



INFORME N 01/2018 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 DEL TRANSPORTE DE PRODUCTOS AGRARIOS Y FORESTALES

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 23 de enero de 2018, con la composición expresada y siendo ponente D^a. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 15 de noviembre de 2017, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por el que se solicitaba la emisión del 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, respecto 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.

Junto al citado oficio, se remitía el texto del borrador normativo mencionado, así como los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, cumplimentados por el órgano proponente.

2. Con fecha de 12 de enero de 2018, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i), de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objeto del proyecto de Decreto sometido a informe, es la creación y regulación del Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía (en adelante, REAFA), así como también del Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales (en adelante, DAT), conforme a su artículo 1.

El proyecto normativo consta de un total de 21 artículos, estructurados en cuatro Títulos, cuatro Disposiciones adicionales, una Disposición derogatoria única y dos Disposiciones finales.

El Título Preliminar (artículos 1 a 3), sobre Disposiciones Generales, además de determinar que el objeto del texto normativo es la creación y regulación del REAFA y el DAT, dispone cuál es su ámbito de aplicación, estableciendo que será de aplicación a las explotaciones agrarias, forestales y agroforestales que radiquen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a sus titulares. También se establece que el procedimiento de inscripción establecido en el Capítulo II del Título I (procedimiento de inscripción en el REAFA), no se aplicará a las explotaciones productoras de semillas y plantas de viveros, que se registrarán por el procedimiento establecido en el Real Decreto 1891/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la autorización y registro de los productores de semillas y plantas de vivero y su inclusión en el Registro nacional de productores.

El artículo 3 regula una serie de definiciones de conceptos que aparecen a lo largo del

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



proyecto normativo, destacando las nociones de explotación y la clasificación de las actividades en agraria, forestal y agroforestal.

El Título I (artículos 4 a 18), dedicado a "El Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía", consta de dos Capítulos. En el primero, relativo a la "Creación, contenido y funcionamiento" del REAFA, se define el citado Registro como de carácter administrativo y naturaleza pública. El REAFA se constituye en la Consejería competente en materia de agricultura y estará adscrito a la Dirección General con competencias en materia de producción agrícola y ganadera, que será responsable de su desarrollo y mantenimiento.

Además, implica la constitución de los siguientes registros:

- El Registro de Titularidad Compartida de Andalucía, según lo establecido en el artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.
- El Registro Vitícola de Andalucía.
- El Registro de productores de semillas y plantas de vivero de Andalucía.
- El Registro de establecimientos para el sector de los brotes y de las semillas destinadas a la producción de brotes de Andalucía.
- El Registro General de la Producción Agrícola de Andalucía.

En el artículo 6, se dispone la constitución del REAFA como una Base de Datos Geográfica (BDG) y alfanumérica, integrada por un conjunto de datos que permiten la realización del análisis y la gestión de las explotaciones. Además, se indica que los datos que se incluye en el REAFA se organizan en cuatro niveles de información (Explotación, Unidades de producción, Aprovechamiento y Régimen de tenencia). Por otro lado, en el artículo 7 se dispone la interoperabilidad con otros registros, sistemas de información y bases de datos.

El Capítulo II, en el que se regula el "Procedimiento de inscripción", dispone que son objeto de inscripción en el REAFA los datos de las explotaciones agrarias, forestales y agroforestales de Andalucía, así como los relativos a las modificaciones que se produzcan en las mismas. Dicha inscripción se considera obligatoria sobre la base de la protección de la seguridad alimentaria según justifica el artículo 11. Además, el cese de la actividad determinará la cancelación de la inscripción. Asimismo, el proyecto normativo articula diferentes procedimientos para la inscripción y la cancelación en el Registro, dado que las mismas pueden realizarse de oficio por la Administración, o a instancia de parte mediante la presentación de una declaración responsable.

Cabe hacer mención al artículo 15, relativo a la práctica de la inscripción, en virtud del cual la persona titular de la Delegación Territorial con competencias en materia agraria, cuando se trate de explotaciones agrarias o agroforestales, y de la Delegación Territorial con competencias en materia de medio ambiente, cuando se trate de explotaciones forestales, serán los órganos competentes para ordenar la inscripción en un plazo



máximo de seis meses desde la presentación completa de la declaración responsable. Del mismo modo, la Dirección General competente en materia de producción agrícola y ganadera, o la competente en materia de gestión del medio natural, serán los órganos competentes para ordenar la inscripción cuando se compruebe la falta de inscripción, la modificación, o el cese de actividad de una explotación, conforme al artículo 16 que regula la Inscripción de oficio.

En el Título II (artículos 19 y 20), regulador del “Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales”, se crea dicho documento, disponiéndose que contiene la información referente a la localización del origen y destino de un determinado producto agrario forestal de una explotación; y que, además, permite documentar su trazabilidad, acreditando la legítima procedencia y destino en su transporte. El DAT se establece como documento obligatorio en el traslado de productos sin transformar cuando su peso neto conjunto supere los 25 kilogramos, siendo responsable de su emisión el titular de las explotaciones de origen, o la persona autorizada por este. Tal como señala el artículo 20 del proyecto normativo, el DAT podrá ser para un porte concreto o para un periodo concreto.

El Título III (artículo 21), dispone el “Régimen Sancionador”, estableciendo que al incumplimiento de lo dispuesto en la norma, según la materia de que se trate, le será de aplicación el régimen de infracciones y sanciones previsto en una serie de leyes que se relacionan en el texto del proyecto normativo.

Las cuatro Disposiciones adicionales, hacen referencia a la incorporación e interoperabilidad de la información de otros registros, ficheros o bases de datos; la inscripción de oficio de las explotaciones existentes; la declaración anual de producciones agrícolas; y por último, la declaración de titularidad compartida. La Disposición derogatoria única afecta, con carácter general, a cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan al proyecto normativo, y concretamente deroga las Órdenes de 26 de diciembre de 1997 por la que se regula el régimen de autorizaciones para la plantación de viñedo destinado a producción de uva de mesa y se crea el censo de plantaciones de uva de mesa; de 21 de julio de 2010, por la que se aprueba el modelo de comunicación de correlación de la identificación de parcelas de viñedo con el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) y se establece plazo para su presentación; de 12 de diciembre de 2011, por la que se aprueba el modelo de declaración de la titularidad compartida de explotaciones agrarias para su inscripción en el registro de la titularidad compartida.

Por último, las Disposiciones finales regulan el desarrollo y entrada en vigor de la norma.



IV. MARCO NORMATIVO

IV.1. Normativa europea

En relación con el presente proyecto de Decreto, cabe considerar el marco normativo comunitario europeo en materia de seguridad alimentaria. La política de seguridad alimentaria de la Unión Europea se rige fundamentalmente por los artículos 168 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).

Por un lado, el artículo 168 estipula que, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana, y establece, asimismo, que la acción de la Unión complementará las políticas nacionales y se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud de las personas.

Y por otro lado, el artículo 169 del TFUE constituye el fundamento jurídico para toda una serie de acciones comunitarias en el ámbito de la protección de los consumidores. Este artículo dispone que, para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión Europea contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses. También se contempla un refuerzo de la atención a los intereses de los consumidores en otras políticas de la Unión Europea, al considerarse no solo en las medidas encaminadas a la consecución del mercado único, sino también en otras como aquellas relacionadas con la nutrición, la alimentación o la política sanitaria. El artículo prevé, además, que las medidas que adopte la Unión Europea no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección, siempre que sean compatibles con los Tratados.

La garantía del más alto de nivel de seguridad y calidad de los alimentos constituye, por lo tanto, un objetivo prioritario de la política alimentaria de la Unión Europea. Así se vio reflejado en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, adoptado en enero de 2000, donde se planteaba la necesidad de revisar y modernizar la legislación comunitaria sobre alimentos, estableciendo una serie de principios sobre los que debería sustentarse dicha legislación. Con el fin de desarrollar y aplicar los principios allí contenidos, se promulgaron un grupo de disposiciones que componían el denominado "*Paquete de higiene*", que comprendía un grupo de Reglamentos y Directivas que perseguían unificar, armonizar y simplificar la numerosa y diversa normativa existente hasta ese momento en materia de política de higiene alimentaria. En concreto, podemos citar, entre otras, las siguientes normas:

- 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. Este Reglamento establece entre sus fundamentos que la libre circulación de alimentos seguros y saludables es

un aspecto esencial del mercado interior y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como a sus intereses sociales y económicos.

