

INORME DE VALORACIÓN QUE REALIZA LA VICECONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL DEL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO N° 240/2018, AL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA.

En general se han atendido las observaciones que ha emitido el Consejo Consultivo en su dictamen, salvo las que ha continuación se indican por las razones expuestas:

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

Se consideran adecuadas las definiciones del artículo 5.p) y q), referidos a la economía circular y a la bioeconomía respectivamente, coincidentes ambos con los principios y objetivos enumerados en el Acuerdo de 12 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Bioeconomía (BOJA 136 de 18/07/16).

Observación 7. Artículo 5.r) La definición de los "espacios de producción" como conjunto de elementos, bienes y derechos organizados empresarialmente resulta un tanto chocante, pues permite la consideración de derechos y bienes inmateriales como propios de un "espacio", un sustantivo que se asocia con lo físico, con un terreno o lugar determinado. De hecho, la definición examinada se aproxima más a la idea de explotación agraria, definida en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, como conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica. Siendo así, y dada la importancia que tiene dicho concepto en el conjunto del Anteproyecto de Ley, debería considerarse la posibilidad de utilizar un término más adecuado.

El concepto "espacios de producción" se encuentra integrado en el texto de la Ley, abarcando tanto a la denominación de los Títulos III y IV, como a varios artículos que regulan esos espacios. Se trata de una denominación que se acoge para abarcar las dos tipologías que regula la Ley y que no son solo las explotaciones agrarias (con las que el Dictamen parece identi-

ficar unívocamente tales espacios), sino también las empresas e industrias agroalimentarias.

Por otra parte, el hecho de que estos espacios incorporen elementos intangibles o inmateriales no oscurece en absoluto el dato primario, ostensible y unívoco que estamos ante lugares físicos (las explotaciones y las industrias) en las que se ejercen las actividades o se fabrican y se producen los productos.

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

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

Respecta a la necesidad de definir "personas jóvenes", el artículo 5.2 ya lo hace por vía de remisión al resto de definiciones del ordenamiento jurídico.

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

El precepto se mueve en el ámbito de lo general -que es, por otra parte, lo que corresponde y es propio de una Ley-. La concreción de estos criterios deberán hacerse reglamentariamente o incluso al hilo de las respectivas convocatorias que vayan efectuándose.

Por otra parte, que la Ley habilite a la Administración para que prime las externalidades positivas que las iniciativas generen en el medio rural es habilitar a la Administración para que, en función también de las características concretas, pueda acudir a primar, por ejemplo, aquellas iniciativas que generen más puestos de trabajo (importante a lo mejor para una comarca deficitaria en empleo), modernicen el medio rural, se acompañen de iniciativas de patrocinio o mecenazgo cultural, etc.

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

Hay que recordar que dichos requisitos, criterios y valores de comercialización ya han sido reguladas en el DECRETO 188/2017, DE 21 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS PRIORITARIAS AGROALIMENTARIAS DE ANDALUCÍA Y SE CREA SU REGISTRO.

Observación 17. Artículo 18.j) Asimismo, más allá del marco formal de interlocución propio de las entidades más representativas, debe considerarse que la participación a la que se refiere esta norma responde al cumplimiento de un objetivo básico de la Comunidad Autónoma y a la satisfacción de un derecho [como resulta, respectivamente, de los artículos 10 y 30.1.e) del Estatuto de Autonomía] que obliga a la Administración de la Junta de Andalucía, la cual debe fomentar y potenciar la realización de dicha participación. Siendo así, debe evitarse la confusión que podría introducir el hecho de que el párrafo j) mencione singularmente a las asociaciones de mujeres en el ámbito rural, pues la participación correctamente entendida es un bien ilimitado, y no se trata de introducir una discriminación positiva, ni de establecer medidas de prioridad o primacía, ya que, como se ha dicho, el objetivo de la norma no es establecer limitaciones a la participación.

