

DICTAMEN N° 637/2018

OBJETO: Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el documento de acompañamiento al transporte de productos agrarios y forestales.

SOLICITANTE: Consejería de Agricultura, pesca y Desarrollo Rural.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gallardo Castillo, María Jesús
Gorelli Hernández, Juan
Moreno Ruiz, María del Mar
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

Secretaría:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 26 de septiembre de 2018, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 1 de agosto 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 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del 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 a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

En este punto debe tenerse en cuenta que el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo determina que el período anual de vacaciones es el mes de agosto, durante el cual se interrumpe el plazo de emisión de dictámenes, continuándose en el mes de septiembre (art. 71.3 del citado Reglamento, en relación con la disposición adicional segunda).

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 9 de agosto de 2017 el Consejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, a propuesta de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, ordena iniciar la tramitación del procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el documento de acompañamiento del transporte de productos agrarios y forestales. A dicho acuerdo se acompaña la siguiente documentación:

- Informe sobre la realización de consulta pública previa, de fecha 19 de abril de 2017.

- Justificante de haber realizado dicha consulta previa.

- Primer borrador del Proyecto de Decreto (versión: 16/06/2017).

- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto de Decreto, de 3 de agosto de 2017, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

- Memoria económica y anexos, de 3 de agosto de 2017, en los que consta la incidencia económico-financiera del Proyecto de Decreto.

- Formulario, cumplimentado con fecha 3 de agosto de 2017, sobre los criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía.

- Informe de evaluación de impacto de género, de fecha 3 de agosto de 2017, emitido teniendo en cuenta lo estipulado en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que lo regula.

- Memoria sobre la repercusión de los derechos de la infancia, de 3 de agosto de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula en Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

- Relación de Consejerías, organismos y centros directivos afectados por la norma en estudio, de fecha 3 de agosto de 2017.

2.- Por Resolución de la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera de 11 de agosto de 2017, se somete el Proyecto de Decreto a información pública por un período de 30 días hábiles, resolución que se publica en BOJA núm. 161, de 23 de agosto de 2017.

3.- Mediante sendos oficios y comunicaciones interiores de 24 de agosto de 2017 la Dirección General proponente solicita que formulen alegaciones y expongan su parecer los siguientes órganos o entidades: Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos; Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil; Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía; Secretaría General de Agricultura y Alimentación; Dirección General de Ayudas Directas y Mercados e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

4.- El 19 de octubre de 2017 se elabora nuevo formulario sobre los criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía.

5.- Figuran a continuación el segundo y tercer borrador del Proyecto de Decreto (versiones: 31.10.17 y 07/02/2018).

6.- Consta en el expediente que se han emitidos los siguientes informes preceptivos:

- Del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (7 de septiembre de 2017).
- De la Dirección General de Planificación y Evaluación (14 de septiembre de 2017).
- De la Unidad de Igualdad de Género (18 de septiembre de 2017).
- De la Dirección General de Presupuestos (6 de octubre de 2017).

- De la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (3 de noviembre de 2017).
- Del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (23 de enero de 2018).
- Del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (10 de abril de 2018).

7.- En los trámites de información pública e informes solicitados, se han recibido alegaciones de los siguientes órganos o entidades: Delegaciones Territoriales de la Consejería en Granada (14 de septiembre de 2017), en Sevilla (3 de octubre de 2017) y Almería (17 de octubre de 2017); Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (11 de septiembre de 2017); Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos (20 de septiembre de 2017); Dirección General de Ayudas Directas y Mercados (21 de septiembre de 2017); Dirección General de Industrias y Cadena Alimentaria (10 de abril de 2018); Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica (16 de abril de 2018); Ministerio del Interior (19 de octubre de 2017); Cooperativas Agro-Alimentarias de Andalucía (3 de octubre de 2017); ASAJA Andalucía (4 de octubre de 2017); COAG Andalucía (4 de octubre de 2017); ECOVALIA (4 de octubre de 2017); y Asociación de Defensa Forestal de Sierra Morena (2 de octubre de 2017).

8.- Con fecha 7 de marzo de 2018, la Secretaría General Técnica emite informe a los efectos previstos en el artículo 45.2) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; informe que es valorado por la Dirección General proponente con fecha 27 de abril de 2018.

9.- La Dirección General de Producción Agrícola y Ganadería valora, mediante informes fechados el 20 y el 30 de abril de 2018, las alegaciones presentadas durante la tramitación del procedimiento.

10.- Consta a continuación redactado el cuarto borrador del Proyecto de Decreto en formato "Decisión" (versión: 28.05.18).

11.- El 4 de junio de 2018 el Servicio de Producción Agrícola de la Dirección General proponente de la norma elabora memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación.

12.- Remitido el expediente para informe del Gabinete Jurídico, éste lo emite con fecha 13 de julio de 2018, formulando diversas consideraciones al texto (informe SSPI00027/18). Dicho informe consta valorado con fecha 30 de julio de 2018.

13.- Con fecha 20 de julio de 2018, el Servicio de Producción Agrícola elabora memoria justificativa para hacer contar que en la tramitación del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a la normativa en materia de Transparencia Pública, y en particular a lo dispuesto en el artículo 13.1 de la ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

14.- En informe de 30 de julio de 2018 el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al Proyecto de Decreto.

15.- El Proyecto de Decreto fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión del día 30 de julio de 2018, en la que, tras formular una observación, se acordó solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

16.- El Proyecto de Decreto que se somete a dictamen de este Órgano Consultivo (versión: 31.07.18) consta de preámbulo, veintidós artículos distribuidos en un título preliminar y tres títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y un anexo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural solicita dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el documento de acompañamiento al transporte de productos agrarios y forestales.

El artículo 1 del Proyecto de Decreto se refiere al doble objeto reflejado en su título y subraya los fines informativos y de control que la disposición está llamada a cumplir, siendo obvio que el Registro que se crea puede facilitar la planificación y toma de decisiones en los sectores agrícola, ganadero y forestal, así como a la trazabilidad y control de la higiene

de los respectivas producciones y a la verificación de la legítima procedencia de los productos agrarios o forestales de carácter alimentario en el caso del Documento de Acompañamiento al Transporte de Productos Agrarios y Forestales.

Respondiendo a dichos fines, el Proyecto de Decreto destina el título preliminar a definir su objeto y fines, ámbito de aplicación y definiciones (arts. 1, 2 y 3 respectivamente), para después abordar la regulación del Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía en su título I (REAFA), concretando en su capítulo I diversos aspectos como su naturaleza, adscripción y funcionamiento (arts. 4 a 7). El mismo título se ocupa en su capítulo II (arts. 9 a 19) del procedimiento de inscripción, regulando los datos inscribibles, comprobación de datos, obligatoriedad y modos de inscripción, efectos y vigencia de la inscripción, así como la cancelación y baja.

El título II (artículo 20 y 21) regula el Documento de Acompañamiento al Transporte de Productos Agrarios y Forestales (DAT) regulando su contenido y obligatoriedad, así como las modalidades de expedición.

Finalmente, el título III se refiere al régimen sancionador.

Descrito a grandes rasgos el contenido del Proyecto de Decreto, cabe afirmar que su amparo competencial se encuentra en los artículos 48 y 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El primero dispone en su apartado 1 que corresponde a la

Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, y el apartado 3 del mismo artículo se refiere a la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a, 13.^a, 16.^a, 20.^a y 23.^a de la Constitución, sobre 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. Por su parte, el artículo 57.1.a) establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, en materia de montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.

Asimismo, en la medida en que se crea el REAFA, se atribuyen competencias y se regula el procedimiento de inscripción, cabe señalar que el artículo 47 del Estatuto de Autonomía para Andalucía prevé la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.

Por lo demás, cabe señalar que la disposición examinada es acorde con la normativa de la Unión Europea que se cita en el propio preámbulo del Proyecto de Decreto y con lo previsto en

la normativa estatal. A este respecto, como bien se indica en el expediente, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, establece en su artículo 25 que *“las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, crearán o mantendrán los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria”*. A su vez, el artículo 5 del Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola, crea el Registro General de la Producción Agrícola, en el que se inscribirán las explotaciones agrícolas comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, precisando que dicho Registro *“se nutrirá de los datos de los diferentes Registros autonómicos ya creados”*.

En lo que concierne al marco legal de la Comunidad Autónoma la disposición proyectada conecta de manera particular con la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de calidad agroalimentaria y pesquera de Andalucía, cuyo objeto, en el marco de la normativa de la Unión Europea y de la normativa básica del Estado, es precisamente -según se desprende de su artículo 1.b)- *“El establecimiento de las normas necesarias para garantizar la calidad, el origen, en su caso, y la conformidad de los productos agroalimentarios y pesqueros con sus normas específicas de calidad, y asegurar, en este ámbito, la protección de los derechos y legítimos intereses de los agentes económicos, operadores y de las personas consumidoras finales, garantizando a estas una información correcta y completa sobre la calidad agroalimentaria y pesquera de los productos”*. En lo que res-

pecta al documento de acompañamiento objeto de regulación, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 6, apartados 6 y 7, que damos por reproducidos.

En suma, puede concluirse que la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes para aprobar la norma reglamentaria objeto de análisis, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, en el ejercicio de su originaria potestad reglamentaria (art. 119.3 del Estatuto de Autonomía), y de conformidad con lo previsto en los artículos 27.9 y 44.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

II

Sentado lo anterior, nos referimos a la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto, regida, fundamentalmente, por las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y normas concordantes.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula “la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”). En relación con dicho título, damos por reproducida la síntesis de la STC 55/2018, de 24 de mayo, que se realiza en el dictamen 475/2018. El preámbulo de la norma afirma que el Proyecto de Decreto se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley

39/2015 y en este sentido se argumenta el porqué de las soluciones que se adoptan en el Proyecto de Decreto.

En este plano, adelantamos ya que la tramitación se ajusta a las prescripciones legales y reglamentarias para la elaboración de las disposiciones reglamentarias.

En efecto, cabe destacar que, previamente al inicio del procedimiento, consta que la norma se ha sometido a consulta pública. En este sentido consta informe de fecha 19 de abril de 2017 de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera y documento justificativo de haberse realizado dicha consulta.

El procedimiento se inicia por Orden del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de fecha 9 de agosto de 2017, a propuesta de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une una propuesta del Proyecto de Decreto, memoria justificativa sobre la necesidad de la elaboración de la citada norma, y memoria económica, elaborada de conformidad con 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 económica-financiera. Asimismo se acompaña, debidamente cumplimentado, el formulario para determinar la incidencia de la norma en relación con el informe preceptivo previsto en el artículo 3.1º) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Se han incorporado al expediente los informes procedentes de los siguientes órganos: Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (7 de marzo de 2018), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (6 de octubre de 2017), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Dirección General de Planificación y Evaluación (14 de septiembre de 2017), según lo dispuesto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía. También se incorpora informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (13 de abril de 2018), de conformidad con lo establecido en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y en los artículos 2 y 3.2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. El texto se ha sometido a informe del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (7 de septiembre de 2017).

También se ha emitido el preceptivo 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 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. Consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería ha formulado diversas observaciones al citado informe con fecha 18 de septiembre de 2017.

Asimismo se ha emitido, con fecha 3 de agosto de 2017, memoria sobre la repercusión de los derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, y en la que se pone de manifiesto que la aprobación de la norma no tendrá repercusión sobre los derechos de la infancia.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en sesión celebrada el 23 de enero de 2018, emitió el informe 01/2018, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007.

El Proyecto de Decreto ha sido informado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (13 de julio de 2018), de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Por otra parte, el Proyecto de Decreto se remitió a observaciones e informes de las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006. Asimismo, consta "Resolución de 11 de agosto de 2017, de la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera, por la que se somete a información pública el Proyecto de Decreto por un plazo de treinta días (BOJA núm. 161, de 23 de agosto de 2017).

Con fecha 4 de junio de 2018 el Servicio de Producción Agrícola de la Dirección General proponente elabora memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación. Asimismo, el 20 de julio de 2018, elabora memoria justificativa para hacer constar que se ha dado cumplimiento a la normativa en materia de transparencia pública, según lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

El Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto en su informe de 30 de julio de 2018, antes de que éste fuese remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

El Proyecto de Decreto ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (30 de julio 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.

Se ha de reseñar que las observaciones y sugerencias formuladas en la sustanciación del procedimiento han sido examinadas y valoradas de forma precisa por el órgano que tramita el procedimiento, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

III

Examinada la tramitación, formulamos diversas observaciones sobre el Proyecto de Decreto. Antes de ello dejamos señalado que en estos momentos se tramita el Proyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía cuyo artículo 27 regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía configurándolo como una sección del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, en la que habrán de inscribirse obligatoriamente todas las explotaciones agrarias, forestales o mixtas ubicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con independencia de que soliciten o no la percepción de ayudas o cualquier otra medida de fomento establecida en el marco de la política agraria. La disposición final octava prevé la unificación de registros de contenido agrario y agroalimentario, contemplando la incorporación al Sistema de Información de la Cadena Alimentaria previsto en el artículo 84 de la información relevante de todos los registros, inventarios, censos e instrumentos análogos competencia de la Administración de la Junta de Andalucía que, por su naturaleza y ámbito, sean susceptibles de integración. Por otra parte, el artículo 67 de dicho Proyecto de Ley regula el Documento de Acompañamiento al Transporte con un determinado contenido, prescribiendo que reglamentariamente se establecerá la estructura, el formato, que será preferentemente electrónico y el contenido de dicho Documento que, en todo caso, deberá respetar las exigencias de información de la Unión Europea.

Siendo así, debería procurarse la debida coordinación y armonía entre ambos textos.

Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observación sobre la redacción del Proyecto de Decreto. En términos generales cabe afirmar que el Centro Directivo que ha impulsado el Proyecto de Decreto ha logrado una redacción cuidada y comprensible para la generalidad de los destinatarios, pese a la dificultad que comporta el inevitable empleo de conceptos técnicos. Sin perjuicio de lo anterior, resulta aconsejable realizar una última revisión gramatical, especialmente en lo que concierne al uso de mayúsculas y otros aspectos que contribuirían a mejorar dicha redacción. A título de ejemplo, debe señalarse que en diferentes ocasiones se escribe "TITULO" sin tilde cuando debe llevarla según las reglas de acentuación gráfica de la lengua española. Asimismo, en la disposición transitoria única apartado 2 se observa una discordancia de número ("dispondrá" debería sustituirse por "dispondrán", puesto que el verbo se refiere a las explotaciones). Por otro lado, debería emplearse una misma regla en lo que concierne al uso de mayúsculas. Así, en el párrafo décimo del preámbulo debería escribirse "Administración", en vez de "administración".

2.- Artículo 1, apartado 2, párrafo c). Según esta norma entre los fines del Decreto se encuentra el de "Participar en el control de la trazabilidad de los productos alimentarios y la legítima procedencia de las mercancías". Para expresar correctamente dicha finalidad debería sustituirse el verbo "participar" por "contribuir".

3.- Título del artículo 4 y apartado 1. Considerando el alcance de dicho artículo, su título actual ("Creación, naturaleza y adscripción") ganaría en precisión si se añadiera la expresión "régimen jurídico".

Por otro lado, el apartado 1 dispone que se crea el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía (en adelante REAFA) como *"un registro de naturaleza administrativa y carácter público e informativo, que funcionará de acuerdo con los principios de coordinación e interoperatividad con otros registros, sistemas de información y bases de datos que se encuentren adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, así como con aquellos que sean competencia de otras Administraciones Públicas"*. Sin perjuicio del desarrollo que después se realiza, lo usual es que en este primer precepto que proclama la creación del REAFA se contenga una referencia sumaria al objeto y finalidad del Registro, lo cual no es equivalente a la simple proclamación de su carácter administrativo e informativo.

4.- Artículo 4, apartado 4. El inciso final de este apartado dispone que *"El REAFA no dirimirá cuestiones relacionadas con la propiedad de los bienes ni la titularidad de los derechos que integran las explotaciones, ni dará fe de las mismas, las cuales tendrán que sustanciarse a través de los medios legales y procedimentales correspondientes"*. La función de dirimir o no ese tipo de cuestiones escapa al ámbito de disposición de la Comunidad Autónoma, dada la competencia prevista en el artículo 149.1.8ª de la Constitución. Por eso la mera previsión de que el REAFA no dirimirá cuestiones de propiedad podría en-

tenderse erróneamente, de manera que el inciso debe suprimirse o modificarse por la razón antes expuesta.

5.- Título del artículo 11. Atendiendo al contenido de este artículo su título será más exacto si aludiera a los “modos de inscripción”.

6.- Artículo 12, apartados 3 y 4. El **apartado 3** contempla un aviso mediante dispositivo electrónico o correo electrónico; aviso que se realiza “a título informativo”, pero no prevé la notificación de la resolución de inscripción, siendo así que La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 21.1 de la Ley 39/2015).