- Reglamento (CE) nº 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril del 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios. En su artículo 6 establece que los operadores de empresas alimentarias deben notificar a la autoridad competente todos los establecimientos que estén bajo su control en los que se realicen operaciones de producción, transformación o distribución de alimentos, con el fin de proceder a su registro.
- El Reglamento (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano. Este Reglamento exige que los controles oficiales verifiquen el cumplimiento de la legislación alimentaria, sanitaria y de bienestar de los animales.
- 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.
- Reglamento (UE) nº 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. Según el Considerando tercero de esta norma, los productores solo pueden seguir produciendo una variada gama de productos de calidad si son recompensados equitativamente por su esfuerzo, para lo que necesitan comunicar a compradores y consumidores las características de su producción en el marco de una competencia leal, y que se puedan identificar correctamente sus productos en el mercado.
- Reglamento (UE) nº 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 regímenes 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. En dicho Reglamento se recogen, asimismo, las bases para la aplicación en España del Sistema Integrado de Gestión y Control de determinados regímenes de ayudas comunitarios, incluida la Solicitud Única de ayudas.

El sistema integrado supone que cada Estado miembro deberá crear un mecanismo que permita mejorar la eficacia y el control de la ayuda concedida por la UE a los titulares de explotaciones agrícolas. Gracias a ese sistema informatizado, los Estados miembros estarán en condiciones de gestionar las solicitudes de ayuda y garantizar, mediante controles administrativos y controles sobre el terreno, que los pagos se efectúan correctamente, prevenir y gestionar, si procede, las irregularidades y percibir las cantidades pagadas indebidamente.



- Reglamento de Ejecución (UE) nº 668/2014 de la Comisión de 13 de junio de 2014 que establece las normas de desarrollo del Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

IV.2. Normativa estatal

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho de todos los españoles a la protección de la salud. Asimismo, el artículo 149.1.16º de la Carta Magna atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación general de la sanidad.

En desarrollo de tales competencias, cabe mencionar la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución. El artículo 18 de esta Ley establece que las Administraciones desarrollarán, entre otras, actuaciones de control sanitario y prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas.

Por otro lado, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, tiene como fin el reconocimiento y la protección efectiva del derecho a la seguridad alimentaria, estableciendo para ello los requisitos que habrán de reunir los alimentos y piensos que se pongan en el mercado para considerarse seguros, así como las actividades de control de la Administración. Esta Ley dispone 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.

Asimismo, cabe hacer mención a la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, cuyo objeto es establecer la regulación básica en materia de defensa de la calidad alimentaria, incluyendo el régimen sancionador, para dar cumplimiento a la obligación establecida por el artículo 55 del citado Reglamento (CE) nº 882/2004.

En el ámbito forestal, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes tiene por objeto garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial. En esta línea, la Ley concede especial consideración a un aspecto fundamental para la definición de la política forestal, como es el de la información, y establece los mecanismos para disponer de una información forestal actualizada y de calidad para todo el territorio español sobre la base de criterios y metodologías comunes.

Por último, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su artículo 8 señala, entre los derechos

básicos de los consumidores y usuarios, la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad; en su artículo 11, se consagra el deber general de seguridad de los bienes o servicios puestos en el mercado, y en su Título IV se desarrolla la potestad sancionadora en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

A nivel reglamentario, conviene destacar el Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se crea el Registro General de la Producción Agrícola, que regula las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola. En su Exposición de Motivos, se califica tal Registro como un instrumento *"imprescindible para el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre seguridad alimentaria"* y un *"elemento esencial"* para los servicios de inspección de cualquier ámbito territorial, toda vez que se nutrirá de los datos de los diferentes registros autonómicos.

Debe ponerse de manifiesto que el proyecto de Decreto sometido a Informe prevé que sea el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía del que partan los datos correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía que se suministren al Registro General de Producción Agrícola.

El Registro General de la Producción Agrícola complementa al creado mediante el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos; al previsto en el artículo 4 del Real Decreto 821/2008, de 16 de mayo, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene de los piensos y se establece el registro general de establecimientos en el sector de la alimentación animal; y al contemplado en el artículo 3 del Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, de manera que los operadores de todas las fases de la cadena alimentaria constarán en bases de datos informatizadas a nivel nacional.

Para terminar, cabe hacer mención al Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. Esta disposición general se dicta con el objetivo de establecer la normativa básica aplicable para el periodo 2015-2020 a los regímenes de ayudas comunitarios establecidos en el Reglamento (UE) 1307/2013. En esta norma se establece la información mínima que debe contener la Solicitud Única, entre la que se encuentra la declaración del código de identificación asignado a la explotación en los registros que las autoridades competentes tengan dispuestos con base en el artículo 6 del Reglamento (CE) n° 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril del 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios.



IV.3. Normativa autonómica

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene atribuida la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución, sobre la ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero, agroalimentario y pesquero (ex artículo 48.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo).

En idénticos términos, posee competencias sobre 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. Sus competencias son también exclusivas respecto de la sanidad vegetal y animal sin efectos sobre la salud humana y sobre la producción agraria y ganadera, así como respecto a la protección y el bienestar animal. Las facultades exclusivas atribuidas en los sectores mencionados previamente se extienden también a la vigilancia, inspección y control de las competencias mencionadas previamente.

Por otra parte, el artículo 55.2 del mismo texto legal establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a proteger y promover la salud pública en todos sus ámbitos, incluyendo, entre otros, la seguridad alimentaria.

Dichas competencias se ejercen a través de las Consejerías de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, conforme al Decreto de la Presidenta 12/2017, de 8 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

Entre las normas dictadas en el ejercicio de las mencionadas competencias cabe destacar por su relación con el objeto de este Informe, la Ley 2/1992 de 15 de junio, Forestal de Andalucía, entre cuyos objetivos figura el de ordenar y planificar los recursos forestales. Dicha Ley fue objeto de un desarrollo posterior por el Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

También, la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres, y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, constituyen referencias legislativas indispensables para conocer la regulación de la conservación de la naturaleza, la preservación de la biodiversidad mediante la protección de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats, así como la ordenación de sus aprovechamientos en Andalucía. Así mismo, resulta relevante en este contexto, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que incluye entre sus fines garantizar el acceso de los ciudadanos a la información ambiental.

Por otra parte, la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera



de Andalucía, incluye como objeto, en el artículo 1, 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 consumidores finales, garantizándoles una información correcta y completa sobre la calidad agroalimentaria y pesquera de los productos.

En el ámbito de la salud, la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, establece en su artículo 15.2 que la Administración Sanitaria Pública de Andalucía promoverá el desarrollo, entre otras actuaciones relacionadas con la salud pública, del control sanitario y prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimenticios, en toda la cadena alimentaria hasta su destino final para el consumo. Asimismo, la Ley 16/2011, de Salud Pública de Andalucía, prevé en su artículo 71, entre sus actuaciones en materia de protección de la salud, las dirigidas a la seguridad alimentaria.

Para finalizar, entre las normas reglamentarias de Andalucía, debemos citar el Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía; el Decreto 7/2008, de 15 de enero, de modificación del Decreto 245/2003, de 2 de septiembre, por el que se regula la producción integrada y su indicación en productos agrarios y sus transformados; y el Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats, en cuyo texto se desarrolla el régimen de organización, publicidad y funciones del Registro Andaluz de Aprovechamientos de Flora y Fauna Silvestres.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE DECRETO Y SU IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto normativo sometido a Informe tiene como uno de sus objetivos prioritarios la creación de un Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales en Andalucía (artículo 4).

Se hace necesario, por tanto, establecer una cuantificación de dichas explotaciones para evaluar dicho sector económico, permitiendo una comparativa con el panorama nacional, que ofrezca una visión global de su representatividad.

Ateniéndonos a los datos facilitados por el centro directivo proponente del proyecto de Decreto, son en torno a trescientas mil las explotaciones afectadas en Andalucía, caracterizándose por ser un mercado altamente atomizado (apartado 5.1 del Anexo II, Impacto sobre las Actividades Económicas, elaborado por el centro que tramita la norma).



Con objeto de dar una visión más detallada, que permita una valoración económica, se ha recurrido a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, concretamente a la Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas (EEA), para el año 2016².

