artículo 98 (infracciones leves). En relación con la jurisprudencia antes referida, el Consejo Consultivo considera que debe realizarse un esfuerzo para determinar la conducta

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 82/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

infractora en diferentes apartados. Así, el "uso inapropiado de las infraestructuras agrarias" (apdo. 5) presenta una notable dosis de indeterminación. La expresión "o de modo que entrañen una infrautilización o degradación del suelo agrario" (apdo. 6) debe relacionarse expresamente con las obligaciones concretas que al respecto se establecen en el Anteproyecto de Ley. El apartado 7 es excesivamente vago al remitir a las "obligaciones reglamentarias que garanticen el menor impacto ambiental y el respeto a los criterios de la economía circular".

D) Artículo 99 (infracciones graves). Recordando nuevamente las exigencias que resultan de la jurisprudencia aludida anteriormente, este Consejo Consultivo considera que el apartado 4 debe introducir una mayor precisión en relación con el desarrollo de actividades que "no pueden tener la naturaleza de actividades complementarias", o con el ejercicio de las mismas "incumpliendo los requisitos y las condiciones establecidas". El apartado 8 introduce una dosis de inseguridad importante al tipificar como infracción grave el "incumplimiento grave" de los compromisos contraídos al suscribir un contrato territorial. En cambio, el apartado 9 considera como infracción grave la causación de daños en las infraestructuras, equipamientos y dotaciones referidos, sin consideración a la mayor o menor entidad del daño causado. En lo que respecta al apartado 12, debe concretarse cuándo se entiende producido el "incumplimiento de forma reiterada". Por otro lado, no parece fácil la identificación de las obligaciones incumplidas en las que existe una nueva remisión a la regulación reglamentaria. En el apartado 13, debe quedar claro que la emergencia se exige como presupuesto de la

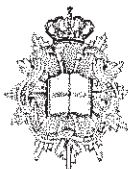
FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 83/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



calificación de la infracción en los dos supuestos cuando el requerimiento se formule tanto a los titulares de explotaciones agrarias como a las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera. La ubicación de esta exigencia en el enunciado actual puede dar lugar a confusión. El apartado 15, al introducir la expresión "seguimiento exacto y continuado" puede plantear dudas interpretativas sobre los supuestos merecedores de la calificación de la conducta como infracción grave.

E) Artículo 100 (infracciones muy graves). En cuanto a las muy graves, el apartado 1 resulta especialmente vago, al aludir a la falta de realización y de ejecución de las medidas de prevención y de evitación de riesgos y de reparación de daños, *"que, en virtud de la legislación vigente, les sean exigibles por la Administración"*. Por otro lado, dicho apartado emplea el pronombre "les", sin ponerlo en conexión con los sujetos infractores a los que la norma se refiere. El apartado 3 debe concretar de modo más preciso la conducta infractora, pues se refiera a la "negativa absoluta" a la actuación inspectora. Aunque existen infracciones que parten de un presupuesto similar, es importante que quede claro en qué consiste esa negativa absoluta por comparación a otras conductas que serían de "negativa relativa" (quizá de obstrucción) a la acción inspectora. El apartado 5 puede plantear dudas interpretativas en la medida en que exige que las actividades no amparadas por una autorización vigente impliquen "riesgo para las personas, animales o medio ambiente, sin ninguna otra precisión que permita la apreciación de esta circunstancia.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 84/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



F) Artículo 101, apartado 4. En vez de utilizar la expresión "sin perjuicio de que se pueda identificar y probar la responsabilidad del anterior sujeto tenedor o proveedor", debería emplearse la expresión "salvo que se pueda probar...". En el apartado 5, quizá sería más correcto emplear la expresión "terceras personas", en vez de "terceras partes".