Se mantienen a las asociaciones de mujeres del medio rural como entidades a tener en cuenta a la hora de planificar la política agraria y agroalimentaria, pues ello supone precisamente una medida de dicriminación positiva, al entender que el colectivo de mujeres del ámbito rural se ecuentra en una situación de desventaja y de subrepresentación, sin que ello suponga en ningún caso el establecimiento de una limitación a la participación.

Tal y como se recoge en el Preámbulo de la propia Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, el Tratado de Ámsterdam, aprobado por el Consejo Europeo el 16 y 17 de junio de 1997, en sus modificaciones al Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea, incluye en su artículo 2 una referencia específica a la igualdad entre el hombre y la mujer como misión de la Comunidad. Igualmente, en el apartado 2 del artículo 3 se incorpora el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad, que deberá inspirar todas las acciones y políticas comunitarias. También hay que destacar que los artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establecen tanto el principio de igualdad ante la ley como la prohibición de discriminación. Además, la Carta contiene un artículo específico, el 23, dedicado a la igualdad entre mujeres y hombres y a las acciones positivas como medidas compatibles con la igualdad de trato.

La discriminación positiva, más recientemente llamada acción positiva o acción afirmativa, es una estrategia temporal destinada a remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado (en función de la raza, sexo, situación física de minusvalía, etc.), alcanzar una situación real de igualdad de oportunidades. La acción positiva se dirige a modificar tanto una situación -la de un grupo social marginado- como las acciones concretas de discriminación indirecta que sufre la persona individual por el hecho de pertenecer a ese grupo. Las medidas de acción positiva, van más allá del control de la aplicación de las leyes que desarrollan el principio de igualdad, y son acciones colectivas tendentes a proporcionar ventajas concretas al colectivo marginado o en situación de desigualdad social.

En este sentido, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres recoge en su artículo 11.1" Acciones positivas" que "Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y pro-

porcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso."

De hecho, la propia Ley 3/2007, establece alguna acción positiva en relación con las mujeres del entorno rural en su artículo 30:

"1. A fin de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrollarán la figura jurídica de la titularidad compartida, para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como el reconocimiento de su trabajo.

2. En las actuaciones encaminadas al desarrollo del medio rural, se incluirán acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de las mujeres, y especialmente las que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones.

3. Las Administraciones públicas promoverán nuevas actividades laborales que favorezcan el trabajo de las mujeres en el mundo rural.

4. Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en mundo rural.

5. Los poderes públicos fomentarán la igualdad de oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación mediante el uso de políticas y actividades dirigidas a la mujer rural, y la aplicación de soluciones alternativas tecnológicas allá donde la extensión de estas tecnologías no sea posible."

Por su parte, nuestra antes citada Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, recoge también medidas positivas para las mujeres del medio rural en su artículo 52:

"1. Los poderes públicos de Andalucía integrarán la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural, garantizando que estas intervenciones contemplen las necesidades de las mujeres, permitan su plena participación con equidad en los procesos de desarrollo rural y contribuyan a una igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres.

2. Los poderes públicos de Andalucía desarrollarán acciones dirigidas a eliminar la discriminación de las mujeres del medio rural y favorecer su incorporación al ámbito laboral, a la formación y a las nuevas tecnologías, así como su plena participación en la vida pública. Asimismo, garantizarán el ejercicio del derecho a la titularidad compartida en explotaciones agrarias."

Y recoge expresamente en su artículo 55 "Fomento de las asociaciones de mujeres" que " Los poderes públicos de Andalucía impulsarán el movimiento asociativo de mujeres y establecerán acciones adecuadas para facilitar su participación en la sociedad."

Yendo más allá, el Proyecto de ley de modificación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, Aprobado por Consejo de gobierno en sesión del 6 de marzo del corriente, modifica el citado artículo 52, añadiendo, entre otras modificaciones, un nuevo apartado con el siguiente literal:

"4. Los poderes públicos de Andalucía generarán las condiciones para que las mujeres se empoderen individual y colectivamente y garantizar así su presencia y participación en los órganos de toma de decisiones y en los espacios de interlocución en los sectores agrario, agroalimentario y pesquero."