En el siguiente cuadro se puede ver la estructura de las explotaciones agrarias, tanto en número de explotaciones como en número de hectáreas (superficie total y superficie agrícola utilizada)³ con una comparativa entre Andalucía y el conjunto nacional:

	Nº total Explotaciones	Superficie total (Ha)	Explotaciones con tierras					Nº explotaciones sin tierras
			Con SAU			Sin SAU		
			Número	ST (ha)	SAU (ha)	Número	ST (ha)	
Andalucía	244.391	5.550.730	241.407	5.537.982	4.399.491	917	12.747	2.066
España	945.024	30.012.082	926.929	29.965.179	23.229.753	6.130	46.903	11.966

Fuente: Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas, INE (2016).

Nota: (ha): Hectáreas; (ST): Superficie total; (SAU): Superficie agrícola utilizada.

Así, se puede observar que en el conjunto nacional, el número de explotaciones agrícolas asciende a un total de 945.024, ocupando una superficie total de algo más de 30 millones de hectáreas (concretamente 30.012.082). De ellas, un 98%, que concentran más de 23 millones de hectáreas (23.229.753 hectáreas) corresponden a superficie agrícola utilizada (SAU), que comprenden el conjunto de la superficie de tierras labradas⁴ y tierras para pastos permanentes.

En el ámbito andaluz, el número de explotaciones asciende a un total de 244.391, concentrando algo más de una cuarta parte (25,9%) del total nacional, y ocupando algo más de 5 millones y medio de hectáreas (5.550.730). De ellas, la superficie agraria (SAU) alcanza 4.399.491 de hectáreas (241.407 explotaciones), lo que representa el 18,9% y 26%, respectivamente del total nacional.

Por otra parte, y si distribuimos la superficie agrícola en España según su uso, son los

² Los datos se refieren al año agrícola 2016, es decir, la campaña comprendida entre el 1 de octubre de 2015 y el 30 de septiembre de 2016, salvo para la ganadería en la que la fecha de referencia es el día 30 de septiembre de 2016.

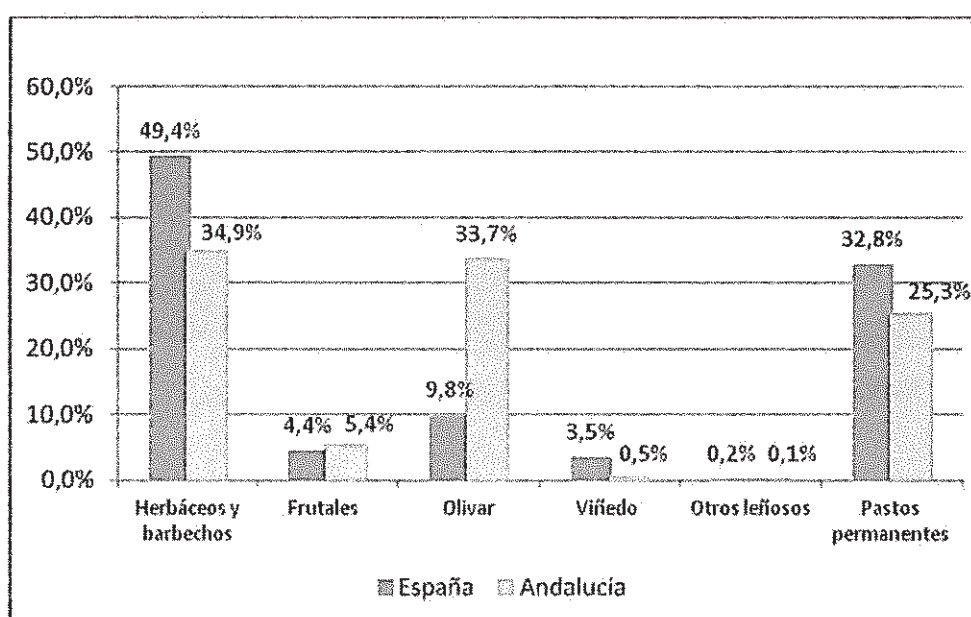
³ Superficie Total incluye la superficie agrícola utilizada y la improductiva, constituidas por todas las parcelas que incluyen la misma (propiedad del titular y arrendada a otros).

Superficie agrícola utilizada: Conjunto de las superficies de tierras labradas y tierras para pastos permanentes.

⁴ Las tierras labradas comprenden los cultivos herbáceos, los barbechos, los huertos familiares y las tierras dedicadas a cultivos leñosos.

cultivos de herbáceos y barbechos los más utilizados, concentrando un 49,4% del total de la SAU en 2016, seguidos de pastos permanentes, que supusieron el 32,8% del total. A mayor distancia se encontrarían el resto, hasta completar el total de superficie, esto es, olivar (9,8%), frutales (4,4%), viñedo (3,5%) y otros leñosos (0,2%). En el caso de Andalucía, destaca el olivar, que con casi un millón y medio de hectáreas (1.481.842) concentra casi dos terceras partes (65,1%) del total nacional de este cultivo. En igual sentido, casi tres cuartas partes de la superficie (74,7%) son aprovechadas como tierras labradas y el resto, algo más de un millón de hectáreas (1.114.371), para pastos permanentes⁵.

Un resumen de los datos anteriores se expone de forma gráfica en el siguiente cuadro⁶:



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas, INE (2016).

Por otra parte, si dividimos la superficie agrícola por el número de explotaciones, obtendremos el tamaño medio, siendo este de 25,06 hectáreas por explotación en España.

En Andalucía es un tanto inferior (18,22 hectáreas por explotación), lo que nos sitúa en

⁵ Tierras para pastos permanentes: Son tierras dedicadas a la producción de hierba de forma permanente por un período de cinco años o más, que no se incluyen en la rotación de cultivos, tales como prados o praderas permanentes y otras superficies utilizadas para pastos. Se incluyen también las superficies cubiertas de árboles o arbustos forestales.

⁶ Porcentaje sobre el total de superficie agrícola utilizada (SAU). La categoría de "Herbáceos y barbechos" comprende los cultivos de plantas cuya parte aérea tiene consistencia herbácea (cereales, leguminosas, patatas, entre otras, teniendo en cuenta que las que dan dos cosechas se toman en cuenta una sola vez). Igualmente, incluye las praderas temporales para siega o pastoreo, y las tierras dedicadas a huertas (incluidos los huertos familiares).



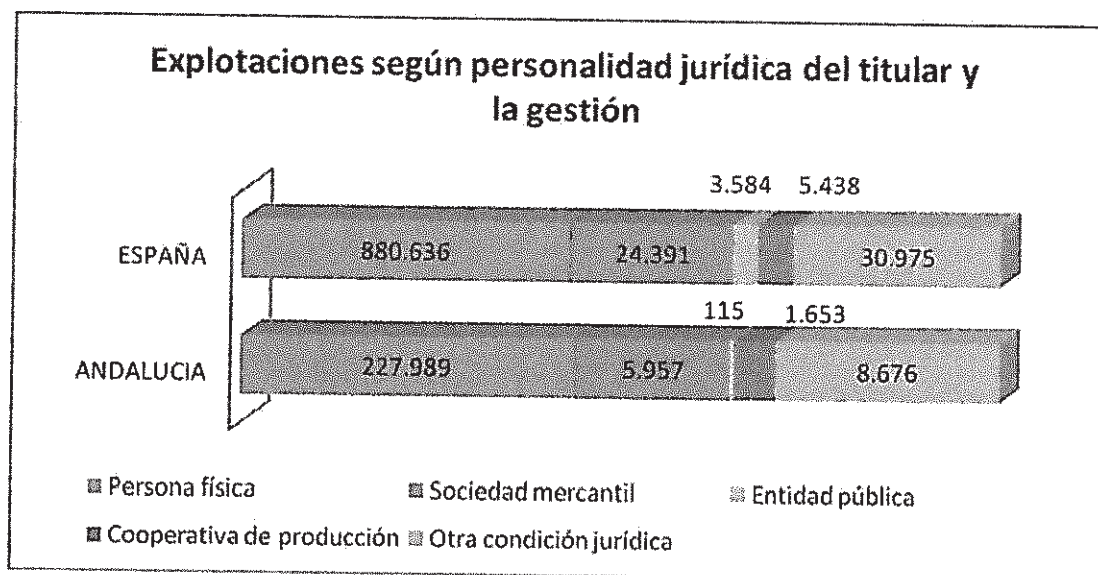
el puesto décimo en el ranking de las Comunidades Autónomas por dimensión media de explotación⁷.

No obstante, si se realiza una comparativa a nivel europeo, en 2013 (último dato disponible) la dimensión media de la explotación en el conjunto de los países de la Unión Europea (UE-28) era de 16,01 hectáreas, siendo, por tanto, el tamaño de dichas explotaciones, en términos de superficie agrícola, inferior tanto a la española como a la andaluza.

Otra variable interesante nos la facilita un estudio sobre la personalidad jurídica del titular. Así, se puede ver que la gran mayoría, 93% del total de las explotaciones, tanto en España como en Andalucía, están en manos de personas físicas. Si a esto le unimos la gestión, esto es, que el titular de la explotación sea además de persona física, jefe de la explotación⁸, observamos que aproximadamente tres de cada cuatro (75,58%) en España, y un porcentaje un poco inferior en Andalucía (74,4%) son gestionadas por la misma persona que ostenta la titularidad. Si junto a ello se observa que el porcentaje que está en manos de sociedades mercantiles no alcanza en ninguno de los dos casos ni el 3% (en concreto, 2,6% en España y 2,4% en Andalucía), nos da una idea de cierta atomización del modelo de explotación agraria.

El resto se reparte entre entidades públicas, cooperativas de producción y otras (comunidad de bienes, sociedad civil, entre otras).

De forma más detallada se puede ver en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas, INE

⁷ Castilla y León lidera las Comunidades Autónomas por tamaño medio (59,71 hectáreas por explotación), seguida de Aragón (47,57 hectáreas) y la Comunidad de Madrid con 40,91 hectáreas.

⁸ Jefe de explotación: Es la persona responsable de la gestión corriente y cotidiana de la explotación agrícola, que coincide, por lo general, con el titular. En caso de no coincidir, el jefe de la explotación puede ser un miembro de la familia del titular u otra persona asalariada.

(2016). Nota: Número de explotaciones agrarias.

Considerando la relevancia de los datos anteriores, y teniendo en cuenta que la modificación normativa que propone el centro directivo puede suponer la implantación de cargas adicionales para el acceso y ejercicio de las actividades económicas, que se desarrollan en Andalucía en el marco de la producción y a las explotaciones agrarias, se hace necesario realizar un análisis, centrado en la aplicación de los principios de la buena regulación establecidos en la normativa en materia de unidad de mercado y regulación eficiente de las actividades económicas, al nuevo procedimiento de registro que se establece en este proyecto de Decreto.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la Agencia de Defensa de la Competencia aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "*Garantía de las libertades de los operadores económicos*", preceptúa:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de



derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), regulador de los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad” dispone lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better and smart regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra* y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

VI.II. Observaciones de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural sobre el contenido del proyecto normativo

La Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural afirma al cumplimentar el Anexo I de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA) remitido a la ADCA, que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de una actividad económica, un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Entre los objetivos perseguidos por la norma, se señala en el Anexo II que el proyecto normativo, por un lado, trata de dar cumplimiento a las políticas europea y española sobre seguridad alimentaria, principalmente en materia de higiene en la producción primaria; por otro, persigue crear una herramienta que ayude a simplificar y a agilizar la tramitación de numerosos procedimientos administrativos competencia de las Consejerías de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; así como, atender a una creciente demanda de operadores agroforestales para la creación de una herramienta que preste seguridad a sus productos durante el transporte.

Desde la óptica de los criterios básicos de la política de mejora de la regulación que deben presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, el centro directivo proponente, en relación al principio de necesidad, recoge que mediante este proyecto de Decreto se pretenden salvaguardar bienes jurídicos de interés general, como la seguridad alimentaria y la seguridad patrimonial de los operadores agroforestales⁹.

En referencia al principio de proporcionalidad, la mencionada Consejería indica que resulta necesaria una intervención reguladora específica para conseguir una mayor seguridad agroalimentaria y trazabilidad de la producción agroforestal en Andalucía, en línea con la regulación sectorial aprobada sobre esta misma materia en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

Con respecto a la eficacia, el centro promotor de la norma sostiene que el proyecto normativo propuesto permite la consecución de los objetivos anteriormente señalados. Y sobre la eficiencia, precisa que los costes asociados a la aplicación práctica de la norma

⁹ En ningún momento la seguridad patrimonial de los operadores agroforestales puede considerarse, en relación al principio de necesidad razón imperiosa de interés general.



serían ajustados o proporcionales a los intereses perseguidos.

Sobre el principio de transparencia, se especifica que se han cumplido los trámites establecidos en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

También se hace referencia al principio de seguridad jurídica, al reflejar en el Anexo II, como uno de los objetivos del proyecto normativo, la simplificación administrativa de los procedimientos en materia agraria y forestal, precisando además, que mediante la aprobación de la norma se pretende dotar de *"consistencia, solidez y claridad a la normativa existente en la materia"*.

En relación con los efectos sobre la unidad de mercado, el centro directivo considera que el proyecto en cuestión no regula o afecta al acceso de una actividad económica, por no ser prestada en condiciones de oferta y demanda.

Nada se dice sobre la posible incidencia de la norma sobre la competencia efectiva. Sin embargo, cabe considerar que la regulación proyectada sí tiene efectos sobre esta y en la unidad de mercado, ya que el proyecto de Decreto supedita el desarrollo de una actividad al requisito de estar inscrito en el correspondiente Registro. Se precisa, además, que la creación del presente registro (REAFA) tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, tal y como se indica en la exposición de motivos del proyecto normativo. Ello, al disponerse expresamente: *"el establecimiento de las normas necesarias para garantizar el origen 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 sobre la trazabilidad de los productos. La citada Ley, en su artículo 6, apartado 8, impone a todos los operadores, sin excepción, la obligación de estar inscritos en los registros administrativos ligados al desarrollo de la actividad, que realicen, o haber presentado la declaración responsable o la comunicación previa conforme a lo previsto en la normativa sectorial vigente"*.

En lo referente al impacto sobre las actividades económicas, se indica que el presente proyecto normativo no reviste afectación sobre las actividades económicas, tal como se recoge en el Anexo II. En relación al empleo, en dicho Anexo se establece que se promoverá la creación de empleo a través de medidas específicas para la inclusión de mujeres u otros colectivos en el mundo laboral.

Desconocemos cuáles son esas medidas. Considera además el Anexo que se establecen medidas de igualdad de género respecto de las condiciones de organización del trabajo, sin embargo, en el Informe de evaluación de impacto de género no se hace referencia a lo indicado.

En relación con los efectos que se puedan producir sobre los consumidores y personas usuarias, se afirma que como consecuencia de la aprobación del proyecto normativo los consumidores y usuarios pueden obtener información de todo tipo acerca de los productos. Sin embargo, se recoge que no afecta a los precios de los productos y



servicios, en el sentido de que no se limita o restringe la oferta de productos y servicios, indicando, además, que no se establecen tributos o cargas económicas a los operadores. Asimismo, se especifica que la norma no tiene incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño, y en particular, en las Pymes.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y los argumentos ofrecidos por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, procedemos a continuación a entrar en el análisis concreto de aquellos contenidos reguladores previstos en la norma, relacionados con las cuestiones sobre las que ha de versar el Informe, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución del CDCA.

VI.III. Observaciones particulares sobre el proyecto normativo

Con carácter preliminar, cabe efectuar una objeción desde la óptica de la mejora de la regulación. El artículo 139.1 de la Ley 39/2015 establece que *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios"*.

En concreto, se ha advertido que en la exposición de motivos del proyecto de Decreto no se justifica la adecuación a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Recuérdese especialmente que, con base en el principio de necesidad, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general y, además, deberá concretar claramente la finalidad que pretende conseguir.

Y que, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión de la actividad económica se estará produciendo.

Asimismo, que las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.



Además, en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

VI.III.1. Sobre la necesidad y los objetivos perseguidos por la norma

La elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos, y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas de regulación que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada con base en una razón de interés general y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Cabe tener en cuenta que el artículo 5 de la LGUM también contempla la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica.

De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, la libre iniciativa económica solo se excepcionará justificadamente cuando concurra alguna "*razón imperiosa de interés general*" de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Es decir, la LGUM solo admite, como razones imperiosas de interés general, las contempladas con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Con base en este primer criterio material de razonabilidad (como es la necesidad), en todo proceso normativo habría de darse respuesta a las preguntas de por qué es necesario aprobar la nueva norma y para qué; es decir, cuál es la base que fundamenta y legitima una determinada actuación normativa (pues no debe aprobarse ninguna norma que no resulte necesaria), y cuáles serían los objetivos y finalidades perseguidos. Pero también cabría valorar la conveniencia de intervenir y la oportunidad de hacerlo. Además, este juicio estaría vinculado a la cuestión de la conveniencia de intervenir por una concreta vía normativa y no a través de otras intervenciones alternativas.

En la parte expositiva del proyecto normativo se hace referencia a la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria, así como a 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 de los productos. También se menciona como objetivo el de la simplificación de los procedimientos administrativos en materia agraria y forestal. Desde este Consejo no se cuestionan los objetivos de interés general perseguidos.

Este CDCA en su Informe N 8/2015 sobre el proyecto de Decreto por el que se crea y

regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía¹⁰, ya recogía que *“La propuesta normativa responde, por tanto y según su exposición de motivos, a un mandato de la normativa estatal, que trae causa de la intensa actividad reguladora que la Unión Europea ha desarrollado en los últimos años en materia alimentaria, con el objeto de garantizar la seguridad y la inocuidad de los productos alimentarios de la Unión Europea...”*. Y consideraba, asimismo, que su necesidad estaba *“justificada en la previsión normativa del Estado español de crear una gran base de datos que posibilite un mayor control de la producción primaria por motivos de seguridad alimentaria y que permita el intercambio de información entre las distintas autoridades competentes, para mejorar la trazabilidad del conjunto. Ello, de acuerdo con la reglamentación comunitaria”*.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, y encontrándose aún en tramitación el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, en el que también se aborda la regulación de los contenidos de este proyecto, cabría valorar la conveniencia de emprender en este momento la presente intervención reguladora.

VI.III.2. Sobre el objeto y ámbito de aplicación

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 1 del proyecto de Decreto, su objeto es la creación y regulación del Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía (REAFA), así como del Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales (DAT).

Por su parte, en el apartado primero del artículo 2, dedicado al *“Ámbito de aplicación”*, se especifica que el Decreto será de aplicación a las explotaciones agrarias, forestales y agroforestales que radiquen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a sus titulares. En los apartados 2 y 3 del artículo 2 se incluye, por un lado, una regla específica sobre el punto de conexión en el supuesto de que la explotación esté integrada parcialmente por elementos territoriales situados en otra Comunidad Autónoma, y por otro lado, se determina la exclusión del régimen de inscripción registral contemplado en el Capítulo II del Título I, en el caso de las explotaciones productoras de semillas y plantas de vivero.

A fin de conocer el alcance de la norma habrán de tenerse en cuenta algunas de las definiciones incluidas en el artículo 3. En concreto, lo que se conceptúa como *“explotación”*, es decir, el *“conjunto de unidades de producción utilizadas para aprovechamientos agrícolas, ganaderos o forestales, administradas por una o varias personas, físicas o jurídicas, titulares de la explotación. A su vez, la explotación podrá ser agraria, forestal o agroforestal. La explotación, agraria incluye aprovechamientos agrícolas y ganaderos. La explotación forestal incluye exclusivamente aprovechamientos forestales. La explotación agroforestal incluye aprovechamientos agrícolas, ganaderos y forestales, y, en particular, los terrenos de condición mixta*

¹⁰ Informe emitido por este CDCA, sobre una primera versión del proyecto normativo.



agrosilvopastoral a los que hace referencia el artículo 2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. La explotación se constituye a partir de una o varias unidades de producción, que a su vez, podrán estar compuestas por uno o varios aprovechamientos”.

A su vez, conviene saber lo que se considera “*actividad agraria*”, a los efectos de esta norma, esto es, el “*conjunto de aprovechamientos que engloban la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de las producciones animales, la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, ganaderos, o el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo, sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinarias agrícolas habituales*”. O lo que se entiende por “*actividad forestal*”: el “*conjunto de aprovechamientos destinados a la obtención de productos forestales, entre ellos, los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, pastos, caza, frutos, setas, trufas, resinas, plantas aromáticas, medicinales, y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes, así como la actividad orientada a la conservación del medio natural*”. Y por “*actividad agroforestal*”, “*aquella que engloba tanto la actividad agraria como la forestal*”.

Al haberse eliminado del articulado del presente proyecto normativo, la referencia a la venta directa al consumidor final en la explotación o en mercados locales, contenida en la versión primigenia del proyecto normativo, de las definiciones de actividad agraria y forestal, a este Consejo se le plantea la duda de si esa actividad queda incluida o no dentro del ámbito de aplicación del proyecto normativo.

Además, habría que tener en cuenta que en la Memoria económica justificativa del proyecto disponible en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía se explica que “*El registro consiste en la identificación de los titulares que ejercen la actividad agraria, así como de las parcelas que a nivel gráfico, constituyen su explotación. Está prevista la inscripción de aproximadamente 320.000 explotaciones*”.

En consecuencia, para una mayor claridad, atendiendo a los principios de transparencia y seguridad jurídica, y dadas las repercusiones que pudieran entrañar las diferentes opciones, el órgano tramitador de la norma debiera precisar de forma concreta si dicha referencia ha quedado expresamente excluida de este proyecto normativo, o sigue contemplándose en las definiciones antes descritas, en cuyo caso, también habría de quedar expresamente previsto en el texto.

VI.III.3. Sobre la creación del REAFA

El proyecto normativo, en su artículo 4, declara que la adopción de este Registro implica la creación de otros cinco registros para dar cumplimiento tanto a normativa estatal como de la Unión Europea:

- Por una parte el Registro de titularidad compartida para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 35/2011, de forma que para que la titularidad

compartida de las explotaciones agrarias produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción previa en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma.

- El registro vitícola de Andalucía en cumplimiento con el Reglamento 436/2009. Según el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 436/2009 de la Comisión, de 26 de mayo de 2009, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 479/2008 del Consejo, en lo que respecta al registro vitícola, las declaraciones obligatorias y a la recopilación de información para el seguimiento del mercado, a los documentos que acompañan al transporte de productos y a los registros que se han de llevar en el sector vitivinícola.
- El Registro de productores de semillas y plantas de vivero de Andalucía, según el Real Decreto 1891/2008, de 14 de noviembre.
- El Registro de establecimientos para el sector de los brotes y de las semillas destinadas a la producción de brotes de Andalucía, según el Real Decreto 379/2014, de 30 de mayo, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de autorización de establecimientos, higiene y trazabilidad, en el sector de los brotes y de las semillas destinadas a la producción de brotes.
- El Registro General de la Producción Agrícola de Andalucía, según el 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.

Este CDCA, en su Informe N 13/2017 sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, al analizar el establecimiento de diversos registros en dicho anteproyecto, efectuó una serie de consideraciones, sobre la base de los principios establecidos en la normativa en materia de unidad de mercado y aquellos dirigidos a garantizar una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. En concreto, como ya tuvimos oportunidad de recordar, el establecimiento de registros deberá ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17 de la LGUM).

Así pues, *“la implantación de un mecanismo de intervención de este tipo deberá encontrarse justificada en razones de interés general y, además, el órgano que tramite la norma, deberá analizar si no existen ya otros mecanismos en funcionamiento que garanticen la salvaguarda del interés público que se pretende proteger con la regulación proyectada. En concreto, la creación del Registro de industrias agroalimentarias difícilmente podría encontrarse justificada con base en razones de salud pública o de seguridad alimentaria, y ello debido a que ya existen otros Registros en Andalucía que pueden proporcionar la información requerida, como serían el Registro Industrial de Andalucía, y el Registro Sanitario de empresas y establecimientos alimentarios, que tienen amparo en la normativa europea, y que ya protegen una razón imperiosa de*



interés general, como la salud pública o la seguridad alimentaria”.

Asimismo, se señaló que, según el artículo 17.4 de la LGUM, “las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”.

En este sentido, y de acuerdo con una de las finalidades perseguidas por el texto normativo que nos ocupa, como es la simplificación administrativa, sería más adecuado que, utilizando el recurso de la colaboración entre todas las Consejerías implicadas se evitara la incorporación de registros y obligaciones que recaen directamente sobre los agentes económicos que operan en el sector, cuando ya se encuentran registrados al amparo de otras previsiones sectoriales, con las que se pretende salvaguardar la misma razón imperiosa de interés general que se invoca. De esta forma, por la vía de la colaboración interadministrativa se podrían alcanzar los objetivos de interés público perseguidos por la norma proyectada, sin incorporar nuevas obligaciones y cargas a los operadores económicos, como pudiera ser tener que presentar una comunicación o una declaración responsable para que las entidades afectadas por este proyecto de Decreto sean inscritas en el citado Registro.

VI.III.4. Colaboración entre las Consejería competentes en Agricultura y Medio Ambiente

El artículo 9 del proyecto normativo se dedica a la colaboración entre las Consejerías con competencias en materia agraria y forestal, indicando que se establecerán los circuitos de información y colaboración necesarios para la definición de objetivos y criterios comunes.

Desde la óptica de los principios de mejora de la regulación, merece una valoración positiva el hecho de que en el mencionado precepto se establezca la colaboración entre ambas Consejerías, singularmente, en atención al principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. No en vano, dicho postulado responsabiliza a las autoridades de evitar la generación de duplicidades y, al mismo tiempo, trata de asegurar que la intervención de varias autoridades resulte inocua para los operadores económicos. El respeto a este principio ayuda a neutralizar las principales fuentes de las cargas administrativas soportadas por los operadores, como consecuencia de un insuficiente nivel de coordinación y cooperación entre autoridades, en este caso, dentro del mismo ámbito territorial.

VI.III.5. Sobre la obligatoriedad de estar inscrito en el REAFA y sobre algunos aspectos del procedimiento de inscripción

La obligatoriedad de estar inscrito en el REAFA se establece con carácter general para todos los titulares de explotaciones agrarias o forestales en el artículo 11 del proyecto normativo, sobre la base de los objetivos establecidos en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición¹¹.

Como declaró este CDCA en el Informe N 08/2015, sobre el proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y se modifica el Decreto 70/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el censo de dehesas de Andalucía, la necesidad y oportunidad del proyecto normativo se encontraba justificada *"en la previsión normativa del Estado español de crear una gran base de datos que posibilite un mayor control de la producción primaria por motivos de seguridad alimentaria y que permita el intercambio de información entre las distintas autoridades competentes, para mejorar la trazabilidad del conjunto. Todo ello, de conformidad con lo exigido por la reglamentación comunitaria"*.

El artículo 12 del proyecto normativo, relativo a la *"Inscripción a instancia de parte"*, establece que la inscripción en el REAFA se llevará a cabo mediante declaración responsable de la persona titular de la explotación o de su representante. Dicha declaración habrá de presentarse en todo caso dentro del mes siguiente al inicio de la actividad según el modelo que se adjunta como Anexo I del proyecto de Decreto. Sin embargo, el modelo del Anexo I está rubricado como *"Comunicación de alta, modificación o cese de actividad y declaración de titularidad compartida para su inscripción en el Registro de Explotaciones agrarias y forestales de Andalucía"*, cuando el articulado del proyecto normativo hace referencia a una declaración responsable.

Por su parte, su artículo 17.1 dispone que *"La inscripción en el REAFA producirá efectos desde la fecha de la declaración, y mantendrá su vigencia mientras no se proceda a su cancelación, sin perjuicio de las modificaciones que correspondan"*.

De esta forma, el texto normativo delimita, para este concreto procedimiento de inscripción en el REAFA, el instrumento o medio que habrá de utilizarse, las personas obligadas a ello, el periodo de tiempo para su presentación, y el momento a partir del cual se producirán los efectos de la inscripción así como su vigencia.

Varios son los aspectos de la regulación propuesta sobre los que es necesario realizar un análisis más pormenorizado.

En primer lugar, y en conexión con lo expuesto anteriormente en este Informe, y

¹¹ Entre los instrumentos de seguridad alimentaria, la Ley 17/2011 establece en el artículo 24, la posibilidad de que las administraciones públicas puedan crear o mantener los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria.

Asimismo, dispone que la solicitud de inscripción en los registros no comportará actuaciones adicionales por parte de los interesados, salvo las derivadas de la actualización de la información declarada y la solicitud de cancelación de inscripción al causar baja.



atendiendo también a la propia configuración del REAFA *"como una Base de Datos Geográfica y alfanumérica integrada por un conjunto de datos que permiten la realización del análisis y la gestión de las explotaciones"* conforme a lo dispuesto en su artículo 6, su implantación, *per se*, no tendría que suponer la presentación de una declaración responsable por parte de los operadores económicos afectados. Sería más adecuado que se utilizara el cauce de la colaboración interadministrativa para alcanzar objetivos de interés público perseguidos por la norma proyectada sin incorporar nuevas trabas administrativas a los operadores económicos.

Esta idea se refuerza con lo establecido en la Disposición adicional segunda, en cuya virtud se dispone la inscripción de oficio de aquellas explotaciones cuyos datos consten en alguno de los registros o sistemas de información ya existentes. En línea con lo anterior, las explotaciones que en un futuro tuvieran que estar inscritas con base en otros regímenes de intervención vinculados a su actividad, también de oficio podrán ser inscritas en el REAFA.

Adicionalmente, y desde la óptica de la mejora de la regulación, cabe efectuar algunas consideraciones sobre el diseño del modelo de intervención administrativo propuesto.

A estos efectos, en el proyecto de Decreto se establece que la inscripción produciría efectos desde la fecha de la propia declaración y no desde su presentación, tal y como dispone el artículo 69.3 de la Ley 39/2015. En tal sentido, merece recordar que conforme a lo dispuesto en el mencionado artículo tanto las declaraciones responsables como las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. Sin embargo, la propia Ley 39/2015 establece una diferencia entre uno y otro medio de intervención administrativa en cuanto al momento de su presentación, pues permite que la comunicación pueda presentarse en un plazo posterior al inicio de la actividad, cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente, mientras que dicha posibilidad no se prevé para las declaraciones responsables.

Este Consejo quiere poner de manifiesto, además, que conforme al artículo 17.2 de la LGUM, *"Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados."*

Igualmente el apartado 3 del mismo artículo 17 señala: *"Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado"*.

Sobre este particular, hay que recordar que las razones imperiosas de interés general, enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, son el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del



régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Al hilo de lo anterior, cabe considerar que, según la *Guía para la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado*¹², la declaración responsable y la comunicación constituyen un régimen de control *ex post*. Esto es, a diferencia de la autorización, no existe un acto expreso o tácito de la autoridad competente que deba realizarse con carácter previo para el acceso a una actividad económica.

Por otra parte, esta Guía, en línea con lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, define la declaración responsable como aquel documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente -que deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa- para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Asimismo, la Guía define las comunicaciones según el artículo 69.2 de la Ley 39/2015, como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, justificando su utilización cuando la Administración necesita conocer determinados datos.

Desde la consideración de este Consejo, con la propuesta normativa se exige la presentación de una declaración responsable, pero otorgándole un trato semejante al de una comunicación, como puede deducirse del hecho de que pueda presentarse con posterioridad al inicio de la actividad. Idéntica conclusión podría extraerse de la redacción del artículo 5 relativo al contenido del REAFA, que hace referencia a datos necesarios para la identificación de la titularidad de las explotaciones, de su ubicación, sus dimensiones, delimitación y orientación productiva, entre otros; así también como de la rúbrica del propio Anexo I "*Comunicación de alta, modificación o cese de actividad y declaración de titularidad compartida para su inscripción en el Registro de Explotaciones agrarias y forestales de Andalucía*".

La anterior consideración nos lleva a concluir que para atender al principio de seguridad jurídica propio de una buena regulación económica, se debiera proceder a la revisión por parte del órgano tramitador de la norma del medio de intervención elegido para la inscripción en el REAFA, dado que según se desprende de la regulación dispuesta en el proyecto normativo, el Registro regulado parece ajustarse mejor a los supuestos para los que se permite el uso de una comunicación que para los que puede exigirse una

¹² Documento redactado con fines informativos por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.



declaración responsable, y, además, porque la redacción propuesta sería incoherente, particularmente con los citados postulados de la Ley 39/2015 y de la LGUM.

VI.III.6. Efectos y vigencia de la inscripción

Como se ha indicado en el apartado anterior, el artículo 17.1 dispone que *“La inscripción en el REAFA producirá efectos desde la fecha de la declaración (...)”*.

No obstante lo anterior, se ha de señalar que alguno de estos efectos no se producirán en la práctica, hasta la efectiva inscripción de las explotaciones en el REAFA.

En tal sentido, en la exposición de motivos del proyecto normativo se argumenta:

“Las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola, se establecen mediante el 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. En su artículo 5 se crea el Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA), en el que se inscribirán las explotaciones agrícolas que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de este Real decreto. Dicho registro se nutrirá de los datos de los diferentes registros autonómicos, siendo el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía desde donde partan los datos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, establece las normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común. Así mismo, en dicho Reglamento se establecen las bases para la aplicación en España del Sistema Integrado de Gestión y Control de determinados regímenes de ayudas comunitarios, incluida la Solicitud Única de ayudas.

