

Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad sobre el borrador de Orden de los Consejeros de Desarrollo Rural y Sostenibilidad y de Sanidad por la que se establecen las cantidades máximas de los productos agroalimentarios que puedan ser objeto de venta local.

Examinado el Borrador de Orden de los Consejeros de Desarrollo Rural y Sostenibilidad y de Sanidad por la que se establecen las cantidades máximas de los productos agroalimentarios que puedan ser objeto de venta local, junto con el expediente de elaboración del mismo, se informa lo siguiente:

I. COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DE ESTE INFORME.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 51.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, corresponde emitir el presente informe a la Secretaría General Técnica de este Departamento, sin perjuicio de que se pueda solicitar informe a la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, conteniendo el mismo, al menos, un pronunciamiento sobre la corrección del procedimiento seguido para la elaboración y sobre la valoración de las alegaciones presentadas, caso de haberlas.

II.- CUESTIONES GENERALES.

1.- Marco jurídico.

El artículo 71,17ª del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, 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 71.25ª, el comercio, que comprende la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, así como, conforme al artículo 71.26ª, el consumo que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios, y, conforme al artículo 71.55ª, la protección de la salud pública.

La cadena alimentaria es una importante fuente de valor económico que, actualmente, no se distribuye de forma homogénea entre todos sus integrantes, por lo que se deben regular y fomentar fórmulas que corrijan los desequilibrios en favor de los productores primarios y de los consumidores.

La normativa de la Unión Europea regula la cadena alimentaria en diversos ámbitos y uno de ellos es el del desarrollo rural. El Reglamento (UE) nº 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005, del Consejo, establece que una de las prioridades del desarrollo rural de la Unión es fomentar la organización de la cadena alimentaria, mejorando tanto los resultados económicos y medioambientales de las explotaciones agrícolas y las empresas rurales como la eficiencia del sector de la comercialización y transformación de



productos agrícolas. Para ello, enumera distintos instrumentos, entre los que figuran las cadenas cortas de distribución y los mercados locales.

La normativa comunitaria que regula la cadena alimentaria, y en concreto el Reglamento 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, posibilitan a los Estados miembros conceder determinadas excepciones, excluir de su respectivo ámbito de aplicación o realizar adaptaciones de determinados requisitos en el suministro directo de pequeñas cantidades de productos primarios por parte del productor al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor. En este sentido, la normativa básica vigente en materia de higiene de los alimentos en el ámbito estatal establece que la autoridad competente podrá autorizar el suministro directo, en determinadas condiciones, de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final por parte del productor.

La venta local de productos agroalimentarios en Aragón se encuentra regulada en la Ley 7/2017, de 28 de junio, siendo uno de los objetivos que se establecen en dicha ley la mejora de los resultados económicos de los titulares de explotaciones agrarias a través de una mayor participación en la comercialización de sus productos a través de un canal más directo de venta. Con la finalidad de hacer efectivo dicho objetivo se hace necesario regular la cantidad máxima objeto de venta local. Esta previsión estaba ya contemplada tanto en el propio articulado como en una disposición final de la norma.

2.- Objeto de la Orden.

El borrador de Orden sometido a informe tiene como objeto determinar las cantidades máximas de determinados productos alimenticios que el productor pueda vender a través de la modalidad de venta local.

3.- Necesidad de la Orden.

El artículo 5.1 de la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta local de productos agroalimentarios en Aragón, establece los productos agroalimentarios que pueden ser objeto de venta local y remite a una orden conjunta de los departamentos con competencias en materia de agricultura y de salud pública que determine las cantidades máximas de dichos productos que pueden ser objeto de venta local.