A mayor abundamiento, el actual artículo 17.m) concluye que, también podrán participar en la planificación de la política agraria y agroalimentaria:

"m) *Otras organizaciones y asociaciones relacionadas con el objeto y fines de la presente Ley.*"

Por lo tanto, no se cierra la opción a que otras entidades puedan engrosar ese listado. Debemos por tanto concluir que la inclusión de las asociaciones de mujeres del medio rural no supone una discriminación de otras opciones.

Por todo lo expuesto se entiende que la previsión contenida en el Anteproyecto de Ley en cuanto a la participación de las asociaciones de mujeres es coherente con las políticas públicas en materia de género emprendidas por la Junta de Andalucía y con la propia normativa reguladora de la materia.

Observación 26. Artículo 31, apartado 1. Dada la relevancia de la Declaración de la Zona de Protección Agraria, el Consejo Consultivo considera que el legislador debe ser más preciso en la definición de los presupuestos fácticos necesarios para lo que se denomina como "elaboración" y "aprobación" de dicha Zona, que, a su vez, puede justificar la aprobación de un Plan de Zona, con los efectos previstos en el artículo 32 (incluyendo recomendaciones y prohibiciones de aprovechamientos agrarios atendiendo a la sostenibilidad económica y ambiental y un catálogo específico de buenas prácticas, entre otras medidas que afectan al ejercicio de la actividad empresarial). Siendo así, la definición de la circunstancias referidas en la norma comentada no puede estar confiada, en gran medida, al desarrollo reglamentario.

Se considera que la actual redacción del artículo 31.1 hace ya un diseño legal suficiente de los presupuestos de hecho precisos para la aprobación de una Declaración de Zona.

El empleo de conceptos jurídicos indeterminados resultan en ocasiones -como esta que comentamos- imprescindibles para aprehender la realidad social que no deja definirse de otra manera más exhaustiva y unívoca. Llegar a ese extremo de casuismo, significaría obligar a la ley a entrar en el detallismo propio de la normativa reglamentaria y representar falsamente la realidad social que pretende regularse.

La observación que se hace al artículo. 31.1 podría extenderse casi a todas las normas que prevén instrumentos planificadores, ya que todas ellas trazan -incluso con menor detalle que este art. 31.1- los presupuestos que justifican la aprobación de los Planes y Declaraciones.

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

Se ha consultado con la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, entendiéndose que la expresión "erosión genética" es de uso común y aceptación generalizada en el sector, no siendo necesaria una definición expresa.

No obstante, dicha definición ya se encuentra en la Directiva 2009/145/CE de la Comisión de 26 de noviembre de 2009 por la que se establecen determinadas excepciones para la aceptación de razas y variedades autóctonas de plantas hortícolas;

Art. 2. Definiciones:

«erosión genética: la pérdida de diversidad genética entre poblaciones o variedades de la misma especie, y dentro de ellas, a lo largo del tiempo, o la reducción de la base genética de una especie debido a la intervención humana o al cambio medioambiental»

Observación 48.G). Artículo 102 (sanciones), en relación con el artículo 103 (criterios de graduación). Ante todo, hay que hacer notar que la escala que se establece en el caso de las infracciones graves (desde 3.001 a 50.000 euros) y muy graves (entre 50.000 y 800.000 euros) pone de manifiesto la importancia de la calificación de las conductas infractoras y de los criterios de graduación de las sanciones. La diferencia de cuantía entre un extremo y otro de las respectivas escalas parece excesiva y pueden plantear problemas ante la posibilidad de que se apliquen sanciones de muy distinta intensidad para castigar conductas similares. El artículo 29.3

de la Ley 40/2015 prevé que, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Siendo así, o bien se reducen las diferencias entre los dos extremos de las escalas o se introducen diversos grados dentro de cada una de ellas, en función de unos criterios de graduación con un mayor desarrollo legal.

Respecto a las cuantías de las sanciones, coinciden con las establecidas en el artículo 46.1 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.

Sevilla, 23 de abril de 2018


Javier Oliver León
Jefe del Servicio de Coordinación
Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural

