

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE VENTA DE PROXIMIDAD DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS EN ARAGÓN.

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

A comienzos de 2011, el Comité de las Regiones de la Unión Europea emite un dictamen prospectivo en relación a los «sistemas de alimentos locales». Dicho Comité considera que los sistemas de alimentos locales constituyen un apoyo a la economía regional y local siendo un acicate para la valorización y mejora de la imagen de los territorios rurales. Asimismo pone de manifiesto que los canales cortos de distribución aumentan la interacción entre consumidores y productores, crean relaciones de confianza entre ambos al ofrecer productos producidos localmente, sabrosos, tradicionales y de temporada, e incluso producen beneficios económicos, sociales y medioambientales.

Asimismo, el Comité manifiesta que los productores deberían poder ganarse la vida con lo que producen, sin embargo el sistema actual no mantiene un equilibrio de poderes en la cadena de suministro, en los precios de los alimentos y en los márgenes de beneficio que se requieren. En este sentido, los sistemas de alimentos locales pueden asegurar unos ingresos justos a los productores y restablecer el equilibrio de poderes en la cadena alimentaria.

Por otra parte, la importancia de esos sistemas se ha incrementado con la crisis económica y sus beneficios pueden verse maximizados si el público sigue prestando su apoyo a la agricultura local y a las ventas directas.

Estos sistemas de producción y venta han constituido y constituyen una realidad en la Unión Europea y seguirán siendo parte de su agricultura, si bien se observan grandes contrastes entre los Estados miembros en el desarrollo de las ventas directas. Tales contrastes se deben probablemente a las diferencias nacionales y regionales de las estructuras y de los canales de distribución agroalimentarios y a las especificidades culturales.

En consecuencia se puede afirmar que los beneficios de los sistemas de alimentos locales, entendiendo por tales la venta de proximidad, la venta directa y las cadenas cortas de distribución, para productores y consumidores son múltiples y se pueden sintetizar en la disminución de costes, económicos, energéticos y medioambientales, derivados del proceso de traslado, intermediación y venta de los productos agroalimentarios; el aumento del valor añadido de dichos productos y la diversificación de las fuentes de ingresos de las personas que los producen, permitiendo un incremento de su renta y favoreciendo la viabilidad de sus explotaciones; y la contribución al sostenimiento de la actividad económica y de la población en el medio rural. Desde el punto de vista de la demanda, tratan de satisfacer nuevas exigencias de productos más frescos y, por lo tanto, más sabrosos; más auténticos, con menor huella ecológica; cercanos y conocidos, con un precio más ajustado para el consumidor y recuperando el valor de los productos de temporada.

La Política Agrícola Común aprobada para el período 2014-2020, ha incorporado entre sus prioridades de desarrollo rural, la mejora de la competitividad de los productores primarios, integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria para añadir valor a los productos agrícolas a través, entre otras acciones, de la promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos. Distintas son las medidas recogidas en el Reglamento (UE) n.º 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) n.º 1698/2005 del Consejo, orientadas a favorecer estos sistemas de venta, en particular, a través de la medida de cooperación.

Asimismo, las referidas medidas figuran en el Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020, aprobado por Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de mayo de 2015, como instrumento de apoyo y fomento a estos sistemas en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la normativa comunitaria y estatal sobre higiene de los productos alimenticios prevé que, dada la estrecha relación entre el productor y el consumidor en este tipo de ventas, las normas generales puedan ser objeto de adaptación.

El Reglamento (CE) n.º 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) n.º 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, excluyen de su ámbito de aplicación el suministro directo, por parte del productor, de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final. Dichos reglamentos dejan a los Estados miembros la regulación de este tipo de actividades con arreglo a su derecho nacional, y fundamentan la conveniencia de regular mediante legislación nacional la protección de la salud pública en este tipo de suministro por la estrecha relación entre el productor y el consumidor. Según la citada normativa comunitaria, los requisitos relativos al sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control, APPCC, deben ser suficientemente flexibles para poder aplicarse en todas las situaciones, incluidas las pequeñas empresas. En particular, en algunos casos, las prácticas higiénicas correctas pueden reemplazar el seguimiento de puntos críticos. La flexibilidad también es conveniente para poder seguir utilizando métodos tradicionales en cualquiera de las fases de producción, transformación o distribución de alimentos, en relación con los requisitos estructurales de los establecimientos. Asimismo, la flexibilidad es particularmente importante para las regiones con limitaciones geográficas especiales. No obstante, la flexibilidad no debe poner en peligro los objetivos de higiene de los alimentos.