En ese sentido, la disposición final segunda de la Ley 7/2017, bajo el título: "*Desarrollo normativo*", en su apartado 3, establece que: "*Los consejeros competentes en materia agraria y de salud pública aprobarán, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, la orden por la que se establezcan las cantidades máximas a las que se refiere el artículo 5.*"

El borrador de orden sometido a informe tiene como único objeto establecer las cantidades máximas de los productos agroalimentarios que pueden ser objeto de venta local en la Comunidad Autónoma de Aragón y, en este sentido, se remite al anexo de la misma en el que para cada producto que puede ser objeto de venta local establece las cantidades máximas que pueden ser objeto de comercialización a través de esta modalidad de venta.

4.- Iniciativa para la elaboración del borrador de la Orden.



El artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón establece, en su apartado 1º, que: *"La potestad reglamentaria reside en el Gobierno. No obstante, sus miembros podrán ejercerla cuando los habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno"*.

Como hemos indicado con anterioridad la disposición final segunda de la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta Local de Productos Agroalimentarios de Aragón, habilita a los Consejeros competentes en materia agraria y de salud pública para aprobar la orden por la que se establezcan las cantidades máximas de productos agroalimentarios que pueden ser objeto de venta local.

De acuerdo con las competencias generales que el Decreto 317/2015, de 15 de diciembre, de Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, atribuye a este Departamento en materia de comercialización de productos agrarios y agroalimentarios y las competencias que el Decreto 23/2016, de 9 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y el Servicio Aragonés de Salud, atribuye a este Departamento en materia de protección de la salud humana en relación con los riesgos de la cadena alimentaria, con fecha 24 de septiembre de 2018 se dictó la Orden conjunta del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad y de la Consejera de Sanidad por la que se acordaba iniciar la elaboración del Proyecto de Orden conjunta que establezca las cantidades máximas de los diferentes productos que pueden ser objeto de venta local.

En la citada Orden de 24 de septiembre de 2018 se encomendaba a la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario su elaboración y la tramitación del procedimiento para su aprobación, sin perjuicio de las competencias que correspondan a cada una de las Secretarías Generales Técnicas.

En dicha Orden se establecía que en su elaboración deberían seguirse el procedimiento que establece el artículo 47 y siguientes de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

III.- PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE LA ORDEN.

Con carácter previo a la elaboración de la Orden se llevo a cabo, con fecha 26 de junio de 2018, una reunión convocada previamente por los Directores Generales de Alimentación y Fomento Agroalimentario y de Salud Pública, con el objeto de debatir y consensuar las cantidades máximas a comercializar a través del canal de venta local. Dicha convocatoria se hizo a las entidades activas en el proceso participativo en la elaboración de la Ley 7/2017 y, posteriormente, fue sometido al trámite de audiencia e información pública.

El procedimiento para la elaboración de las disposiciones reglamentarias se encuentra recogido en los artículos 47 y siguientes de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, que, a estos efectos establece:



1º.- *"La iniciativa para la elaboración de reglamentos corresponderá a los miembros del Gobierno en función de la materia".*

En este caso la competencia corresponde al Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 317/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad que atribuye a este Departamento la competencia en materia de comercialización de productos agrarios y agroalimentarios y a la Consejera de Sanidad en virtud de las competencias que el Decreto 23/2016, de 9 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y el Servicio Aragonés de Salud, atribuye a este Departamento en materia de protección de la salud humana en relación con los riesgos de la cadena alimentaria.

Consta en el expediente la Orden conjunta del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad y de la Consejera de Sanidad, de fecha 24 de septiembre de 2018, acordando la elaboración del proyecto de Orden y encomendando a la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario su elaboración y la tramitación del procedimiento para su aprobación.

2º.- *"La elaboración de los reglamentos se llevará a cabo por el centro directivo competente, el cual elaborará el correspondiente proyecto".*

A estos efectos, la elaboración ha sido realizada por la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario.

3º.- *"En la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno."*

Dichos criterios se encuentran recogidos en el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, publicadas en el "Boletín Oficial de Aragón" núm. 119, de 19 de junio de 2013, mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia. Estos criterios han sido tenidos en cuenta en la elaboración de la norma.

4º.- *"El proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación".*

Consta la Memoria justificativa en la que se acredita la justificación de la necesidad de promulgación de la norma y su inserción en el ordenamiento jurídico.

No consta en la memoria justificativa ni en la exposición de motivos de la Orden su adecuación a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia) por lo que deberán hacerse constar en la memoria final o incluirse en la exposición de motivos de la Orden.



Sí que se recoge en la memoria justificativa que la regulación propuesta no supone ningún impacto por razón de género ni tampoco incremento de gasto no disminución de ingresos presentes o futuros por lo que carece de impacto económico. Al no suponer incremento de gasto para la Administración Pública se prescinde del informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018.

5º.- *"1. Cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.*

2. El trámite de audiencia podrá ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento. La información pública se practicará a través del Boletín Oficial de Aragón, durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática."

Mediante Anuncio de la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, publicado en el BOA núm. 208, de 26 de octubre de 2018, el proyecto de Orden fue sometido al trámite de información pública por el plazo de un mes. También fue remitido al Servicio de Información y Documentación Administrativa y ha estado a disposición de los interesados en la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

El borrador de Orden fue remitido a diferentes organizaciones e instituciones representativas del sector que pudieran verse afectadas por el borrador de Orden, entre ellas las organizaciones agrarias tales como UPA, ARAGA, UAGA, ASAJA; las Cooperativas agroalimentarias de Aragón; la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos; la Asociación de Artesanos Alimentarios de Aragón; el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica; la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias; la Red Aragonesa de Desarrollo Rural y el Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.

También se dio publicidad al proyecto de Orden mediante su publicación en el Portal de Transparencia (artículo 15.1.d), e) y f) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón), mediante su publicación en el portal web (<http://www.aragon.es/Departamentos/OrganismosPublicos/Departamentos/DesarrolloRuralSostenibilidad>) con el objeto de dar audiencia e información pública a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales pudieran hacerse por otras personas o entidades.

IV. VALORACIÓN DE LAS ALEGACIONES PRESENTADAS.

Tras los trámites de audiencia e información pública han presentado alegaciones:

- La Federación Aragonesa de Municipios, comarcas y Provincias.
- El Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.
- La Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos.



- La Asociación de Industrias de Alimentación de Aragón.
- La Asociación de Fabricantes de Longaniza de Graus.

Las alegaciones presentadas han sido debidamente analizadas por el Jefe de Servicio de Promoción y Calidad Agroalimentaria de la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario que emite informe al respecto de fecha 20 de diciembre de 2018 e introduce en el texto las modificaciones pertinentes.

V. CONTENIDO DE LA ORDEN.

Por lo que se refiere al contenido del borrador de la Orden, ésta se limita a determinar las cantidades máximas de los productos alimenticios que el productor puede vender a través de la modalidad de venta local en la Comunidad Autónoma de Aragón y se reflejan en el anexo de la Orden.

VI. TRAMITACIÓN.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón: *"Para la aprobación de normas cuya competencia corresponda al Presidente, los Vicepresidentes o los Consejeros, no será preceptivo el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos ni el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se trate de reglamentos ejecutivos que se dicten directamente en desarrollo de una ley o norma con rango de ley"*.

El artículo 5.2.a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la asistencia, defensa y representación jurídica de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece el dictamen preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos para los Anteproyectos de Ley, proyectos de Decreto ley, Decretos legislativos y disposiciones de carácter general que deban someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

Dado que la presente Orden deriva del mandato dispuesto en la disposición final segunda de la Ley 7/2017, de 28 de junio, de Venta local de productos agroalimentarios en Aragón, que bajo el título: *"Desarrollo normativo"*, en su apartado 3, establece que: *"Los consejeros competentes en materia agraria y de salud pública aprobarán, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, la orden por la que se establezcan las cantidades máximas a las que se refiere el artículo 5"*, la presente Orden puede considerarse que tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo por lo que deberá someterse al dictamen del Consejo Consultivo de Aragón de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

José Luis Castellano Prats