En lo que respecta al **apartado 4**, la expresión “podrán entender que procede la inscripción” no casa adecuadamente con la concepción del silencio administrativo regulado en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, por lo que la redacción debe modificarse en consonancia con el significado del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

7.- Título del artículo 13. Resulta aconsejable que el título de este artículo se refiera a la “Comprobación y rectificación de datos”.

8.- Artículo 17, apartado 1. Para mayor claridad, debería modificarse la redacción que señala que el cese de la actividad “determinará la cancelación de la inscripción, así como cuando la explotación deje de cumplir los requisitos para figurar

inscrita en el mismo". En puridad se describen causas de cancelación y así debería expresarse.

9.- Artículo 20, apartado 1. La redacción podría mejorar empleando en la parte final del precepto la expresión con "la finalidad de" u otra similar.

10.- Artículo 21, apartado 1. La remisión que se realiza en esta norma al artículo 15.2 del propio Decreto debería realizarse al artículo 15.1.

11.- Artículo 22. El apartado 1 prevé que "en caso de incumplimiento de lo previsto en el presente Decreto", será de aplicación, en función de la materia, el régimen de infracciones y sanciones previsto en las leyes que se enuncian en ese mismo apartado. Como se indica en el dictamen 572/2018 (en referencia a un precepto similar), con ello se incurre en una confusión entre conductas antijurídicas contrarias a lo establecido en el Decreto e infracciones. En este punto damos por reproducida la doctrina de este Consejo Consultivo sobre la potestad sancionadora y las exigencias que se derivan del principio de reserva de ley y de tipificación legal de las acciones u omisiones constitutivas de infracción. En definitiva, como se indica en el referido dictamen, tal y como está redactado el precepto adolece de dos defectos: en primer lugar, vulnera el principio de tipicidad al no permitir prever razonablemente cual es la conducta constitutiva de infracción administrativa y, en segundo lugar, al considerar infracción toda vulneración de lo dispuesto en el Decreto, que da lugar a la confusión de la antijuridicidad con la tipicidad. En este

sentido, debe tenerse permanentemente en cuenta lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo párrafo primero conceptualiza las infracciones administrativas como aquellas vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas “como tales infracciones por una Ley”, lo que equivale a reconocer que no basta con que una conducta vulnere la Ley. Es imprescindible que la propia Ley elija que la consecuencia prevista a tal incumplimiento sea su calificación como infracción administrativa y no cualquier otra (como por ejemplo podría ser algún grado de invalidez o la obligación de restitución al estado originario, etc.). Dicho de otro modo: sin tipificación expresa no es dable considerar una conducta (aunque vulnere claramente la normativa) como infracción administrativa.

Por consiguiente, subrayamos la necesidad de reformular el precepto de conformidad con la referida doctrina, en la que se acoge la jurisprudencia constitucional en la materia, y ello con la finalidad de evitar el error conceptual antes referido, ya que las acciones u omisiones contrarias a lo previsto en el Decreto serán sancionables en la medida en que se hallen tipificadas en la norma legal.

Asimismo, debe modificarse la redacción del **apartado 2**, procurando una mayor concreción y evitando expresiones como “en particular”.

CONCLUSIONES

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

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a Derecho, **sin perjuicio de lo considerado en el fundamento jurídico II**.

III.- En relación con el articulado del Proyecto de Decreto, se formulan las siguientes **observaciones**:

A) Por las razones que se indican, **deben atenderse las objeciones de técnica legislativa siguientes**:

(1) Artículo 4, apartado 4 (Observación III.4). (2) Artículo 12, apartados 3 y 4 (Observación III.6). (3) Artículo 22, apartados 1 y 2 (Observación III.11).

B) Por las razones expuestas **se hacen las siguientes observaciones de técnica legislativa**:

(1) Observación sobre la redacción del Proyecto de Decreto (Observación III.1). (2) Artículo 1, apartado 2, párrafo c) (Observación III.2). (3) Título del artículo 4 y apartado 1 (Observación III.3). (4) Título del artículo 11 (Observación III.5). (5) Título del artículo 13 (Observación III.7). (6) Artículo 17, apartado 1 (Observación III.8). (7) Artículo 20,

apartado 1 (*Observación III.9*). **(8) Artículo 21, apartado 1** (*Observación III.10*).

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**