



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EN CASTILLA-LA MANCHA LA VENTA DIRECTA DE PRODUCTOS LIGADOS A LA EXPLOTACIÓN AGRARIA.

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural relativa al asunto de referencia.

La petición se basa en el art. 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Texto de la consulta pública.
2. Memoria de análisis de impacto normativo.
3. Proyecto de Decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera.
4. Resolución de 11/08/2020, de la Viceconsejería de Medio Rural, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos.
5. Nota interior del Director General de Salud Pública de 21 de septiembre de 2020.
6. Informe de la Asesoría Jurídica de 22 de septiembre de 2020.
7. Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, del borrador de decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria.
8. Informe de la Inspección General de Servicios.
9. Certificado del Consejo Agrario de Castilla-La Mancha.





FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. COMPETENCIA.

El presente proyecto de decreto tiene su fundamento normativo en diferentes disposiciones. Así, respecto a la normativa comunitaria, el Reglamento (CE) 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y el Reglamento (CE) 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, reconocen tácitamente esta posibilidad de venta de proximidad de los productos primarios al excluir de su ámbito de aplicación “el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final” (art. 1, apartado 2, letra e) del Reglamento (CE) 852/2004; art. 1, apartado 3, letra e) del Reglamento (CE) 853/2004).

Respecto a la normativa estatal básica, esta viene recogida en el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios, cuyo artículo 3 establece que la autoridad competente podrá autorizar el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, con las limitaciones y requisitos que en la citada normativa se contemplan.

En cuanto al título competencial de la materia examinada nace del artículo 31.1.6^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, que comprende, en todo caso, la regulación del sector agroalimentario y de los





servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal y la seguridad alimentaria y el desarrollo integral del mundo rural. También es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 31.1.11.^a, el comercio interior, que comprende la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta. Asimismo, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias del artículo 32.2, y 6, que son respectivamente, la defensa de la persona consumidora y la protección de la salud pública.

SEGUNDO. TRAMITACIÓN

El artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha dispone:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

3. En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.





4. De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

5. El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.”

Examinado el expediente remitido, y en aplicación del precepto transcrito, queda justificada la realización de diversos trámites de carácter preceptivo derivados de lo estipulado en la norma, previos a la emisión de informe por este Gabinete Jurídico, si bien se objetiva la omisión en el expediente del que se nos ha dado traslado de los informes que se indican a continuación.

Por lo que respecta a lo previsto en el artículo 36.2 de la Ley 11/2003, no se ha incorporado al expediente la autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria por el Consejero de Agricultura, Agua y Medio Rural. El artículo 36.2 citado también requiere la elaboración de una memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar. Consta en el expediente la Memoria de análisis de impacto normativo de 13 julio de 2020 y su adenda de 6 de octubre de 2020. En este sentido, hay que recordar lo dictaminado al respecto por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, entre otros en su dictamen número 240/2018, de 4 de julio y 24/2019 de 22 de enero de conformidad con los cuales “[...] la consideración de la memoria y de la orden que autoriza la iniciativa reglamentaria como una mera sanción de lo ya actuado, desvirtúa la finalidad principal para la cual ambos trámites son exigidos legalmente, es decir, justificar la necesidad del nuevo proyecto y la incidencia que supondrá su aprobación de cara a los sectores concretos de la realidad que se pretenden normar”.





Por su parte el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Se indica en tal precepto que con carácter previo a la elaboración de la disposición de carácter general, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados. Continúa el precepto señalando que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Consta en el expediente Resolución de 11/08/2020, de la Viceconsejería de Medio Rural, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera, por la que se procedió al trámite información pública del proyecto de decreto. Constan asimismo en el expediente remitido, las observaciones realizadas por FENIL (Federación Nacional de Industrias Lácteas), Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha, ASAPA Albacete (Asociación Provincial de Apicultores de Albacete, U.P.A. (Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Castilla-La Mancha) y CECAM (Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha), así como las contestaciones a las mismas.

La Memoria de análisis de impacto normativo justifica que la norma no supondrá un impacto presupuestario directo sobre los presupuestos de la Administración Pública, al conseguirse su aplicación los mismos medios ya existentes. Se afirma también que no se deriva ningún impacto de género, en la infancia y adolescencia y en la familia, de los aspectos que se regulan en la norma.





El Dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo en este caso, ya que nos encontramos ante el supuesto del artículo 54.4 de la Ley 11/2003, que establece que este órgano deberá ser consultado en los “*Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones*”. Concretamente, la Disposición final primera del texto de Proyecto de Decreto sometido a informe del Gabinete Jurídico establece la modificación del Decreto 69/2018, de 2 de octubre, por el que se establecen las normas para la ordenación y registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos en Castilla-La Mancha. El Decreto 69/2018 se dictó en ejecución de lo de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, por lo que su naturaleza jurídica es la de un reglamento ejecutivo, habiéndose recabado el preceptivo informe del Consejo Consultivo en su tramitación.