En el ámbito estatal y en este mismo sentido, 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, establece que la autoridad competente podrá autorizar el suministro directo, por parte del productor, de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final, en determinadas condiciones.

Cumpliendo la previsión de los reglamentos comunitarios y visto que no existe normativa estatal que regule con carácter básico los sistemas de venta locales o de

proximidad, el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, previa comunicación con los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma afectados, ha considerado conveniente iniciar, mediante una orden de 21 de noviembre de 2015, la elaboración de un anteproyecto de ley de venta de proximidad de productos agroalimentarios en Aragón.

2. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

2.1. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA NORMA.

Dando cumplimiento a la citada orden de inicio, el Servicio de Comercialización y Calidad Agroalimentaria de la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, ha preparado el texto del anteproyecto al que se refiere este apartado 2 de la memoria.

El anteproyecto de ley se estructura en doce artículos con los siguientes títulos: Objeto. Definiciones. Venta en circuito corto o de proximidad. Ámbito objetivo de aplicación. Ámbito territorial. Identificación, seguridad alimentaria y trazabilidad. Requisitos de las explotaciones agrícolas y ganaderas para acreditarse para la venta directa o circuito corto. Obligaciones de los productores agroalimentarios de proximidad. Registro de operadores de proximidad. Control oficial. Guías de Buenas Prácticas. Régimen sancionador.

El anteproyecto incluye, asimismo, tres disposiciones finales: Desarrollo reglamentario en materia de control de seguridad y calidad agroalimentaria. Habilitación para desarrollo normativo. Entrada en vigor.

2.2. ANÁLISIS JURÍDICO E INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Procede, en primer lugar, el examen del marco competencial en el que se inserta la norma proyectada, así tal como refleja el preámbulo del anteproyecto, las competencias para la tramitación del mismo se fundamentan en el artículo 71.17.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, el cual atribuye a nuestra 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 el comercio, que comprende la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, conforme al artículo 71.25.^a, y el consumo, que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios, de acuerdo con el artículo 71.26.^a.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, en el presente caso al Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, de acuerdo a las competencias generales que atribuye a este Departamento el Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración

de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos y en particular, al Servicio de Comercialización y Calidad Agroalimentaria de la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario.

Respecto a la inserción de la nueva norma en el ordenamiento jurídico, en primer lugar y tal como se ha adelantado en el apartado 1 de esta memoria, en la elaboración del proyecto debe tenerse presente la normativa comunitaria y estatal sobre higiene de los productos alimenticios, en concreto, el Reglamento (CE) n.º 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; el Reglamento (CE) n.º 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; y 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.

De igual modo es preciso tener en cuenta las disposiciones en materia de consumo y comercio, en particular, la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, y la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón. Si bien esta última excluye expresamente de su ámbito de aplicación las ventas directas por agricultores y ganaderos de productos agropecuarios en estado natural y en el lugar de su producción, sí afectaría a la venta directa de productos elaborados y a la venta en circuito corto.

También es necesario atender la legislación en materia de calidad alimentaria. Así, la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de calidad alimentaria en Aragón, regula en el título II la calidad alimentaria estándar y en el título IV el régimen sancionador. Y el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007, establece las normas de comercialización para dichos productos.

Igualmente es conveniente tener en cuenta la normativa sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, establecida en el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n.º 608/2004 de la Comisión; en el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios; y en el Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero, por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor.

2.3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

Como se ha dicho, en cumplimiento del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, con fecha 21 de noviembre de 2015 se aprueba una Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad por la que se acuerda la elaboración de un anteproyecto de ley de venta de proximidad de productos agroalimentarios en Aragón, encargando la elaboración del proyecto a la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, con el apoyo e impulso en el trámite del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de este Departamento.

Una vez iniciado el expediente, el texto del anteproyecto debe ir acompañado de una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar (artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo). La presente memoria da cumplimiento, precisamente, a esta exigencia.

En la elaboración del anteproyecto, memorias e informes, debe atenderse a lo dispuesto en las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, publicadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, aplicables de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.5 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

Una vez elaborado un primer texto del anteproyecto, se elevará al Gobierno a fin de que este tome razón del mismo y decida sobre los ulteriores trámites, que se impulsarán de oficio.

3. ANÁLISIS DEL IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

El anteproyecto de ley carece de impacto en función del género. A este respecto debe mencionarse que todas las referencias a cargos, puestos o personas para los que se utilice la forma de masculino genérico deben entenderse aplicables, indistintamente, a mujeres y hombres.

4. ESTIMACIÓN DEL COSTE ECONÓMICO Y FINANCIACIÓN.

La regulación de la nueva norma supone incorporar al ordenamiento jurídico una modalidad de venta a la que voluntariamente podrán acogerse los productores agrarios y las agrupaciones de productores agrarios que acrediten cumplir los requisitos y condiciones que se establecen. Asimismo, la ley establece un sistema de registro y de identificación de los productores acogidos a este nuevo sistema de venta.

A este respecto, las repercusiones económico financieras que la aprobación de la ley pueden suponer a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón son insignificantes. Los escasos gastos con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón vendrán derivados de la creación del logo identificativo que deberán utilizar los productores agrarios y sus agrupaciones que quieran comercializar sus productos al amparo de esta ley.

Por otra parte, la ley regula un sistema de registro para esta modalidad de venta, de carácter público a los efectos de información y publicidad, el cual se adscribe al

departamento competente en materia agraria. La creación y llevanza del registro se asumirá con los medios personales del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, fundamentalmente por los del Servicio de Comercialización y Calidad Agroalimentaria y del Servicio de Coordinación Administrativa y Procesos Informáticos.

Además la ley tiene por objeto fomentar esta modalidad de venta. En este ámbito, el Gobierno de Aragón promocionará la venta de proximidad mediante medidas de apoyo incluidas en el marco general de las políticas de desarrollo rural.

Respecto al coste económico que pueda suponer a los productores agrarios y sus agrupaciones que voluntariamente se acojan a esta modalidad de venta, indicar que, la inscripción en el registro es gratuita. En relación al impacto de cargas administrativas, ha de remarcarse que el interesado tan solo deberá presentar la declaración responsable y la comunicación de los datos exigibles para poder ejercer la venta conforme esta ley regula. Sin embargo, es preciso mencionar que, estos operadores, deberán identificar como venta de proximidad exclusivamente la de los productos de producción propia o de elaboración propia, sin perjuicio de la venta simultánea otros productos comercialización mediante un sistema de venta convencional y, de forma que no se induzca a confusión a los consumidores finales. Esta exigencia de identificación de los productos en venta directa es, en todo caso, adicional a las exigencias establecidas con carácter general en las normas comunitarias o estatales aplicables, en materia de etiquetado, presentación y publicidad, a los productos que se vendan tanto envasados como a granel.

Por último mencionar que, si bien se estima un coste económico reducido para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y para los productores agrarios y sus agrupaciones la aplicación de esta modalidad de venta, los beneficios previsibles son favorables a los productores agrarios, por considerarse una vía de mejorar su rentabilidad, al diversificar sus fuentes de ingresos y fomentar su competitividad, y a los consumidores, porque supone la oferta de productos agroalimentarios con un valor añadido de proximidad y de información sobre su procedencia, coste real, sistemas de producción y condiciones de sostenibilidad. Asimismo, este tipo de venta facilita el acceso de los consumidores a los productos locales y de temporada.

5. ACTUALIZACIÓN DE ESTA MEMORIA.

Esta memoria deberá ser actualizada a fin de incorporar la justificación de los cambios que se introduzcan en el anteproyecto como consecuencia de su tramitación.

En Zaragoza, a 25 de noviembre de 2015.

EL DIRECTOR GENERAL DE ALIMENTACIÓN
Y FOMENTO AGROALIMENTARIO,



Enrique Novales
Fdo.: Enrique Novales Allué