G) Artículo 102 (sanciones), en relación con el artículo 103 (criterios de graduación). Ante todo, hay que hacer notar que la escala que se establece en el caso de las infracciones graves (desde 3.001 euros a 50.000 euros) y muy graves (entre 50.000 y 800.000 euros) pone de manifiesto la importancia de la calificación de las conductas infractoras y de los criterios de graduación de la sanciones. La diferencia de cuantía entre un extremo y otro de las respectivas escalas parece excesiva y pueden plantear problemas ante la posibilidad de que se apliquen sanciones de muy distinta intensidad para castigar conductas similares. El artículo 29.3 de la Ley 40/2015 prevé que, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Siendo así, o bien se reducen las diferencias entre los dos extremos de las escalas o se introducen diversos grados dentro de cada una de ellas, en función de unos criterios de graduación con un mayor desarrollo legal.

Por otro lado, el Consejo Consultivo considera que debe revisarse lo previsto en relación con el beneficio obtenido o el perjuicio irrogado por la comisión de la infracción. En la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 85/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

actual redacción del artículo 102.1 se indica que si se superan los importes de las multas previstas en ese mismo apartado, *“la sanción ascenderá hasta la cantidad que uno u otro alcance o, incluso, en el supuesto de las infracciones muy graves podrá elevarse hasta el duplo del beneficio obtenido por el infractor”*. El tope establecido en esta norma no concuerda con la filosofía que inspira el artículo 29.2 de la Ley 39/2015, en el que se dispone que en el establecimiento de sanciones pecuniarias se prevea que *“la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”*. La norma que se adopte como consecuencia de esta observación debe coordinarse con lo previsto en el artículo 103, apartado 4, en el que se dispone que: *“Cuando en la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador se determine la cuantía del beneficio ilícito obtenido por la comisión de las infracciones sancionadas, la sanción impuesta en ningún caso podrá ser inferior en su cuantía a dicho beneficio, independientemente de la cuantía que correspondiera según la tipificación de la infracción”*.

Por otro lado, en relación con la sanción accesoria del apartado 2.c) debe distinguirse entre las ayudas reconocidas y las solicitadas, pues sólo en este caso tiene sentido la previsión del período máximo de cinco años.

H) Artículo 106, apartado 3. Debe tenerse en cuenta la incorrección que resulta de la aplicación del término (y efectos) de la “interrupción”. Ciertamente la norma se refiere a las “interrupciones del cómputo” y no a la interrupción de la caducidad, lo que sería mucho más criticable, dada la notable y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 86/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

conocida diferencia que separa a la prescripción de la caducidad del procedimiento en este punto. Sin embargo, la redacción puede crear confusión y es técnicamente incorrecta o al menos susceptible de mejora en lo que concierne a la referencia a las "causas imputables a las personas interesadas" o a la "suspensión legal". En el caso de la caducidad, son cuatro el grupo de causas que pueden dar lugar a la suspensión: la conducta retardatoria o imputable al inculpado (art. 25.2 de la Ley 39/2015); la solicitud de informes preceptivos [art. 22.1.d)]; la prejudicialidad de los órganos comunitarios europeos y de la jurisdicción penal (art. 22.1.b), c) y g) de la Ley 39/2015]y otras causas legales (art. 22.1, a) y e) de la Ley 39/2015}. Y todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de ampliación del plazo de resolución en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 39/2015, que también podría llevarse al texto de este artículo. A la vista de estas consideraciones cabría plantearse completar el precepto en su redacción en estos extremos.

I) Artículo 107. Debería expresarse que tras el reconocimiento de la responsabilidad o el pago voluntario de la sanción pecuniaria procede dictar resolución expresa y ello por tres razones: En primer lugar, porque, aunque no lo exija expresamente el artículo 85 de la Ley 39/2015, así puede inferirse del artículo 21.1 de dicha Ley, es decir, debe dictarse resolución expresa que recoja la circunstancia del pago y la condena en los mismos términos que el acto de acusación (que debe haberse dictado, pues sin él no sería posible la iniciación ni tampoco esta reducción de la sanción). En segundo lugar, porque el pago voluntario de la sanción no puede implicar, por sí mismo y en todo caso, la terminación del procedimiento sancionador

