

INFORME DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN, RECURSOS Y DOCUMENTACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA.

Se remite por la Ilma. Sra. Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, con la finalidad de que se formulen las observaciones que se estime oportunas.

Examinado el texto del Anteproyecto de Ley se formulan las siguientes observaciones, de carácter esencialmente formal:

1. Parte dispositiva:

Artículo 2.-

En el artículo 1 de este Anteproyecto de Ley se determinan los objetivos y fines de la ley y en el artículo 2 el ámbito de aplicación. Por razones de coherencia, se sugiere una leve modificación de la redacción del **artículo 2**, con la finalidad de suprimir el inciso: *"El ámbito objetivo de aplicación de esta ley es la ordenación general de las actividades de los sectores agrario y agroindustrial..."*, más propio del contenido del artículo 1. En su lugar, se propone un contenido similar al siguiente: *"Constituyen el ámbito objetivo de esta ley las actividades de los sectores agrario y agroindustrial..."*.

En el **apartado 2** de este precepto se contiene una serie de definiciones. Puede ser conveniente incorporar un artículo específico en el que se relacionen las definiciones generales a los efectos de esta Ley.

Artículo 4.-

Por razones de seguridad jurídica se sugiere revisar el inciso **del apartado 1**: *"Con carácter general, y en el marco de lo previsto por esta ley y por la demás legislación sectorial aplicable, las personas agricultoras, ganaderas y empresarias agroindustriales tendrán los siguientes derechos:"*, con la finalidad de que queden determinados con mayor precisión los derechos que la Ley reconoce.

No se entiende muy bien el alcance y las consecuencias de la expresión: *"A que, en el marco de la libertad de empresa, se les reconozca social y legalmente el papel, que como generadores de riqueza y empleo..."*.

Por otra parte, es aconsejable tener en cuenta al regular los derechos y principios que se reconocen en este precepto, las competencias que corresponden al Estado en esta materia. Nos referimos por ejemplo a reconocimiento del derecho a *"ejercer libremente su actividad, sin más*



limitaciones que las establecidas en las leyes y en el resto del ordenamiento jurídico” o el derecho “A obtener información de las ayudas convocadas u otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, y a que los procedimientos de otorgamiento se desarrollen en términos de publicidad, transparencia y concurrencia.”

En este sentido, se trae a colación el artículo 48.1 y .3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y se llama la atención sobre las consecuencias de la utilización de la técnica conocida como *lex repetita*, a la que posteriormente haremos referencia.

Artículo 5.-

Las consideraciones realizadas al artículo anterior, sobre la necesidad de tener en cuenta las competencias que corresponden al Estado y el empleo de la *lex repetita* son asimismo de aplicación a este precepto.

Sin perjuicio de lo anterior, por motivos de seguridad jurídica se sugiere precisar el alcance de la previsión normativa: *“garantizando asimismo las buenas condiciones laborales en el desempeño de su actividad, incluyendo, en su caso, el servicio de alojamiento de las personas trabajadoras temporeras ligadas a campañas agrícolas”*.

No se entiende muy bien el sentido de la declaración: *“Además de los deberes establecidos con carácter general para las actividades empresariales por el ordenamiento jurídico, las personas titulares de empresas agroindustriales deberán, en el marco de la presente ley: a) cumplir los requisitos de buenas prácticas en la actividad industrial y empresarial, en su caso...”*. Razones de seguridad jurídica exigen, a nuestro juicio, una mayor precisión en la redacción.

Debe corregirse la errata de la **letra c)** del **apartado 3**, ya que no existe un artículo 27.2 en este Anteproyecto de Ley.

Artículo 58.

Nos parece conveniente, por motivos de seguridad jurídica una mayor delimitación del supuesto que plantean los **apartados 2 y 3** de este precepto. Esencialmente en lo que hace a la expresión *“a los efectos de la contratación de personal laboral temporal”* y *“con relación al personal interino”*.