En el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, se establece la información mínima que debe contener la Solicitud Única, entre la que se encuentra la declaración del código de identificación asignado a la explotación en los registros que las autoridades competentes tengan dispuestos en base al artículo 6 del anteriormente citado Reglamento (CE) nº 852/2004, de 29 de abril del 2004. En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, se concederán pagos directos a las Personas solicitantes de ayudas que, entre otros requisitos, se encuentren inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía que ahora se crea”.

Como consideración previa, llama la atención que el articulado del proyecto normativo no haga referencia alguna a lo dispuesto en su exposición de motivos, dada la trascendencia que en el ejercicio de la actividad económica pueda tener la recepción de este tipo de ayudas comunitarias, que no podrán solicitarse sin estar previamente inscrito en el REAFA debido a su carácter obligatorio.

El procedimiento diseñado en el Capítulo II del proyecto normativo, refleja que la inscripción en el REAFA no se produce de forma automática con la declaración



responsable. En tal sentido, el artículo 14 prevé una fase de comprobación de los datos declarados, que es previa a la inscripción. Y el artículo 15, fija un plazo máximo para la inscripción en el Registro, de seis meses desde la presentación completa de la declaración.

Por otra parte, en el artículo 6 se establece como contenido del Registro, entre otros, el código de explotación (clave compuesta por caracteres y alfanuméricos, que identifica de forma unívoca cada una de las explotaciones registradas en el REAFA).

De todo lo anterior puede deducirse que, si bien las explotaciones agrarias y forestales en Andalucía podrán iniciar su actividad económica con anterioridad a la efectiva inscripción en el registro, no es menos cierto que el efecto que tal inscripción pueda producir en cuanto a ciertos aspectos como la posibilidad de gestionar la “Solicitud Única de Ayudas”, se encuentra relegado a un momento posterior en la norma. Aspecto que no queda claro en el proyecto normativo que nos ocupa.

En definitiva, se advierte que los operadores económicos desconocerán el código de explotación asignado a su explotación en el REAFA, cuanto menos, hasta que puedan acceder a los datos relativos a la inscripción a través de la web de la Junta de Andalucía, previo aviso recibido en el dispositivo y/o dirección de correo electrónico designado por la persona declarante. Es más, de transcurrir los seis meses establecidos para la inscripción sin que la misma esté disponible en la página web, la norma solo prevé que el interesado pueda considerar que la misma es procedente, pero no articula forma alguna para conocer el código de explotación asignado por el REAFA.

Sobre la base de lo anterior, de nuevo en aras de dar debido cumplimiento al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, se aconseja la revisión del texto normativo a los efectos de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, y por tanto, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. Y sobre todo, si tal y como se expone en la Exposición de Motivos, es necesario un código por parte del registro para poder optar a las ayudas comunitarias.

Por último, y en relación con otro tipo de subvenciones distintas a las comunitarias, habrá que recordar lo manifestado por este CDCA en el citado Informe sobre la materia emitido en 2015 y que habrá de tener en consideración el órgano tramitador de la norma:

“(...) el artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado califica de actuaciones limitativas del libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen requisitos discriminatorios “para la obtención de ventajas económicas”, basadas directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

Entre los requisitos prohibidos para la obtención de ventajas económicas, la Ley 20/2013 incluye, en particular, la obligación de que “el operador haya estado inscrito en



registros de dicho territorio" (artículo 18.2 a) 3º). Las Consejerías de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y Medio Ambiente deberán tener en cuenta este precepto legal al redactar las bases de cualesquiera otras subvenciones condicionadas a la previa inscripción en el registro, para evitar la discriminación directa o indirecta de operadores económicos."

En relación con el plazo máximo de resolución de seis meses que se mantiene en la nueva versión del proyecto normativo, se reiteran las consideraciones efectuadas por este CDCA en el apartado V.V del Informe N 08/2015 sobre el proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y se modifica el Decreto 70/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el censo de dehesas de Andalucía

VI.III.7. Sobre el Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales (DAT)

Dicho Documento aparece regulado en el Título II del proyecto de Decreto. En particular, el artículo 19 explicita que el "*Documento de Acompañamiento del Transporte*" contendrá la información referente a la localización del origen y destino de un determinado producto agrario o forestal de una explotación, al objeto de asegurar su trazabilidad y calidad, acreditando la legítima procedencia y destino en su transporte.

El DAT supone la imposición de un requisito para el desarrollo de las actividades económicas agrarias, forestales y/o agroforestales y, al mismo tiempo, una carga administrativa para el operador económico. El artículo 20 del proyecto normativo establece que "*El DAT será expedido por la persona titular de la explotación de origen o persona autorizada por el mismo, que será responsable de la veracidad de los datos contenidos en el citado documento*".

En este sentido, resulta necesario analizar la compatibilidad de esta exigencia desde la óptica de los principios de buena regulación económica; y especialmente, de los principios de necesidad y proporcionalidad.

En la exposición de motivos del proyecto de Decreto se explicita que este documento está al servicio de la trazabilidad, y en última instancia, de la seguridad alimentaria. No en vano, actualmente existe un instrumento similar para determinados sectores productivos, como son el de la ganadería, semillas y plantas de vivero, así como organismos modificados genéticamente.

Además de permitir conocer la trazabilidad de los productos, porque en cada momento se conocería la procedencia, no se nos oculta que el DAT es un sistema que también facilitaría la intercepción de productos robados, respondiendo con ello a una demanda del sector.

Llegados a este punto, cabe traer a colación que en el Informe N 13/2017, sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, emitido por este Consejo, se realizaron diversas consideraciones relativas a la implantación del

Documento de Acompañamiento del Transporte de productos agrarios. En el mismo se concluyó que *"La exigencia de trazabilidad deriva de la normativa europea, y su fundamento último estriba en la salvaguarda de un interés general vinculado a la seguridad alimentaria. A este respecto, cabe mencionar, entre otros, el Artículo 18 del 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; o más recientemente, el bloque normativo derivado del llamado "paquete de higiene".*

Igualmente, esta exigencia tiene su reflejo tanto en la normativa nacional reguladora de la seguridad general de los productos, así como de la calidad y la seguridad agroalimentaria¹³, e igualmente, en la normativa específica para cada grupo de productos (por ejemplo, carne y derivados; pescado y productos de la pesca, leche y productos lácteos, huevos, así como los modificados genéticamente).

En Andalucía, la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, en su artículo 6.2.b), establece como obligatorio para los operadores agroalimentarios y pesqueros, dentro del sistema de gestión de la calidad, la "trazabilidad de los lotes o partidas de productos alimentarios y materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias con que trabajen".

De igual modo, el artículo 6.6 de la Ley 2/2011, ya establece la obligatoriedad de acompañar un documento en cualquier transporte o circulación de productos alimentarios o materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias, en el cual han de figurar los datos necesarios para que los receptores o consumidores de la mercancía tengan la adecuada y suficiente información.

Sobre la base de todo lo anterior, puede concluirse que existe un cuerpo normativo bastante amplio y completo que trata de garantizar la trazabilidad de los productos agroalimentarios, al objeto de preservar la seguridad alimentaria. En este sentido, la incorporación del "Documento de Acompañamiento al transporte", que se uniría a las obligaciones ya mencionadas no parece el mecanismo más adecuado, si lo que se pretende es "evitar acciones delictivas de hurtos y robos". Para este tipo de finalidades existen otros mecanismos menos restrictivos que la imposición de una nueva obligación, en este caso, a las personas titulares de explotaciones agrarias, como pudiera ser el refuerzo de las correspondientes labores de supervisión y control.

A lo anterior, habría que añadir que la obligatoriedad de emitir un Documento de Acompañamiento al transporte difícilmente podría ser compatible con el artículo 5 de la LGUM, en cuanto que este exige que el establecimiento de límites al acceso de una actividad o su ejercicio, o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo

¹³ *Vid, por ejemplo, el artículo 10.2 de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos; o el Real Decreto 1808/1991, de 13 de diciembre, que regula las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio.*



de una actividad, habrán de estar motivados por la Autoridad competente por la necesidad de salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, así como la proporcionalidad respecto a la razón invocada.

Además, dicha imposición se realizaría exclusivamente para los titulares de explotaciones agrarias implantados en el territorio andaluz, lo cual podría estar perjudicando a estos operadores económicos frente a los implantados en el resto de territorio nacional. Asimismo, dicha previsión pudiera contradecir el principio de no discriminación por razón de territorio establecido en el artículo 3 de la LGUM.

En consecuencia, y con arreglo a todo lo expuesto, se aconseja que el centro directivo reconsidere la necesidad de establecer esta obligación adicional a los operadores económicos afectados.”