Dado que la norma propuesta regula una actividad económica, refiriéndose a un sector económico determinado con posible incidencia en el mercado, se considera relevante recabar informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica (Consejería de Economía, Empresas y Empleo) a los efectos de dar por cumplido el trámite previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado.

En este mismo sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 51.3 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, el Consejo Regional de Consumo se consultará preceptivamente en la tramitación de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a las personas consumidoras, sin que conste en el expediente examinado el informe de dicho órgano.

Formalmente, el texto reglamentario debe adoptar la forma prevista en el artículo 37 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, de Decreto de Consejo de Gobierno.





TERCERO. FONDO

El proyecto de Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene por objeto:

- a) Regular y fomentar la venta o suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios por parte de los agentes productores agrarios, o sus agrupaciones, que los han producido y, en su caso, transformado directamente a una persona consumidora final, establecimiento, punto de venta directa a consumidor/a final.
- b) Preservar los objetivos y principios de la normativa comunitaria sobre higiene de los alimentos estableciendo las condiciones de adaptación de esta a los productos en lo referente a: seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos, requisitos de etiquetado, publicidad y presentación, trazabilidad y responsabilidad de los distintos agentes de la cadena alimentaria.
- c) Establecer el sistema de identificación de los productos, agentes productores, puntos de venta y establecimientos locales que realicen la venta o suministro.

El proyecto de decreto se estructura en una parte expositiva y en una parte dispositiva, que comprende cinco capítulos que integran 21 artículos y tres disposiciones finales, ajustándose en su estructura y disposición a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

El capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones Generales”, comprende cinco artículos. El artículo 1 se refiere al objeto de la norma, regulándose sus fines en el artículo 2, su ámbito de aplicación en el artículo 3, las definiciones en el artículo 4 y las modalidades de venta en el artículo 5.

El capítulo II sobre los “Requisitos de las explotaciones y de los agentes productores” contiene un único artículo referido a dicha materia.

El capítulo III se destina a regular el registro e identificación de la venta directa, dedicando su sección primera al registro de explotación con venta directa de





productos ligados a la actividad agraria y ganadera, y comprende los artículos 6, 7, 8, 9 y 10, que regulan el registro de explotación con venta directa de productos ligados a la actividad agraria y ganadera, la declaración responsable previa, la solicitud de inscripción previa y la resolución de solicitud de reconocimiento, respectivamente.

La sección segunda lleva por rúbrica “Información e identificación de la venta directa”, y contiene los artículos 11 (información e identificación de la venta directa en Castilla-La Mancha) y 12, que transcribimos a continuación:

Artículo 12. Priorización por uso marca Castilla-La Mancha.

Los agentes productores inscritos en el RVD-COLM que opten por utilizar el distintivo de la marca Castilla-La Mancha serán priorizados en los procedimientos de ayudas y subvenciones con concurrencia competitiva siempre que la normativa europea o estatal básica no lo prohíba.

Asimismo, se priorizan en las asistencias a ferias agroalimentaria y en contrataciones de suministro tales como las de comedores de centros educativos, sanitarios o asistenciales.

A falta de verificar los informes del Consejo Regional de Consumo y de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica, se avanza que la redacción actual del artículo 12 podría ser contraria al artículo 3.1 de la 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, que establece que “*Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento*”.

La referencia a la priorización en las contrataciones de suministro que hace el artículo 12 citado podría vulnerar lo previsto en el artículo 126.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: “*Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto*”.





que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente».”

El capítulo IV agrupa los artículos 13 a 17 bajo la rúbrica “Responsabilidades y requisitos”.

Finalmente, el capítulo V se dedica al control oficial e incumplimientos, comprendiendo los artículos 18 a 21.

El proyecto de decreto contiene asimismo dos disposiciones adicionales y tres finales. Se observa una errata, donde dice “disposición final cuarta” debe decir “disposición adicional tercera”. La disposición final primera prevé la modificación del Decreto 69/2018, con las implicaciones que se han expuesto en este informe.

Completan el proyecto de decreto seis anexos, sin que conste la numeración del último anexo (Declaración responsable de uso de la marca “Castilla-La Mancha”).

En consecuencia, según resulta del examen que se ha realizado del contenido del proyecto de Decreto se concluye de su análisis conjunto con la normativa de aplicación, no se advierten en su texto determinaciones que contradigan el régimen resultante de la normativa básica estatal o legislación autonómica, una y otra identificada en lo sustancial en el cuerpo de este informe, sin que sea función de este Gabinete entrar a valorar las decisiones técnicas que incorpora el proyecto.





CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013 de 17 de octubre, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se informa favorablemente el Proyecto de decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria, una vez atendidas las observaciones realizadas.

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar en derecho, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo, a fecha de firma

LA LETRADA DEL GABINETE JURÍDICO.

Fdo.: Esther Moratíel Pellitero.

Vº Bº DE LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

Fdo.: María Belén López Donaire.