Artículo 77.

En el **apartado 2** se crea el Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria, indicando que estará adscrito a la Consejería competente en materia agraria. Puede ser adecuado incorporar un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica de este Observatorio.

Artículo 95.

En este apartado se regulan las Entidades reconocidas por la Administración de la Junta de Andalucía para la tramitación de ayudas. No se entiende muy bien el alcance de la previsión



del apartado 2 relativa a que: *“Con carácter previo a lo dispuesto en el apartado anterior, las entidades deberán presentar una solicitud para que, en los términos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común, se les habilite para adquirir tal condición”*. Nos parece necesario, por razones de seguridad jurídica, una mayor precisión jurídica.

Por idénticos motivos, se sugiere especificar el alcance de la expresión: *“Las Oficinas Agrarias constituirán centros de actividad administrativa”*, utilizando un término con un significado técnico jurídico más preciso.

Título XIII Inspección y Régimen sancionador.

Es recomendable evitar la simple reproducción de preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta técnica conocida como *lex repetita* ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como una peligrosa técnica legislativa, y ha sido cuestionada desde el punto de vista competencial. Asimismo, la preocupación por el empleo de esta técnica ha sido puesta de manifiesto reiteradamente por el Consejo Consultivo de Andalucía (por todos, Dictamen 73/2014, de 10 de febrero), que en su doctrina sin prejuzgar las soluciones de técnica legislativa para salvar los inconvenientes que se derivan de la repetición de los preceptos estatales, subraya que: *“que cuando se trasladen a una disposición autonómica preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados.”*, y mantiene que: *“Sin sugerir una concreta fórmula, el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar la eventual vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.”* (Dictamen 73/2014, citado con anterioridad).

Esta recomendación se realiza especialmente en relación con los **artículos 100, 101, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115 y 116** de este Anteproyecto de Ley.

Artículo 100.-

En este artículo se regula una materia como es la concurrencia de sanciones, regulada en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.118ª de la Constitución.

Este precepto, titulado *“Concurrencia de sanciones”* establece que:

“1. No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

2. Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.



Asimismo, el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, dispone que: *“En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”*.

Por otra parte, la última Ley citada, ha derogado el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Por esta razón, no nos parece adecuado incorporar en el Anteproyecto de Ley previsiones que completen lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativas a materias cuya competencia no está atribuida a la Comunidad Autónoma, al corresponder al Estado en uso de sus competencias en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y en materia de procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18º), dictar las disposiciones reglamentarias para el desarrollo de las referidas Leyes estatales. Todo ello, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Con independencia de lo anterior, se reiteran las consideraciones realizadas sobre el empleo de la denominada *lex repetita*.

De mantenerse el precepto, se sugiere modificar levemente la redacción, para incorporar el inciso: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31”*, y transcribir el precepto literalmente o como se ha realizado en algunas Leyes de esta Comunidad Autónoma recoger en una disposición adicional el precepto del Anteproyecto de Ley que reproduce la normativa estatal aplicable.

Asimismo, se sugiere sustituir la expresión: *“Cuando de las infracciones detectadas se observase la posible existencia de infracción penal”*, para aludir a hechos que pudieran ser constitutivos de ilícito penal.

Artículo 101.-

Art. 101.2: Se propone sustituir la expresión *“en cuyo ejercicio ostenta la consideración de agente de la autoridad”*, por la siguiente: *“en cuyo ejercicio tienen la condición de autoridad”*, expresión a nuestro juicio más apropiada, y ajustada a lo dispuesto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Art. 101.3: Asimismo, y conforme a lo expuesto con anterioridad, se propone revisar levemente la redacción de la última oración para adecuarla a lo dispuesto en el artículo 77.5 de la Ley estatal.

Artículo 108.-

Art. 108.1: Se suscita la duda de si *“los grupos”* a los que se refiere este precepto, son los grupos de afectados a los que se alude el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Puede ser conveniente adaptar la redacción de este precepto a lo dispuesto en la Ley estatal.



Art. 108.2: Se reitera lo indicado sobre la técnica de la *lex repetita*, en relación con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 40/2015.

Artículo 117.-

Art. 117.2: Por razones de seguridad jurídica se sugiere completar el inciso *“La instrucción de los procedimientos sancionadores corresponderá, cuando dicha función no esté previamente atribuida a ningún órgano administrativo...”*.

Art. 117.3: Se sugiere unificar los términos *“con respecto a la imposición”*, *“cuando se trate de sancionar”* y *“en relación con la imposición”*. Y revisar la redacción de esta atribución competencial desde un punto de vista de técnica jurídica.

2. Parte final.

Disposición adicional tercera: Esta disposición en la que se atribuye al personal laboral de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía *“las actuaciones materiales de comprobación del cumplimiento de los requisitos para la percepción de las ayudas de la política Agraria Común, incluido el control de la condicionalidad”*, suscita la cuestión relativa a la delimitación de las potestades públicas, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, están reservadas a los funcionarios públicos. En particular, en este supuesto si las funciones asignadas a este personal estarían, parcial o totalmente, sometidas al denominado principio de *“reserva funcional funcionarial”*.

El artículo 9.2 mencionado determina que: *“2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.”*

Sin perjuicio de que esta controvertida cuestión sea abordada por los órganos de asesoramiento jurídico competentes, se realiza la salvedad relativa a que la atribución, en su caso, al personal laboral de este tipo de funciones hará conveniente la regulación en nuestra Comunidad Autónoma de la valoración de este desempeño – esencialmente a efectos de antigüedad y experiencia desarrollada-, en los supuestos de participación de este personal laboral en procesos selectivos de personal funcionario y en aquellos a través de los cuales se articula la carrera profesional y la promoción interna de los funcionarios de carrera, así como en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

Disposición transitoria segunda: El contenido de esta disposición puede generar inseguridad jurídica y suscitar futuros problemas de interpretación jurídica, esencialmente en lo que hace a la previsión *“No obstante deberán interpretarse de conformidad con aquella Declaración, resultando aplicables aquellas determinaciones de los planes que resultasen contradictorios con las Propias Declaración”*. Puede ser necesaria una mayor concreción jurídica.



Disposición final primera.

En el **artículo 27 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo**, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, que se modifica en este Anteproyecto de Ley, se regula el personal inspector, indicando entre otras cuestiones que en el ejercicio de sus funciones tendrá la consideración de agente de la autoridad.

Dada las funciones a desarrollar por este personal, se propone modificar el título de este precepto y sustituir el término "*Personal inspector*" por "*Personal funcionario inspector*", para evitar dudas interpretativas. Con esta misma finalidad debe revisarse el contenido de este precepto. Así en su **letra a)**, es conveniente indicar "***Por personal funcionario***" o "***por funcionarias y funcionarios de la Consejería competente en materia agraria y pesquera, que serán reconocidos y habilitados como inspectoras o inspectores de la calidad***".

Se propone sustituir la expresión "*tendrá la consideración de agente de la autoridad*", por la siguiente: "*tendrá la condición de autoridad*", expresión a nuestro juicio más apropiada, y que además se ajusta a lo dispuesto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Asimismo, se propone revisar levemente la redacción del **apartado 2 del referido artículo 27** para adecuarla a lo dispuesto en el artículo 77.5 de Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Finalmente se echa en falta **una disposición final quinta**, en la que se contengan las reglas sobre la entrada en vigor de la ley.

Lo que se informa, sin perjuicio de mejor criterio jurídico.

LA ASESORA TÉCNICA JURÍDICA

Fdo.: M^a Eugenia Real Heredia

V^oB^o
EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN
RECURSOS Y DOCUMENTACIÓN

Fdo: Guillermo Rodrigo Vila