Por otro lado, se considera una buena práctica reguladora, en relación con la redacción del proyecto normativo, la previsión incluida en el apartado 4 del artículo 20: *“Los DAT emitidos conforme a la normativa de otras Comunidades Autónomas, serán considerados plenamente válidos en las operaciones de transporte que se realicen atravesando o con destino en el territorio de Andalucía”.*

En último lugar, se ha de advertir que en el articulado del proyecto normativo se utiliza una denominación de este documento más corta (*“Documento de Acompañamiento al Transporte”*) que la utilizada en la rúbrica del Título II (*“Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales”*). Asimismo, se observa que en el propio nombre de la norma se maneja un término diferente, como es el de *“Documento de Acompañamiento del Transporte de productos agrarios y forestales”* y en el texto del Preámbulo también otro distinto (*“Documento de Acompañamiento del Transporte”*). Al objeto de conseguir la coherencia interna del texto normativo, resulta aconsejable el empleo de la misma expresión para hacer referencia al mismo concepto.

VI.III.8 Declaración anual de producciones agrícolas

En la Disposición adicional tercera del proyecto de Decreto se impone una obligación para las personas titulares de explotaciones agrícolas que realicen su actividad en el ámbito de la producción primaria agrícola (salvo para los que destinen íntegramente sus producciones al consumo doméstico privado), que tendrán que declarar al REAFA toda la información recogida en el Anexo III, relativa a los cultivos presentes en la explotación, con indicación de la variedad utilizada y de la superficie cultivada con referencia SIGPAC. Tal declaración supone una evidente carga administrativa aunque la misma estaría amparada en la normativa estatal y comunitaria.

Sin embargo, en términos de mejora de la regulación, y en especial, en aras de la seguridad jurídica y claridad normativa, y habida cuenta de que versa sobre un contenido jurídico de relevancia, que además estaría directamente relacionado con el REAFA, consideramos que dicha obligación debiera incluirse en el articulado o parte dispositiva de la norma, más que en una disposición en la parte final del texto normativo.



Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- Desde la óptica de la mejora de la regulación, hay que observar que el artículo 139.1 de la Ley 39/2015 establece que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En la parte expositiva del proyecto de Decreto sometido a Informe no se justifica su adecuación a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, y, en consecuencia, se hace necesaria la misma.

SEGUNDO.- En la parte expositiva del proyecto de Decreto se hace referencia a una serie de objetivos de interés general perseguidos por la norma, tales como la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria, la protección de los derechos y legítimos intereses de los agentes económicos, operadores y de las personas consumidoras finales, así como la simplificación de los procedimientos administrativos en materia agraria y forestal. No resultando cuestionables los objetivos de interés general referidos, no obstante, ha de tenerse en cuenta que la presente regulación se hace encontrándose aún en tramitación el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, en el que también se aborda la regulación de los contenidos de este proyecto de Decreto, por lo que cabría valorar la conveniencia de emprender en este momento la presente intervención.

TERCERO.- Teniendo en cuenta las definiciones contenidas en el proyecto de Decreto, así como otros datos disponibles sobre este proyecto normativo, para atender a una mayor claridad, en beneficio de los principios de transparencia y seguridad jurídica, y dada la repercusión que podría tener en los operadores, habría de precisarse si la venta directa al consumidor final en la explotación o en mercados locales ha quedado expresamente excluida de este proyecto normativo, o debe entenderse incluida en las definiciones contempladas en el texto normativo.

CUARTO.- En lo referente al establecimiento de Registros, con el fin de lograr una mayor simplificación administrativa, parecería más razonable la colaboración interadministrativa, teniendo en cuenta, además, las propias previsiones contenidas en el artículo 6 y en la Disposición adicional segunda del proyecto normativo, evitándose las obligaciones que recaen directamente sobre los agentes económicos, máxime cuando ya se encuentran registrados al amparo de otras previsiones sectoriales, con las



que se pretende salvaguardar la misma razón imperiosa de interés general que se invoca en el presente proyecto de Decreto.

Este CDCA, en su Informe N 13/2017 sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, ya efectuó una serie de consideraciones, sobre la base de los principios establecidos en la normativa en materia de unidad de mercado y aquellos dirigidos a garantizar una regulación eficiente y favorecedora de la competencia sobre este particular. El establecimiento de registros deberá ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad conforme a lo dictado por los artículos 5 y 17 de la LGUM.

QUINTO.- El artículo 9 del proyecto normativo se dedica a la colaboración entre las Consejerías con competencias en materia agraria y forestal, indicando que se establecerán los circuitos de información y colaboración necesarios para la definición de objetivos y criterios comunes.

Desde la óptica de los principios de mejora de la regulación, merece una valoración positiva el hecho de que en el mencionado precepto se establezca la colaboración entre ambas Consejerías, en atención al principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM.

SEXTO.- Teniendo en cuenta el contenido del proyecto normativo, se exige la presentación de una declaración responsable, otorgándole no obstante, un trato semejante al de la comunicación. Ello se deduce de la previsión, entre otras, de que pueda presentarse con posterioridad al inicio de la actividad, posibilidad contemplada en la Ley 39/2015 solo para las comunicaciones cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

Para atender al principio de seguridad jurídica propio de una buena regulación económica, se debiera proceder a la revisión del medio de intervención elegido para la inscripción en el REAFA.

SÉPTIMO.- En la exposición de motivos del proyecto normativo se hace referencia a normativa tanto comunitaria como estatal que regula sistemas de ayudas. Dicha reseña no tiene desarrollo en el articulado del proyecto de Decreto. Teniendo en consideración la trascendencia que en el ejercicio de la actividad económica pueda tener la recepción de tales ayudas, así como su relación con la inscripción en el REAFA, el proyecto de Decreto debiera incorporar tal previsión.

Por otro lado, este Consejo se remite a lo ya dictaminado sobre este particular y sobre otro tipo de ayudas distintas a las comunitarias, en su Informe N 08/2015 sobre el proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía.

OCTAVO.- De las previsiones contenidas en el Capítulo II del proyecto normativo, en cuanto a la inscripción en el REAFA, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 y 15, así como lo dispuesto en el artículo 6 respecto del contenido del Registro, puede deducirse que, si bien las explotaciones agrarias y forestales podrán iniciar su actividad económica con anterioridad a su efectiva inscripción, el efecto que tal inscripción pueda producir en cuanto a ciertos aspectos, como la posibilidad de gestionar la "Solicitud



Única de Ayudas", se encuentra relegado a un momento posterior en la norma, advirtiéndose que los operadores económicos desconocerán el código de explotación asignado a su explotación en el REAFA, cuanto menos, hasta que puedan acceder a los datos relativos a la inscripción a través de la web de la Junta de Andalucía. Ello cobra especial importancia teniendo en cuenta que conforme declara la exposición de motivos del proyecto normativo, para poder optar a las ayudas comunitarias, es necesario dicho código.

Al objeto de dar debido cumplimiento al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, se aconseja la revisión del texto normativo a los efectos de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilite su conocimiento y comprensión, y por tanto, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

NOVENO.- En relación con el plazo máximo de resolución de seis meses que se mantiene en la nueva versión del proyecto normativo, se reiteran las consideraciones efectuadas por este CDCA en el apartado V.V del Informe N 08/2015 sobre el proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y forestales de Andalucía y se modifica el Decreto 70/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el censo de dehesas de Andalucía.

DÉCIMO.- En referencia a la regulación que el proyecto de Decreto contiene sobre el Documento de Acompañamiento del Transporte de productos agrarios y forestales, este Consejo se remite íntegramente a las consideraciones efectuadas en el Informe N 13/2017, sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

DECIMOPRIMERO.- Al objeto de una mayor coherencia interna del texto normativo, y habiéndose apreciado que en el articulado del proyecto normativo se utilizan diferentes denominaciones para hacer referencia al Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales, resulta aconsejable el empleo de la misma denominación en todo el texto del proyecto de Decreto.

DECIMOSEGUNDO.- En términos de mejora de la regulación, y en especial, para una mayor seguridad jurídica y claridad normativa, y habida cuenta de que versa sobre un contenido jurídico de relevancia, consideramos que la regulación en cuanto a la obligación dispuesta en la Disposición adicional tercera del proyecto de Decreto, en relación a la declaración anual de producciones agrícolas, justificada por normativa comunitaria y estatal, debiera ser incluida en el articulado o parte dispositiva de la norma.

Isabel Muñoz Durán
Presidenta

José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero

Luis Palma Martos
Vocal Segundo