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 87/102
	MARÍA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



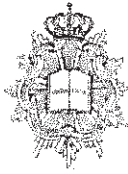
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cuando deban resolverse otros extremos como, por ejemplo, la reposición de la situación alterada o el pago de indemnizaciones, lo que convendría dejarlo referenciado en dicha resolución. En tercer lugar, porque el inculpado ha podido optar por el pago anticipado de la sanción pecuniaria, pero no reconocer su culpabilidad (en cuyo caso sólo se beneficiaría del 25% de la reducción). Si hay pago voluntario sin reconocimiento de responsabilidad cabe, en buena lógica, sostener que la forma de canalizar la defensa de esa responsabilidad que no se ha reconocido no puede ser otra que con la interposición de un recurso, cuyo plazo comenzaría a computarse el día siguiente a la notificación fehaciente de la resolución.

49.- Artículo 108. Aunque la expresión "circunscripción provincial" (apartado 1) no sea incorrecta, en el plano en que nos movemos debería sustituirse por provincia, que lisa y llanamente sirve a la finalidad delimitadora pretendida. Por otro lado, debería revisarse la expresión "sanción rescisoria de privación de derechos" (apartado 5) por otra más llana, evitando la imprecisión técnica y la redundancia en la que se incurre al emplear dicha expresión.

50.- Disposición adicional primera. Su contenido supone un mandato dirigido a la producción normativa, aunque lo sea en un aspecto puntual, cual es la incorporación al Sistema de Información de la Cadena Alimentaria de los registros, inventarios, censos e instrumentos análogos que se mencionan. Siendo así, bajo la premisa de que no se trata de simples medidas administrativas, dicho mandato debería plasmarse en una disposición final.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 88/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



51.- Disposición adicional cuarta. Debería estarse al resultado de la Ley que se pretende aprobar en esta materia, siguiendo el curso de la tramitación parlamentaria.

52.- Disposición adicional quinta. Bajo el título disponibilidad presupuestaria, la disposición comentada establece lo siguiente: *"Las medidas de fomento que se prevén en la presente ley estarán sujetas a disponibilidades presupuestarias existentes, de conformidad con lo dispuesto en la letra j) del artículo 119.2 del Texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía"*. Hay que hacer notar que la disposición resulta innecesaria. Presumiblemente parte de un defectuoso entendimiento del artículo 119.2.j) del citado Texto Refundido, ya que la obligación prevista en este precepto se refiere, en puridad, a las normas reguladoras de las respectivas subvenciones y la Ley que se tramita no lo es, en puridad, aunque contenga principios y criterios vinculantes para dichas normas. Por dicho motivo, la disposición analizada puede considerarse perturbadora, de modo que se propone su supresión.

53.- Disposición adicional sexta. El supuesto, para cuya regulación se invocan "razones excepcionales", suscita dudas desde el punto de vista de la normativa reguladora del patrimonio de la Junta de Andalucía. Aunque estamos ante una regulación legal, que formalmente podría exceptuar la aplicación del régimen general para un caso singular, la mera posesión pacífica y continuada de un bien de una Administración Pública no puede entenderse del mismo modo que la que puede acontecer *inter privatos*, de modo que opere como

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	11/04/2018	PÁGINA 89/102
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



causa legitimadora de una solución excepcional. Por tal razón, debe reformularse el precepto o, en su caso, suprimirse.

54.- Disposición transitoria segunda. En vez de aludir a la retirada del reconocimiento, debería emplearse el término "revocación".

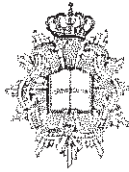
55.- Disposición transitoria tercera. La norma debe relacionarse con la observación realizada sobre la adicional sexta, por lo que procede la misma calificación. En cualquier caso, la mención al "título de ocupación de tierras" no parece adecuada.

56.- Disposición derogatoria única. En el apartado d) debería emplearse el verbo en presente ("por la que se regula"), y no en pasado ("por la que se regulaba").

57.- Disposición final séptima, apartado cinco (modificación de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía), en la redacción dada al artículo 27. La nueva redacción que se propone para el apartado 1.b) del artículo 27 dispone lo siguiente:

«Por las personas inspectoras o veedoras de los órganos de control propios de las DOP, IGP e IGBE para los servicios de control y vigilancia de las mismas, personas inspectoras y auditoras de los organismos de control que posean delegación de control oficial por parte de la Consejería con competencias en calidad agroalimentaria acreditados según la norma ISO 17020:2012 "Evaluación de la conformidad. Requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 90/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la inspección”, que tendrán igual tendrán igual consideración y atribuciones que el personal inspector de las administraciones públicas, a los efectos de la inspección, a excepción de las propias de los agentes de la autoridad».

Seguidamente, el apartado 2 del artículo modificado dispone:

«El personal que lleve a cabo funciones de inspección o control levantará actas, que incluirán todas las actuaciones y observaciones ocurridas durante la inspección, teniendo aquellas valor probatorio de los hechos recogidos en las mismas que resulten de su constancia personal para los actuarios. Los hechos consignados en las actas se presumen ciertos, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar las personas inspeccionadas.

»Tendrán la consideración de actas los registros, y cuadernos de inspección o auditorías empleados durante las actuaciones de control por los organismos independientes de control».

En relación con esta regulación, damos por reproducida la observación III.12 realizada en el dictamen 462/2010 de este Consejo Consultivo, en la que, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, pusimos de manifiesto que la función inspectora es

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 91/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

un ejemplo prototípico de ejercicio de potestades públicas con arreglo al modelo constitucional de función pública, y añadimos que, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, ha de ser reservada a los funcionarios de carrera cuando sea desarrollada por personal de la Administración de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la presunción de veracidad, en aquel dictamen recordamos que el artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere a ella ciñéndola a los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes. En lo que ahora nos atañe, las premisas que exige dicha norma, inserta en los principios del procedimiento sancionador, no son sino expresión del referido modelo constitucional de función pública, que no permite que las funciones inspectoras se reserven a personal laboral o de otra naturaleza, como tampoco es concebible que la presunción de veracidad se extienda a hechos constatados por quienes no tienen la condición de funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad.

Por estas razones, concluimos en el citado dictamen (462/2010) que era necesario reformular el Anteproyecto de Ley de la calidad agroalimentaria y pesquera de Andalucía, en el sentido antes indicado.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 92/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pues bien, la redacción que se pretende dar al artículo 27 no admite reparo en cuanto que la función inspectora llevada a cabo por la Junta de Andalucía en este ámbito se reserva ahora, expresamente, al personal funcionario de la Consejería competente en materia agraria y pesquera [apdo. 1.a)] al que se atribuye, en el ejercicio de sus funciones, la consideración de autoridad. Tampoco suscita duda la atribución de valor probatorio de los hechos recogidos en las actas levantadas por dichos funcionarios.

En este sentido, nos remitimos a lo expuesto por este Consejo Consultivo en anteriores ocasiones y a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional. Entre los pronunciamientos más recientes, cabe citar, *mutatis mutandis*, el contenido en la STC 161/2016, de 3 de octubre, cuyo fundamento jurídico tercero señala que «las exigencias constitucionales vinculadas a la presunción de inocencia no excluyen el valor probatorio de las actas, boletines, partes o informes donde los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones».

En este orden de ideas, la sentencia citada (*ibidem*) expone lo siguiente:

«...sin embargo, se precisa de forma reiterada en nuestra jurisprudencia desde la inaugural STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), que si bien las constataciones documentales por funcionarios tienen un valor probatorio que va más allá de la denuncia, está excluida absolutamente su eficacia como una presunción iuris et de iure de veracidad o certeza del

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 93/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

contenido de los documentos. Se parte, por el contrario, de que el acta constituye un primer medio de prueba –que aporta la Administración– sobre los hechos que consten en ella, cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8; 14/1997, de 28 de enero, FJ 7; 169/1998, de 21 de julio, FJ 2, y 35/2006, de 13 de febrero, FJ 6). Esa doctrina se ha proyectado no sólo a las actas o diligencias de inspección *stricto sensu* contempladas en una normativa sectorial específica de las que se ocupaba la STC 76/1990, sino, en general, “a las actuaciones administrativas, formalizadas en el oportuno expediente” (STC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 4), incluidas las “declaraciones suscritas por los agentes de la autoridad” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 11). Incluso cuando se ha anclado normativamente al art. 137.3 LPC aquí discutido, como ocurrió en el análisis de la eficacia probatoria de los boletines de denuncia de los agentes de la policía local (STC 35/2006, de 13 de febrero, FJ 6), se ha destacado que el valor probatorio que ese precepto atribuye a esos documentos sigue las pautas señaladas en la STC 76/1990. Su valor estriba en ser una forma de iniciación del procedimiento y en aportar una prueba de cargo, que debe ser objeto de valoración junto con el resto de pruebas practicadas en el mismo plano y conforme a los mismos criterios de racionalidad, pudiendo ser prueba de cargo suficiente en vía administrativa, pero también en vía contencioso-administrativa sin necesidad de reiterarse, colocando al administrado en la tesitura de tener que abandonar su pasividad para evitar su sanción, que es lo que le permite la presunción de inocencia en tanto no exista esa prueba de cargo».

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 94/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La misma sentencia precisa en su fundamento jurídico cuarto lo que sigue:

«Con carácter general, la declaración documentada de que se trate ha de reunir ciertas características de emisión y acceso al procedimiento sancionador que garanticen el respeto al derecho a la presunción de inocencia y al derecho de defensa. Esas características la hacen merecedora de la calificación jurídica de prueba. Como es sabido, existirá una vulneración del derecho a la presunción de inocencia "cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos competentes 'hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías'" (STC 66/2007, FJ 6). En la traslación modulada de las garantías del art. 24.2 CE al orden administrativo, los valores que subyacen a los derechos fundamentales en juego exigen de las diligencias de prueba, frente a las mayores garantías en el proceso penal, "unas mínimas condiciones objetivas y subjetivas que hagan posible su fiabilidad. Y si las primeras parecen centrarse en su normatividad y en la posibilidad de contradicción, las segundas aluden a las características del sujeto que las practica", limitándose su valor probatorio a los hechos comprobados directamente por un funcionario (STC 56/1998, de 16 de marzo, FFJJ 4 y 5). Esas exigencias conectan, de un lado, con el fundamento del valor probatorio de las actuaciones administrativas en cuestión, esto es, con el hecho de que tales documentos incorporen una verdadera actividad probatoria efectuada con inmediación por personal cualificado e imparcial referida a hechos objetivos. Así, la especialidad, imparcialidad y objetividad se vincula al estatus funcional, imprescindible cuando se ejercen potestades públicas, como es el caso de las

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 95/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juniadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

funciones de vigilancia e inspección definitivas de la actividad administrativa en que se generan las diligencias (art. 9.2 de la Ley del estatuto básico del empleado público); y se circunscribe asimismo el valor probatorio a los hechos y datos objetivos comprobados directamente por el emisor [SSTC 76/1990, FJ 8 b), o 70/2012, FJ 4], identificado y signatario del documento (STC 97/1995, de 20 de junio, FJ 4). Y de otro lado, con la garantía de contradicción, principio esencial en todo procedimiento administrativo y, singularmente, del sancionador por mor de la vigencia en este ámbito del derecho a la presunción de inocencia».

Pues bien, en concordancia con lo anterior, el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 establece lo siguiente: "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario."

Sentado lo anterior, cabe concluir que el apartado 2 del artículo 27 modificado, en la medida en que se refiere a las actas del "personal que lleve a cabo funciones de inspección o control" y no ciñe la regulación a las actas levantadas por el personal funcionario y extiende el valor probatorio en cuestión al disponer que "tendrán la consideración de actas los registros, y cuadernos de inspección o auditorías empleados durante las actuaciones de control por los organismos independientes de control", resulta contrario a la doctrina constitucional expuesta y a lo dispuesto en la Ley 39/2015, por lo que debe modificarse o suprimirse.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 96/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

58.- Disposición final octava. Su contenido, como revela su título (régimen transitorio de la artesanía alimentaria) es propio de una disposición transitoria.

59.- Disposición final novena. Al regular la "habilitación general para el desarrollo y ejecución", esta norma debería tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 39/2015, cuyo artículo 129 dispone en su apartado 4 que "las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo", precisando además que, *"la atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante"*.

60.- Disposición final décima (entrada en vigor). Esta disposición final dispone que la Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. El Consejo Consultivo ha destacado desde su dictamen 218/2005 la importancia de contemplar un periodo de *vacatio* de la norma, particularmente cuando su desconocimiento podría situar en una posición comprometida a sus destinatarios, como ocurre en las disposiciones que prevén un régimen sancionador de inmediata aplicación.

En este sentido, como indica el referido dictamen y otros posteriores, hay que hacer notar que, razones de seguridad jurídica exigen que, en lo que al régimen sancionador se refiere, se respete al menos el período ordinario de *vacatio*,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 97/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pues de otro modo se puede dar lugar a que sean sancionadas determinadas conductas sin que el sujeto infractor haya podido conocer sus consecuencias punitivas. Tal y como la doctrina ha puesto recientemente de manifiesto, la exigencia de un período suficiente de *vacatio* tiene como finalidad principal hacer posible el conocimiento de la norma por los ciudadanos y los operadores jurídicos; una garantía que está implícita en la exigencia constitucional de publicidad de las normas (art. 9.3 de la CE) y que redobla su significación cuando aparece vinculada con el mandato de certeza derivado del artículo 25.1 de la Constitución, es decir, con la *lex certa*, que por definición debe ser susceptible de aprehensión por sus destinatarios.

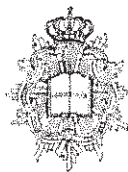
En consecuencia, debe modificarse esta disposición final para exceptuar de la inmediata entrada en vigor aquellas disposiciones de régimen sancionador u otras de consecuencias desfavorables anudadas al cumplimiento de los preceptos que resulten de aplicación inmediata.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas **(FJ II)**.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 98/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.- En cuanto al contenido del proyecto, se formulan las siguientes observaciones, de las que se distingue:

A) Deben modificarse las disposiciones que se relacionan, en la medida en que pueden contravenir el ordenamiento jurídico:

(1) Artículo 13 (Observación III.13, desde el párrafo 2º hasta el final). (2) Disposición final séptima (Observación III.57).

B) Por razones de seguridad jurídica, deben atenderse a las observaciones siguientes:

(1) El concepto de "personas jóvenes", empleado en el artículo 8 y preceptos concordantes, y la condición de "preferencia" (Observación III.10). (2) Artículo 18 (Observación III.17, último párrafo). (3) Artículo 23, apartados 1 y 4 (Observación III.21). (4) Artículo 28 (Observación III.24). (5) Artículo 30, apartado 1 (Observación III.25). (6) Artículo 41 (Observación III.29). (7) Artículo 68 (Observación III.37, último párrafo). (8) Artículo 94, apartado 4 (Observación III.47). (9) Disposición final décima (entrada en vigor) (Observación III.60).

C) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:

(1) Observación general de técnica legislativa (Observación III.1). (2) Observación general sobre la *lex repetita* (Observación III.2). (3) Artículo 6 (Observación

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 99/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



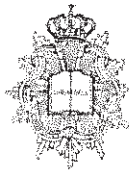
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.8, desde primer párrafo hasta el cuarto párrafo). (4) Artículo 12, apartado 2 (Observación III.12). (5) Artículo 14, apartado 2 (Observación III.14). Esta observación se hace extensiva al artículo 15.2. (6) Artículo 16, apartado 2 (Observación III.15). (7) Artículo 18 (Observación III.17, párrafos 1º, 2º y 3º). (8) Artículo 21 (Observación III.19). (9) Artículo 22, apartado 2 (Observación III.20). (10) Artículo 31, apartado 3 (Observación III.26, párrafo 1º). (11) Artículo 74 (Observación III.40). (12) Artículo 92 (Observación III.46, desde primer párrafo hasta el párrafo 5º). (13) Artículo 93.d) (Observación III.46, párrafos 1º y 2º). (14) Sobre el Título XIV (régimen sancionador) [Observación III.48, letras B) párrafos 2º, 3º y 4º, C), D), E), G) y I)]. (15) Disposición adicional quinta (Observación III.52). (16) Disposición adicional sexta (Observación III.53). (17) Disposición transitoria tercera (Observación III.55).

D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

(1) Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación III.3). (2) Índice del Anteproyecto de Ley (Observación III.4). (3) Exposición de motivos (Observación III.5). (4) Artículo 1 en relación con el artículo 3 (Observación III.6). (5) Artículo 5 (Observación III.7). (6) Artículo 6 (Observación III.8, último párrafo). (7) Artículo 7 (Observación III.9). (8) Artículo 11, apartados 3 y 4 (Observación III.11). (9) Artículo 13 (Observación III.13, primer párrafo). (10)

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 100/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Artículo 17, apartados 1 y 2 (Observación III.16). (11)
Artículo 19, (Observación III.18). (12) Artículo 23,
apartado 3 (Observación III.21). (13) Artículo 25, apar-
tado 2 (Observación III.22). (14) Artículo 26, apartado
2 (Observación III.23). (15) Artículo 31, apartado 3
(Observación III.26, párrafos 2º y 3º). (16) Artículo 33
(Observación III.27). (17) Artículo 34, apartado 2 (Ob-
servación III.28). (18) Artículo 41, apartado 1 (Obser-
vación III.30). (19) Artículo 45, apartado 2 (Observa-
ción III.31). (20) Artículo 51, apartado 1.d) (Observa-
ción III.32). (21) Artículo 58, apartado 1 (Observación
III.33). (22) Artículo 62, apartado 4 (Observación
III.34). (23) Artículo 64, apartado 2 (Observación
III.35). (24) Artículo 66, apartado 2 (Observación
III.36). (25) Artículo 68 (Observación III.37, primer pá-
rrafo). (26) Título del capítulo II del título X y artí-
culo 70 (Observación III.38). (27) Artículo 73, apartado
1 (Observación III.39). (28) Artículo 80 (Observación
III.41). (29) Artículo 81, apartados 3,4 y artículo 85
(Observación III.42). (30) Sobre la definición del "Sis-
tema de Información de la Cadena Alimentaria" (capítulo
I del Título XII) (Observación III.43). (31) Artículo
87, apartado 2 (Observación III.44). (32) Artículo 89,
apartado 1 (Observación III.45). (33) Artículo 92 (Ob-
servación III.46, último párrafo). (34) Artículo 94,
apartado 2 (Observación III.47). (35) Sobre el Título
XIV (régimen sancionador) [Observación III.48, letras
A), B) primer párrafo, F) y H)]. (36) Artículo 108 (Ob-
servación III.49). (37) Disposición adicional primera
(Observación III.50). (38) Disposición adicional cuarta
(Observación III.51). (39) Disposición transitoria se-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 101/102
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gunda (*Observación III.54*). **(40) Disposición derogatoria única** (*Observación III.56*). **(41) Disposición final octava** (*Observación III.58*). **(42) Disposición final novena** (*Observación III.59*).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL.- SEVILLA

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	11/04/2018	PÁGINA 102/102
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	